

Potentiale der Berliner Verfassung¹

Vielen Dank Herr Gill!

sehr verehrte Gäste,

ich freue mich sehr, dass die Berliner Landeszentrale für politische Bildung den 20. Geburtstag der Verfassung von Berlin zum Anlass genommen hat, die Bedeutung der Verfassung mit einer Ausstellung in Erinnerung zu rufen. Meines Erachtens kann es dafür nicht genug Anlässe geben. Denn es gerät leicht in Vergessenheit, dass das freiheitliche, liberale und rechtsstaatliche Berlin, so wie wir es und die vielen Besucher kennen und schätzen, keineswegs eine Selbstverständlichkeit ist. Es ist vielmehr insbesondere Ausdruck von mühsam errungenen Gesetzestexten, nämlich des Grundgesetzes und eben der Berliner Verfassung. Diese sind die Grundlage der von uns täglich gelebten Menschen- und Freiheitsrechte und – letztlich – des Berliner Lebensgefühls. Meine Antwort auf die Frage des Titels der Ausstellung „Kennst Du die schon?“ lautet daher: Wir sollten die Berliner Verfassung kennen, wir sollten sie ab und zu – wie heute – feiern und wir sollten uns ihr verpflichtet fühlen.

Diese Erwartungshaltung führt zum Thema meines Vortrages „Potentiale der Berliner Verfassung“. Denn die Erwartung einer möglichst breiten Identifikation mit der Verfassung, die teilweise sogar als „Verfassungspatriotismus“² bezeichnet wird, ist nur berechtigt, wenn wir uns näher vor Augen führen, welche Potentiale die Berliner Verfassung auszeichnen. Im Folgenden möchte ich auf vier dieser Potentiale aufmerksam machen. Ich habe die Potentiale wie folgt genannt: Das Integrationspotential, das Herrschaftspotential, das Änderungspotential und das Rechtsschutzpotential. Was genau dahinter steckt, möchte ich Ihnen gerne erläutern.

1. Integrationspotential der Berliner Verfassung

Das erste Potential, das ich beschreiben möchte, ist das Potential der Berliner Verfassung, gesellschaftlich integrierend zu wirken. Das bedeutet: Die Verfassung soll die Inhalte festhal-

¹ Vortrag der Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin Sabine Schudoma anlässlich der Eröffnung der Ausstellung „Kennst Du die schon? 20 Jahre Verfassung von Berlin“ am 31. Mai 2016 in der Berliner Landeszentrale für politische Bildung.

² Vgl. *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2007, § 15 Rn. 17 m.w.N.; *Wieland*, in: *Schudoma*, Zwanzig Jahre Berliner Verfassungsgerichtsbarkeit, Ansprachen anlässlich des Festaktes am 19. Juni 2012, S. 7 f.

ten, in denen sich die Gesellschaft einig sein will und in denen sich der Idee nach jeder mit seinen verallgemeinerungsfähigen Anliegen wieder finden kann.³

Dieses Integrationspotential der Berliner Verfassung wird vor allem an ihrer Entstehungsgeschichte deutlich. Die Ausstellung widmet sich der Berliner Verfassung von 1995.⁴ Gefeiert wird – etwas verspätet – ihr 20. Geburtstag. Dies ist nicht auf Anhieb verständlich. Denn wie Sie bereits den Schautafeln entnehmen konnten, gibt es eine Verfassung in Berlin nicht erst seit 20 Jahren. Die erste verfassungsrechtliche Ordnung nach dem Krieg war die vorläufige Verfassung von Groß-Berlin aus dem Jahr 1946. Bereits diese Verfassung hatte eine herausgehobene Bedeutung. So heißt es in dem Begleitschreiben der Alliierten Kommandanten von Berlin, dass die vorläufige Verfassung der „Wiederherstellung politischer Freiheit und deren Anvertraung an die Berliner Bevölkerung“⁵ diene. Zu einer endgültigen Verfassung mit Wirkung für Gesamtberlin kam es jedoch damals nach dem Bruch der vier Besatzungsmächte und der Spaltung Deutschlands nicht mehr. Einige unter Ihnen werden sich als Zeitzeugen an diese Zeit noch erinnern. Von der Stadtverordnetenversammlung wurde stattdessen eine neue Verfassung für Berlin ausgearbeitet, die Wirkungen dann nur für Westberlin entfaltete. Diese Verfassung trat im Oktober 1950 – nach Genehmigung durch die Alliierte Kommandatur – in Kraft. Es brauchte Jahre bis zum Fall der Mauer. Nach der Wiedervereinigung gab es zunächst zwei Verfassungen in Berlin: Die aus dem Jahr 1950 für Westberlin und eine für die ostberliner Bezirke vom 11. Juli 1990. Im Januar 1991 wurde die Verfassung von 1950 dann mit einigen Änderungen auf den Ostteil der Stadt erstreckt und so die erste gesamtberliner Verfassung geschaffen. Allerdings stand diese Verfassung von vornherein unter dem Vorbehalt, überarbeitet zu werden.⁶ Mit der Überarbeitung wurde eine Enquete-Kommission beauftragt.⁷ Nach 43 Sitzungen und mehreren Jahren Arbeit dieser Kommission – von denen wir später sicher noch mehr zu hören bekommen – wurde die neue Verfassung von Berlin am 8. Juni 1995 vom Abgeordnetenhaus angenommen.⁸ Zum Inkrafttreten dieser Verfassung be-

