

G E S E T Z E N T W U R F

der SPD-Landtagsfraktion
der CDU-Landtagsfraktion

betr.: Gesetz zur Änderung der Verfassung des Saarlandes

Der Landtag wolle beschließen:

Artikel 1 **Änderung der Verfassung des Saarlandes**

Die Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947 (Amtsbl. S. 1077), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 7. Februar 2024 (Amtsbl. I S. 146) und durch das Gesetz vom 7. Februar 2024 (Amtsbl. I S. 146) und durch das Gesetz vom 7. Februar 2024 (Amtsbl. I S. 147), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 96 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird die Angabe „aus acht Mitgliedern“ durch die Angabe „aus acht Mitgliedern und ihren Stellvertreterinnen oder Stellvertretern“ ersetzt.

bb) In Satz 2 wird nach der Angabe „Landtages“ die Angabe „für die Amtsdauer von sechs Jahren“ eingefügt.

cc) Folgender Satz 3 wird eingefügt:
„Wiederwahl ist zulässig.“

b) Folgende Absätze 2 und 3 werden eingefügt:

„(2) Die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs können nur nach den für Richter oder Richterinnen geltenden Vorschriften ihres Amtes enthoben werden. Dienstgericht ist der Verfassungsgerichtshof. Er entscheidet auf Antrag der Landesregierung.

(3) Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs und ihre Stellvertreterinnen oder Stellvertreter führen ihre Amtsgeschäfte bis zur Ernennung des

Nachfolgers oder der Nachfolgerin fort, längstens jedoch für sechs Monate nach Ablauf ihrer Amtszeit, sofern durch die Beendigung der Amtsfortführung die Zahl der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 nicht unterschritten wird. Das Nähere zur Stellvertretung nach Beendigung der Amtsfortführung regelt das Gesetz. Kommt innerhalb des Zeitraums nach Satz 1 die Wahl und Ernennung eines Nachfolgers oder einer Nachfolgerin nicht zustande, macht der Verfassungsgerichtshof Vorschläge für die Wahl, über die der Landtag in angemessener Frist Beschluss zu fassen hat. Das Recht des Landtages zur Wahl einer nicht vorgeschlagenen Person bleibt unberührt."

- c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 4 und nach dem Wort "Saarbrücken" wird folgende Angabe eingefügt:
„und gibt sich eine im Amtsblatt zu veröffentlichende Geschäftsordnung“.

2. Artikel 97 wird wie folgt geändert:

- a) In der Nummer 3 wird die Angabe „und“ gestrichen.
- b) Folgende Nummer 4 wird eingefügt:
„4. über Verfassungsbeschwerden und“
- c) Die bisherige Nummer 4 wird Nummer 5.
- d) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs binden die Verfassungsorgane des Saarlandes sowie alle saarländischen Gerichte und Verwaltungsbehörden.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

B e g r ü n d u n g :

A. Allgemeines

Der Verfassungsgerichtshof nimmt im Organisationsgefüge des Saarlandes als Verfassungsorgan eine zentrale Stellung für die Sicherung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung wie auch der verfassungsrechtlichen Ordnung insgesamt ein und ist insoweit „Bestätigung und Krönung der Verfassungsautonomie des Landes“ (Hermanns in: Wendt/Rixecker, Verfassung des Saarlandes, 2009, Art. 96 RdNr. 1 m.w.N.).

Hinzu kommt seine aus der solitären geschichtlichen Entwicklung des Saarlandes resultierende spezifische Verfassungsvita, deren quasi stufenweise Entwicklung aus der ursprünglichen, rein nach französischem Vorbild errichteten Verfassungskommission mit der Errichtung des Gerichtshofs durch die Verfassungsnovelle vom 20. Dezember 1956 (Amtsbl. S. 1657) im Wesentlichen durch das Gesetz vom 4. Juli 1979 (Amtsbl. S. 650) ihre derzeitige Ausformung erfahren hat und in dieser Form gelebter Ausdruck saarländischer Verfassungs-genesis ist, die als solche einen stetigen Handlungsauftrag an den Landesgesetzgeber birgt, die Stellung und Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs kontinuierlich zu optimieren und hierdurch dauerhaft zukunftstauglich zu gestalten – ist diese Verfassungsvita letztlich doch auch ein mahnendes Fanal dafür, dass eine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit selbst in einem an sich demokratie- und rechtsstaatlich geprägten Umfeld keine normative Selbstverständlichkeit ist.

Optimierung und Zukunftstauglichkeit ist damit letztlich nur auf Verfassungsebene erreichbar und bedarf deshalb einer entsprechend dortigen Verortung und Absicherung.

