

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Institut für Öffentliches Wirtschaftsrecht

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften

Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning

- Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts -



Prof. Dr. Christoph Brüning · Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel · Leibnizstraße 2 · 24118 Kiel

An den Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn MdL Jan Kürschner
Schleswig-Holsteinischer Landtag
- per E-Mail -

Adresse: Leibnizstr. 2, 24118 Kiel
Telefon: 0431 880-4540
Telefax: 0431 880-4582
Durchwahl: 0431 880-1505
E-Mail: lsbruening@law.uni-kiel.de
Homepage: <https://www.uni-kiel.de/de/person/bruening-christoph-47797>

Datum: 29. Januar 2026

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/6022

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und SSW
– [Drucksache 20/3684](#)

Änderungsantrag der Fraktion der SPD – [Drucksache 20/3706](#)

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – [Drucksache 20/3690](#)

Entwurf eines Gesetzes zur Zulassung von Verfassungsbeschwerden

Gesetzentwurf der Fraktion des SSW – [Drucksache 20/71](#)

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend erhalten Sie meine, unter Mitarbeit von wiss. Mit. Dr. Asad Yasin verfasste, Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf. Für die Gelegenheit zur Äußerung im Rahmen der parlamentarischen Beratung danke ich Ihnen. Ich würden mich freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden. Sollte weiterer Anhörungsbedarf bestehen, stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Christoph Brüning

I. Zum Gesetzesentwurf im Allgemeinen

1. Zu den Funktionen einer Verfassung

Verfassungsnormen dienen primär der Legitimation und Begrenzung von Hoheitsgewalt sowie der grundlegenden Gestaltung des gemeinsamen Zusammenlebens. Die Verfassung setzt Recht mit zwingendem Charakter und sollte daher kein Ort sein, an dem politische Zielvorstellungen und Absichtserklärungen proklamiert werden, die gesetzgeberisch auch ohne ausdrückliche Verfassungsnormierung verfolgt werden können. Überdies ist an die „notwendige[...] Einsicht“ zu erinnern, „dass soziale Versprechungen unter dem Vorbehalt der realen Einlösbarkeit stehen müssen, um nicht auf der Ebene des Verfassungstextes Erwartungen zu erwecken, deren Erfüllung die Politik bei der Umsetzung schuldig bleiben müsste.“¹

Damit ist nichts für oder gegen die vorgeschlagenen Sachaussagen gesagt, sondern lediglich darauf aufmerksam gemacht, dass alle beabsichtigten Änderungen – jedenfalls der Intention der Fraktionen nach – nicht als Grundrechte, sondern als Staatsziele ausgestaltet sind. Dies soll auch dort gelten, wo wie im Falle des Entwurfs von Art. 9 Abs. 2 die Etablierung eines Grundrechts im Wortlaut angelegt ist. Konsequent wäre demgegenüber eine Fassung als Grundrecht, das mit der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde rechtsschutzhfähig gestellt wird.

So bleibt es dabei, dass mit den meisten Änderungen zwar materielle Abwägungsbelange in den Verfassungsrang erhoben werden, aber weiterhin der gesetzlichen Ausgestaltung und Konkretisierung bedürfen. Insoweit ist zu bedenken, dass dem Gesetzgeber nicht nur der Zugriff auf das zusteht, was die Verfassung ausdrücklich erlaubt, sondern vielmehr auf alles, was die Verfassung nicht verbietet. Dass die Felder der beabsichtigten Neuregelungen bisher als ungenügend bestellt angesehen werden, liegt also nicht an einer defizitären Landesverfassung. Vielmehr dürften die Gründe darin liegen, dass andere Aufgaben praktisch vordringlicher erschienen sind oder notwendige finanzielle Ressourcen anders eingesetzt worden sind.

2. Zur Terminologie: Staatszwecke, Staatsziele, Staatsaufgaben

Hinzuweisen ist auf den uneinheitlichen Sprachgebrauch der Begriffe „Staatszwecke“, „Staatsaufgaben“ und „Staatsziele“, der nicht zwingend einer juristischen Terminologie entspricht.

