Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/1281

Schleswig-Holsteinischer
Anwalt- und Notarverband e. V.
Mitglied des DeutschenAnwaltVereins

Schleswig-Holst. Anwalt- u. Notarverband e. V. Breite Str. 40 – 44, 25524 Itzehoe
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Frau Vorsitzende
Barbara Ostmeier (MdL)
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Rechtsanwalt u. Notar
Andreas Bothe - Vorsitzender
Breite Str. 40-44, 25524 Itzehoe
Telefon: 04821 / 68 18 0
Telefax: 04821 / 68 18 18
E-Mail: itzehoe@priebe-bothe.de

Itzehoe, den 21.08.2018 / am

Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages zum Entwurf eines Gesetzes zur Zulassung von Verfassungsbeschwerden Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW – Drucksache 19/719

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

namens des Schleswig-Holsteinischen Anwalt- und Notarverbandes e.V. bedanke ich mich zunächst für die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW zur Zulassung von Verfassungsbeschwerden (Drs. 19/719).

Zu dem Gesetzentwurf geben wir folgende Stellungnahme ab:

I.
Das Recht, Verfassungsbeschwerde erheben zu dürfen ist für die Bürgerinnen und Bürger, die Einwohnerinnen und Einwohner Schleswig-Holsteins bislang lediglich in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a, 4 b GG geregelt. Auf eine landesverfassungsrechtliche Regelung ist bisher verzichtet worden, obwohl es auch schon im Sonderausschuss „Verfassungsreform" des Schleswig-Holsteinischen Landtages ausdrückliche Stimmen gab [1], die die Einführung einer „Landesverfassungsbeschwerde" befürworteten.

Nach § 90 BVerfGG kann Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht jedermann mit der Behauptung erheben, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Art. 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 GG enthaltenen Rechte verletzt zu sein. Gemeinden und Gemeindeverbände können die Verfassungsbeschwerde nach § 91 BVerfGG mit der Behauptung erheben, durch ein Gesetz in Art. 28 GG verletzt zu sein. Die Landesverfassung sieht in Art. 51 Abs. 2 Nr. 3 die Möglichkeit der Erhebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde von

[1] Vgl. Stellungnahme Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig vom 06.08.2013 (ArbP. 001), SchlH LT Umdruck 18/1533, GlNr. I.2.

Gemeinden und Gemeindeverbänden wegen der Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 54 Abs. 1 und 2 VerfSH durch ein Landesgesetz vor.

Eine Individualverfassungsbeschwerde kennt die Landesverfassung hingegen nicht. Dies wird vielfach als Rechtsschutzlücke zu Lasten des Bürgers aufgefasst, zumal die Zugangshindernisse zum Bundesverfassungsgericht manchem als kaum überwindbar gelten. Es fehle daher an der Durchsetzbarkeit der Landesgrundrechte. „Karlsruhe" gilt nicht zuletzt auch als räumlich viel zu distanziert.

Die Verfassungsbeschwerde ist ein außerordentlicher Rechtsbehelf [2]. Die Andersartigkeit der Verfassungsbeschwerde zeigt sich vor allem bei Verfassungsbeschwerden gegen gerichtliche Entscheidungen. Die Verfassungsbeschwerde stellt gleichwohl **kein** zusätzliches Rechtsmittel zu den einfach-rechtlichen im Rahmen der jeweiligen Instanzgerichtsbarkeit vorhandenen Rechtsmitteln dar [3]. Sie ist folglich auch nicht dazu bestimmt, wahlweise neben andere Rechtsmittel zu treten oder gar die Vereinfachung oder Umgehung des an sich vorgeschriebenen Rechtsweges zu ermöglichen [4].

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Verfassungsbeschwerde der „spezifische Rechtsbehelf des Bürgers gegen den Staat" [5]. Die Richtung „gegen den Staat" soll sicherstellen, „dass alle Akte der gesetzgebenden, vollziehenden und richterlichen Gewalt (auf ihre Grundrechtsmäßigkeit) nachprüfbar sein sollen [6].

Die Verfassungsbeschwerde erschöpft sich indes nicht allein im individuellen Grundrechtsschutz des Bürgers, sie hat vielmehr darüber hinaus die Funktion, das objektive Verfassungsrecht zu wahren und seiner Auslegung und Fortbildung zu dienen.