Die derzeitigen in den Artikeln 96 und 97 verankerten Grundstrukturen des Verfassungsgerichtshofs haben sich dabei in der Staatspraxis weitestgehend bewährt, bedürfen insoweit allerdings bereichsspezifischer Ergänzung und Nachschärfung im Verhältnis von Verfassungsrecht und dem hierzu konkretisierenden Gesetz über den Verfassungsgerichtshof.

Dies betrifft namentlich die Gesichtspunkte der Amtsdauer, der Zulässigkeit einer Wiederwahl, der Amtsenthebung sowie der Wahrung der Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs bis zur Wahl eines jeweiligen Nachfolgers oder einer Nachfolgerin, letzteres ergänzt um ein gerichtliches Vorschlagsrecht in Anlehnung an § 7a BVerfGG.

Durch vorstehende Hochzonungen wird die verfassungsrechtliche Absicherung des Gerichtshofs wirksam effektiviert bei gleichzeitiger Wahrung einer angemessenen Normenallokation zwischen verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Verortung und damit einhergehend unter Vermeidung einer textlichen Überfrachtung der Verfassung als Grundkodifikation des Landes.

Weiteres Kernelement des Gesetzentwurfs ist die Verankerung des Verfahrens-instituts der Verfassungsbeschwerde unmittelbar in der Landesverfassung.

Durch die Verfassungsbeschwerde wird die materiale Grundrechtsbindung aller staatlicher Gewalt aus Artikel 21 für die Grundrechtsträger verfahrensrechtlich bewehrt.

Die Bedeutung des Verfassungsbeschwerdeverfahrens ist für die Tätigkeit von Verfassungsgerichten deshalb zur Sicherung und Durchsetzung solcher subjektiver Rechtspositionen wie auch der Einhaltung, Auslegung und Fortbildung des objektiven Verfassungsrechts inhaltlich und strukturell herausragend.

Gleichwohl ist das Institut der Verfassungsbeschwerde nicht im Kanon der einzelnen Verfahrensarten nach Artikel 97 abgesichert, sondern rangiert dort lediglich unter der Sammelauffangklausel der Nummer 4 („in den übrigen ihm durch Verfassung oder Gesetz zugewiesenen Angelegenheiten“) i.V.m. den §§ 9 Nummer 13, 55 ff VerfGHG.

Hintergrund hierfür ist namentlich die ursprüngliche Subsidiarität der Landesverfassungsbeschwerde gegenüber der zum Bundesverfassungsgericht gemäß § 55 Absatz 3 VerfGHG-alt, die bewirkte, dass das Rechtsinstitut der Verfassungsbeschwerde bis zur Streichung dieser Klausel mit Gesetz vom 8. November 2000 (Amtsbl. 2001 S. 94) in der Rechtswirklichkeit der saarländischen Verfassungsgerichtsbarkeit eher ein Schattendasein fristete.

Umso mehr besteht Veranlassung, das Rechtsinstitut nicht nur als „einfachgesetzliches Nebenverfahren“ im Sinne der Nummer 4 des Artikel 97 zu erachten, sondern ihm unmittelbar von Verfassungs wegen den ihm gebührenden gleichen Rang wie den sonstigen dort tradierten Verfahrensarten einzuräumen.

Hierfür spricht im Übrigen auch die systematische Erwägung, dass die Kommunalverfassungsbeschwerde in Artikel 123 bereits de constitutione lata verankert ist, was dann auch für das grundrechtsbezogene „Original“ einer Verfassungsbeschwerde gelten sollte.

Zur Betonung der Bedeutung des Verfassungsgerichtshofs zur Gewährleistung rechtsstaatsgemäßen Handelns des Staates wird zudem die Regelung in § 10 Absatz 1 VerfGHG, wonach die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs die Verfassungsorgane des Saarlandes sowie alle saarländischen Gerichte und Verwaltungsbehörden binden, auf die Verfassungsebene hochgezont.

B. Im Einzelnen

Zu Artikel 1

1. Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a:

Die vorgesehenen Ergänzungen des Artikels 96 Absatz 1 betreffen die Hochzonung der Regelungen zur Amtsdauer (§ 2 Absatz 1 Satz 3 VerfGHG) sowie der Zulässigkeit einer Wiederwahl (§ 3 Absatz 2 Satz 2 VerfGHG) auf die Verfassungsebene. Gleichzeitig wird auf Verfassungsebene klargestellt, dass nach dem in Satz 3 des Absatzes 1 von Artikel 96 SVerf bereits verfassungsverankerten Stellvertretungssystem der hiesigen Verfassungsgerichtsbarkeit im Sinne des § 2 Absatz 1 Satz 2 VerfGHG für jedes Mitglied ein stellvertretendes Mitglied zu wählen ist, das besonderer Vertreter desjenigen ordentlichen Mitglieds ist, für das es gewählt worden ist (vgl. SVerfGH, Urt. v. 17.11.1975 – Lv 8/74 – Bl. 24).