Die Begriffe „Staatszwecke“ und „Staatsziele“ weisen nach wohl herrschender Ansicht über das Verfassungsrecht hinaus in die Staatslehre, aber auch die Staatsphilosophie. Die philosophische Lehre vom „Staatszweck“ führt auf fundamentale Fragen nach dem

¹ Schwarz, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Aufl. 2022, § 20 Rn. 36.

Sein und der Sinnbestimmung des Staates zurück; Staatszwecke dienen der Auslegung und Weiterentwicklung des einfachen Rechts. Sie geben eine grundsätzliche Richtung für staatliches Handeln vor, aber keine Details. Demgegenüber stellen „Staatsziele“ eine staatstheoretische Kategorie dar, die ihren verfassungsrechtlichen Niederschlag in Staatszielbestimmungen finden. „Staatsaufgaben“ sind u. a. aus Staatszielen abzuleiten, aber zumeist weniger abstrakt als diese.²

3. Zur Rechtsnatur der Neuregelungen

Nach Auffassung der Parlamentarier und Parlamentarierinnen, die den Entwurf der Verfassungsänderung eingebracht haben, werden damit keine Grundrechte bzw. grundrechtsgleichen durchsetzbaren Rechte geschaffen. Vielmehr soll es sich bei den einzufügenden Regelungen durchweg um Staatszielbestimmungen handeln (vgl. die Aussagen: „Schutz vor Antisemitismus, Rassismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, das Diskriminierungsverbot aufgrund sexueller Identität, das Bekenntnis zu angemessenem und bezahlbarem Wohnraum sowie die Errichtung und den Erhalt einer angemessenen Infrastruktur als neue Staatsziele“³; „Wichtige Staatsziele wie das Kindeswohl, die Pflege, der Arten-, Umwelt- und Klimaschutz oder auch der Sport werden durch entsprechende Formulierungen gestärkt“⁴; „Schutz vor Antisemitismus und der angemessene und bezahlbare Wohnraum bei den Staatszielen“⁵; „Staatsziel der Schaffung und Erhaltung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum“⁶).

Für die verfassungsrechtliche Interpretation der Normen ist zuvörderst auf Wortlaut, Sinn und Zweck sowie Systematik und ggf. unterstützend den Willen des Verfassungsgebers abzustellen. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Formulierungen des neu entworfenen Art. 9 Abs. 2 („Niemand darf wegen seiner sexuellen Identität benachteiligt oder bevorzugt werden“) sowie des Art. 10 Abs. 2 S. 2 zu Kindern und Jugendlichen („Hierbei sind sie in angemessener Weise zu beteiligen und ihre Meinung ist in einer ihrem Alter und Reifegrad entsprechenden Weise einzubeziehen“) Gehalte eines subjektiv-öffentlichen Rechts aufweisen.

Insbesondere bei den vorgeschlagenen Staatszielbestimmungen mit deutlich sozialer Prägung stellen sich die Unterschiede zu sozialen Grundrechten mit einer leistungsrechtlichen Konnotation als fließend dar. Nach der sog. Schutznormtheorie wird zur

² Zum Ganzen beispielhaft *Bull/Mehde*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, Rn. 353 ff. zur Abgrenzung von „Staatszwecken“, „Staatszielen“ und „Staatsaufgaben“ mit zahlreichen Nachweisen.

³ MdL *Koch*, Plenarprotokoll 20/100, S. 7516.

⁴ MdL *Vogt*, Plenarprotokoll 20/100, S. 7517.

⁵ MdL *Vogt*, Plenarprotokoll 20/100, S. 7518.

⁶ MdL *Midyatli*, Plenarprotokoll 20/100, S. 7521.

