



I. Einleitung

Im Jahr 1818 wurde die Verfassungsbeschwerde erstmals in einer Verfassung auf deutschem Boden niedergelegt – in Titel VII § 21 der Verfassung des Königreiches Bayern.¹ Heute sind den Einzelnen berechtigende Rechtsmittel und Beschwerdemöglichkeiten gegenüber dem staatlichen Handeln in Deutschland sowie auch zunehmend innerhalb Europas und weltweit knapp 200 Jahre nach diesem rechtsgeschichtlich bedeutsamen Ereignis ein fester Bestandteil der Rechtspraxis. Allerdings ist das Verfassungsbeschwerderecht in seiner landesrechtlichen Ausgestaltung nicht derart etabliert – dieses Rechtsinstitut besteht in zwölf von sechzehn deutschen Bundesländern.² Die aktuelle parlamentarische Diskussion um die Einführung einer landesrechtlichen Individualverfassungsbeschwerde in Niedersachsen zeigt exemplarisch, dass das Beschwerderecht vor einem Landesverfassungsgericht nach wie vor umstritten ist.³

1. Bestand und Durchsetzung von Grundrechten in Deutschland

Der Individualrechtsschutz des Einzelnen gegen Akte der staatlichen Gewalt darf durchaus als die „Krönung des Rechtsstaates“ bezeichnet werden.⁴ Die eigentliche Stärke von Grund- und Menschenrechten in einem demokratischen Rechtsstaat liegt nämlich in der Möglichkeit ihrer Durchsetzung gegen die Staatsgewalt.

a) Entstehung und Durchsetzung der Grundrechte

Mit Beginn des 19. Jahrhunderts wurden in Deutschland die Vorstellungen von natürlichen und unveräußerlichen Menschenrechten unter anderen aus der ersten zusammenhängenden und verfassungskräftigen Normierung von Grundrechten im modernen

¹ Rumschöttel, Festschrift 50 Jahre BayVerfGH, S. 137 (143); Ebersperger, Die Bayerische Verfassungsbeschwerde (1990), S. 8; Seydel, Bayerisches Staatsrecht Bd. 2 (1885), S. 30 ff.; Köhler, Die Beschwerde wegen Verletzung konstitutioneller Rechte in der Bayerischen Verfassung von 1818 (1965), S. 140, 141; Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, S. 168; Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. 1, S. 349; Zuck, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, Rn. 135–137.

² Vgl. detaillierte Darstellung bei Zuck, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, Rn. 215 ff.

³ Drucksache 17/1111 des Niedersächsischen Landtages; Niederschrift der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf über die Änderung des NStGHG im Ausschuss für Recht und Verfassung des Niedersächsischen Landtags.

⁴ Ebers, FS Laforet, S. 269 (271); Schmidt-Jortzig, Effektiver Rechtsschutz als Kernstück des Rechtsstaatsprinzips, NJW 1994, S. 2569 (2571); Juhle, S. 115.



Sinn in der „Virginia Bill of Rights“ des Jahres 1776⁵ und der französischen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahr 1789⁶ zunächst in den Verfassungen der Länder des Deutschen Bundes nach Maßgabe der Deutschen Bundesakte von 1815 umgesetzt.⁷

Mit der Paulskirchenverfassung wurde 1849 erstmals der Versuch unternommen, konstitutiv deutschlandweit geltende Menschen- und Grundrechte zu verankern.⁸ Bereits vor der Paulskirchenverfassung wurde mit dem Reichsgesetz betreffend die Grundrechte des Deutschen Volkes vom 27.12.1848 der Versuch unternommen, die Grundrechte in Deutschland zu verankern.⁹ Die Reichsverfassung der Paulskirche sah in § 126 lit. g die reichsrechtliche Individualverfassungsklage als justiziellen Grundrechtsschutz für einzelne Reichsbürger vor.¹⁰ Die näheren Bestimmungen der Klage nach § 126 lit. g waren dem einem Reichsgesetz vorbehalten, zu dem es nach dem Scheitern des Frankfurter Verfassungswerks nicht mehr kam. Die Ausgestaltung der Klage als Abwehr von Eingriffen der öffentlichen Gewalt in die reichsverfassungsmäßig gewährleisteten Einzelrechte der Staatsbürger versprach ein außerordentliches Maß an persönlichem Rechtsschutz, wie es in Deutschland erst das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) im Jahr 1951 geschaffen hat.¹¹ Nach dem Scheitern der Paulskirchenverfassung fanden sich Grundrechte in Verfassungen einzelner zum Deutschen Reich gehörender Länder – Beispiele finden sich u.a. in der Verfassung von Oldenburg vom 22.11.1852 und der Preußischen Verfassung vom 31.01.1850.¹² Erst im Jahr 1919 gelang im europäischen Vergleich recht spät die verfassungsmäßige Gewährleistung von Grundrechten mit Geltung für das gesamte Deutsche Reich – die Weimarer Reichsverfassung von 1919 enthielt einen eigenen Grundrechtskatalog.¹³ Die Durchsetzung der Grundrechte in der Weimarer Republik knüpfte an Art. 19 der

⁵ Pieroth/Schlink, Staatsrecht II – Grundrechte, 24. Aufl. 2008, Rn. 20; Kloepfer, Verfassungsrecht Band II – Grundrechte, § 45 Rn. 6.