³ Vgl. *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2007, § 15 Rn. 186.

⁴ Vom 23. November 1995, GVBl S. 779.

⁵ Vgl. den unter www.verfassungen.de/de/be/berlin46-index.htm veröffentlichten Text des Begleitschreibens.

⁶ Art. 88 Abs. 2 der Verfassung von Berlin (VvB) vom 1. September 1950 in der Fassung vom 3. September 1990 lautete: „Die Verfassung ist während der ersten Wahlperiode des Gesamtberliner Abgeordnetenhauses einer Überarbeitung zu unterziehen. Grundlage der Überarbeitung sind die Verfassungen vom 22. April 1948, vom 1. September 1950 und vom 11. Juli 1990. Eine gemäß Absatz 1 überarbeitete Verfassung ist durch Volksabstimmung in Kraft zu setzen.“

⁷ Zum Streit über den sich aus Art. 88 Abs. 2 VvB ergebenden Überarbeitungsumfang vgl. den Schlussbericht der Enquetekommission vom 18. Mai 1994, Abgh-Drs. 12/4376, S. 39 ff.

⁸ Zum Ganzen *Michaelis-Merzbach*, Rechtspflege und Verfassung von Berlin, 1999, Seite 35 ff. m.w.N.

durfte es jedoch noch – und das ist ihre Besonderheit – einer Volksabstimmung.⁹ Der Text der neuen Verfassung wurde daher an alle 1,9 Millionen Haushalte des wiedervereinten Berlins verteilt und avancierte damit – wie es in der Presse hieß – zu dem „Bestseller der Saison“¹⁰. Am 22. Oktober 1995 stimmten die Berliner parallel zur Wahl mit 75,1 Prozent¹¹ für die neue Verfassung, die damit Ende November 1995 wirksam werden konnte. Den Geburtstag gerade dieser Verfassung feiern wir also insbesondere deshalb, weil sie aufgrund des positiven Votums der gesamtberliner wiedervereinigten Bevölkerung mit einer besonderen Legitimation durch die Volksabstimmung ausgestattet ist¹² und ihr damit eine nicht unwesentliche Bedeutung für die Integration der beiden Stadthälften zu Teil wurde¹³. Dies ist wirklich hervorhebenswert.

2. Herrschaftspotential der Berliner Verfassung

a. Allgemeines zum Verfassungsbegriff

Ein weiteres Potential der Berliner Verfassung neben diesem Integrationspotential ist ihre allgemeine Funktion im Rechtsstaat. In seiner ursprünglichen Bedeutung heißt „Potential“ zunächst Herrschaft.¹⁴ Das zweite Potential der Berliner Verfassung neben dem Integrationspotential liegt insofern darin, Staatsgrundgesetz der Berliner zu sein und damit die rechtliche, „herrschende“ Grundordnung des Landes Berlin vorzugeben.

Das bedeutet zunächst: Die Berliner Verfassung hat für das Land Berlin – wie das bekanntere Grundgesetz auf Bundesebene – den höchsten Rang innerhalb der sogenannten staatlichen Normenhierarchie.¹⁵ Es gilt der Vorrang der Verfassung, das heißt, alle anderen Berliner Rechtstexte müssen mit ihr in Einklang stehen und sind in ihrem Lichte auszulegen. Sie hat die überaus wichtige Funktion, die staatliche Macht zu begrenzen und individuelle Freiheit zu schützen. Zu diesem Zweck enthält die Berliner Verfassung insbesondere einklagbare Grundrechte. Darüber hinaus legt sie Organe, Kompetenzen, Formen und Verfahrensweisen fest, in denen staatliche Macht und politische Willensbildung ausgeübt werden, wie z.B. Regeln über

⁹ Art. 101 Abs. 1 VvB.

