

Schleswig-Holsteinischer
Anwalt- und Notarverband e.V.

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1713

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Landtagsverwaltung
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Kiel, den 05.09.2013

**Reform der Landesverfassung
Erweiterung der Verfahrensoptionen vor dem Landesverfassungsgericht durch die
Möglichkeit der Landesverfassungsbeschwerde**

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Dr. Hahn-Lorber,

hiermit kommen wir zurück auf Ihr Schreiben vom 12. August 2013.

Diese Anfrage ist im Kreise unserer Mitgliedsvereine erörtert worden, zuletzt auf der Mitgliederversammlung vom 04.09.2013. Zusammenfassend ist festzustellen, dass gegen die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde Bedenken bestehen.

Eine sinnvolle Erweiterung des Rechtsschutzes zugunsten der jeweiligen Grundrechtsträger können wir nicht erkennen, allenfalls eine Verlagerung. Die Einführung würde auch eine Änderung der Struktur des Landesverfassungsgerichtes nach unserer Einschätzung erfordern.

Der Diskussion im Mitgliedskreis lag auch die in der Anlage beigefügte Stellungnahme des Kollegen Prof. Dr. Ewer zugrunde, auf die wir zur Konkretisierung der Argumente verweisen.

Befürwortende Stimmen hat es in der gesamten verbandsinternen Diskussion nicht gegeben.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Weißleder

Dr. Wolfgang M. Weißleder

Vorsitzender

Schleswig-Holsteinischer Anwalt- und Notarverband e.V.
Der Vorsitzende
Herr Rechtsanwalt und Notar Dr. Wolfgang M. Weißleder

- im Hause -

Dr. sc. pol. Wolfgang M. Weißleder
Notar ■ Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Arbeitsrecht
Prof. Dr. Wolfgang Ewer
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Angelika Leppin
Rechtsanwältin ■ Fachanwältin für Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Marcus Arndt
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Marius Raabe
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Gyde Otto
Rechtsanwältin ■ Fachanwältin für Arbeitsrecht
Dr. Gunnar Postel
Rechtsanwalt
Dr. Alexander Behnsen
Rechtsanwalt
Dr. Bernd Hoefler
Rechtsanwalt

Ihr Zeichen:

L 207/lvb

Unser Zeichen:

Ew/tt

Kiel, den

22.08.2013

Bearbeiter/-in:

RA Prof. Dr. Ewer

Sonderausschuss Verfassungsreform des Landtages Schleswig-Holstein: Landesverfassungsbeschwerde

Sehr geehrter Herr Kollege Dr. Weißleder,

nach Befassung mit Ihrer freundlichen Anfrage darf ich dem Schleswig-Holsteinischen Anwalt- und Notarverband e.V. vorschlagen, die folgende Stellungnahme abzugeben:

Der Schleswig-Holsteinische Anwalt- und Notarverband e.V. dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Einführung eines Individualverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht. Die Fragen, zu denen der Sonderausschuss Verfassungsreform Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat, werden im Folgenden nacheinander thematisiert werden.

A. Zur Erhöhung des Rechtsschutzes durch eine Landesverfassungsbeschwerde

Die erste Frage für die Stellungnahme des Schleswig-Holsteinischen Anwalt- und Notarverbandes hat der Sonderausschuss wie folgt formuliert:

„Würde die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde beim Landesverfassungsgericht zu einer Ausweitung des Rechtsschutzes der jeweiligen Grundrechtsträger führen, d.h. würde das Rechtsschutzniveau gegenüber dem bestehenden Zustand erhöht?“

Es bietet sich an, diese Frage in zwei Aspekte aufzugliedern: Zunächst wird darzustellen sein, inwieweit eine Landesverfassungsbeschwerde den Rechtsschutz überhaupt intensivieren kann. Anschließend wird der Frage nachzugehen sein, in wie vielen Fällen sich danach eine Intensivierung des Rechtsschutzes ergeben dürfte.

I. Zum rechtlichen Potential einer Intensivierung des Rechtsschutzes durch eine Landesverfassungsbeschwerde

Die Kompetenz des Landesverfassungsgerichts zur Entscheidung über Verfassungsbeschwerden wäre im Fall ihrer Einführung in verschiedener Weise eingeschränkt.

In erster Linie wäre die Kompetenz des Landesverfassungsgerichts selbstverständlich auf die Anwendung der Grundrechte der Landesverfassung beschränkt. Derzeit finden sich diese vor allem in Art. 2a LV, der die Grundrechte des Grundgesetzes zum Bestandteil der Landesverfassung und zu unmittelbar geltendem Landesverfassungsrecht erklärt. Darüber hinaus dürften sich grundrechtliche Gewährleistungen derzeit in Art. 5 Abs. 1 LV (Freiheit des Bekenntnisses zu einer nationalen Minderheit), Art. 6a LV (Schutz von Kindern und Jugendlichen) und Art. 8 Abs. 2 und 4 LV (Elternrechte bezüglich der Schulwahl) finden,

vgl. zu Art. 5 Abs. 1 LV Riedinger, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kiel 2006, Art. 5 Rn. 11, zu Art. 8

Abs. 2 und 4 LV Helle-Meyer, ebda., Art. 8 Rn. 20 ff., 31, zu Art. 5 Abs. 1, 8 Abs. 4 LV die Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig, LT-Umdr. 18/1533, S. 2, und zu Art. 6a, 8 Abs. 4 LV die Stellungnahme von Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf, LT-Umdr. 18/1535, S. 5.