⁶ Hofmann, NJW 1989, 3177 (3179 ff); Kloepfer, Verfassungsrecht Band II – Grundrechte, § 45 Rn. 10.

⁷ Stern in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Einl. Rn. 12; Wahl in: Isensee/Kirchhof, HbStR, Bd. III, § 2 Rn. 21 ff.

⁸ Ebd.

⁹ Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 775, 776.

¹⁰ Ebd., S. 835; Kühne, S. 198.

¹¹ Ebd.

¹² Abgedruckt bei H.A. Zachariä, Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, 1855, S. 900 ff.; Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten, 1850, S. 17 ff.; vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, III/1, 1988, S. 115, 116; Kloepfer, Verfassungsrecht Band II – Grundrechte, § 45 Rn. 17.

¹³ Pauly, Grundrechtslaboratorium Weimar, 2004, S. 60, 61; Kröger, Grundrechtsentwicklung in Deutschland (1998), S. 46 ff; Gusy, ZNR 15 (1993), 163 ff; Kloepfer, Verfassungsrecht Band II – Grundrechte, § 45 Rn. 19.



Weimarer Reichsverfassung (WRV) an.¹⁴ Das Verfahren der Verfassungsbeschwerde vor dem Staatsgerichtshof fehlte allerdings in der WRV von 1919.¹⁵ Art. 19 der WRV hat unter dem verwendeten Begriff der Verfassungsstreitigkeiten nicht die Streitigkeiten zwischen Bürger und Staat über Besitz oder Berücksichtigung individueller Rechte erfasst, auch wenn diese durch die Verfassungsurkunde zugesichert wurden.¹⁶ Vielmehr waren Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen dem Reich und den Ländern der Hauptanwendungsbereich dieser Norm.¹⁷

Das Grundgesetz von 1949 mit dem mittlerweile hochanerkannten Grundrechtskatalog lehnte sich an den Entwurf der Frankfurter Paulskirche von 1849 an.¹⁸ Die Teilnehmer des Herrenchiemseer Konvents sahen in ihrem Verfassungsentwurf im August 1948 die Einführung einer Verfassungsbeschwerde vor – dieser Vorschlag wurde allerdings vom Parlamentarischen Rat mit Rücksicht auf die umfassende Rechtsweggarantie in Art. 19 Abs. 4 GG nicht aufgenommen.¹⁹ Die Durchsetzung der Bundesgrundrechte war daher bei Inkrafttreten des Grundgesetzes ausschließlich durch Fachgerichte möglich. Das Verfassungsbeschwerdeverfahren vor dem BVerfG wurde mit dem Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) vom 12. März 1951 eingeführt.²⁰ Im Grundgesetz wurde die Verfassungsbeschwerde im Jahr 1969 in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a verankert.²¹ Dieses Verfahren bedeutete einen wesentlichen Zuwachs an juristischer Durchsetzungskraft der Grundrechte im Vergleich zur Rechtsordnung der Weimarer Reichsverfassung.²² Vorbilder des Beschwerdeverfahrens vor dem BVerfG waren die Regelungen in Bayern²³, in Österreich²⁴ und in der Schweiz.^{25, 26} Die Bundesverfassungsbeschwerde gewährleistet den Individualrechtsschutz des Bürgers gegen Grundrechtsverletzungen durch die drei Staatsgewalten, garantiert mit Verfassungsrang ein subjektiv-öffentliches Recht und sichert gemäß Art. 1 Abs. 3 GG die unmittelbare Gel-

¹⁴ Kühne, S. 198.

¹⁵ Geiger, BVerfGG-Kommentar, S. XVI; Frotscher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, Rn. 537; Zuck, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, Rn. 142.

¹⁶ Triepel, VVdStRL 5 (1928), 2 (22).

¹⁷ Vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 6, S. 549.

¹⁸ Vgl. Stern in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Einl. Rn. 1; Kühne, S. 159.

¹⁹ Frotscher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, Rn. 785.

²⁰ BGBl. 1951 I, S. 243.

²¹ Frotscher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, Rn. 813.

²² Ebd.

²³ Art. 98 S. 4 BayVerf i.d.F. v. 1946.

²⁴ Bundesverfassungsgesetz i.d.F. v. 16.6.1948 Art. 144.

²⁵ Art. 113 Schweizerische Bundesverfassung a.F.; Vgl. Giacometti, Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Schweizerischen Bundesgerichts (Zürich 1933), S. 166 ff.

