

Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht |
Brockdorff-Rantau-Straße 13 | 24837 Schleswig

Herrn
Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses
Jan Kürschner, MdL

Per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

28. November 2022

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Zulassung von Verfassungsbeschwerden
(LT-Drs. 20/71)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich danke Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Zulassung von Verfassungsbeschwerden (LT-Drs. 20/71). Ich erlaube mir, die wesentlichen Inhalte meiner Stellungnahme vorab knapp zusammenzufassen:

- Sollte eine politische Entscheidung zugunsten der Einführung einer Verfassungsbeschwerde fallen, müsste begründet werden, warum diese auf einige oder alle der ausdrücklich in der Landesverfassung benannten Rechte beschränkt werden soll, die inkorporierten Grundrechte der unmittelbaren Geltendmachung durch die Bürgerinnen und Bürger hingegen entzogen bleiben sollen (hierzu I.).
- Schon die Einführung einer – wie auch immer – begrenzten Verfassungsbeschwerde würde voraussichtlich nicht unerheblichen Mehraufwand und korrespondierenden Personalbedarf beim Landesverfassungsgericht auslösen. Jedenfalls die Einführung einer umfassenden Verfassungsbeschwerde müsste von einer grundlegenden Reform von Struktur und Ausstattung des Landesverfassungsgerichts begleitet werden (hierzu II.).
- Am vorliegenden Entwurf besteht – vorbehaltlich einer Klärung der grundsätzlichen Fragen – Anpassungs- und Ergänzungsbedarf (hierzu III.).

Die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde muss, sollte sie politisch gewünscht sein, verfassungs- wie einfachrechtlich und rechtsförmlich sehr gründlich vorbereitet sein. Ich bitte deshalb darum, im weiteren Verfahren erneut Gelegenheit zur Stellungnahme zu erhalten. Insoweit erlaube

ich mir den Hinweis, dass Änderungen am Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) grundsätzlich nur in Abstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht vorgenommen werden.

I. Zur Einführung einer (beschränkten) Landesverfassungsbeschwerde

1. Die Entscheidung über die Einführung einer Verfassungsbeschwerde in Schleswig-Holstein ist in erster Linie eine politische, die allein dem Landtag vorbehalten ist. Verfassungsrechtlich geboten ist die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde nicht.

Aus rein verfassungspolitischer Sicht würde die Einführung einer Verfassungsbeschwerde den schleswig-holsteinischen Verfassungsraum komplettieren. Die Verfassungsbeschwerde als außerordentlicher Rechtsbehelf trägt entscheidend zur Effektivierung von Landesgrundrechten bei, weil sie die Bürger in die Lage versetzt, „vor Ort“ eine verfassungsgerichtliche Kontrolle im Falle der behaupteten Verletzung eines Landesgrundrechts zu initiieren.¹ Ein Vorteil der Landesverfassungsbeschwerde gegenüber der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht dürfte ferner die regelmäßig deutlich kürzere Verfahrenszeit sein, vorausgesetzt das Landesverfassungsgericht wird angemessen ausgestattet. Dementsprechend haben mittlerweile fast alle Länder eine entsprechende Möglichkeit geschaffen, wenn auch teilweise unter Einschränkungen.²

2. Sollte politisch die Entscheidung zugunsten der Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde gefällt werden, müsste gründlich geprüft und abgewogen werden, welche Vorschriften der Landesverfassung überhaupt subjektive Rechte gewährleisten und ob diese für mit der Verfassungsbeschwerde rügefähig erklärt werden sollen. Hierzu einige Anmerkungen:

Art. 3 der Landesverfassung (LV) erklärt die im Grundgesetz festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte zum Bestandteil der Landesverfassung. Sie sind in Schleswig-Holstein unmittelbar geltendes Recht. Durch diese Rezeption wird originäres Landesverfassungsrecht geschaffen. Die so etablierten Landesgrundrechte schützen die jeweiligen Berechtigten neben den Bundesgrundrechten. Aus ihnen kann sich aufgrund der Selbstständigkeit des Schleswig-Holsteinischen Verfassungsraums zwar kein geringerer, aber doch ein gegenüber der Interpretation der Bundesgrundrechte erweiterter Freiheitsschutz für die Bürgerinnen und Bürger ergeben.³

¹ Vgl. Scheffczyk, LKV 2017, S. 392 (394 f.) m.w.N.