Die Aufnahme weiterer Grundrechte in die Landesverfassung gehört ebenfalls zum Prüfungsauftrag des Sonderausschusses Verfassungsreform. Sie ist jedoch nicht Teil dieser Stellungnahme.

Jenseits der materiellen Begrenzung der Prüfungskompetenz des Landesverfassungsgerichts auf die Grundrechte der Landesverfassung ergeben sich zudem Grenzen der Kompetenz aus dem Grundgesetz, namentlich aus der bundesstaatlichen Ordnung. Ausgangspunkt ist hierbei zunächst, dass das Land aufgrund seiner durch das Grundgesetz anerkannten Eigenstaatlichkeit,

vgl. dazu BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 23.10.1951 – 2 BvG 1/51 –, BVerfGE 1, S. 14, 34; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29.01.1974 – 2 BvN 1/69 –, BVerfGE 36, S. 342, 361; Beschluss des Zweiten Senats vom 16.07.1998 – 2 BvR 1953/95 –, BVerfGE 99, S. 1, 14,

zwar zur Regelung seines Landesstaatsrechts, einschließlich seiner Landesverfassungsgerichtsbarkeit, berechtigt ist, dass aber diese Kompetenz es dem Land nur erlaubt, die Verfassungsbeschwerde gegen Akte der Landesstaatsgewalt einzurichten,

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15.10.1997 – 2 BvN 1/95 –, BVerfGE 96, S. 345, 368 f.; VerfGH Saarland, Urteil vom 15.09.2005 – LV 1/05 –, DÖV 2006, S. 261.

Es ist deshalb unproblematisch, eine Landesverfassungsbeschwerde unmittelbar gegen Landesgesetze oder gegen Akte der Anwendung materiellen Landesrechts durch die Gerichte des Landes (d.h. die Gerichte bis hinauf zum Oberlandesgericht, Ober-

verwaltungsgericht, Finanzgericht, Landesarbeitsgericht und Landessozialgericht) einzuführen,

Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, 2. Auflage, Heidelberg 2007, Rn. 1178 f., 1244.

Das Landesverfassungsgericht kann jedoch nicht ermächtigt werden, über Verfassungsbeschwerden in Fällen zu entscheiden, in denen zuletzt ein oberster Gerichtshof des Bundes (Art. 95 Abs. 1 GG: Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Bundesarbeitsgericht oder Bundessozialgericht) entschieden hat,

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15.10.1997 – 2 BvN 1/95 –, BVerfGE 96, S. 345, 371; kritisch Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, 2. Auflage, Heidelberg 2007, Rn. 1233; Menzel, Verfahrensgrundrechte vor Landesverfassungsgerichten – noch ein Kooperationsverhältnis?, NVwZ 1999, S. 1314, 1315.

In diesem Sinne hat auch dann ein oberster Gerichtshof des Bundes entschieden, wenn dieser nur eine Nichtzulassungsbeschwerde zurückgewiesen hat und dabei in eine Prüfung der Grundrechtsverletzung eingestiegen ist, etwa weil Prozessgrundrechte betroffen sind und vor ihm ein entsprechender Verfahrensfehler gerügt war,

vgl. VerfGH Saarland, Urteil vom 15.09.2005 – LV 1/05 –, DÖV 2006, S. 261.

Damit ist der Umfang der Zulässigkeit einer Landesverfassungsbeschwerde bereits sehr eingeschränkt. Die Erschöpfung des fachgerichtlichen Rechtswegs gegen eine behauptete Grundrechtsverletzung ist nämlich nicht nur derzeit in jeder landesgesetzlichen Regelung über eine Landesverfassungsbeschwerde vorgesehen,

dazu Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, 2. Auflage, Heidelberg 2007, Rn. 1182,

sondern die Ausschöpfung der nach den bundesrechtlichen Verfahrensordnungen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel muss sogar aus bundesverfassungsrechtlichen Gründen vorgeschrieben werden, weil es einem Land nicht zusteht, die Landesverfassungsbeschwerde zu eröffnen, solange die bundesrechtlichen Verfahrensordnungen (ZPO, VwGO, FGG, AGG, SGG) noch Rechtsmittel vorsehen,

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15.10.1997 – 2 BvN 1/95 –, BVerfGE 96, S. 345, 371 f.

