



1  
Neue Richtervereinigung  
Landesverband Schleswig-Holstein

Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern,  
Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.  
Non-Governmental Organization (NGO)

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 20/867

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Innen- und Rechtsausschuss

Der Vorsitzende

Per E-Mail:

innenausschuss@landtag.ltsh.de

im Februar 2023

**Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion des SSW:  
Entwurf eines Gesetzes zur Zulassung von Verfassungsbeschwerden, Drs. 20/71**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

sehr geehrte Mitglieder des Innen- und Rechtsausschusses,

gern nimmt die NRV noch die Gelegenheit wahr, zum o.g. Gesetzentwurf eine  
Stellungnahme abzugeben:

Zum 1. Mai 2008 hat das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht seine Arbeit  
aufgenommen. Passend dazu wurde die Landesverfassung um einen Art. 2a ergänzt mit  
dem Inhalt, dass die *im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland festgelegten  
Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte Bestandteil dieser Verfassung und unmittelbar  
geltendes Recht werden*.<sup>1</sup>

Damit wandelte sich die 1949 nur als vorübergehende Ordnung gedachte Landessatzung  
endgültig zu einer modernen Landesverfassung mit individuellen Abwehr-, Leistungs- und  
Teilhaberechten. Die Ergänzung der Verfassung rückte die Grundrechte und  
staatsbürgerlichen Rechte näher an ihre Träger und die staatlichen Organe des Landes  
näher an ihre Pflicht zum grundrechtskonformen Verhalten. Gleichzeitig wurde so das  
Prüfprogramm des Landesverfassungsgerichts in den bestehenden Verfahren der abstrakten  
und der konkreten Normenkontrolle maßgeblich erweitert, denn eine solche Kontrolle ohne

---

<sup>1</sup> GVOBl 2008, 149; seit Dezember 2014 als Art. 3 LV, GVOBl. 2014, 344.



den Prüfungsmaßstab der (Grund-)Rechte hätte keine nennenswerte Bedeutung gehabt.<sup>2</sup>

An die Einführung einer individuellen Verfassungsbeschwerde hat zu dieser Zeit jedoch niemand gedacht.<sup>3</sup> Und dieser wichtige Baustein fehlt noch immer.

## I.

Die jetzt vorgeschlagene Einführung einer individuellen Verfassungsbeschwerde beschränkt sich – und damit auch diese Stellungnahme – auf die Beschwerdefähigkeit bestimmter landesspezifischer Grundrechte und grundrechtsgleicher Rechte. Gerade sie würden dadurch einen völlig neuen Bedeutungsgehalt erfahren. Ihrem subjektiv-rechtlichen Charakter würde das notwendige verfahrensmäßige Pendant zur Seite gestellt, was wiederum das Verfassungsbewusstsein in der Bevölkerung und die Bedeutung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit stärken und damit letztlich die Verfassungsautonomie des Landes betonen wird.<sup>4</sup>

Die NRV hat schon gegenüber dem Sonderausschuss Verfassungsreform im Jahre 2013 für die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde votiert und den Bedarf aufgezeigt<sup>5</sup>: Bürgerinnen und Bürger dieses Landes sollten zumindest diejenigen Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte einklagen können, die sich als landesspezifische Rechte jenseits der Rezeptionsklausel in der Landesverfassung finden. Denn diese Rechte können weder vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden noch beim Landesverfassungsgericht, da eine diesbezügliche Zuständigkeit bislang nicht vorgesehen ist. Es bliebe ein allenfalls mittelbarer Grundrechtsschutz im Wege der Normenkontrolle, deren Initiierung von der Landesregierung oder aus dem Landtag heraus bzw. über den Weg einer Vorlage durch ein Fachgericht erfolgen muss. Dies sollte nach Auffassung des Sonderausschusses genügen. Er lehnte die Einführung als nicht sinnvoll ab, weil eine Rüge der Verletzung landesspezifischer Grundrechte kaum noch einen praktischen Anwendungsbereich hätte.<sup>6</sup>

Damit aber bleibt eine Lücke im Grundrechtsschutz. Das Land gibt seinen Bürger\*innen zwar spezielle eigene Rechte, macht sie – die Träger\*innen dieser Rechte – aber zu Zaungästen, sobald es um deren Verwirklichung geht. Dies wird verfassungsrechtlich zulässig sein, lässt

<sup>2</sup> Nordmann, „Rezipierte“ Grundrechte für Schleswig-Holstein, NordÖR 2009, 97.

<sup>3</sup> Blackstein, Das Landesverfassungsgericht von Schleswig-Holstein, Monographie 2014, S. 221.

<sup>4</sup> Blackstein, a.a.O. S. 222 f., 226; Backmann, Schleswig-Holsteinische Verfassungsbeschwerde, SchIHAnz, Sonderdruck März 2009, S. 1, 3 m.w.N.