² Scheffczyk, LKV 2017, S. 392 (395).

³ Becker, in: Becker/Brüning/Ewer, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 3 Rn. 4.

Darüber hinaus enthält die Landesverfassung in Art. 4 Abs. 1,⁴ Art. 6 Abs. 1,⁵ Art. 6 Abs. 2 Satz 2,⁶ Art. 10 Abs. 3 Satz 2,⁷ Art. 12 Abs. 2, Art. 12 Abs. 4, Art. 12 Abs. 6⁸ und Art. 14 Abs. 2 Satz 2⁹ Vorschriften, die möglicherweise als Grundrechte, grundrechtsgleiche Rechte oder staatsbürgerliche Rechte ausgestaltet sind. Soweit der Rechtscharakter dieser Normen bislang ungeklärt ist, würden sie durch die Benennung als im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde beschwerdefähige Rechte unabhängig von ihrer genauen dogmatischen Einordnung jedenfalls als wehrfähige subjektive Verfassungsrechte anerkannt. Da die Gewährleistung dieser Rechte über das hinausgeht, was das Grundgesetz – jedenfalls ausdrücklich – schützt, würde der Grundrechtsschutz der Landesverfassung durch einen Rechtsbehelf zum Landesverfassungsgericht erweitert.

Bislang sieht der Entwurf nur die Benennung von Art. 6 Abs. 1 (Bekenntnis zu einer nationalen Minderheit), Art. 12 Abs. 2 (Aufnahme in die weiterführenden Schulen), Art. 12 Abs. 4 (Besuch einer Schule einer nationalen Minderheit), Art. 14 Abs. 2 Satz 2 (Diskriminierungsverbot beim Zugang zu Behörden und Gerichten) und Art. 4 Abs. 1 (Wahlrechtsgrundsätze) als beschwerdefähig vor. Sollte die grundsätzliche Entscheidung für die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde getroffen werden, müsste (politisch) ge- und erklärt werden, ob (und warum) nur eine Verletzung dieser aus dem Kanon potenzieller subjektiver Rechte herausgegriffenen Vorschriften der Landesverfassung mit der Verfassungsbeschwerde gerügt werden können soll. Es sollte im Ergebnis jedenfalls der Eindruck vermieden werden, dass eine Art „Minderheitenverfassungsbeschwerde“ geschaffen wird. Im Rahmen der Verfassungsreform 2014 war der Wille des Verfassungsgebers, Träger schleswig-holsteinischer Grundrechte nicht zu bevorzugen, noch deutlich geworden.¹⁰

Gleichermaßen müsste begründet werden, wodurch gerechtfertigt sein soll, die durch Art. 3 LV in die Landesverfassung inkorporierten Grundrechte nicht für mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbar zu erklären. Es handelt sich nicht um „Grundrechte zweiter Klasse“ und es bestehen, wie dargestellt, landesverfassungsrechtliche Interpretationsspielräume, die zu einem über das Grundgesetz hinausgehenden landesspezifischen Grundrechtsschutz auch in diesem Bereich führen können. Die mit der Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde beabsichtigte Effektivierung der Landesgrundrechte dürfte deshalb nur vollständig erreicht werden, wenn auch sämtliche dieser Grundrechte im Wege der Verfassungsbeschwerde durchgesetzt werden können. Anderenfalls

⁴ Schubert, in: Becker/Brüning/Ewer, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 4 Rn. 7 ff.

⁵ Bäcker, in: Becker/Brüning/Ewer, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 6 Rn. 10.

⁶ Bäcker, in: Becker/Brüning/Ewer, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 6 Rn. 27.

⁷ Schubert, in: Becker/Brüning/Ewer, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 10 Rn. 1, 23.

⁸ Bäcker, in: Becker/Brüning/Ewer, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 12 Rn. 4, 13, 20, 31, 39.

⁹ Schliesky, in: Becker/Brüning/Ewer, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 14 Rn. 50.er

¹⁰ So 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.

könnten weitergehende und ggf. sehr relevante Grundrechtsrügen ausschließlich beim Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden.

3. Wenn die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts nicht allein für landesspezifische, „überschießende“ Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte begründet wird, sollte erwogen werden, das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsbeschwerde zu ordnen. Insofern käme in Betracht gesetzlich anzuordnen, dass ein Verfahren beim Landesverfassungsgericht nicht zulässig ist bzw. unzulässig wird, wenn zum gleichen Gegenstand Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben wird (i. d. S. etwa § 55 Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg).