Betrachtet man nun das Gebot der Rechtswegerschöpfung zusammen mit der Unzulässigkeit einer Landesverfassungsbeschwerde in Fällen, in denen zuletzt ein oberster Gerichtshof des Bundes entschieden hat, so ergibt sich, dass die Landesverfassungsbeschwerde nur zulässig sein kann, soweit der Rechtsweg nach den bundesrechtlichen Prozessordnungen bei einem Gericht des Landes endet und kein oberster Gerichtshof des Bundes angerufen werden kann. Das ist etwa im Strafrecht für Revisionsentscheidungen der Oberlandesgerichte (§ 121 Abs. 1 Nr. 1 GVG) und im Verwaltungsrecht für Streitfälle ohne Bundesrechtsbezug (§ 137 Abs. 1 VwGO) der Fall,

vgl. für weitere Beispiele Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, 2. Auflage, Heidelberg 2007, Rn. 1230.

In vielen Fällen wird aber der gesetzliche Rechtsweg bis zu einem obersten Gerichtshof des Bundes führen und eine Landesverfassungsbeschwerde daher entweder wegen des mitwirkenden Aktes der Bundesstaatsgewalt oder wegen fehlender Rechtswegerschöpfung unzulässig sein.

Darüber hinaus ergeben sich Probleme für die Zulässigkeit (der Einrichtung) einer Landesverfassungsbeschwerde, soweit es zwar um eine Entscheidung eines Landesgerichts geht, aber diese auf einer der bundesrechtlichen Verfahrensordnungen beruht. Die Probleme ergeben sich insofern daraus, dass gemäß Art. 31 GG (jegliches) Bundesrecht (jegliches) Landesrecht bricht und daher die bundesgesetzlichen Verfahrensordnungen auch vor den Landesverfassungen Vorrang genießen,

vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15.10.1997 – 2 BvN 1/95 –, BVerfGE 96, S. 345, 364, 365 f.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können daher die Landesgrundrechte nur anwendbar und eine Landesverfassungsbeschwerde nur zulässig sein, wenn die Landesgrundrechte nicht mit Bundesrecht kollidieren. Daraus ergeben sich verschiedene Konsequenzen:

Die Träger der Landesstaatsgewalt – namentlich die Landesgerichte – müssen vom Bundesrecht her Freiräume besitzen, in denen sie an die Landesgrundrechte gebunden sein können. Die jeweilige bundesrechtliche Bindung – etwa durch die jeweils anwendbare Verfahrensordnung – muss also offen sein für weitere Bindungen des Gerichts durch ein Landesgrundrecht. Bestehen nach dem Bundesgesetz Anwendungs- oder Auslegungsspielräume des Landesgerichts, so ist die Grundrechtsbindung in diesem Bereich nicht die des Bundesgesetzgebers, sondern die Landesgerichte haben insoweit

„bei ihrer Verfahrensgestaltung Grundrechte eigenverantwortlich und unabhängig von der Umsetzung der Grundrechtsbindung durch den Bundesgesetzgeber zur Geltung zu bringen,“

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15.10.1997 – 2 BvN 1/95 –, BVerfGE 96, S. 345, 367.

In diesem Umfang der Bindung an die Landesgrundrechte kann dann auch eine Landesverfassungsbeschwerde zulässig sein,

vgl. zum Ganzen eingehend, mit Beispielen für fehlende bundesrechtliche Spielräume, Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, 2. Auflage, Heidelberg 2007, Rn. 1217 ff.

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu weiter ausgesprochen, dass eine Kollision eines Landesgrundrechts mit Bundesrecht jedenfalls dann ausgeschlossen ist, wenn das Landesgrundrecht mit einem Bundesgrundrecht übereinstimmt (Art. 142 GG), wenn also

„Bundes- und Landesgrundrecht einen bestimmten Gegenstand in gleichem Sinne und mit gleichem Inhalt regeln“

und folglich „inhaltsgleich“ sind,

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15.10.1997 – 2 BvN 1/95 –, BVerfGE 96, S. 345, 365; kritisch Lange, Kontrolle bundesrechtlich geregelter Verfahren durch Landesverfassungsgerichte?, NJW 1998, S. 1278.

Hieraus ergibt sich, dass ein Landesverfassungsgericht bei der Bearbeitung einer Verfassungsbeschwerde gegen eine Entscheidung eines Landesgerichts, die vom Prozessrecht des Bundes geregelt war (etwa weil es um eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör geht; die Berücksichtigung von Parteivortrag ist natürlich in den Verfahrensordnungen geregelt) oder sonst bundesrechtlicher Regelung unterlag,

vgl. zur letzteren Fallgruppe Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, 2. Auflage, Heidelberg 2007, Rn. 1247; Menzel, Verfahrensgrundrechte vor Landesverfassungsgerichten – noch ein Kooperationsverhältnis?, NVwZ 1999, S. 1314, 1315,

eine „mehrstufige Prüfung“ durchzuführen hat: Es hat zunächst zu ermitteln, ob das als verletzt gerügte Landesgrundrecht überhaupt anwendbar ist. Dann muss es prüfen, ob das Landesgrundrecht mit einem Bundesgrundrecht „inhaltsgleich“ ist; das Landesverfassungsgericht muss hierzu hypothetisch die Anwendung des Grundgesetzes durchprüfen. Zuletzt muss das Gericht dann das Landesgrundrecht, in Übereinstimmung mit der hypothetischen Prüfung des Bundesgrundrechts, anwenden,

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15.10.1997 – 2 BvN 1/95 –, BVerfGE 96, S. 345, 373 f.