¹⁰ Vgl. www.berliner-kurier.de/neue-verfassung-kommt-per-post-in-jeden-haushalt-17702602.

¹¹ Vgl. *Michaelis-Merzbach*, Rechtspflege und Verfassung von Berlin, 1999, Seite 42.

¹² Vgl. *Driehaus*, Verfassung von Berlin, 3. Auflage 2009, Seite 7.

¹³ Diesen Aspekt betont *Michaelis-Merzbach*, Rechtspflege und Verfassung von Berlin, 1999, Seite 41, 43.

¹⁴ Vgl. Menge-Güthling, Enzyklopädisches Wörterbuch der lateinischen und deutschen Sprache, 11. Aufl. 1959, S. 584, *potentia*.

¹⁵ Vgl. *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2007, § 15 Rn. 184.

das Zustandekommen von Gesetzen im Abgeordnetenhaus. In ihr zeigt sich also, wie und durch wen das Volk regiert werden soll und welche Rechte und Pflichten die Regierenden haben.¹⁶

Dass eine Verfassung in Kraft getreten und damit existent ist, sagt jedoch noch nichts darüber aus, ob es sich um eine gute, staatsbürgerfreundliche oder um eine schlechte Verfassung handelt. Dies hängt selbstverständlich von ihren Inhalten ab, die sich für die Berliner Verfassung – wie für das Grundgesetz des Bundes – auf die bekannte Formel „freiheitlich-demokratische Grundordnung“ bringen lassen. Dazu zählen insbesondere: Volkssouveränität, parlamentarische Repräsentation, Gewaltenteilung, Grundrechte, der Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes. Aus Sicht des Bürgers ist die Verfassung ein faszinierendes Gesetz – und hier bitte ich um genaue Aufmerksamkeit –, weil es nur Rechte und keine Pflichten regelt! Es gilt die allgemeine Handlungsfreiheit¹⁷ und damit der Grundsatz, alles zu dürfen; Pflichten, die diese Freiheit einschränken, regeln erst die sogenannten einfachen Gesetze, die wiederum der Verfassung genügen müssen. Dies nennt man die „liberale Logik der Verfassung“.¹⁸

b. Die Berliner Landesverfassung

Diese Logik ist jedoch auch dem Grundgesetz zu eigen und wird „von Karlsruhe aus“ – gemeint ist das Bundesverfassungsgericht – überwacht. Deshalb stellt sich Frage, weshalb es darüber hinaus in Berlin überhaupt eine eigene Verfassung gibt?

Die Antwort lautet zunächst: Weil das Land Berlin als Folge des Föderalismus das Recht dazu hat. Die Länder können ihr Verfassungsrecht aufgrund der sogenannten Verfassungsautonomie der Länder¹⁹ nach eigenem Ermessen regeln. Dies ist schlicht Ausdruck ihrer Eigenstaatlichkeit. Daher gibt es Landesverfassungen wie die Berliner Verfassung und daneben – mit Geltung für die gesamte Bundesrepublik – das Grundgesetz. Dies führt teilweise zu einer Verdoppelung von identischen Verfassungsrechten. Zum Beispiel wird die Menschenwürde sowohl vom Grundgesetz (Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz) als auch von der Berliner Verfassung (Artikel 6 Verfassung von Berlin) geschützt.

¹⁶ Zum Ganzen: *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2007, § 15 Rn. 185.

¹⁷ Art. 7 VvB.

¹⁸ Vgl. *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2007, § 15 Rn. 170, 175.

¹⁹ Vgl. *Grawert*, in: *Merten/Papier*, Handbuch der Grundrechte, Bd. III, § 81 Rn. 78.