Begründung eines subjektiven Rechts aus einer Norm des objektiven Rechts verlangt, dass sie geeignet ist, entweder unmittelbar oder durch Vermittlung eines von der Norm mit Rechtswirkungen ausgestatteten Aktes eine Rechtsposition des Einzelnen zu begründen.⁷ Soweit in qualifizierter und zugleich individualisierter Weise erkennbar schutzwürdige Interessen Einzelner inmitten stehen, darf von der Rechtsqualität eines subjektiven Rechtssatzes ausgegangen werden.⁸ Vor diesem Hintergrund kann in dem neu entworfenen Art. 9 Abs. 2 auch in Gegenüberstellung mit der bundesverfassungsrechtlichen Gewährleistung insbesondere des Art. 3 Abs. 3 GG ein Gleichheitsrecht, in dem Entwurf zu Art. 10 Abs. 2 S. 2 ein Teilhaberecht erblickt werden, auch wenn zu letzterem in Satz 3 die einfachgesetzliche Ausgestaltung vorbehalten bleibt.⁹

4. Zur Wirkung von Staatszielbestimmungen

Bei Staatszielbestimmungen handelt es sich nach der weiterhin gültigen Definition der von der Bundesregierung 1981 eingesetzten Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Grundgesetzaufträge“, um „Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften. Im Regelfall wendet sich eine Staatszielbestimmung an den Gesetzgeber, ohne dass damit ausgeschlossen sein muss, dass die Norm auch eine Auslegungsrichtlinie für Exekutive und Rechtsprechung ist. Eine Staatszielbestimmung überlässt es der politischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, in welcher Weise und zu welchem Zeitpunkt er die ihm eingeschärzte Staatsaufgabe durch Gesetz erfüllt und dabei etwa auch Ansprüche einzelner auf öffentliche Leistungen oder gegen Dritte entstehen lässt“.¹⁰ Entsprechend wird auch in der Literatur formuliert, Staatsziele seien „Rechtsprinzipien und formulieren als unmittelbar geltendes verbindliches Verfassungsrecht abstrakte programmatische Vorgaben, die der Staat umzusetzen hat, wobei ihm indes ein weiter politischer Gestaltungsspielraum hinsichtlich des „Wie“ der Umsetzung zukommt; entscheidend – und ihrem Charakter als Optimierungsgeboten entsprechend – ist, dass Staatsziele durch Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung so gut wie möglich rechtlich und faktisch verwirklicht werden, ohne dass indes

⁷ Etwa BVerfGE 51, 193 (211).

⁸ So schon BVerwG NJW 1978, 62 (64).

⁹ Laut der Gesetzesbegründung in Drs. 20/3684, S. 7 kann dies im Detail nur einfachgesetzlich gewährleistet werden.

¹⁰ Bundesminister des Inneren/Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Bericht der Sachverständigen-Kommision 1983, S. 21; ebenso im Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 05.11.1993, BT-Drs. XII/6000, S. 77.

den Staatszielen a priori ein Vorrang gegenüber anderen Verfassungsprinzipien oder verfassungsrechtlichen Grundaussagen zukommt.“¹¹

Staatszielbestimmungen sind damit vor allem rahmensexzende Direktiven für den Gesetzgeber;¹² daneben dienen sie Verwaltung und Rechtsprechung als Auslegungshilfen in der Anwendung des einfachen Rechts. Auch in der Abwägung gegenüber anderen Rechtsgütern, darunter auch Grundrechten, können Staatsziele ihr Gewicht entfalten. Für den Einzelnen bzw. die einzelne Person stellen Staatsziele keine einklagbaren subjektiv-öffentlichen Rechte dar; Adressaten der Staatsziele sind allein die staatlichen Einheiten.