Nicht zuletzt besitzt die Verfassungsbeschwerde eine sog. Diskursfunktion [7]. Ihr Zweck ist es auch, die aktive Teilnahme des Bürgers an der Verwirklichung der Demokratie zu fördern. Der Bürger soll mit der Verfassungsbeschwerde seine Sicht über die Auslegung und Anwendung des Grundgesetzes bzw. der Landesverfassung einbringen können. Zuck spricht insoweit von einer „living constitution". Es geht um Vertrauensbildung und die Förderung demokratischer Teilhabe, aber die Stärkung der Wächterfunktion des Bürgers.

Angesichts des Umstandes, dass durch die Verfassungsreform von 2008 durch Art. 2 a Verf SH die Grundrechte des Grundgesetzes in die Landesverfassung übernommen wurden, verfügt Schleswig-Holstein über einen kompletten eigenen Grundrechtskatalog [8]; hinzu kommen landesspezifische Grundrechte nämlich

- die Freiheit des Bekenntnisses zu einer nationalen Minderheit (Art. 6 Abs. 1 HS. 1 VerfSH),
- die Freiheit der Entscheidung für eine Minderheitenschule (Art. 12 Abs. 4 VerfSH) und
- das Benachteiligungsverbot beim Zugang zu Behörden (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 VerfSH).

---

[2] BVerfGE 107, 395; BayVerfGH BayVBl. 2011, 562 (567)
[3] BVerfGE 1, 4 (5); BVerfGE 1, 5 (6 f.); BVerfGE 96, 345 (370); BVerfGE 107, 395 (413)
[4] BVerfGE 2, 287 (291)
[5] BVerfGE 4, 27 (30); 6, 45 (49); 6, 445 (448); 21, 362 (371); 31, 87 (91); 31, 301 (312).
[6] BVerfGE 7, 198 (207)
[7] Zuck, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, 3. Aufl. 2005, Rn. 102
[8] GVOBl. 2008, S. 223

Da sich der Schleswig-Holsteinische Verfassungsgesetzgeber zu eigenen Landesgrundrechten, als unmittelbar geltendem und einklagbaren Recht bekannt hat, und er eine eigene Landesverfassungsgerichtsbarkeit eingerichtet hat, wäre es inkonsequent, den Landesgrundrechten nicht auch mit einer eigenen Individualverfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht zur Wirksamkeit zu verhelfen.

Die Absicht, eine Landesverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht einzuführen, ist daher zu begrüßen.

In dem Gesetzesentwurf (GE) der Abgeordneten des SSW im Einzelnen:

II.
1.
Art. 1 Ziffer 1 GE sieht die Einfügung einer neuen Nr. 7 in Art. 51 Abs. 2 VerfSH vor.

Danach soll künftig das Landesverfassungsgericht entscheiden

„über Verfassungsbeschwerden, die jeder mit der Behauptung erheben kann, durch ein Landesgesetz oder die öffentliche Gewalt in seinen Grundrechten, grundrechtsgleichen Rechten oder staatsbürgerlichen Rechten verletzt zu sein".

Das begegnet jedoch kompetenzrechtlichen Bedenken. Der Landes(verfassungs-)gesetzgeber verfügt nur über eine eingeschränkte Gesetzgebungskompetenz. Eine Grundrechtsverletzung durch die öffentliche Gewalt des Landes kommt dann nicht in Betracht, wenn diese Entscheidung durch ein Bundesgericht in der Sache ganz oder teilweise bestätigt worden ist. Gleiches wird zu gelten haben für die Entscheidung des Gerichts eines Landes, soweit diese nach einer Zurückverweisung und der Bindung an die Maßstäbe des Bundesgerichts ergangen ist [9].

Der Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sollte daher auf Akte der öffentlichen Gewalt „des Landes" beschränkt werden.

In der Begründung des Gesetzentwurfes sollte indes klargestellt werden, dass etwa der Fall der Individualverfassungsbeschwerde nicht entzogen ist, in dem das Bundesgericht eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision durch das vorinstanzliche Gericht eines Landes zurückweist. Die Entscheidung über die Nichtzulassungsbeschwerde beinhaltet rechtlich allein die Aussage, dass Gründe für die Zulassung der Revision nicht bestehen. Eine inhaltliche Bestätigung des Urteils des Gerichts eines Landes ist damit nicht verbunden.