Grund für diese zunächst überflüssig erscheinende nochmalige Regelung in der Landesverfassung ist, dass das Land betonen möchte, dass es bestimmte zentrale Normen, die auf Bundesebene im Grundgesetz verankert sind, von sich aus sozusagen freiwillig anerkennt und nicht nur übernimmt.²⁰

Das eigentliche Potential der Berliner Verfassung liegt jedoch darin, eigenständige Normen zu enthalten, die es so im Grundgesetz nicht gibt. Das versteht sich von selbst, soweit die Berliner Verfassung Regelungen zum Beispiel zum Status von Berlin oder zur Gliederung in Bezirke enthält. Darüber hinaus ist der Grundrechtsschutz der Berliner Verfassung teilweise ein anderer. Er ist an vielen Stellen weiter formuliert als der des Grundgesetzes²¹: Beispiele hierfür sind Artikel 28 Absatz 1 der Verfassung von Berlin, der ein Recht auf angemessenen Wohnraum regelt, und Artikel 10 Absatz 2 der Verfassung von Berlin, wonach niemand wegen seiner sexuellen Identität benachteiligt werden darf.

Die bedeutsamste Abweichung der Berliner Verfassung gegenüber dem Grundgesetz stellen aber die Regelungen in der Berliner Verfassung über direkt-demokratische Beteiligungsformen dar, die das Grundgesetz bewusst nicht in dieser Form vorsieht.²² Diese sorgen dafür, dass die Berliner Verfassung besonders lebendig ist. Bereits Artikel 3 Absatz 1 der Verfassung von Berlin stellt klar, dass die gesetzgebende Gewalt nicht nur vom Abgeordnetenhaus ausgeübt wird, sondern auch – ohne Zwischenschaltung der Volksvertretung – durch Volksabstimmungen und Volksentscheide. Die Reichweite dieses Herrschaftspotentials ist beträchtlich! So kann die Wahlperiode des Abgeordnetenhauses durch Volksentscheid vorzeitig beendet werden²³, und sogar die Verfassung selbst kann durch Volksentscheid geändert werden²⁴.

²⁰ Vgl. *Lange*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. III, § 83 Rn. 11.

²¹ Tabellarischer Überblick über den erweiterten Grundrechtsschutz bei *Wermeckes*, Der erweiterte Grundrechtsschutz in den Landesverfassungen, S. 247 ff.; vgl. *Lange*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. III, § 83 Rn. 35.

²² Vgl. *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Stand 1. März 2016, Art. 29 Rn. 19: Auf Bundesebene existiert mit Art. 29 Abs. 4 GG nur ein besonderes Recht zur Neugliederungsinitiative durch Volksbegehren, das allerdings spezifisch begrenzt ist. Erstens ist das Volksbegehren nur statthaft in einem zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum, dessen Teile in mehreren Ländern liegen und der mindestens eine Million Einwohner hat. Zweitens muss das Volksbegehren im fraglichen Gebiet von zehn Prozent der zum Bundestag Wahlberechtigten getragen werden. Drittens kann das Begehren sich nur auf die Herbeiführung einer einheitlichen Landeszugehörigkeit richten, also nur auf eine der verschiedenen Formen von Neugliederung.

²³ Art. 63 Abs. 3 VvB.

²⁴ Art. 63 Abs. 2 VvB.

Diese Rechte können überdies kaum mehr eingeschränkt werden, weil auch hierfür eine entsprechende Volksabstimmung erforderlich ist.²⁵

In der Praxis waren bisher zwar nur zwei Volksbegehren erfolgreich, nämlich das zur Freihaltung des Tempelhofer Feldes und das zur Offenlegung der Verträge zur Privatisierung der Wasserbetriebe. In anderen Fällen hat der Senat jedoch schon unter dem Druck des nur möglichen Erfolgs eines Volksbegehrens – z.B. dem für mehr Betreuungspersonal in Kitas – eingelenkt. So hat sich das Potential der direkt-demokratischen Gesetzgebung unmittelbar entfaltet. Ein weiteres Beispiel hierfür ist die „Initiative Mietenvolksentscheid“, die zu einer breiten mietenpolitischen Diskussion geführt hat, auf die der Landesgesetzgeber schließlich Ende des vergangenen Jahres mit dem Artikelgesetz zur Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung²⁶ reagiert hat.

