



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/1328

Kiel, 13. September 2018

Stellungnahme

im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
zum Entwurf eines Gesetzes zur Zulassung von Verfassungsbeschwerden
– Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW (SchlH LT-Drs. 19/719) –

I.

Die Frage nach einer möglichen Einführung des außerordentlichen Rechtsbehelfs „Verfassungsbeschwerde“ ist in Schleswig-Holstein bereits wiederholt intensiv diskutiert worden. Insbesondere im Kontext der Einrichtung des Landesverfassungsgerichts im Jahr 2008 sowie im Vorfeld der umfassenden Verfassungsreform des Jahres 2014 sind die Auswirkungen eines derartigen zusätzlichen Rechtsbehelfs ausführlich analysiert und seine etwaigen Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen worden.¹ Entscheidende (verfassungs-)rechtliche Änderungen, die aus juristischer Sicht eine veränderte Bewertung nahelegen könnten, sind seit dieser Zeit nicht erfolgt. Der damalige Diskussionsstand ist damit weiterhin aktuell.

Das betrifft vor allem eine grundsätzliche Weichenstellung: Damals wie heute gilt, dass die Entscheidung über die Einführung der Verfassungsbeschwerde vorwiegend politischer Natur ist. Entsprechend begrenzt sind die Möglichkeiten für eine Stellungnahme aus einer spezifisch rechtswissenschaftlichen Sicht. In dieser Perspektive ist zunächst nur zu konstatieren, dass die Einführung eines solchen Rechtsbehelfs zwar möglich, aber nicht zwingend ist (II.). Darüber hinaus kann in juristischer Sicht auf den – begrenzten – Anwendungsbereich verwiesen werden, den das vorgelegte Verfassungsbeschwerdeverfahren in Anspruch nehmen könnte (III.). Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich abschließend die Frage, ob die Abgrenzung zwischen den grundlegenden verfassungsrechtlichen Kategorien der subjektiven Rechte von Bürgerinnen und Bürgern einerseits und objektiven bloßen Staatszielbestimmungen andererseits unabhängig von der Frage der Einklagbarkeit der subjektiven Rechte entschieden werden kann (IV.)

II.

Die Zulassung von Verfassungsbeschwerden auf Landesebene ist durch das – gemäß Art. 31 GG allem Landesrecht vorrangige – Bundesrecht nicht ausgeschlossen. § 90 Abs. 3 BVerfGG erklärt vielmehr ausdrücklich, dass die Einrichtung des Verfahrens der Verfassungsbeschwerde auf Bundesebene die Möglichkeit entsprechender Verfahren auf der Landesebene unberührt lässt.

Zwingend ist die Einrichtung derartiger Verfahren aber nicht. Darauf deutet schon der Umstand, dass immerhin fast ein Drittel der Bundesländer – außer Schleswig-Holstein noch die

¹ Vgl. nur Backmann, NordÖR 2009, 229; sowie den Abschlussbericht des Sonderausschusses Verfassungsreform v. 26. April 2013, SchlH LT-Drs. 18/2095, S. 54 ff.

großen Flächenländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sowie die Stadtstaaten Hamburg und Bremen – über keine entsprechenden Verfahren verfügen. Das gilt auch dort, wo die Verfassungen eigene Grundrechtskataloge enthalten oder, wie im Fall Schleswig-Holsteins,² zumindest durch eine spezielle Verweisung die Grundrechtskataloge anderer Verfassungen inkorporieren. Auch in diesen Fällen besteht kein verfassungsrechtlicher Automatismus, dem zufolge die materielle Frage der Statuierung individueller Grundrechte zwangsläufig zur prozessualen Komponente der Verfassungsbeschwerde führen muss. Vielmehr zeigt gerade das Grundgesetz selbst, dass ein solcher Automatismus nicht existiert: Schon zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens stellte es zwar, als ausdrückliche Reaktion auf die Weimarer Zeit ebenso wie auf die Erfahrung des Nationalsozialismus, ganz an den Anfang seiner Bestimmungen einen umfangreichen Grundrechtskatalog. Das zur Durchsetzung dieser Rechte bestimmte prozessuale Instrument der Verfassungsbeschwerde wurde im Parlamentarischen Rat allerdings nur diskutiert, zunächst jedoch nicht eingeführt. Erst einige Jahre später, 1951, wurde die Verfassungsbeschwerde einfachgesetzlich durch das neu geschaffene Bundesverfassungsgerichtsgesetz verwirklicht. In das Grundgesetz selbst fand sie schließlich durch das Neunzehnte Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes von 29. Januar 1969 Eingang.