Bei seiner Prüfung der Frage, ob das Landesgrundrecht mit einem Bundesgrundrecht inhaltsgleich ist, und folglich auch bei der Anwendung des mit dem Bundesgrundrecht inhaltsgleichen Landesgrundrechts, ist das Landesverfassungsgericht an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gemäß § 31 BVerfGG gebunden. Dabei muss es Fragen zur Auslegung des Grundgesetzes, die es anders als das Bundesverfassungsgericht (oder ein anderes Landesverfassungsgericht) beurteilen möchte, dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 3 GG vorlegen,

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15.10.1997 – 2 BvN 1/95 –, BVerfGE 96, S. 345, 375.

Zusammenfassend kann daher zur Kompetenz eines Landesverfassungsgerichts zur Entscheidung über Verfassungsbeschwerden Folgendes gesagt werden:

- ▶ Das Landesverfassungsgericht kann nur Landesgrundrechte anwenden.
- ▶ Über Verfassungsbeschwerden gegen Landesgesetze und gegen Entscheidungen von Gerichten des Landes, die ausschließlich Landesrecht anwenden, kann unproblematisch entschieden werden.
- ▶ Über Verfassungsbeschwerden in Fällen, in denen zuletzt ein oberster Gerichtshof des Bundes entschieden hat, kann ein Landesverfassungsgericht nicht entscheiden, weil insoweit die Staatsgewalt des Bundes an der behaupteten Grundrechtsverletzung mitgewirkt hat.
- ▶ In anderen Fällen wird es häufig an der – auch bundesverfassungsrechtlich gebotenen – Rechtswegerschöpfung fehlen.
- ▶ Soweit die Entscheidung eines Landesgerichts bundesrechtlich geregelt ist, muss das Bundesrecht für ergänzende landesverfassungsrechtliche Bindungen der Entscheidung offen sein, und (so das Bundesverfassungsgericht) das Landesgrundrecht muss mit einem Bundesgrundrecht „inhaltsgleich“ sein.

- ▶ Insbesondere bei der Prüfung der „Inhaltsgleichheit“ ist das Landesverfassungsgericht an die Karlsruher Rechtsprechung gebunden.

Unter der Geltung dieser Einschränkungen der landesrechtlichen Prüfungskompetenz ist es bundesrechtlich zulässig, den Grundrechtsträgern neben der Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht auch die Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht zu eröffnen und ihnen ein Wahlrecht zu geben,

BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 18.01.1996 – 1 BvR 1375/95 –, NJW 1996, S. 1464; Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, 2. Auflage, Heidelberg 2007, Rn. 1145; Lange, Kontrolle bundesrechtlich geregelter Verfahren durch Landesverfassungsgerichte?, NJW 1998, S. 1278, 1279,

wobei allerdings das Landesrecht dieses Wahlrecht hinsichtlich der Zulässigkeit der Landesverfassungsbeschwerde in der Weise einschränken darf, dass die Landesverfassungsbeschwerde unzulässig wird, wenn die Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht erhoben wird,

BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 18.01.1996 – 1 BvR 1375/95 –, NJW 1996, S. 1464; Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, 2. Auflage, Heidelberg 2007, Rn. 1151 (unter Hinweis auf die Rechtslage in Berlin, Brandenburg und Hessen).

Das Landesrecht kann aber natürlich nicht umgekehrt die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht ausschließen oder diese von einer vorherigen Anrufung des Landesverfassungsgerichts abhängig machen,

Stellungnahme von Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf, LT-Umdr. 18/1535, S. 14.

Andererseits hält die Landesverfassungsbeschwerde nicht den Weg zum Bundesverfassungsgericht offen. Die Landesverfassungsbeschwerde gehört nicht zum Rechtsweg i.S.d. § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG, so dass die Monatsfrist der Urteilsverfassungsbeschwerde gemäß § 93 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG nicht erst mit der Zustellung der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts zu laufen beginnt, sondern bereits mit der Zustellung der letzten fachgerichtlichen Entscheidung,

BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 18.01.1996 – 1 BvR 1375/95 –, NJW 1996, S. 1464; Nichtannahmebeschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 01.06.2006 – 1 BvR 1096/05 –, BVerfGK 8, S. 169, 171.