Zudem könnte eine solche Subsidiaritätsklausel ergänzt werden durch eine Regelung, die mit Ausnahme des Prozessrechts die Ausführung und Anwendung von Bundesrecht durch die öffentliche Gewalt des Landes von der Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts ausnimmt (i. d. S. etwa § 53 Abs. 2 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen).

II. Zu den Folgen der Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde für das Landesverfassungsgericht

Mit der Zuweisung der Zuständigkeit für die Entscheidung über Verfassungsbeschwerden an das Landesverfassungsgericht würde dort – je nach Ausgestaltung unterschiedlicher – organisatorischer und personeller Mehraufwand anfallen. Das dürfte – unabhängig vom Umfang der für beschwerdefähig erklärten Rechte – mit der gegenwärtigen Ausstattung nicht zu leisten sein.

Die Richterinnen und Richter des Landesverfassungsgerichts üben ihr Amt ehrenamtlich aus. Erhöhter Aufwand bei der Tätigkeit am Landesverfassungsgericht geht also zeitlich zu Lasten ihres Hauptamtes bzw. privaten Berufs oder ihrer Frei- und Familienzeit.

Das Landesverfassungsgericht hat außerdem kein ihm ausschließlich zugeordnetes Personal.¹¹ Ihm stehen derzeit zwei halbe Stellen für Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter im Wege der Abordnung zur Verfügung (vgl. § 12 Abs. 3 LVerfGG). Für Verwaltungsangelegenheiten greift es auf die Verwaltung des Oberverwaltungsgerichts zurück (vgl. § 12 Abs. 1 LVerfGG). Damit ist das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht auf den ersten Blick personell in etwa so ausgestattet wie das Hamburgische Verfassungsgericht (eine R1-Stelle, Zugriff auf die Verwaltung des OLG), das ebenfalls nicht über Individualverfassungsbeschwerden zu entscheiden hat. In Hamburg als Einheitsgemeinde gibt es aber auch keine kommunale Verfassungsbeschwerde. Diese Verfahrensart löst in Schleswig-Holstein jedoch regelmäßig – etwa im Hinblick auf die Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs oder der Konnexitätsklausel – erheblichen Aufwand aus.

¹¹ Kritisch dazu schon Blackstein, Das Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein, 2014, S. 67.

Damit wird erkennbar, dass die Ausstattung des Landesverfassungsgerichts bereits jetzt allenfalls als gerade ausreichend angesehen werden kann. Schon bei Einführung einer Verfassungsbeschwerde mit einer beschränkten Anzahl rügefähiger Rechte dürfte sich der Arbeitsanfall spürbar erhöhen, bei Einführung einer umfassenden Verfassungsbeschwerde vervielfachen. Das ergibt sich aus einem Vergleich mit der Ausstattung anderer Landesverfassungsgerichte in Ländern mit ansatzweise ähnlicher, abgesehen von Berlin aber stets niedrigerer Einwohnerzahl:

	Einwohner (in Mio.)	Ausgaben Haushalt 2022	Stellen
Berlin (umfassende Individualverfassungsbeschwerde)	3,68	890.000 ¹²	Laut Stellenplan 3x R1, 1x A14, 1x A13S, 1x E9a, 1x E8
Schleswig-Holstein (keine Individualverfassungsbeschwerde)	2,92	72.200 ¹³	keine eigenen Stellen , 2 mit 0,5 abgeordnete WiMi, für Verwaltungsaufgaben wird auf die Verwaltung des OVG zurückgegriffen
Brandenburg (umfassende Individualverfassungsbeschwerde)	2,54	836.000 ¹⁴	Laut Stellenplan 2x A14 (WiMis, 2023 wird nach telefonischer Auskunft eine Stelle auf A16 gehoben, um die Attraktivität zu erhöhen), 1x A13, 1x A7, 2x E9a
Sachsen-Anhalt (umfassende Individualverfassungsbeschwerde, aber Möglichkeit von Kammerentscheidungen)	2,17	490.600 ¹⁵	Laut Stellenplan 1x A13, 1x A9, 2x E5, 1x E4, nach telefonischer Auskunft derzeit außerdem 2 mit 0,75 und 0,2 abgeordnete WiMi, in der Vergangenheit bis zu 1,5 WiMi