Das Beispiel zeigt zugleich, dass das Fehlen einer Verfassungsbeschwerde nicht mit einer „Rechtsschutzlücke“ in dem engen Sinn einer Unmöglichkeit, Rechtsschutz gegen staatliches, grundrechtsgebundenes Handeln zu erlangen, gleichzusetzen ist. Ein solche Lücke wäre durch die Garantie des Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Das ist in der Konstellation eines Auseinanderfallens von materieller Grundrechtsgewährleistung und der prozessualen Möglichkeit, eine Verfassungsbeschwerde zu erheben, nicht der Fall. Regelmäßig – mit Ausnahme der Überprüfung formeller Rechtssätze, für deren Überprüfung aber die Vorlagemöglichkeit besteht – kann auch die Fachgerichtsbarkeit die Grundrechtsbindung der staatlichen Gewalt angemessen überwachen.

Verfassungsrechtlich zwingend ist die Verkopplung von subjektiven Rechten mit Verfassungsrang und dem entsprechenden prozessualen Instrument zu ihrer individuellen Durchsetzung demnach nicht. Dieser Befund schließt es allerdings nicht aus, die Verkopplung gleichwohl sowohl politisch wie auch verfassungsrechtlich als sinnvoll zu begreifen, weil sie als konsequente Fortsetzung des individualschützenden Grundgedankens erscheint. Diesem Gedanken entspricht es, dass das geschützte Individuum auch selbst über seinen Schutz prozessual disponieren kann und dazu nicht auf Hilfe von anderer Seite angewiesen ist.³ Zudem gilt, dass, auch wenn mit der Einrichtung einer Verfassungsbeschwerde keine rechtlich unzulässige Rechtsschutzlücke geschlossen wird, diese Beschwerde doch als zusätzlicher, außerordentlicher Rechtsbehelf die Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger erweitert.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht lässt sich somit zwischen der Grundrechtsgewährleistung einerseits und der Einrichtung einer Verfassungsbeschwerde andererseits kein zwingender „substanzieller“ Zusammenhang bestimmen. Ein funktionaler Zusammenhang besteht dage-

² Vgl. dazu näher Nordmann, NordÖR 2009, 97.

³ Vgl. Backmann, NordÖR 2009, 229 (231): „Wo Landesgrundrecht existieren, ziehen sie die Frage nach einem speziell zu ihrer Durchsetzung geschaffenen Rechtsbehelf fast zwangsläufig nach sich. Denn sie sind für den Grundrechtsträger überwiegend ihres Sinnes beraubt, wenn er für die rechtliche Durchsetzung auf Dritte angewiesen ist“. Aus der hier vertretenen Sicht ist dem weitgehend zuzustimmen, allerdings wäre das „fast“ und das „überwiegend“ stärker zu unterstreichen.

gen zwar. Seine Bedeutung im Einzelnen und die daraus zu ziehenden Konsequenzen sind aber vorwiegend politisch zu beurteilen.

III.

Rechtlich beantwortbar ist in diesem Zusammenhang ferner die Frage nach der Reichweite des möglichen neuen Verfahrens, also danach, welche juristischen Fragestellungen mit Hilfe einer etwaigen Landesverfassungsbeschwerde geklärt werden könnten. Der entsprechende Befund ist ernüchternd.⁴ Bei den wegen des Gebots der Rechtswegerschöpfung vorwiegend interessierenden Gerichtsentscheidungen als Objekt der Überprüfung scheiden zunächst einmal alle Verfahren aus, an deren Ende eine Entscheidung eines obersten Gerichtshof des Bundes steht.⁵ Für die Beurteilung eines Organs des Bundes fehlt dem Landesorgan Landesverfassungsgericht die Kompetenz.⁶ Es kommen also nur Verfahren in Betracht, in denen die letztinstanzliche Entscheidung durch ein Landesgericht gefallen ist. Aber auch dieser Anwendungsspielraum verkleinert sich noch weiter dadurch, dass vor dem Hintergrund des Art. 31 GG eine Überprüfung auch einfachen Bundesrechts am Maßstab der Landesverfassung ausscheidet. Überprüft werden können also nur solche letztinstanzlich vor den Landesgerichten verhandelten Verfahren, bei denen zudem die behauptete Grundrechtsverletzung nicht auf der Anwendung von Bundesrecht beruht.