Allerdings zeichnen sich Staatsziele oftmals dadurch aus, dass sie sich als lediglich appellative Normen zur Verwirklichung einer an sich noch nicht justizierbaren politischen Programmatik erweisen. Dadurch tragen sie die Gefahr in sich, die notwendige Offenheit des demokratisch legitimierten politischen Prozesses zu verengen und zugleich das politische Ermessen des Parlaments verfassungsrechtlich zu determinieren.¹³ „Diese Vielzahl landesverfassungsrechtlicher Verheißen und Proklamationen mit diffusen normativen Gehalt, deren Erfüllung und Justizierbarkeit umgekehrt proportional zur Beredsamkeit der Verfassungstexte sein dürfte, bringt nicht nur die Gefahr unerfüllter Erwartungen mit sich; sie erweist sich als Eingrenzung gesellschaftlicher Offenheit, sie beschränkt die politische Gestaltungsfreiheit im demokratischen Prozess durch die Verlagerung der parlamentarischen Prärogative auf eine nachgelagerte verfassungsgerichtliche Kontrolle und versucht damit letzten Endes, durch die Festschreibung von politischen Zielvorgaben und Programminhalten bestimmte Ordnungsaussagen zur Gesellschaftsstruktur zu treffen, die aber einem Wandel unterliegt, der auch nicht durch die verfassungsrechtliche Normierung politischer Utopien und nicht justizierbarer Programmsätze aufzuhalten ist.“¹⁴

II. Zu den Änderungsvorschlägen im Einzelnen

1. Drucksache 20/3684

Präambel

Die Einfügung der „natürlichen Grundlagen des Lebens“ in die Präambel der Verfassung kann im Streitfall bei der Auslegung unbestimmter Verfassungsfragen helfen. Die Präambel besitzt zumindest eingeschränkte rechtliche Verbindlichkeit, die in Gestalt

¹¹ Schwarz, in: Stern/Sodan/Möstl (Fn. 1), § 20 Rn. 14 mwN.

¹² So etwa Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2014, § 265 Rn. 43.

¹³ Vgl. auch Art. 3 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt: „Die nachfolgenden Staatsziele verpflichten das Land, sie nach Kräften anzustreben und sein Handeln daran auszurichten.“

¹⁴ Schwarz, in: Stern/Sodan/Möstl (Fn. 1), § 20 Rn. 14 mwN.

¹⁴ Schwarz, in: Stern/Sodan/Möstl (Fn. 1), § 20 Rn. 34 f.

von Leitlinien für die Verfassungsinterpretation, Auslegungsdirektiven für andere Verfassungsbestimmungen, Rechtspflichten für Staatsorgane oder Transformationspunkten für vorverfassungsrechtliche Staatszwecke zum Ausdruck kommt.¹⁵

Vor dem Hintergrund der auch bundesverfassungsrechtlichen Bindung des Landes an Art. 20a GG¹⁶ dürfte diese Auslegungshilfe indes nur in einem eingeschränkten Bereich eine eigene Wirkmacht entfalten.

Art. 6a Schutz vor Antisemitismus, Rassismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit

Diese Norm dürfte vor dem Hintergrund des Art. 3 GG, insbesondere dessen Absatz 3, der mit den absoluten Diskriminierungsverboten bereits umfassenden Diskriminierungsschutz auch in den nunmehr beabsichtigten Kategorien von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit gewährleistet, nur beschränkt eigene Wirkmacht enthalten.

Art. 8 Schutz und Förderung pflegebedürftiger Menschen und pflegender Angehöriger

Diese Bestimmungen findet kein direktes Pendant in der bundesstaatlichen Verfassung, sodass eine entsprechende Staatszielbestimmung zur Begründung von diesbezüglichen landesstaatlichen Verfassungsaufgaben bei entsprechendem politischen Willen angängig ist. Nichtsdestotrotz bedarf es zur Wahrnehmung einer stärkeren Förderung des genannten Personenkreises keines Verfassungsauftrages.

Die Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens in Satz 2 der Vorschrift dürfte vor dem Hintergrund des Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG als Individualgrundrecht, aber auch als Staatsstrukturprinzip (vgl. Art. 79 Abs. 3 GG), das über das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG als Grundpfeiler des Rechtsstaats auch die Länder bindet, auch für Menschen außerhalb der benannten Gruppen verfassungsrechtlich geboten sein.