2.
Das vorstehende hat auch für die beabsichtigte Regelung in Art. 2 Ziffer 1 und Ziffer 4 GE zu gelten.

3.
Ein Augenmerk sollte unbedingt auf die Vermeidung von Parallelverfahren in derselben Sache vor dem Landesverfassungsgericht und dem Bundesverfassungsgericht gelegt werden. Dies betrifft vor allem den Fall der durch Art. 2 a VerfSH in die Landesverfassung inkorporierten Grundrechte des Grundgesetzes

---

[9] BVerfGE 96, 345, 371

Insoweit sollte, etwa dem brandenburgischen Vorbild folgend [10], in § 55 Abs. 1 LVerfGG-E formuliert werden:

*„Jeder kann mit der Behauptung, durch ein Landesgesetz oder die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte, grundrechtsgleichen Rechte oder staatsbürgerlichen Rechte verletzt zu sein, die Verfassungsbeschwerde beim Landesverfassungsgericht erheben, **soweit nicht in derselben Sache Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben ist oder wird.**"*

4.
Zu erwägen wäre, die Verfassungsbeschwerde durch entsprechende gesetzliche Regelung für unzulässig zu erklären, soweit die Gewalt des Landes Bundesrecht ausführt oder anwendet, es sei denn, die Anwendung betrifft Prozessrecht des Bundes durch ein Gericht des Landes.

Verfassungsrechtlich ist bislang noch nicht geklärt, ob ein Landesverfassungsgericht befugt sein kann, auch die Ausführung und Anwendung von materiellem Gesetzesrecht des Bundes am Maßstab der Landesgrundrechten zu überprüfen. Rechtspolitisch ist es allerdings nicht sinnvoll, eine Gesetzesmaßnahme, die das Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat stärken soll, unnötigen rechtlichen Risiken auszusetzen.

III.
1.
Bedenken gegen die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde könnten im Hinblick darauf bestehen, dass es zu einem erhöhten Arbeitsanfall beim Landesverfassungsgericht kommt. Die Stellungnahme des Präsidenten des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 06.08.2018 lässt ein solches zwar nicht vermuten [11], indes:

Die Mitglieder des Landesverfassungsgerichts üben ihre verfassungsrichterliche Tätigkeit ehrenamtlich aus (Art. 51 Abs. 4 Satz 1 HS 2 VerfSH). Daran sollte auch die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde nichts ändern. Insbesondere der Umstand, dass dem Landesverfassungsgericht auch Mitglieder angehören können, die nicht Berufsrichter sind (Hochschullehrer, Rechtsanwälte) ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

Ob es tatsächlich zu einem erhöhten Personalbedarf des Gerichts kommen wird, wie die Begründung des Gesetzentwurfes vermutet, sollte durch Nachfrage in den Bundesländern geklärt werden, deren Verfassungsgerichte, Verfassungsgerichtshöfe/Staatsgerichtshöfe über Individualverfassungsbeschwerden zu entscheiden habe. Die Zahlen aus Mecklenburg-Vorpommern (Fn. 11) legen eine solche Konsequenz nicht zwingend nahe.

Einem erhöhten Arbeitsanfall könnte ggf. durch eine – u.U. auch nur befristete - angemessene „Aufstockung" der Zahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter Rechnung getragen werden.

2.
Nicht gefolgt werden würde einem etwaigen Einwand, die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde würde zu zusätzlichen Kosten, insbesondere Personalkosten, für den Landeshaushalt führen. Dem kann und muss entgegnet werden, dass Rechtsstaat nun einmal

---

[10] § 45 Abs. 1 VerfGGBbg
[11] Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 19/1222

Geld kostet. Deshalb sollte es auch bei einer (Gerichts-)kostenfreiheit der landesrechtlichen Individualverfassungsbeschwerde bleiben. Dies ist der objektiven Funktion verfassungsgerichtlicher Verfahren angemessen [12].

3.
Um etwaige „Missbräuche" zu begrenzen, dürfte es angezeigt sein, für die Individualverfassungsbeschwerde den Anwaltszwang einzuführen (vgl. § 56 Abs. 1 Satz 1 SaarlVerfGHG).

Mit freundlichen Grüßen

Andreas Bothe
Rechtsanwalt und Notar
- Vorsitzender -

[12] BVerfGE 98, 218 (242 f.); 124, 300 (318)