Während des landesverfassungsgerichtlichen Verfahrens kann daher (und wird regelmäßig) die Frist zur Erhebung der Bundesverfassungsbeschwerde ablaufen. Daraus folgt, dass nicht die Bundesverfassungsbeschwerde nach der Landesverfassungsbeschwerde erhoben werden kann, sondern entweder nur eine Verfassungsbeschwerde erhoben werden kann oder, wenn das Landesrecht dies nicht unterbindet (s.o.),

„beide Rechtsbehelfe [...] nebeneinander eingelegt, beide Verfahren nebeneinander betrieben werden [können],“

BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 18.01.1996 – 1 BvR 1375/95 –, NJW 1996, S. 1464.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich zur Intensivierung des Rechtsschutzes durch die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde verschiedene Überlegungen. Zunächst dürfte hervorzuheben sein, dass die Kompetenz des Landesverfassungsgerichts in jedem Fall aus bundesverfassungsrechtlichen Gründen stark eingeschränkt wäre. Es fielen bereits die zahlreichen Fälle, in denen der fachgerichtliche Rechtsweg bis zu einem Bundesgericht führt, aus dieser Kompetenz heraus. Außerdem wäre es in den sehr zahlreichen Fällen, in denen eine Verfassungsbeschwerde die Anwen-

derung von Bundesrecht (Verfahrensrecht oder materiellem Recht) beträfe, rechtlich ausgeschlossen, dass das Landesverfassungsgericht zu einem anderen Ergebnis kommen könnte als das Bundesverfassungsgericht. Das Landesverfassungsgericht hätte in diesen Fällen schließlich anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die „Inhaltsgleichheit“ seines Landesverfassungsrechts mit dem Bundesverfassungsrecht festzustellen, damit es das Landesverfassungsrecht überhaupt anwenden darf. Anders läge dies nur bei Verfassungsbeschwerden mit ausschließlich landesrechtlich bestimmten Streitgegenständen.

Außerdem ist kritisch anzumerken, dass eine Landesverfassungsbeschwerde den Weg zum Bundesverfassungsgericht abschneidet, wenn während ihrer Dauer die (kurze) Frist zur Erhebung der Bundesverfassungsbeschwerde abläuft (s.o.). Das kann ggf. durch eine gleichzeitige Erhebung beider Verfassungsbeschwerden vermieden werden, aber das wird oftmals – insbesondere in den Fällen, in denen das Landesverfassungsgericht an die Karlsruher Rechtsprechung gebunden ist – eine wenig effektive Verdoppelung der Rechtsschutzbemühungen bedeuten.

Vorteile dürfte eine Landesverfassungsbeschwerde daher nur in relativ wenigen Fällen überhaupt haben können. Vorteilhaft kann es etwa sein, wenn das Landesverfassungsgericht bei der Prüfung rein landesrechtlicher Streitgegenstände auch Landesgrundrechte anwenden kann, die über die Gewährleistungen des Grundgesetzes hinausgehen. Das Bundesverfassungsgericht wendet solche (oder auch andere) Landesgrundrechte nicht an,

Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig, LT-Umdr. 18/1533, S. 3 mit Fn. 4; Stellungnahme von Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf, LT-Umdr. 18/1535, S. 7 mit Fn. 4 (beide m.w.N.).

Dieser Vorteil ist aber ersichtlich sehr eingeschränkt, wenn es bei dem bisherigen bloßen Verweis auf die Grundrechte des Grundgesetzes in Art. 2a LV und den wenigen weiteren Gewährleistungen der Landesverfassung bleibt.

Im Übrigen kann eine Landesverfassungsbeschwerde Vorteile gegenüber der Bundesverfassungsbeschwerde haben, wenn sie – anders als gemäß § 93a BVerfGG (und in Hessen) – nicht zusätzlich zur Hürde der Zulässigkeit noch der Annahme zur Entscheidung bedarf,

vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15.10.1997 – 2 BvN 1/95 –, BVerfGE 96, S. 345, 374; Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, 2. Auflage, Heidelberg 2007, Rn. 1156; Lange, Kontrolle bundesrechtlich geregelter Verfahren durch Landesverfassungsgerichte?, NJW 1998, S. 1278, 1279,

oder wenn Zulässigkeitsanforderungen auf der Landesebene großzügiger geregelt sind oder gehandhabt werden,

Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, 2. Auflage, Heidelberg 2007, Rn. 1156 (unter Hinweis auf die zwei Monate statt einem Monat betragende Frist der Urteilsverfassungsbeschwerde in Berlin); vgl. auch Lange, Kontrolle bundesrechtlich geregelter Verfahren durch Landesverfassungsgerichte?, NJW 1998, S. 1278, 1279.

Der Vorteil des fehlenden Annahmebedürfnisses dürfte aber zu relativieren sein, denn weil die Bundesverfassungsbeschwerde anzunehmen ist, wenn dies zur Durchsetzung der Grundrechte angezeigt ist (§ 93a Abs. 2 Buchst. a BVerfGG), dürfte das Annahmebedürfnis nicht dazu führen, dass materiell gerechtfertigte Verfassungsbeschwerden nicht angenommen werden und Grundrechte schutzlos bleiben.

Außerdem kann ein Vorteil der Landesverfassungsbeschwerde darin liegen, dass die Landesverfassungsgerichte typischerweise weniger belastet (oder überlastet) sind als das Bundesverfassungsgericht. Nach Angaben in der Literatur ist daher vor den Landesverfassungsgerichten der schnellere Rechtsschutz zu erlangen,

Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde, 2. Auflage, Heidelberg 2007, Rn. 1156.