Art. 9 Abs. 2 Sexuelle Identität

Hier gilt das zu den absoluten Diskriminierungsverboten des Grundgesetzes Ausgeführt entsprechend, zumindest in Bezug auf die Geschlechtsidentität und den Geschlechtsausdruck, welcher bereits von Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG erfasst wird. Dabei bleibt jedoch auf Grundlage der Gesetzesbegründung¹⁷ unklar, ob der Begriff nicht eher die sexuellen Orientierung beschreibt.

¹⁵ So Schliesky, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein – Handkommentar, 2021, Präambel Rn. 13.

¹⁶ Murswieck, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 20a Rn. 57 mwN.

¹⁷ Drs. 20/3684, S. 6.

Wie oben bereits erwähnt¹⁸, legt der Wortlaut der Norm ein subjektiv-öffentliches Recht in Form eines Gleichheitsgrundrechts nahe.

Art. 10 Abs. 2 Berücksichtigung des Kindeswohls

Insbesondere vor dem Hintergrund der noch immer andauernden Diskussion der Einfügung von Kinderrechten in das Grundgesetz setzte die Neuregelung einen Akzent, der bisher wohl nur einfachgesetzlich kodifiziert war (vgl. etwa § 8a SGB VIII).

Hier gilt, wie oben bereits erwähnt¹⁹, dass der Wortlaut der Norm ein subjektiv-öffentliches Recht in Form eines Teilhaberechts insinuiert. Obwohl die nähere Ausgestaltung gemäß Satz 3 der neuen Vorschrift dem einfachen Gesetz vorbehalten bleiben soll, dürfte eine verfassungsrechtliche Prüfung diese einfachgesetzlichen Regelungen am Maßstab der landesverfassungsrechtlichen Vorgabe messen.

Art. 11 Schutz des Klimas sowie der Artenvielfalt

Bereits in der bundesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass Art. 20a GG mit der Formulierung „die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere“ auch Klima- und Artenschutz umfasst.²⁰ Zwar kann das Bundesrecht keine Deutungshoheit für landesrechtlich verwandte Begriffe erlangen; Gründe für eine anderslau- tende Auslegung sind jedoch nicht ersichtlich.

Art. 11a Wohnen

Die nun verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates zur Schaffung und Erhaltung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum dürfte trotz politisch dringlicher Agenda die praktischen Probleme in diesem Bereich nicht lösen. Staatsziele können den Gesetzgeber lediglich zu Mindestaktivitäten verpflichten. Sollte der politische Wille bestehen, einschlägige gesetzgeberische Maßnahmen einer landesverfassungsge- richtlichen Prüfung unterziehen zu können, ist dafür ein neuer Maßstab gesetzt.

Art. 12a Infrastruktur

Ähnlich verhält es sich mit der verfassungsrechtlichen Vorgabe zur Gewährleistung der Errichtung und des Erhalts einer angemessenen Infrastruktur. So wie beim Thema

¹⁸ Siehe I. 3.

¹⁹ Siehe I. 3.

²⁰ Exemplarisch für Klimaschutz: BVerfGE 157, 30 – 2. Leitsatz; für die biologische Vielfalt von Tierarten: BVerfGE 128, 1 (37). Aus der Literatur etwa: Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 20a GG Rn. 32 ff.

Wohnen wäre für eine tatsächliche Behebung bestehender Probleme die Schaffung einfachgesetzlicher Vorgaben für staatliche Unternehmungen in diesem Bereich zielführender – und auch ohne Verfassungsänderung ohne weiteres zulässig.

Art. 13 Abs. 4 Schutz und Förderung von Kultur

Ein Schutz- und Förderungsauftrag des kulturellen Erbes auch der genannten Minderheiten nun auf Ebene des Verfassungsrechts dürfte in der Ausgestaltung einer Staatszielbestimmungen den genannten Kreisen wenig weiterhelfen. Immerhin ist denkbar, dass verfassungsgerichtliche Prüfungen staatliche Maßnahmen mit Blick auf einen nicht ausreichenden Schutz der genannten Akteure rügen.