Wie lebendig die Berliner Verfassung durch dieses Instrument ist, zeigen auch die aktuell vier laufenden Volksbegehren. Hierbei geht es um eine fahrradfreundlichere Stadt, um den Weiterbetrieb des Flughafens Tegel, um die Sicherung der Sporthallen und schließlich um eine weitere Stärkung der Volksgesetzgebung.²⁷

3. Änderungspotential der Berliner Verfassung

Damit komme ich auf das dritte Potential der Berliner Verfassung zu sprechen. Dieses besteht darin, Änderungen aufzunehmen und den in der Verfassung zum Ausdruck kommenden Grundkonsens der Gesellschaft weiterzuentwickeln. Dabei entsteht zwangsläufig ein Dilemma²⁸: Die Verfassung soll zum einen nicht fern der Realität erstarren und entwicklungsoffen sein. Zum anderen soll die Verfassung Änderungen jedoch gerade begrenzen. Denn eine Verfassung ist eigentlich auf Kontinuität angelegt, d.h. sie sucht unveränderbare Kerninhalte, die auf Dauer angelegt sind und auch in der Zukunft gelten sollen.²⁹ Die Anforderungen an Verfassungsänderungen sind deshalb zu Recht hoch. Sie bedürfen einer Mehrheit von zwei Drit-

²⁵ Art. 100 Satz 2 VvB.

²⁶ Gesetz über die Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin (Berliner Wohnraumversorgungsgesetz – WoVG Bln) v. 24. November 2015, GVBl S. 422.

²⁷ Vgl. Loy, 40 Mal beehrte das Volk auf, Tagesspiegel vom 10. Mai 2016, abrufbar unter www.tagesspiegel.de/berlin/direkte-demokratie-in-berlin-40-mal-beehrte-das-volk-auf/13571268.html.

²⁸ Vgl. Isensee, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2007, § 15 Rn. 183.

²⁹ Vgl. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2007, § 21 Rn. 3.

teilen der gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses³⁰. Auf dieser Grundlage wurde die Berliner Verfassung aus dem Jahr 1995 bisher dreizehn Mal geändert. Insbesondere wurde im Jahr 2005 der Bürgerentscheid auf Bezirksebene eingeführt³¹ und das Wahlalter für die Bezirksverordnetenversammlung auf 16 Jahre heruntersgesetzt³². Im Jahr 2006 wurden die Kontrollrechte des Parlaments gestärkt durch Schaffung eines Akteneinsichtsrechts für Abgeordnete³³ und eines Informationsrechts des Abgeordnetenhauses in Bezug auf Unternehmen mit maßgeblichem Einfluss des Landes Berlin³⁴. Zudem wurden im Jahr 2006 Volksbegehren erheblich erleichtert und erweitert; die Anzahl der notwendigen Unterstützungsunterschriften und die Quoren für das Volksbegehren und den Volksentscheid wurden abgesenkt und sogar Verfassungsänderungen im Wege der direkten Demokratie ermöglicht. Im Jahr 2010 schließlich hat der Berliner Verfassungsgesetzgeber die Stellung des Kindes als Subjekt und seinen Anspruch auf Achtung seiner Persönlichkeit in der Verfassung anerkannt.³⁵ Die Verfassung von Berlin hat sich damit zum einen als stabil und zum anderen – mit der gebotenen Zurückhaltung – als entwicklungsfähig erwiesen.

4. Rechtsschutzpotential der Berliner Verfassung – die Durchsetzung der Berliner Verfassung vor dem Verfassungsgerichtshof

Das vierte und letzte Potential der Berliner Verfassung, das ich Ihnen auch im eigenen Interesse näher bringen möchte, ist schließlich die Kraft, die in der Möglichkeit der gerichtlichen Durchsetzung von Verfassungsrechten vor dem Berliner Verfassungsgerichtshof liegt. Dies ist das Rechtsschutzpotential.

Die Verfassung selbst übt zunächst nur sprachliche Gewalt aus³⁶, es handelt sich lediglich um einen Text, der den Zustand so beschreibt, wie er sein soll. Damit geht stets die Gefahr für eine Verfassung einher, nur folgenloses Bekenntnis zu sein.³⁷ Es bedarf daher einer Instituti-

³⁰ Art. 100 Satz 1 VvB.

³¹ Art. 72 Abs. 2 VvB.

³² Art. 70 Abs. 1 Satz 2 VvB.

³³ Art. 45 Abs. 2 VvB.

³⁴ Art. 49a VvB.

³⁵ Artikel 13 Abs. 1 VvB lautet: Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und auf den besonderen Schutz der Gemeinschaft vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes als eigenständiger Persönlichkeit und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.

³⁶ Vgl. *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2007, § 21 Rn. 29.

