



Lorenz-von-Stein-Institut | Olshausenstraße 40 | 24098 Kiel

An die
Vorsitzende des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Barbara Ostmeier
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Datum:	12. September 2018
Bearbeitung:	Prof. Dr. Utz Schliesky
Telefon:	+49(431) 988-1010
E-Mail:	utz.schliesky@landtag.ltsh.de

Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW - Entwurf eines Gesetzes zur Zulassung von Verfassungsbeschwerden, LT-Drs. 19/719

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
sehr geehrte Frau Schönfelder,

in der Anlage übersende ich Ihnen meine Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme darf ich mich bedanken. Selbstverständlich stehe ich für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Utz Schliesky



Datum:	12. September
Bearbeitung:	Prof. Dr. Utz Schliesky
Telefon:	+49 (431) 988-1010
E-Mail:	uschliesky@lvstein.uni-kiel.de

Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW

Entwurf eines Gesetzes zur Zulassung von Verfassungsbeschwerden,

LT-Drs. 19/719 vom 8. Mai 2018

I.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf, der neben einer Verfassungsänderung auch die konkretisierenden einfachgesetzlichen Änderungen des Gesetzes über das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht enthält, wird erneut ein Vorstoß unternommen, eine Landesverfassungsbeschwerde in Schleswig-Holstein einzuführen. Dieses Vorhaben ist verfassungspolitisch im Kontext der Verfassungsreform 2014 zu sehen, als der Sonderausschuss „Verfassungsreform“ die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde mit großer Mehrheit abgelehnt hatte¹. Der neuerliche Vorschlag, die Verfassungsbeschwerde in das Schleswig-Holsteinische Verfassungsprozessrecht einzuführen, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (II.), sollte rechts- und verfassungspolitisch aber wohlüberlegt sein (III.).

¹ S. dazu Niederschrift des Sonderausschusses „Verfassungsreform“, 18. WP, 4. Sitzung am 9. September 2013, S. 27; Niederschrift der Arbeitsgruppe des Sonderausschusses „Verfassungsreform“, 4. Sitzung am 21. Oktober 2013, S. 12; Niederschrift des Sonderausschusses „Verfassungsreform“, 18. WP, Klausurtagung am 24. März 2014, S. 31 (dort endgültige Ablehnung der Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde).



II.

Das Land Schleswig-Holstein hat als eigenständiger Verfassungsraum die Möglichkeit, für die eigenen Hoheitsakte ein eigenes Landesverfassungsgericht zu errichten, die entsprechenden Verfahrensarten vorzusehen und im Wege des einfachgesetzlichen Prozessrechts näher auszugestalten. Dieses Modell der eigenständigen Verfassungsräume betont auch das Bundesverfassungsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung: „In einem so betont föderativ gestalteten Staat wie der Bundesrepublik Deutschland stehen die Verfassungsräume des Bundes und der Länder grundsätzlich selbstständig nebeneinander. Entsprechendes gilt für die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder“². Dabei ist allerdings zu betonen, dass auch jetzt schon keine Rechtsschutzlücke hinsichtlich der Grundrechte des Grundgesetzes besteht, da das Bundesverfassungsgericht das Handeln aller Staatsorgane des Bundes und der Länder am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes zu messen hat, wie aus Art. 1 Abs. 3 GG bereits deutlich wird. Dies führt zu einer „Vollkontrolle des Handelns der Landesstaatsgewalt durch das Bundesverfassungsgericht“³. Die zusätzliche Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde führt in rechtlicher Hinsicht zu einer Doppelung des Rechtsschutzes, wenn nicht das Landesrecht ausdrücklich die Subsidiarität der Landesverfassungsbeschwerde anordnet, wie dies beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern oder dem Saarland geschehen ist⁴. So regelt § 90 Abs. 3 BVerfGG auch ausdrücklich, dass das Recht zur Erhebung der Landesverfassungsbeschwerde von der Möglichkeit einer Bundesverfassungsbeschwerde gegen denselben Akt der öffentlichen Gewalt des Landes unberührt bleibt.

Trotz der grundsätzlich getrennten Verfassungsräume ist das Landesverfassungsgericht aber bei seiner Prüfung nicht von dem Prüfungsmaßstab des Grundgesetzes befreit. Stellt sich beispielsweise heraus, dass eine Norm der Landesverfassung nicht mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht übereinstimmt, hat das Landesverfassungsgericht gem. Art. 100 Abs. 1 GG die Vorschrift dem

² BVerfGE 4, 178 (189); s. auch BVerfGE 36, 342 (357); 60, 175 (209).