Art. 13a Schutz und Förderung des Sports

Es kann das zu Staatszielen Gesagte Anwendung finden. Zu bedenken bleibt, dass andere wichtige, aber nicht verfassungsrechtlich erhobene Belange gegenüber dem Sport nachrangig werden können.

Art. 14 Digitale Basisdienste, Zugang zu Behörden und Gerichten

Soweit die Einschätzung besteht, dass digitale Basisdienste mittlerweile aufgebaut sind und Absatz 1 der Norm entsprechend anzupassen ist, kann dies von hier nicht beurteilt werden.

Hinsichtlich des Sicherstellungsauftrags aus Absatz 2 für einen digitalen Zugang zu Behörden und Gerichten ist offen, was das Benachteiligungsverbotes am Ende der Vorschrift als Hilfestellungen bei der Nutzung des digitalen Zugangs zur Verwaltung und zu Organen der Rechtspflege verlangt. Wenn damit weiterhin die in den amtlichen Verfahren übliche Antragstellung durch Niederschrift bei einer Behörde oder Gericht gemeint ist,²¹ wäre die Änderung schlachtweg nicht erforderlich. Insoweit sind die in dem Änderungsantrag gemachten Ausführungen²² beachtlich.

Streichung von Art. 67 und 68

Gegen die Streichung der infolge von Zeitablauf und Überholung obsolet gewordenen Artikel bestehen keine Bedenken.

²¹ So die Gesetzesbegründung Drucksache 20/3684, S. 9.

²² Drucksache 20/3706, S. 2.

Hinzuweisen ist auf die ebenfalls eingetretene Überholung von Art. 69 der Landesverfassung, der ggf. entsprechend mit aufzuheben sein dürfte.

2. Drucksache 20/3690: Art. 58 Abs. 1 S. 3 Investitionsklausel

Eine Investitionsklausel in Form der entworfenen Soll-Vorschrift in Höhe mindestens 10 vom Hundert der im Haushaltsplan veranschlagten Gesamtausgaben ist eine verfassungspolitische Entscheidung, die in rechtlicher Hinsicht keiner Bewertung bedarf.

3. Drucksache 20/71: Art. 51 Abs. 2 Nr. 7 Individualverfassungsbeschwerde

Es wird auf die bereits eingereichte Stellungnahme als Präsident des Landesverfassungsgericht vom 28.11.2022 verwiesen.²³

Was im Kanon der Zuständigkeiten bis heute fehlt, ist die Individualverfassungsbeschwerde. Damit nimmt Schleswig-Holstein inzwischen erneut eine Sonderstellung ein, weil dieser Rechtsbehelf den Bürgerinnen und Bürgern nur noch im Norden der Bundesrepublik (Bremen, Hamburg, Niedersachsen) vorenthalten wird; in den übrigen Bundesländern ist Grundrechtsschutz auch Sache der Landesverfassungsgerichte. In der Diskussion um die Individualverfassungsbeschwerde werden strukturell die „alten“ Argumente vorgetragen, die sich auf die Aussage verdichten lassen, dass der Mehrwert dieses Instruments die mit seiner Einführung verbundenen Kosten nicht rechtfertige. Offen stehe ja der Weg zum Bundesverfassungsgericht. Dies sei im Übrigen auch das sachnähere Gericht, da Art. 3 Verf SH ohnehin die „im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte“ rezipiere²⁴.