Dieser Vorteil wird aber insoweit zu relativieren sein, als auch das Bundesverfassungsgericht über objektiv eilige Verfassungsbeschwerden verhältnismäßig schnell entscheiden kann.

Zuletzt sei noch ein möglicher Nachteil der Landesverfassungsbeschwerde erwähnt: Zumindest nach älterer Rechtsprechung zur Europäischen Menschenrechtskonvention ist eine deutsche Landesverfassungsbeschwerde kein effektiver Rechtsbehelf i.S.d. Art. 35 Abs. 1 EMRK,

Europäische Kommission für Menschenrechte, Entscheidung vom 12.12.1974 – 6729/74 X. ./ *Deutschland* –, verfügbar unter www.echr.coe.int/hudoc,

mit der Folge, dass die Frist zur Erhebung der Beschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte während des Verfahrens über eine Landesverfassungsbeschwerde nicht offen gehalten wird,

vgl. Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Auflage, München 2012, § 13 Rn. 37; Schäfer, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, München 2012, Art. 35 Rn. 53.

Es gibt zwar auch Rechtsprechung, die in einem anderen Sinne interpretiert werden könnte,

vgl. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Entscheidung vom 25.05.2000 – 46346 *Noack u.a.* ./ *Deutschland* –, LKV 2001, S. 69, 70 (wohl keine abweichende Haltung, weil hier von der Pflicht zur Ausschöpfung der Bundesverfassungsbeschwerde nur ausnahmsweise abgesehen wurde); Urteil vom 29.09.2011 – 854/07 *Späth* ./ *Deutschland* –, verfügbar unter www.echr.coe.int/hudoc, Rn. 35 (hier hatte es aber auch eine Bundesverfassungsbeschwerde, nach der Landesverfassungsbeschwerde, gegeben, und der EGMR befand nur, dass dem Beschwerde-

führer sein Vorgehen nicht vorwerfbar gewesen sei, nicht dass es nach heutigem Kenntnisstand richtig gewesen sei),

aber es ist weiterhin möglich, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine bloße Landesverfassungsbeschwerde nicht ausreichen lässt, sondern stattdessen oder ergänzend eine Bundesverfassungsbeschwerde verlangt, damit der Beginn der Beschwerdefrist nach Art. 35 Abs. 1 EMRK bis zum Ende des Verfassungsbeschwerdeverfahrens hinausgeschoben wird,

in diesem Sinne auch Schäfer, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, München 2012, Art. 35 Rn. 25 f.

Soweit anstelle (und nicht neben) der Bundesverfassungsbeschwerde eine Landesverfassungsbeschwerde erhoben wird, kann dies also u.U. zur Unzulässigkeit einer nachfolgenden Beschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte führen. Mit diesem Ergebnis würde der Rechtsschutz des Bürgers natürlich eher verkürzt als erweitert.

Die Gewichtung dieser Vor- und Nachteile muss natürlich dem Sonderausschuss Verfassungsreform bzw. dem Landtag überlassen bleiben. Nachfolgend sei aber noch kurz untersucht, in wie vielen Fällen (in etwa) sich die möglichen Vorteile einer Landesverfassungsbeschwerde aktualisieren können.

II. Zur zahlenmäßigen Größenordnung der Vorteile

Die Zahl der Fälle, in denen Grundrechtsträger von der Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde in Schleswig-Holstein profitieren könnten, kann nur geschätzt werden. Eine Schätzgrundlage ergibt sich aus dem Umstand, dass im Jahr 2012 vor dem Bundesverfassungsgericht 107 Verfassungsbeschwerden gegen schleswig-holsteinische Gerichtsentscheidungen erhoben worden sind,

Jahresstatistik 2012 des Bundesverfassungsgerichts, verfügbar unter <http://www.bverfg.de/organisation/gb2012/A-IV-8.html>.

Hierbei dürften die Fälle, die auch von einem obersten Gerichtshof des Bundes entschieden wurden und die daher aus der Kompetenz des Landesverfassungsgerichts herausfallen würden, bereits ausgeschieden sein, denn in der angegebenen Statistik werden Urteilsverfassungsbeschwerden gegen den Bund separat aufgeführt.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass erfahrungsgemäß viele Verfassungsbeschwerden angebliche Verstöße gegen die Verfahrensgrundrechte betreffen. Im Bereich der Verfahrensgrundrechte werden die angegriffenen gerichtlichen Entscheidungen immer u.a. durch Bundesrecht geregelt sein. Hier werden also die Maßgaben aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gelten, wonach das Landesverfassungsgericht nur mit den Bundesgrundrechten inhaltsgleiche Landesgrundrechte anwenden dürfte und dabei an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebunden wäre. In diesen Fällen dürfte eine Landesverfassungsbeschwerde nur eingeschränkt sinnvoll sein.