Zu Buchstabe b:

Die vorgesehenen Regelungen in einem neuen Absatz 2 des Artikels 96 betreffen die Hochzonung der Regelungen zur Amtsenthebung (§ 4 Absatz 2 VerfGHG).

Satz 1 des neuen Absatzes 3 sieht im Sinne des geltenden § 2 Absatz 6 Satz 1 VerfGHG eine befristete Amtsfortführung bis zur Neuwahl vor und erfährt als zentrale Vorschrift zur jederzeitigen Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Gerichts auch im Falle einer „Wahlblockade“ dadurch Verfassungsrang.

Der Gesetzesvorbehalt in Satz 2 stellt klar, dass auch nach Ablauf von sechs Monaten eine ordnungsgemäße Besetzung des Gerichts durch Stellvertreter gewährleistet sein muss, was gemäß § 2 Absatz 6 Satz 2 VerfGHG der Fall ist.

Die sechsmonatige Zäsur aktiviert zudem einen die parlamentarische Neuwahl motivierenden Verfahrensmechanismus, wonach gemäß den Sätzen 3 und 4 der Verfassungsgerichtshof dem Landtag Vorschläge für die Wahl macht.

Ein solches Vorschlagsinstrumentarium bietet die Chance, dass die Autorität des Verfassungsgerichtshofs die Wahl eines Kandidaten oder einer Kandidatin erleichtert oder alternativ zu einem Kompromiss über die Wahl anderer Persönlichkeiten führt, ohne dabei zu einem faktischen Selbstergänzungsrecht zu mutieren, welches die unabdingbare demokratische Legitimation des Gerichts aushöhlen würde (vgl. Haratsch in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand: 63. EL Juni 2023, § 7a RdNr. 2).

Die Regelung greift insoweit den mit Gesetz vom 21. Juli 1956 (BGBl. I S. 662) eingeführten und seitdem bewährten Mechanismus in § 7a BVerfGG auf.

Vorgesehen ist dabei im Lichte dessen, dass das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof anders als § 6 BVerfGG keinen Wahlausschuss kennt, auch

eine Regelung über die Beschlussfassung des Landtages über die auswahlfähigen Vorschläge des Verfassungsgerichtshofs, die seitens des Landtages in Anwendung des qualifizierten Wahlquorums nach Absatz 1 Satz 2 und gemäß tradierter Grundsätze wechselseitiger Verfassungsorgantreue (vgl. etwa Artikel 76 Absatz 3 Satz 6 und Artikel 77 Absatz 2a GG) in angemessener Frist zu erfolgen hat (vgl. auch Haratsch in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand: 63. EL Juni 2023, § 7a RdNr. 11 und Zierlein in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl., § 7a RdNr. 8, FN 39, wonach auch das Gericht als Ausdruck von Verfassungsorgantreue seine Vorschläge „in angemessener Frist“ zu unterbreiten hat).

Das Nähere zur gerichtsinternen Ausübung des Vorschlagsrechts regelt der Verfassungsgerichtshof qua seiner Geschäftsordnungsautonomie als Verfassungsorgan selbst.

Zu Buchstabe c:

Es handelt sich um eine Folgeänderung der vorgesehenen Einfügung zweier neuer Absätze in Artikel 96. Die zusätzliche Ergänzung um eine Hochzonung der derzeit bereits in § 6 VerfGHG verankerten Geschäftsordnungsautonomie des Verfassungsgerichtshofs betont seine zentrale Stellung im verfassungsrechtlichen Organisationsgefüge des Saarlandes und stellt insoweit auch eine systematische Parallele zur Geschäftsordnungsautonomie des Landtages (Artikel 70 Absatz 1 SVerf) sowie der Landesregierung (Artikel 90 Absatz 2 SVerf) her.

2. Zu Nummer 2

Die vorgesehenen Regelungen in Artikel 97 betreffen die Hochzonung der Regelungen zur Verfassungsbeschwerde (§§ 9 Nummer 13, 55 ff VerfGHG) auf die Verfassungsebene.

Zur Betonung der Bedeutung des Verfassungsgerichtshofs zur Gewährleistung rechtsstaatsgemäßen Handelns des Staates wird zudem die Regelung in § 10 Absatz 1 VerfGHG, wonach die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs die Verfassungsorgane des Saarlandes sowie alle saarländischen Gerichte und Verwaltungsbehörden binden, auf die Verfassungsebene hochgezont.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.