Eine zweite Ebene des Grundrechtsschutzes

Im Ausgangspunkt ist festzustellen, dass Art. 3 Verf SH die Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte des Grundgesetzes zum „Bestandteil dieser Verfassung“ macht und als „unmittelbar geltendes Recht“ normiert.²⁵ Dieser Regelung wird allerdings die Pointe genommen, wenn den Bürgerinnen und Bürgern als Trägern dieser Rechte deren unmittelbare Geltendmachung beim Landesverfassungsgericht vorenthalten wird.²⁶ So bleibt der Schutz der Grundrechte in Schleswig-Holstein abhängig von demjenigen durch das Bundesverfassungsgericht; fällt er ganz aus, wird er zeitlich stark

²³ Brüning, Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 20/435, abrufbar unter: <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl20/umdrucke/00400/umdruck-20-00435.pdf>.

²⁴ Zur rechtlichen Bedeutung und Reichweite dieser Verweisung siehe Nordmann, „Rezipierte“ Grundrechte für Schleswig-Holstein, NordÖR 2009, 97 ff.

²⁵ Siehe ergänzend und m.w.N.: Brüning (Fn. 23), S. 2.

²⁶ So Flor, 6 Jahre Schleswig-Holsteinisches Landesverfassungsgericht, NordÖR 2014, 3 (15).

verzögert – und damit letztlich obsolet – oder sinkt er materiell ab, fehlt für Schleswig-Holstein und seine Bürgerinnen und Bürger eine Auffangmöglichkeit bei Grundrechtsbeeinträchtigungen durch die Landesstaatsgewalten.

Soweit aufgrund einer Doppelung der Strukturen mit dem Bundesverfassungsgericht etwa eine Gefahr für die Einheitlichkeit des Rechts und die Rechtssicherheit der Grundrechtsrechtsprechung gesehen wird,²⁷ zeigen die Erfahrungen mit den Landesverfassungsbeschwerden in den zwölf Bundesländern, deren Rechtsordnungen eine solche vorsehen, dass diese Gefahr sich dort nicht realisiert hat.²⁸ Vielmehr ist ein gegenseitiges Befruchten der Rechtsprechung zu erkennen, zumal nicht nur die Landesverfassungsgerichte die Rechtsprechung aus Karlsruhe rezipieren, sondern auch das Bundesverfassungsgericht Impulse aus den Verfassungsgerichten der Länder aufgreift. Somit könnte das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht sich auch an der Rechtsfortbildung auf Bundesebene in größerem Ausmaß beteiligen.²⁹

Unabhängig davon ist schon seit längerem zu konstatieren, dass die wegen der erheblichen Verfahrensbelastung vom Gesetzgeber und dem Bundesverfassungsgericht selbst aufgestellten hohen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Bundesverfassungsbeschwerde den Zugang hierzu erschweren. Auch deshalb ist eine Stärkung der Landesverfassungsbeschwerde, erst recht ihre Einführung überhaupt, wünschenswert.³⁰ Von 4.843 im Jahr 2023 vom Bundesverfassungsgericht erledigten Verfassungsbeschwerden, wurden 4.469, also über 92 %, durch die Kammern entschieden.³¹ Zwar können auch die Kammern des Bundesverfassungsgerichts einer Verfassungsbeschwerde stattgeben, wenn diese offensichtlich begründet ist (§ 93c BVerfGG), es ist aber davon auszugehen, dass es sich bei dem weit überwiegenden Teil der 4.469 Kammerentscheidungen um Ablehnungen der Annahme zur Entscheidung handelt, da im Jahr 2023 von 4.735 (durch Kammern und Senate) entschiedenen Verfassungsbeschwerden lediglich 55, also 1,16 %, erfolgreich waren.³² Insofern verstärkte die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde auch jetzt schon den Grundrechtsschutz, da anzunehmen ist, dass vor dem Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgericht über weitere Verfassungsbeschwerden inhaltlich entschieden würde.

²⁷ Vgl. *Kunig*, Die rechtsprechende Gewalt in den Ländern und die Grundrechte des Landesverfassungsrechts, NJW 1994, 687 ff.; *Lange*, Kontrolle bundesrechtlich geregelter Verfahren durch Landesverfassungsgerichte, NJW 1998, 1278 ff.