Es dürfte daher nur eine eher niedrige, grob geschätzt zweistellige Zahl von Fällen geben, in denen sich eine Landesverfassungsbeschwerde positiv auswirken könnte. Ergänzend sei noch angemerkt, dass wohl nicht davon ausgegangen werden kann, dass jede Verfassungsbeschwerde, die vor dem Landesverfassungsgericht erhoben werden könnte, auch dort erhoben würde. Dem dürfte schon die weit größere Bekanntheit des Bundesverfassungsgerichts und seiner Rechtsprechung entgegenstehen. Wie in der Literatur zu Recht bemerkt wird, sind wohl nur

„Kenner der jeweiligen Rechtsprechung oder der persönlichen Zusammensetzung der jeweils zuständigen Spruchkörper [...] in der Lage, etwas Konkretes zur Frage der Opportunität der Anrufung der Gerichte sagen zu können,“

Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerden, 2. Auflage, Heidelberg 2007, Rn. 1158,

und da die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch auf lange Sicht bekannter bleiben wird, würden auch im Fall der Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde wohl noch zahlreiche Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer – anwaltlich beraten – den Weg nach Karlsruhe beschreiten.

B. Zur Beibehaltung der bestehenden Struktur des Landesverfassungsgerichts

Der Sonderausschuss Verfassungsreform hat auch zu der folgenden weiteren Frage Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben:

„Ist davon auszugehen, dass die jetzige Struktur des Landesverfassungsgerichts, einschließlich der bestehenden Ehrenamtlichkeit der Richterinnen und Richter, beibehalten werden kann, wenn die Erhebung einer Individualverfassungsbeschwerde ermöglicht wird?“

Hierzu ist nach den vorstehenden Ausführungen festzuhalten, dass die Arbeitsbelastung des Landesverfassungsgerichts aufgrund der Möglichkeit von Landesverfassungsbeschwerden sicherlich nicht ein Ausmaß wie beim Bundesverfassungsgericht erreichen würde. Gleichwohl würde die Belastung des Gerichts im Verhältnis zu den bisherigen Gegebenheiten voraussichtlich stark zunehmen.

Derzeit verhält es sich so, dass im Jahr 2012 insgesamt 12 Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht anhängig gemacht wurden. Fünf dieser Verfahren konnten inzwischen eingestellt werden. Weitere fünf Verfahren wurden zur gemeinsamen Verhandlung, vier davon auch zur gemeinsamen Entscheidung verbunden und harren der Entscheidung (LVerfG 7 und 9-12/12). Die beiden Urteile sollen am 13.09.2013 verkündet werden. Die verbliebenen zwei Verfahren aus dem Jahr 2012 wurden bereits durch streitige Entscheidungen abgeschlossen,

LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 03.09.2012 – LVerfG 1/12 –, zit. n. juris; Beschluss vom 20.06.2013 – LVerfG 6/12 –, zit. n. juris.

Die Eingänge des Jahres 2012 beim Landesverfassungsgericht haben demnach zu insgesamt vier streitigen Entscheidungen Anlass gegeben. Zwei dieser Entscheidungen betreffen Wahlprüfungsverfahren, die sich naturgemäß nicht jährlich wiederholen können, weil nicht in jedem Jahr Landtagswahlen stattfinden.

Die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde würde voraussichtlich zu einer relativ starken Zunahme der so umrissenen Arbeitsbelastung des Landesverfassungsgerichts führen. Zudem würde inhaltlich der Schwerpunkt der Arbeit des Landesverfassungsgerichts in den grundrechtlichen Bereich verlagert, während er derzeit eher im Staatsorganisationsrecht liegt.

Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf hat in ihrer Stellungnahme gegenüber dem Sonderausschuss Verfassungsreform zu Recht angemerkt, dass in den Landesverfassungsgerichten, die über Individualverfassungsbeschwerden entscheiden, die Tätigkeit der Richter in der Regel ehrenamtlich (bei Zahlung von Entschädigungen) gestaltet ist,

Stellungnahme von Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf, LT-Umdr. 18/1535, S. 14.

Im Einzelnen stellt sich die Lage in diesen anderen Bundesländern und Landesverfassungsgerichten wie folgt dar:

Bundesland	Ehrenamt mit Entschädigung	Zahl der Mitglieder
Bayern	vgl. Art. 8 VfGHG	38 + Vertreter (Art. 3 Abs. 1 VfGHG)
Berlin	§ 3 Abs. 3 Satz 1 VerfGHG	9 (§ 1 Abs. 2 VerfGHG)

Brandenburg	vgl. § 9 LVerfGG	9 (§ 2 Abs. 1 LVerfGG)
Hessen	geringe Vergütung ge- mäß § 14 StGHG	11 + je zwei Vertreter (§§ 2, 4 StGHG)
Mecklenburg- Vorpommern (VB nur soweit BVerfG nicht zuständig)	§ 8 Abs. 2 LVerfGG	7 + Vertreter (§ 2 Abs. 1 LVerfGG)
Rheinland-Pfalz	vgl. § 13 VerfGHG	9 (§ 1 Abs. 2 VerfGHG)
Saarland	vgl. §§ 5, 7 VerfGHG	8 + Vertreter (§ 2 Abs. 1 VerfGHG)
Sachsen	Nebenamt bzw. Ehren- amt, § 5 Abs. 2 SächsVerfGHG	9 + Vertreter (§ 2 Abs. 1 und 2 SächsVerfGHG)
Sachsen-Anhalt (nur Rechtssatz- VB)	§ 8 Abs. 1 LVerfGG	7 + Vertreter (§ 3 Abs. 1 LVerfGG)