<sup>5</sup> Umdr. 18/1720

<sup>6</sup> LT-Drs. 18/2095 S. 55 f.



sich verfassungspolitisch aber nicht sinnvoll rechtfertigen, denn die Möglichkeit eines Normenkontrollverfahrens bietet keinen adäquaten Ersatz. Zum einen, weil auf diesem Wege nur die Verletzung der Grundrechte durch ein Landesgesetz, nicht aber durch andere Akte der öffentlichen Gewalt geprüft wird. Zum anderen haben die eigentlichen Rechtsträger\*innen keinen Einfluss auf die Entscheidung eines antragsbefugten Dritten, ob dieser abstrakt gegen ein Gesetz vorgeht bzw. nur sehr wenig Einfluss auf die Entscheidung eines Fachgerichts, ob es im Rahmen eines konkreten Rechtsstreits die Entscheidung des Verfassungsgerichts einholt.

Auch das vom Sonderausschuss in seinem Abschlussbericht aufgeführte Argument, dass diese Verfassungsbeschwerde kaum einen praktischen Anwendungsbereich hätte, will heute nicht mehr überzeugen. Sollte dem wirklich so sein, würde das Landesverfassungsgericht jedenfalls auch nicht sonderlich belastet, hätte im Einzelfall aber doch die Möglichkeit, die landeseigenen (Grund-)Rechte zu konturieren. Unerwähnt bleibt, dass es auch andere Zuständigkeiten gibt, die wenig nachgefragt werden, deren Gegebenheit deshalb aber nicht in Frage gestellt wird.<sup>7</sup>

Im Übrigen war die Diskussionsgrundlage im Sonderausschuss eine andere als heute. Man ging zu dem Zeitpunkt von drei relevanten landeseigenen Verfassungsrechten aus und fürchtete das Signal auszusenden, dass man für bestimmte Gruppen ein „Sonderrecht“ einführe.<sup>8</sup> Mit der Verfassungsreform 2014 sind jedoch neue Rechte hinzugekommen. Je mehr dieser Rechte mittels Verfassungsbeschwerde wehrfähig würden, desto eher ließe sich der Eindruck vermeiden, dass eine Art „Minderheitenverfassungsbeschwerde“ geschaffen werden soll.<sup>9</sup>

## II.

Gerade deshalb fragt sich, weshalb der vorliegende Gesetzentwurf auf die Verfassungsrechte des Art. 4 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1, Art. 12 Abs. 2 und 4 sowie Art. 14 Abs. 2 Satz 2 LV beschränkt ist. Die Landesverfassung enthält heute weitere Gewährleistungen, die nicht nur als Staatszielbestimmung anzusehen sind, sondern denen augenscheinlich ein subjektiv-rechtlicher Charakter zukommen soll:

- Am auffälligsten ist dies bei Art. 10 Abs. 3 LV, der Kinder und Jugendliche ausdrücklich

<sup>7</sup> wie die Nichtanerkennungsbeschwerde einer Partei oder die Verfahren im Zusammenhang mit Volksbegehren und Volksentscheiden, so schon Flor, Umdr. 19/1283.

<sup>8</sup> MdL Herdejürgen, Sonderausschuss „Verfassungsreform“, Ausschuss-Prot. 18-005\_11-13 v. 04.11.2013, S. 12 und MdL Harms, Niederschrift Sonderausschuss „Verfassungsreform“, Klausurtagung v. 24.03.2014, S. 31.

<sup>9</sup> so auch die Bedenken bei Brüning, Umdr. 20/435.



als „Träger von Rechten“ bezeichnet und ihnen ein „Recht auf gewaltfreie Erziehung, auf Bildung, auf soziale Sicherheit und auf die Förderung ihrer Entwicklung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten“ gibt.<sup>10</sup>

- Ähnlich deutlich ist in Art. 6 Abs. 2 Satz 2 LV die Rede von einem „Anspruch“ der nationalen dänischen Minderheit, der Minderheit der deutschen Sinti und Roma und der friesischen Volksgruppe „auf Schutz und Förderung“.<sup>11</sup>
- Art. 5 LV flankiert das passive Wahlrecht und formuliert für den Fall der Kandidatur für einen Sitz in einer Volksvertretung subjektiv geprägte Leistungs- und Abwehrrechte.<sup>12</sup>
- Art. 14 Abs. 1 LV formuliert u.a. eine vom Land zu gewährleistende „Teilhabe“ der Bürgerinnen und Bürger an den von ihm zu schützenden digitalen Basisdiensten. Obwohl im Gesetzentwurf als Staatszielbestimmung zwecks Gewährleistung der kontinuierlichen Verbreiterung digitaler Angebote des Landes formuliert,<sup>13</sup> lassen sich die Bürgerinnen und Bürger unzweideutig als Adressaten verstehen.<sup>14</sup>

Warum sie ausgespart sind, ergibt sich aus der Gesetzesbegründung nicht.