³ So die Formulierung von *Oeter*, VVDStRL 66 (2007), S. 368.

⁴ Dazu näher *Schlaich/Koriath*, Das Bundesverfassungsgericht, 9. Aufl. 2012, Rn. 349 m.w.N.



Bundesverfassungsgericht vorzulegen. Zu beachten ist überdies, dass das Grundgesetz auch für die Bestimmung des Normgehalts der Grundrechte der Landesverfassung heranzuziehen ist⁵ - darauf ist bei den verfassungspolitischen Erwägungen noch einmal zurückzukommen. Und schließlich besteht gem. Art. 100 Abs. 3 GG auch die Verpflichtung zur Vorlage an das Bundesverfassungsgericht, wenn das Landesverfassungsgericht von der Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht oder ein anderes Landesverfassungsgericht abweichen will. Damit wird deutlich, dass es dem Grundgesetz um die Wahrung eines Mindestmaßes an Rechtseinheit für die Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland geht. Ob angesichts dieser bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben eine eigene Landesverfassungsbeschwerde immer zu wünschenswerten Ergebnissen führt, ist doch eher zweifelhaft, letztlich aber nicht mehr Gegenstand rechtlicher Erwägungen, sondern verfassungspolitischer Erwägungen.

III.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist recht weitgehend und enthält keine Beschränkungen der geplanten Landesverfassungsbeschwerde im Verhältnis zu der Bundesverfassungsbeschwerde, so dass aus Sicht der Rechtsschutzsuchenden ein Nebeneinander, vielleicht sogar ein Wettstreit der Verfassungsbeschwerden möglich ist. Darin liegt eine gewisse Gefahr für die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu Grundrechten in der Bundesrepublik Deutschland, die allerdings bereits jetzt hinsichtlich einiger Bundesländer besteht, die ohne Subsidiaritätsregelung oder sonstige Beschränkung Landesverfassungsbeschwerden zulassen. Angesichts des ggf. erforderlich werdenden Verfahrens nach Art. 100 Abs. 3 GG führt eine Landesverfassungsbeschwerde aber in jedem Fall zu einer Verkomplizierung der abschließenden Rechtsfindung bzw. maßgeblichen Auslegung der Landes- und Bundesgrundrechte. Gerade bei zentralen Bürger- und Menschenrechten ist ein solcher Zustand an sich weniger wünschenswert, zumal das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung die Schutzbereiche zugunsten der Grundrechtsträger in der Regel sehr weit interpretiert hat. Und gerade die in

⁵ *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, Rn. 350 m.w.N.



dem Gesetzentwurf offen gelassene Frage, inwieweit das Landesverfassungsgericht auch Akte der öffentlichen Gewalt auf der Grundlage von *Bundesrecht* beurteilen können soll, birgt viel Sprengstoff, wie etwa der seinerzeitige Streit über eine Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichtshofs bezüglich des Strafverfahrens und des Haftbefehls gegen Erich Honecker gezeigt hat⁶. Die Gefahr einer zunehmenden Partikularisierung mit möglichen negativen Folgen für das Verständnis, die Übersichtlichkeit und die Akzeptanz der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gerade in zentralen Bürgerrechtsfragen sollte jedenfalls nicht zu gering eingeschätzt werden.

Jedenfalls wird die Rechtssicherheit im Bundesstaat nicht gefördert. Auf der Grundlage ihrer hessischen Erfahrungen hat beispielsweise die Sachverständige im Sonderausschuss „Verfassungsreform“ in der 18. WP, Prof. Dr. Ute Sacksofsky betont, dass der Gewinn einer landesverfassungsgerichtlichen Durchsetzung von Bundesgrundrechten begrenzt sei. Und auch die Eigenständigkeit eines Bundeslandes wird durch das Vorhandensein der Verfassungsbeschwerdemöglichkeit nicht erhöht, da Unterschiede im staatlichen Selbstverständnis zwischen Ländern mit und ohne Verfassungsbeschwerde in der langjährigen Praxis der Bundesrepublik Deutschland nicht ersichtlich sind.