³⁷ Vgl. *Isensee*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2007, § 15 Rn. 169.

on, die die Verfassung interpretiert, konkretisiert und durchsetzt. Diese Aufgabe übernimmt der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin.³⁸

Der Verfassungsgerichtshof, für den insgesamt neun ehrenamtliche Richter tätig sind, steht damit in einer besonderen Verantwortung. Er ist „Hüter der Verfassung von Berlin“³⁹ und damit betraut, den Bürger vor verfassungswidriger Staatsgewalt zu schützen. Gegenüber anderen Verfassungsorganen, dem Abgeordnetenhaus und dem Senat, ist der Verfassungsgerichtshof selbständig und unabhängig und kontrolliert deren Macht. Das bedeutet insbesondere: Der Verfassungsgerichtshof kann über die Kompetenzen eines Verwaltungsgerichts hinaus prüfen, ob Gesetze der gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses der Verfassung entsprechen und diese verwerfen, wenn sie mit der Verfassung nicht in Einklang stehen.⁴⁰ Das Prinzip der repräsentativen Demokratie wird damit nicht unerheblich eingeschränkt. Ein Einfluss des Abgeordnetenhauses auf den Verfassungsgerichtshof besteht nur insoweit, als es die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes wählt. Nach der Wahl müssen die zur Unabhängigkeit verpflichteten Verfassungsrichter die erforderliche Distanz zur Politik wahren, um ihre Kontrollfunktion insbesondere dem Parlament gegenüber wirksam ausüben zu können.⁴¹ Die Unabhängigkeit wird dabei auch durch ein Verbot der Wiederwahl der Verfassungsrichter gestärkt. Denn wer von vornherein weiß, dass seine Wiederwahl von Gesetzes wegen ausscheidet, kann sich nicht dem Verdacht aussetzen, seine derzeitige Tätigkeit und Rechtsfindung an einer möglichen Wiederwahl auszurichten.⁴²

Die Kontrolle von Gesetzen des Abgeordnetenhauses ist nur ein Aufgabenbereich des Verfassungsgerichtshofes. Fälle aus diesem Bereich sind eher die Ausnahme. Vor nicht allzu langer Zeit hatte der Verfassungsgerichtshof aber über ein abstraktes Normenkontrollverfahren zu entscheiden, welches von 62 Abgeordneten der Oppositionsfraktionen im Abgeordnetenhaus gegen die Änderung des Versammlungsrechts in Berlin im Hinblick auf die Ermächtigung zu sogenannten Übersichtsaufnahmen bei Versammlungen unter freiem Himmel angestrengt

³⁸ Vgl. Art. 84 VvB.

³⁹ *Führer*, in: Wechsel und Kontinuität im Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Ansprachen anlässlich des Festaktes am 14. April 2000, S. 9 ff.

⁴⁰ Vgl. *Schröder*, in: Schudoma, Zwanzig Jahre Berliner Verfassungsgerichtsbarkeit, Ansprachen anlässlich des Festaktes am 19. Juni 2012, S. 14.

⁴¹ *Sodan*, in: Sodan, Zehn Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit, Ansprachen anlässlich des Festaktes am 24. Mai 2002, S. 3. Vgl. allgemein zur Organisation der Landesverfassungsgerichte *Sodan*, in: Handbuch der Grundrechte, Bd. III, § 84 Rn. 7 ff.

⁴² Vgl. *Sodan*, in: Diwell, Chancen, Möglichkeiten und Risiken der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin, Ansprachen anlässlich des Festaktes am 29. November 2007, S. 14.

worden war. Im April 2014 hat der Verfassungsgerichtshof entschieden, dass das Gesetz ordnungsgemäß zustande gekommen und die Ermächtigung zur Anfertigung von Übersichtsaufnahmen durch die Polizei mit der Verfassung von Berlin vereinbar ist.⁴³

Darüber hinaus ist der Verfassungsgerichtshof unter anderem dafür zuständig, Konflikte zwischen anderen Verfassungsorganen im Rahmen von sogenannten Organstreitverfahren zu befrieden. Ein Beispiel hierfür ist der Fall, dass ein Abgeordneter der Opposition Einsicht in Akten der Verwaltung nehmen möchte und ihm diese verweigert wird.