### III.

So oder so stellt sich die weitere Frage, ob die einklagbaren Rechte in einem neuen Art. 51 Abs. 2 Nr. 7 LV einzeln benannt werden oder ob man sich auf eine allgemeinere Formulierung einigt. Letzteres hätte den Vorteil, dass den Bürger\*innen Schleswig-Holsteins die Möglichkeit gegeben würde, die Rechte, die ihnen von Verfassungen wegen gewährt werden, sämtlich selbst geltend zu machen. Dem Landesverfassungsgericht bleibe es dann überlassen, den Charakter des geltend gemachten Rechts zu ermitteln und zu bestimmen. Ergibt sich dieser nicht ohne Weiteres aus der Verfassung oder den Materialien, scheint es aber angebracht, dass der Verfassungsgeber selbst eine entsprechende Bestimmung „nachreicht“, indem er die Verfassungsrechte explizit benennt, sie auf diese Weise selbst als wehrfähig charakterisiert und sie, nunmehr ausgestattet mit dem zugehörigen Rechtsschutz, überhaupt erst in den Rang subjektiver (Grund-)Rechte erhebt.<sup>15</sup> Allen voran steht ihm dies als Souverän zu. So handhabt es auch der Bund in Art. 93 Abs. 1

<sup>10</sup> für einen immerhin begrenzten Grundrechtscharakter Schubert in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Handkom., 1. Aufl. 2021, Art. 10 Rn. 24 ff.

<sup>11</sup> Deshalb für einen Grundrechtscharakter Bäcker in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Handkom., 1. Aufl. 2021, Art. 6 Rn. 12, 27.

<sup>12</sup> Waack in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Handkom., 1. Aufl. 2021, Art. 5 Rn. 1.

<sup>13</sup> LT-Drs. 18/2115 S. 20

<sup>14</sup> Vgl. Schliesky in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Handkom., 1. Aufl. 2021, Art. 14 Rn. 27.

<sup>15</sup> So jdf. Ipsen, Eine Verfassungsbeschwerde für Niedersachsen!, NdsVBl. 1998, 130.



Nr. 4a GG und so erscheint es auch uns vorzugswürdig.

#### IV.

Der mit Einführung der Individualverfassungsbeschwerde einhergehende verfassungspolitische Zugewinn ist sicher nicht umsonst zu haben, dürfte sein Geld aber auch wert sein. Dabei wird sich die Mehrbelastung für das Gericht und eine damit einhergehende Mehrbelastung des Landeshaushalts absehbar in einem übersichtlichen Rahmen halten, solange man sich auf die landeseigenen (Grund-)Rechte beschränkt. Eine ehrenamtliche Tätigkeit der Richter\*innen wird auf jeden Fall weiterhin möglich sein. Selbst eine Erhöhung der Arbeitskraft wissenschaftlicher Mitarbeiter\*innen und der Servicekräfte scheint nicht zwingend; dies könnte aber zu gegebener Zeit überprüft und bedarfsgerecht angepasst werden:

Der amtierende Präsident des Landesverfassungsgerichts nimmt an, dass der personelle Mehrbedarf etwa eine Stelle eines wissenschaftlichen Mitarbeiters betrage.<sup>16</sup> Für das Oberverwaltungsgericht, das gegenwärtig sowohl die sachlichen als auch im Wesentlichen die personellen Ressourcen im nicht-richterlichen Bereich stellt, meint auch dessen Präsidentin, dass die zu erwartende Mehrbelastung eine nur moderate wäre.<sup>17</sup> Der ehemalige Präsident des Landesverfassungsgerichts wurde in der vergangenen Legislaturperiode sogar mit der Aussage zitiert, dass er bei Einführung einer solchen Verfassungsbeschwerde mit „keinerlei zusätzlichen Kosten“ rechne und dass die Mehrbelastung „mit den bestehenden Mitteln zu bewältigen“ sei.<sup>18</sup>

#### V.

Schließlich kann der Gesetzgeber auch eine entsprechende Gestaltung des Verfahrens Einfluss auf die Höhe der Arbeitsbelastung des Gerichtes nehmen. So könnte – ungeachtet des tatsächlich zu erwartenden Zuwachses an Verfahren – im Landesverfassungsgerichtsgesetz vorgesehen werden, dass das Gericht eine oder mehrere Kammern berufen kann (besetzt mit drei Richter\*innen, vgl. § 15a BVerfGG) und festgelegt werden, in welchen Verfahrensarten welche Entscheidungen durch eine solche Kammer getroffen werden. Auf jeden Fall bedarf nicht jede unzulässige oder offensichtlich unbegründete Beschwerde einer Entscheidung durch sämtliche Mitglieder des Gerichts.

Zu weiteren verfahrensmäßigen Fragen, die im Landesverfassungsgerichts zu regeln sind,

---

<sup>16</sup> Umdr. 20/435

<sup>17</sup> Umdr. 20/251

<sup>18</sup> so MdL Harms im Innen- und Rechtsausschuss am 24.10.2018, Dok. 19-042\_10-18 S. 14.



Neue Richtervereinigung  
Landesverband Schleswig-Holstein

Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern,  
Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.  
Non-Governmental Organization (NGO)

können wir uns den Ausführungen und Empfehlungen des Präsidenten des Landesverfassungsgerichts<sup>19</sup> anschließen.

Mit freundlichen Grüßen

- für den Sprecherrat der NRV -

Michael Burmeister  
(.ErsterSprecher)

Christine Nordmann  
(Ri'in am OVG)

---

<sup>19</sup> Umdr. 20/435, dort unter III. Zu Einzelfragen des vorliegenden Entwurfs.