Verfassungspolitisch sind auch mögliche Probleme einer Kollision von Landesgrundrechten mit Bundesrecht zu bedenken. Diese Probleme treten regelmäßig eher selten auf, wenn die Landesgrundrechte mit den Bundesgrundrechten identisch sind, wie dies nach Art. 3 LVerf SH zumindest für den größten Teil der Landesgrundrechte der Fall ist. Schwierig wird es allerdings dann, wenn spezifische Landesgrundrechte einzelne Bevölkerungsgruppen bevorzugen und damit möglicherweise komplizierte Fragen der Vereinbarkeit dieser spezifischen Minderheitenrechte mit dem grundgesetzlichen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und den spezifischen Diskriminierungsverboten (Art. 3 Abs. 3 GG) entstehen. Die bislang fehlende Justiziabilität der spezifischen Landesgrundrechte für Minderheiten (Art. 6 LVerf SH), für Kinder und Jugendliche (Art. 10 LVerf SH) oder etwa auch der digitalen Grund-

⁶ BerlVerfGH, B. v. 12.01.1993, LVerfGE 1, 56 ff. = NJW 1993, 515 ff.; ausführlich dazu Zierlein, AöR 120 (1995), 205 ff.



rechte (Art. 14 Abs. 2 S. 2, Art. 15 LVerf SH) führt bislang auch dazu, dass diese schwierigen Vereinbarkeitsfragen vor Gericht nicht aufgeworfen worden sind. Dies würde sich vermutlich ändern.

Im Rahmen der Verfassungsreform 2014 wurde der Wille des Verfassungsgebers deutlich, dass keine Bevorzugung der Träger spezifisch schleswig-holsteinischer Grundrechte gewollt sei⁷. Diese Gefahr wird durch den im Gesetzentwurf genannten Maßstab „in seinen Grundrechten, grundrechtsgleichen Rechten oder staatsbürgerlichen Rechten“ umgangen. Wegen des Verweises in Art. 3 LVerf SH auf „die im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte“ entsteht dennoch eine Divergenz zu dem Grundrechtsschutz auf Grundgesetzebene, da keine (automatische) Geltung der durch Rechtsfortbildung des Bundesverfassungsgerichts entstandenen Grundrechte wie z.B. des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung oder des Rechts auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme eintritt. Hierfür wäre eine umfangreiche Rechtsprechungsarbeit des Landesverfassungsgerichts erforderlich, die angesichts der Fallkonstellation in anderen Bundesländern nur schwer zu erreichen sein wird oder allenfalls in vielen Jahren erst erreicht sein wird.

Gegen die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde, die zweifelsohne zu einer erheblichen zusätzlichen Arbeitsbelastung für das Landesverfassungsgericht und dementsprechend dem Erfordernis einer deutlich besseren Personalausstattung führen wird, wird regelmäßig das Kostenargument vorgebracht. Dies kann allerdings nicht überzeugen, da die Ausgestaltung des Rechtsstaates nun einmal eben Geld kostet. Sehr wohl lässt sich allerdings überlegen, ob das bestehende Rechtsschutzniveau durch die Möglichkeit der Bundesverfassungsbeschwerde nicht bereits hinreichend oder - angesichts des Verzichts auf das gezielte Nebeneinander - nicht vielleicht sogar besser ist. Jedenfalls ist die in der Begründung des Gesetzentwurfs angeführte Berufung auf die Landesverfas-

⁷ Deutlich etwa MdL Harms: „..., dass aus der Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde kein etwaiges Sonderrecht für die spezifisch in der Landesverfassung geschützten Minderheiten folgen dürfe.“ - Niederschrift des Sonderausschusses „Verfassungsreform“, 18. WP, Klausurtagung am 24. März 2014, S. 31.



sungsbeschwerde als „elementaren Teil der Demokratie“ unzutreffend; die Durchsetzung von Grundrechten ist eine Frage des Rechtsstaatsprinzips.

IV.

Nach allem bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den vorgelegten Gesetzentwurf. Wohl aber kann die Sinnhaftigkeit einer eigenen Landesverfassungsbeschwerde angesichts der dargelegten verfassungspolitischen Erwägungen doch als eher fraglich erscheinen. Der Landesverfassungsgeber ist demnach nicht an der Einführung einer eigenen Landesverfassungsbeschwerde gehindert, sollte bei deren Ausgestaltung aber eine sorgfältige und umfangreiche verfassungspolitische Folgenabwägung vornehmen.

Kiel, 12. September 2018

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Utz Schliesky', with a large, stylized flourish at the end.

Prof. Dr. Utz Schliesky