Hinzu kommt, dass der Großteil der in Schleswig-Holstein geltenden Grundrechte nicht selbständig auf Landesebene statuiert ist, sondern durch Art. 3 LVerf die grundrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes inkorporiert werden. In diesen Bereichen ist zwar formal eine eigenständige Judikatur des Landesverfassungsgerichts möglich. Inhaltlich, das heißt mit Bezug auf die konkreten Auslegungen der einzelnen Gewährleistungen, ist sie aber an die Vorgaben durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebunden.

Eine eigenständige Bedeutung kann der Landesverfassungsbeschwerde in diesem Bereich damit allenfalls dadurch zukommen, dass diese eventuell einen schnelleren Rechtsschutz ermöglicht, als dies bei dem durch ein hohes Fallaufkommen gerade im Bereich der Verfassungsbeschwerde stark belasteten Bundesverfassungsgericht häufig der Fall sein wird. Dieser Vorteil steht allerdings gewissermaßen unter dem Vorbehalt des Erfolgs der Landesverfassungsbeschwerde: Je mehr Personen die Möglichkeit einer solchen Beschwerde wahrnehmen, ohne dass die personellen und institutionellen Ressourcen des Gerichts parallel deutlich aufgestockt würden, desto länger dürften auch hier die Verfahren dauern.

Zweifelhaft oder zumindest rechtlich kaum zu bewerten erscheint dagegen das Argument einer möglicherweise vorteilhaften „Orts- und Sachnähe“. Welche Vorteile hieraus jenseits rein praktischer Aspekte wie geringerer Fahrzeiten etc. für die juristisch relevanten Fragen der Auslegung und Anwendung des (Bundes-)Verfassungsrechts resultieren könnten, erschließt sich nicht.

Ebenso zweifelhaft ist die teilweise vorgetragene Behauptung, das vorgesehene schleswig-holsteinische Verfahren ermögliche deswegen eine bessere Erfolgsaussicht, weil im Unterschied zum Bundesverfassungsgericht kein auf die „grundsätzliche verfassungsrechtliche

⁴ Vgl. zum Folgenden bereits Backmann, NordÖR 2009, 229 (233), sowie die Stellungnahme des RA Ewer für den Schleswig-Holsteinischen Anwalt- und Notarverband e.V., Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 18/1713, S. 3 ff.

⁵ Vgl. BVerfGE 96, 345 (371).

⁶ Vgl. BVerfGE 96, 345 (368 f.).

Bedeutung“ abzielendes Annahmeverfahren vorgesehen sei. Diese Sicht dürfte die Bedeutung des Annahmeverfahrens gemäß § 93a BVerfGG zumindest überspitzt darstellen. Offenkundig zulässige und begründete Beschwerden werden danach wohl kaum zurückgewiesen. In diesen Fällen dürfte meist schon die grundsätzliche Bedeutung gemäß § 93a Abs. 2 Ziff. a BVerfGG gegeben, zumindest aber die Annahme zur Durchsetzung der von § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte gemäß § 93a Abs. 2 Ziff. b BVerfGG angezeigt sein.⁷ Die gegenteilige Auffassung interpretiert § 93a BVerfGG im Sinne eines Annahmeverfahrens wie beim US-amerikanischen Supreme Court, in dem das Gericht selbst die Auswahl seiner Fälle bestimmt. Ein solches Modell wird für die deutsche Situation zwar immer wieder diskutiert. Die fortlaufende Diskussion belegt aber gerade, dass die gegenwärtige Rechtslage noch eine andere ist. Die Behauptung, die „ganz überwiegende Anzahl von Verfassungsbeschwerden in Karlsruhe“ scheitere „ohne intensive inhaltliche Prüfung und Begründung“⁸, dürfte die wirklichen Gegebenheiten bestenfalls verzerrt wiedergeben. Der Schluss von der fehlenden Begründung zur fehlenden intensiven inhaltlichen Auseinandersetzung verfehlt die tatsächlichen internen Arbeitsprozesse des Gerichts. Geprüft wird stets. Entsprechend ist der sehr geringe Anteil erfolgreicher Verfassungsbeschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht nicht durch das Annahmeverfahren zu erklären.