Die mit Abstand häufigste Verfahrensart ist jedoch die Verfassungsbeschwerde, die jeder Bürger mit der Behauptung erheben kann, durch die öffentliche Gewalt des Landes Berlin in einem seiner in der Verfassung von Berlin enthaltenen Rechte verletzt zu sein. Solche Verfassungsbeschwerden von Bürgern richten sich typischerweise gegen Entscheidungen Berliner Gerichte. Mit ihnen wird beispielsweise beanstandet, dass ein Berliner Gericht wesentliche Argumente, die im Gerichtsverfahren vorgetragen wurden, bei seiner Entscheidung nicht ausreichend zur Kenntnis genommen und damit den Verfassungsanspruch auf rechtliches Gehör verletzt hat.

Für den Bürger sind die Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof kostenlos und ohne anwaltliche Vertretung möglich. Im Übrigen bestehen jedoch besondere Zulässigkeitschranken. Eine Voraussetzung besteht darin, dass der Rechtsschutzsuchende zuvor erfolglos den Rechtsweg vor den Instanzgerichten erschöpft hat, das heißt, in allen Instanzen versucht hat, seine Rechte durchzusetzen. Der Verfassungsgerichtshof ist mit anderen Worten „Schlussstein im Gewölbe des Rechtsschutzsystems“⁴⁴. Darüber hinaus prüft der Verfassungsgerichtshof mögliche Rechtsverletzungen nicht wie andere Gerichte am Maßstab des sogenannten „einfachen“ Gesetzesrechts, sondern – enger – allein am Maßstab der Verfassung von Berlin.

Damit nimmt der Verfassungsgerichtshof ähnliche Aufgaben wahr wie das Bundesverfassungsgericht. Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts das bundesweit geltende Grundgesetz ist, während Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofes die nur landesweit geltende Berliner Verfassung ist. Dabei besteht teilweise ein doppeltes Rechtsschutzangebot. Der Bürger kann wählen, ob er Verfassungsbe-

⁴³ Urteil vom 11. April 2014 - VerfGH 129/13 -.

⁴⁴ Vgl. *Kothe*, in: *AnwBl* 2014, S. 27 m.w.N.

schwerde zum Bundesverfassungsgericht erhebt oder zum Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin. Wenn er aber seine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhebt, schließt dies eine Landesverfassungsbeschwerde aus. Gründe dafür, Rechtsschutz beim Verfassungsgerichtshof und nicht in Karlsruhe zu suchen, sind dabei vor allem drei Punkte: Die in Berlin kürzere Verfahrensdauer von durchschnittlich etwa sechs Monaten, die längere Frist zur Erhebung und Begründung einer Verfassungsbeschwerde, sowie nicht zuletzt, dass die Zurückweisung von Verfassungsbeschwerden in Berlin, anders als die sogenannte Nichtannahmeentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, stets begründet werden muss. Der vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin rechtsschutzsuchende Bürger wird also nie ohne eine rechtlich begründete Antwort auf sein Anliegen zurückgelassen.

Dies soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die Erfolgsaussichten eines Verfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof Berlin gering sind. Von den seit der Errichtung des Verfassungsgerichtshofes im Jahr 1992 bis zum Ende des Jahres 2015 abgeschlossenen ungefähr 4000 Verfahren hatten nur 190 Erfolg, was einer Erfolgsquote von etwa 5 Prozent entspricht. Gründe für diese geringe Quote sind vor allem die besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen für Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof sowie, aus Sicht der Verfassung überaus erfreulich, dass Verfassungsverstöße schlicht nicht festgestellt werden konnten. Dies spricht dafür, dass die Verfassung insbesondere bei den Berliner Behörden und Gerichten eine hohe Akzeptanz genießt und beachtet wird.

Zum Schluss, sehr verehrte Gäste, möchte ich Ihnen noch einige Beispiele aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nennen, in denen Verfahren erfolgreich waren und das Rechtsschutzpotential somit erfolgreich ausgeschöpft wurde:

Im Februar diesen Jahres hat der Verfassungsgerichtshof in einem Organstreitverfahren entschieden⁴⁵, wie Artikel 45 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung von Berlin auszulegen ist. Dort heißt es: Jeder Abgeordnete hat das Recht, Einsicht in Akten und sonstige Unterlagen der Verwaltung zu nehmen. Dem Antragsteller wurde von dem Senator für Inneres und Sport die Hinzuziehung einer juristisch ausgebildeten Mitarbeiterin bei der Einsicht in polizeiliche Akten verweigert, die die Einstufung von Orten als kriminalitätsbelastet betreffen. Er vertrat die Ansicht, das Akteneinsichtsrecht stehe dem Abgeordneten als höchstpersönliches Recht nur