²⁸ *Backmann*, Verfassungsbeschwerde für Schleswig-Holstein, NordÖR 2009, 229 (233).

²⁹ *Blackstein*, Das Landesverfassungsgericht von Schleswig-Holstein: Geschichte, Organisation und Verfahrensarten (2014), S. 223.

³⁰ *Blackstein* (Fn. 29), S. 221, 224.

³¹ Bundesverfassungsgericht, Jahresbericht 2023, S. 54, abrufbar unter: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Presse/jahresberichte/jahresberichte.html>.

³² Bundesverfassungsgericht (Fn. 31), S. 53.

Das Potenzial der Schleswig-Holsteinischen Verfassung

Noch krasser stellt sich diese Unwucht bezüglich der exklusiv durch die Landesverfassung geschaffenen Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte dar: Art. 5 bis 15 Verf SH greifen spezielle Gruppen, Lebensumstände und gesellschaftliche Entwicklungen auf und arrondieren im Verbund mit der Inkorporierung der grundgesetzlichen Grundrechte den Status des Einzelnen und der Gesellschaft. Die dogmatische Öffnung der einen oder anderen landesverfassungsrechtlichen Garantie in Richtung auf eine grundrechtsähnliche Position bleibt aber mangels Beschwerdemöglichkeit verwehrt. Für die der Landesverfassung Schleswig-Holsteins eigenen drittschützenden Gewährleistungen böte die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde überhaupt erst die Möglichkeit, sie nicht nur reflexhaft, etwa im Rahmen einer Normenkontrolle, sondern als eigenes subjektives, in der Verfassung gewährleistetes Grundrecht verfassungsrechtlich überprüfen zu lassen. Dies würde diese Grundrechte nicht nur in den Augen der Rechtssuchenden aufwerten, sondern zugleich einer zentralen Instanz die Gelegenheit geben, diese für Schleswig-Holstein spezifischen Rechte einer einheitlichen Auslegung und Interpretation zuzuführen.

Davon unabhängig ist zu erwarten, dass die Möglichkeit einer Beschwerde in Schleswig-Holstein, die ortsnah erfolgt und nach einer geringeren Verfahrensdauer als in Karlsruhe abgeschlossen werden kann, nicht nur das Landesverfassungsgericht, sondern auch die Landesverfassung selbst im Bewusstsein der Menschen stärken würde.³³ Während den meisten Menschen die Existenz der Grundrechte des Grundgesetzes und die Möglichkeit diese „in Karlsruhe einzuklagen“ bekannt sein dürfte, ist dies für die landesverfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechte und die Existenz des Landesverfassungsgerichts eher zweifelhaft.³⁴ Kürzere Verfahren und größere Orts- und Sachnähe könnten zu einer guten Akzeptanz der Landesverfassungsbeschwerde beitragen.³⁵ Der Grundrechtsschutz würde somit bürgernah ausgestaltet und erfahrbar. Angesichts des sinkenden Vertrauens in staatliche Institutionen – ein Befund, der sich trotz insgesamt weiterhin verhältnismäßig guter Werte auch auf die Gerichte erstreckt³⁶ – wäre dies ein wichtiger Baustein zur Stärkung des demokratischen Rechtsstaats.

³³ Blackstein, (Fn. 29), S. 222-223; ähnlich wohl auch Bull, Wie wirkt das Landesverfassungsrecht, NordÖR 2008, 49 (50).

³⁴ Vgl. Reutter, Landesverfassungsgerichte in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Bestandsaufnahme, in: Werner Reutter (Hrsg.), Landesverfassungsgerichte: Entwicklung – Aufbau – Funktionen (2017), S. 1–2.

³⁵ Siehe auch Brüning (Fn. 23), S. 2.

³⁶ Siehe etwa forsa, dbb Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst 2023, S. 14, abrufbar unter: https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2023/230815_dbb_Buergerbefragung_2023_final.pdf.