Die Mitglieder des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein sind derzeit ebenfalls ehrenamtlich tätig (§ 8 Abs. 2 LVerfGG); sie erhalten sitzungs- und beratungsbezogene Entschädigungen gemäß § 55 Abs. 1 LVerfGG.

Vor dem Hintergrund, dass in den vorstehend aufgeführten anderen Bundesländern die Landesverfassungsgerichte teilweise erheblich mehr Mitglieder haben als das hiesige Landesverfassungsgericht, ist nicht auszuschließen, dass infolge einer Einführung der Individualverfassungsbeschwerde in Schleswig-Holstein die Zusammensetzung des Gerichts an den zusätzlichen Geschäftsanfall angepasst werden müsste. Aber auch soweit anzunehmen sein sollte, dass das Landesverfassungsgericht weiterhin nur ehrenamtliche Mitglieder in der bisherigen Zahl haben könnte, wenn die Individualverfassungsbeschwerde ermöglicht würde, würde zumindest die Zahl der Sit-

zungs- und Beratungstage infolge einer höheren Arbeitsbelastung des Gerichts ansteigen. Damit würde sich die Summe der nach der Besoldungsgruppe R 9 bemessenen Aufwandsentschädigungen zwangsläufig erhöhen.

Zudem erscheint es wahrscheinlich, dass das Landesverfassungsgericht sich infolge eines höheren Arbeitsanfalls in verstärktem Maße wissenschaftlicher Mitarbeiter bedienen müsste (§ 12 Abs. 3 LVerfGG). Diese Mitarbeiter müssten, soweit es sich um hauptamtliche Richterinnen und Richter handelte, in ihrem Hauptamt mutmaßlich entlastet werden. Auch insoweit ergäben sich folglich zusätzliche Kosten.

Im Übrigen sei angemerkt, dass der erhöhte Geschäftsanfall und das veränderte inhaltliche Aufgabenprofil des Landesverfassungsgerichts dazu führen könnte, dass sich andere oder weniger Richterpersönlichkeiten zum Ehrenamt im Gericht bereitfinden werden. Darunter könnte ggf. die Diversität in der Mitgliedschaft des Gerichts leiden. Bisher sind im Landesverfassungsgericht bekanntlich die Spitze der Landesgerichtsbarkeit, die Bundesgerichtsbarkeit, die Wissenschaft und die Rechtsanwaltschaft vertreten. Das wird sich mit steigenden Anforderungen möglicherweise nicht in derselben Weise aufrechterhalten lassen.

C. Zusammenfassung

Wenn die Individualverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht eingeführt würde, wäre die Kompetenz des Landesverfassungsgerichts insoweit dennoch eingeschränkt. Insbesondere könnte das Gericht keine Fälle in der Sache entscheiden, in denen der fachgerichtliche Rechtsweg bis zu einem obersten Gerichtshof des Bundes geführt hat. Außerdem wäre das Gericht in den Fällen, in denen der Streitgegenstand auch bundesrechtlich bestimmt ist (etwa bei den zahlreichen Verfassungsbeschwerden gegen gerichtliche Verfahrenshandlungen), an die Reichweite der Bundesgrundrechte und die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebunden. Dadurch würde die Vertiefung des Rechtsschutzes, die mit der

Einführung der Landesverfassungsbeschwerde verbunden sein kann, ersichtlich vermindert (vgl. i.Ü. die Zusammenfassung oben, auf S. 8 f.).

Zu berücksichtigen ist insoweit auch, dass die Landesverfassungsbeschwerde den Weg zum Bundesverfassungsgericht versperren kann, wenn nicht gleichzeitig dort die Verfassungsbeschwerde nach Bundesrecht erhoben wird. Möglich ist es weiterhin, dass die Erhebung der Landesverfassungsbeschwerde ohne gleichzeitige Bundesverfassungsbeschwerde eine spätere zulässige Anrufung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ausschließt.

Die mit gewissen Einschränkungen denkbaren Vorteile einer Landesverfassungsbeschwerde dürften sich nur in vergleichsweise wenigen Fällen ergeben. Ob diese Vorteile ohne eine Änderung der Struktur des Landesverfassungsgerichts zu erreichen sind, ist zweifelhaft. Kostenneutral dürfte die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde auf Landesebene jedenfalls nicht sein.

Mit freundlichen kollegialen Grüßen

gez. Prof. Dr. Ewer

Prof. Dr. Wolfgang Ewer

Fachanwalt für Verwaltungsrecht