⁴⁵ Urteil vom 10. Februar 2016 - VerfGH 31/15 -, wie alle nachfolgend zitierten Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes unter www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de.

ihm allein zu. Dies sah der Verfassungsgerichtshof anders und hat den Antrag für begründet gehalten. Die Kernaussage lautet: Das Gewaltenteilungsprinzip gebietet es, dass der Abgeordnete über einen umfassenden Informationszugang zur Verwaltung verfügt. Nur so kann er die parlamentarische Kontrolle der Regierung möglichst wirksam und effizient ausüben. Zwar handele es sich bei dem Akteneinsichtsrecht um ein höchstpersönliches Recht; dies schließe jedoch die Hinzuziehung von Hilfskräften nicht aus, um mit deren Unterstützung die Kontrolltätigkeit bestmöglich auszuüben.

In einem anderen Verfahren aus dem Jahr 2014 ging es um das Fragerecht eines Mitglieds des Abgeordnetenhauses gegenüber dem Senat. Der Abgeordnete wollte vom Senat wissen, welche Protokolle des Bundesverkehrsministeriums dem Senat zur Verschiebung der Eröffnung des Flughafens BER übersandt worden sind. Der Verfassungsgerichtshof stellte fest, dass die Frage des Abgeordneten vom Senat nur unzureichend beantwortet worden sei und der Abgeordnete deshalb sein Kontrollrecht gegenüber der Regierung nicht wahrnehmen können.⁴⁶

In einem Urteil aus dem Jahr 2009⁴⁷ entschied der Verfassungsgerichtshof, dass es gegen die Menschenwürde verstößt, einen Häftling über längere Zeit in einer Zelle in der Justizvollzugsanstalt Tegel unterzubringen, die nur 5,25 Quadratmeter groß ist, und zwar einschließlich einer nicht räumlich abgetrennten und nicht gesondert entlüfteten Toilette.

Ein weiteres Verfahren betraf die Zulassung zweier Bewerberinnen um einen Studienplatz für den Bachelor-Studiengang Psychologie an der Humboldt-Universität. Die Zulassung war ihnen mit der Begründung versagt worden, dass nur 90 Plätze zur Verfügung stünden und diese Plätze an rangbessere Bewerber vergeben worden seien. Der Verfassungsgerichtshof gab der Verfassungsbeschwerde im Jahr 2011 mit der Begründung statt, dass es keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Begrenzung auf 90 Plätze gebe.⁴⁸

Mein letztes Beispiel ist ein Verfahren aus dem Jahr 2008 und hatte das Volksbegehren zur Offenlegung der Verträge zur Privatisierung der Wasserbetriebe zum Gegenstand. Der Senat hatte das Volksbegehren nach einer umfassenden Vorabkontrolle für unzulässig gehalten. Der

⁴⁶ Beschluss vom 18. Februar 2015 - VerfGH 92/14 -.

⁴⁷ Beschluss vom 3. November 2009 - VerfGH 184/07 -.

⁴⁸ Beschluss vom 20. Dezember 2011 - VerfGH 28/11 u.a. -.

Verfassungsgerichtshof hob diese Entscheidung des Senats auf, weil für eine solche Vorabkontrolle keine Rechtsgrundlage mehr bestehe⁴⁹, und machte das Volksbegehren so überhaupt erst möglich.

5. Ausblick

Sehr verehrte Gäste, die von mir beschriebenen vier Potentiale der Berliner Verfassung, das Integrationspotential, das Herrschaftspotential, das Änderungspotential und das Rechtsschutzpotential sind ebenfalls nur Beispiele. Daneben gibt es zahlreiche weitere Potentiale, die wie das Integrationspotential nicht unbedingt rechtliche Potentiale sein müssen. Zu denken ist etwa auch an die Vorbildfunktion der Verfassung, ein Kompromiss der pluralistischen Gesellschaft zu sein, der dem Gemeinwohlgedanken verpflichtet ist. Ich freue mich, über diese und andere Potentiale nun mit den weiteren Gästen, darunter auch solchen der ersten Stunde der Verfassung von 1995, sprechen zu können. Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

⁴⁹ Beschluss vom 6. Oktober 2009 - VerfGH 63/08 -.