¹² https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/haushaltsplan-2022-23/band02_2022_2023_epl-01-02-20-21-22.pdf

¹³ https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/H/haushalt_landeshaushalt/Downloads/HH2022/epl15.pdf?__blob=publicationFile&v=1

¹⁴ https://mdfe.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/14_Verfassungsgericht%20des%20Landes%20Brandenburg%202022.pdf

¹⁵ https://mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/Haushalt/HHPL_2022/Epl_11_Ministerium_fuer_Justiz_und_Verbraucherschutz.pdf und <https://verfassungsgericht.sachsen-anhalt.de/organisation-und-kontakt/>

Thüringen (umfassende Individualverfassungsbeschwerde, aber Möglichkeit von Ausschussentscheidungen)	2,11	560.600 ¹⁶	Laut Stellenplan 2x A16, 1x A9, 1x E6, 1x E4
Hamburg (keine Individualverfassungsbeschwerde, keine kommunale Verfassungsbeschwerde)	1,85	231.000 ¹⁷	Laut Stellenplan 1x R1, für Verwaltungsaufgaben wird laut telefonischer Auskunft auf die Verwaltung des OLG zurückgegriffen

Aus diesen Zahlen lässt sich ableiten, dass der personelle Mehrbedarf schon bei der Einführung einer Verfassungsbeschwerde mit einer beschränkten Anzahl an rügefähigen Rechten etwa eine Stelle eines wissenschaftlichen Mitarbeiters betragen dürfte. Auch der erhöhte Verwaltungsaufwand müsste abgebildet werden.

Sollte sich der (verfassungsändernde) Gesetzgeber im weiteren Verlauf entscheiden, eine umfassende Individualverfassungsbeschwerde einzuführen, wäre der damit verbundene Mehraufwand mit der derzeitigen Organisations- und Personalstruktur des Gerichts auf keinen Fall zu bewältigen. Eine solche Entscheidung müsste zwingend von einer grundlegenden Reform des Gerichts begleitet werden. Es müsste spätestens dann von der Organisationsstruktur des Oberverwaltungsgerichts gelöst werden, mit eigenen Planstellen für Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Verwaltungskräfte ausgestattet werden und einen eigenen, der neuen Rolle als Bürgergericht Rechnung tragenden Sitz erhalten.

III. Zu Einzelfragen des vorliegenden Entwurfs

Abgesehen von diesen noch ungeklärten grundsätzlichen Fragen weise ich bereits jetzt darauf hin, dass der vorliegende Entwurf einige Ungenauigkeiten aufweist und Fragen offenlässt, die im weiteren Gesetzgebungsverfahren beseitigt bzw. geklärt werden müssten. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende Punkte:

¹⁶ https://finanzen.thueringen.de/fileadmin/medien_tfm/Haushalt/2022/Einzelplan_12_-_Thueringer_Verfassungsgericht_-_2022.pdf

¹⁷ <https://www.hamburg.de/contentblob/14735982/ae48907829648d55f946e3733af59e40/data/1-01-1-1-buergerschaft-rh-vg-senat-und-personalamt.pdf>