Vor diesem Hintergrund lässt sich der primäre Anwendungsbereich einer spezifischen Landesverfassungsbeschwerde benennen: Für die Verfassungsbeschwerde bleibt vor allem dort Raum, wo die Verfassung sogenannte „überschießende“, das heißt über den Schutzstandard des Grundgesetzes hinausgehende, dort nicht zu findende Gewährleistungen enthält. Entsprechende eigenständige Gewährleistungen enthielten bereits vor der Verfassungsreform 2014 die Art. 6 Abs. 1 (Art. 5 Abs. 1 a.F.) und Art. 12 Abs. 4 (Art. 8 Abs. 4 a.F) der Landesverfassung. Neuhinzugekommen ist mit der Verfassungsreform 2014 zumindest noch das Benachteiligungsverbot beim Zugang zu Behörden gemäß Art. 14 Abs. 2 LVerf. Auch bezüglich dieser Bestimmungen ist zwar zu Recht darauf hingewiesen worden, dass eine fehlende Verfassungsbeschwerdemöglichkeit die genannten Grundrechte nicht gänzlich ungeschützt lässt, weil sie immerhin im Rahmen fachgerichtlicher Streitigkeiten geltend gemacht werden können.⁹ Aber über diese bereits bestehende Möglichkeit hinaus hätte hier eine Verfassungsbeschwerde einen echten eigenständigen Anwendungsbereich.

IV.

Wenn demnach der geplanten neuen Verfassungsbeschwerde entscheidende Bedeutung vorwiegend für die Grundrechte zukommt, die als sogenannte „überschießende“ Grundrechte rechtliche Gewährleistungen bieten, die nicht ebenso bereits durch das Grundgesetz abgedeckt werden, wird die Frage umso dringlicher, welche Bestimmungen der Landesverfassung diese Qualität echter subjektiver Verbürgungen besitzen und welche lediglich als objektive Staatszielbestimmungen zu lesen sind. Die grundlegenden Festlegungen hierzu sind im Rahmen der Diskussion der Verfassungsreform aus dem Jahr 2014 getroffen worden. Nicht ganz von der Hand zu weisen ist allerdings auch der Befund, dass der Entscheidung über

⁷ Vgl. so zu Recht bereits die Stellungnahme des RA Ewer für den Schleswig-Holsteinischen Anwalt- und Notarverband e.V., Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 18/1713, S.11.

⁸ So die Stellungnahme des Abgeordneten Burkhard Peters in der Plenardebatte, Plenarprotokoll der 31. Sitzung vom 13. Juni 2018, 19/31, S. 2211 f. (2212).

⁹ Vgl. den Abschlussbericht des Sonderausschusses Verfassungsreform v. 26. April 2013, SchIH LT-Drs. 18/2095, S. 56.

Zweifelsfälle mit der Einführung einer Verfassungsbeschwerde eine erhöhte praktische Bedeutung zukommt. Denn die Frage der Bestimmung als entweder überschießendes Grundrecht oder Staatszielbestimmung hätte nunmehr unmittelbare prozessuale Konsequenzen. Umgekehrt kann man dementsprechend fragen, ob die Ergebnisse der Diskussionen aus dem Jahr 2014, in denen zugleich eine Verfassungsbeschwerde ausdrücklich zurückgewiesen wurde, vor dem möglicherweise veränderten verfassungsprozessrechtlichen Hintergrund ohne weiteres übernommen werden können.

Nach den obigen Ausführungen zur grundsätzlichen Unabhängigkeit der materiellen subjektiven Rechte einerseits und der Möglichkeit zu ihrer Durchsetzung mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde sollte die Antwort klar sein: Von Verfassungs wegen spricht nichts gegen eine solche Übernahme. Das schließt allerdings wiederum eine weitergehende politische Diskussion vor dem etwaig veränderten verfassungsprozessrechtlichen Kontext nicht aus, sondern ein. Hier wie stets ist das Parlament der erste und wichtigste Interpret der Verfassung.



(Ino Augsberg)