- Der Entwurf sieht kein Annahmeverfahren und keine **Bildung von Kammern** für die Behandlung von Verfassungsbeschwerden vor. Das erscheint mit Blick auf die Beschränkung der rügefähigen Rechte auf die landesspezifischen Rechte vertretbar, jedenfalls dann, wenn die personelle Ausstattung des Gerichts angepasst wird. Bei Einführung einer umfassenden Verfassungsbeschwerde müssten diese Möglichkeiten aber intensiv diskutiert werden. Hierzu könnte dem Landesverfassungsgericht die näher auszugestaltende Möglichkeit eröffnet werden, über offensichtlich unbegründete oder offensichtlich unzulässige Verfassungsbeschwerden durch eine Kammer im schriftlichen Verfahren zu entscheiden (i. d. S. etwa § 34 des Gesetzes über den Thüringer Verfassungsgerichtshof).
- **Die Anordnung der Gesetzeskraft in § 29 Abs. 2 Satz 2 LVerfGG müsste auf die Nichtigerklärung von Gesetzen in Verfassungsbeschwerdeverfahren erstreckt werden („das gilt auch in den Fällen des § 3 Nr. 4 und Nr. 7“).**
- **In den Entwurf müsste eine § 32 Abs. 3 Satz 2 BVerfGG entsprechende Regelung zum Ausschluss des Widerspruchs gegen die Ablehnung des Erlasses einer einstweiligen Anordnung aufgenommen werden (§ 30 Abs. 3 LVerfGG). Sonst könnten Beschwerdeführer im Wege des Eilrechtsschutzes stets eine mündliche Verhandlung erzwingen, was § 59 Abs. 1 des Entwurfs konterkarieren würde.**
- Zu prüfen wäre, ob die Möglichkeit der **Erhebung einer Missbrauchsgebühr** (§ 33 Abs. 2 LVerfGG) im Verfahren der Verfassungsbeschwerde für anwendbar erklärt werden soll.
- Zu prüfen wäre auch, ob entsprechend § 34a Abs. 2 BVerfGG bei begründeten Verfassungsbeschwerden obligatorisch eine (teilweise) **Auslagenerstattung** vorgesehen werden soll. Das dürfte den Zugang zum Gericht erleichtern. Bisher „kann“ eine Auslagenerstattung auf Antrag erfolgen (§ 33 Abs. 4 LVerfGG).
- Zu prüfen wäre schließlich, ob für die Verfassungsbeschwerde (und ggf. andere Verfahrensarten) die Möglichkeit der **Bewilligung von Prozesskostenhilfe** ausdrücklich gesetzlich geregelt werden soll. Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz enthält keine entsprechende Vorschrift, das Bundesverfassungsgericht hat aber die §§ 114 ff. der Zivilprozessordnung für entsprechend anwendbar erklärt.¹⁸ Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts zu dieser Frage gibt es bislang nicht. Weil die entsprechende Anwendbarkeit einer Bundesnorm in einem landesrechtlich zu regelnden Verfahren schwieriger zu begründen sein dürfte, dürfte eine ausdrückliche Regelung im Landesverfassungsgerichtsgesetz vorzuziehen sein.
- Der Entwurf lehnt sich (mit Ausnahme des Annahmeverfahrens) im Wesentlichen an die **Regelungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes** an. Es könnte erwogen werden, das in der Begründung klarzustellen, um die Rezeption der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für den schleswig-holsteinischen Verfassungsraum zu eröffnen.

¹⁸ Vgl. nur Scheffczyk, in: BeckOK BVerfGG, § 34a Rn. 51 m.w.N. <1. Juni 2022>.

- In Art. 51 Abs. 2 Nr. 7 LV und § 3 Nr. 8 LVerfGG sollen die beschwerdefähigen Rechte als „Grundrechte“ bzw. in einem Fall als „grundrechtsgleiches Recht“ bezeichnet werden. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass die dogmatische Einordnung einiger Vorschriften der Landesverfassung unklar bzw. umstritten ist. Das Problem ließe sich durch folgende Formulierung umgehen: „die jeder mit der Behauptung erheben kann, durch ein Landesgesetz oder die öffentliche Gewalt in seinen Rechten nach Artikel 4 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 1 [...] verletzt zu sein“. Außerdem könnten die Wörter „durch ein Landesgesetz oder“ gestrichen werden, weil auch der Gesetzgeber „öffentliche Gewalt“ ist (vgl. Art. 16 Abs. 1 Satz 2 LV). Das würde auch Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG entsprechen.
- Die gleichen Erwägungen gelten auch für § 55 Abs. 1 LVerfGG. Hier heißt es jedoch auch, dass die Verfassungsbeschwerde „mit der Behauptung, durch ein Landesgesetz oder die öffentliche Verwaltung“ (nicht: Gewalt) in einem der genannten Rechte verletzt zu sein, erhoben werden kann. Dabei dürfte es sich um ein Redaktionsversehen handeln. Eine Beschränkung auf Legislativ- und Exekutivakte dürfte nicht beabsichtigt sein.
- In Art. 2 Nr. 3 des Entwurfs sollte es „Verfassungsbeschwerde“, nicht „Verfassungsbeschwerden“ heißen. Auch die meisten anderen Verfahrensarten, insbesondere die kommunale Verfassungsbeschwerde, sind in der Abschnittsüberschrift im Singular bezeichnet.
- In § 59 Abs. 3 des Entwurfs muss es „verweist es die Sache“ heißen, nicht „verweist er die Sache“.

Ich würde mich freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden. Für weitere Erläuterungen im Rahmen einer Anhörung stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Christoph Brüning