²⁶ Zweigert, JZ 1952, 321; vgl. Triepel, VVdStRL 5 (1928), 2 (22).



tion der Grundrechte gegenüber den staatlichen Gewalten.²⁷ Sie ist zu einem zentralen Element der politischen Kultur in Deutschland geworden.²⁸

Die grobe systematische Missachtung und Verletzung der Menschen- und Grundrechte in den Jahren 1933 bis 1945 führte nach dem Zweiten Weltkrieg nicht nur in Deutschland zu einer deutlichen Aufwertung der Grund- und Menschenrechte.²⁹ Die Charta der Vereinten Nationen von 1945 trägt die Idee der universellen Geltung individuell-personaler Grundrechte, sie garantiert den Status als Mensch und Person und definiert die Grundrechte als Rechte eines jeden Menschen.³⁰ Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UN-Generalversammlung aus dem Jahr 1948 hatte als Empfehlung ohne Befolgungszwang zwar keine unmittelbare Rechtswirkung, konnte jedoch zur Ausbildung einschlägigen Völkergewohnheitsrechts beitragen.³¹ Mit den UN-Menschenrechtspakten für bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) sowie für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) wurden am 19.12.1966 die Grundlagen für rechtsverbindlichen Menschenrechtsschutz auf globaler Ebene geschaffen.³² Nach dem Fakultativprotokoll zum IPBPR können natürliche Personen Individualbeschwerden an den Menschenrechtsausschuss nach Art. 28 IPBPR richten; ein ähnliches Rechtsschutzverfahren ist im Fakultativprotokoll zum IPWSKR vorgesehen.³³

Die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete und am 3. September 1953 in Kraft getretene „Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ (EMRK)³⁴ gilt in den Mitgliedsstaaten des Europarats zwar teils als Verfassungsrecht, teils als einfaches Recht und teils als eine Mischform – das Bundesverfassungsgericht erkennt jedenfalls die Pflicht zur „konventionsgemäßen Auslegung“ des deutschen Rechts an.³⁵ Die Vertragsstaaten der EMRK sahen zur Gewährleistung der Vertragserfüllung neben der Staatenbeschwerde auch eine Individualbeschwerde an den Generalsekretär des Europarates vor. Diese wurde im Jahr 1994 durch das Protokoll Nr. 11 weiterentwickelt zu einem regelrechten Gerichtsverfahren vor dem EGMR nach Art. 34 EMRK, indem eine Vorprüfung durch die Europäische Menschenrechtskonvention

²⁷ Sachs, GG-Kommentar, Art. 93 Rn. 77; Morgenthaler in Epping/Hillgruber, GG-Kommentar, Art. 93 Rn. 49.

²⁸ Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, § 44 Rn. 19.

²⁹ Stern in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Einl. Rn. 179.

³⁰ Ebd. Rn. 4.

³¹ Ipsen in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, § 36 Rn. 37.

³² Ebd., § 36 Rn. 38.

³³ Ebd., § 36 Rn. 38, 48, 52.

³⁴ Meyer-Ladewig, EMRK-HK, Einl. Rn. 1.

³⁵ BVerfGE 111, 307 (329); BVerfGE 128, S. 326 (366, 367); BVerfGE 131, S. 268.



und eine Überweisung an einen nicht-ständigen Europäischen Menschenrechtsgerichtshof abgeschafft wurden.³⁶ Der EGMR trägt mit seiner Rechtsprechung zur Schaffung eines unmittelbar geltenden und verbindlichen Grundrechtsstandards in den Mitgliedsstaaten des Europarates bei.³⁷

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC), die im Jahr 2000 feierlich proklamiert wurde³⁸ und schließlich am 1. Dezember 2009 zusammen mit dem Vertrag von Lissabon Rechtskraft erlangte,³⁹ ist der erste eigene geschriebene und rechtsverbindliche Grundrechtskatalog für die Europäische Union.⁴⁰ Die GRC bindet gemäß Art. 51 Abs. 1 S. 1 sowohl die Organe und Einrichtungen der EU als auch die Mitgliedsstaaten, soweit sie Unionsrecht durchführen.⁴¹ Die Grundrechtecharta der EU gilt gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV unmittelbar und ist mit Ausnahmen für Polen, das Vereinigte Königreich und Tschechien verbindlich.⁴² Die Durchsetzung der durch die GRC gesicherten Rechte und Freiheiten obliegt dem EuGH. Der EU-Grundrechtsschutz ist mit dem bestehenden Instrumentarium vor allem des Vorlageverfahrens nach Art. 267 AEUV und der Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 1–4 AEUV zu beschreiten. Der europäische Verfassungskonvent⁴³ diskutierte zwar auch die Einführung des Rechtsinstituts der Individualgrundrechtsbeschwerde zum EuGH⁴⁴, diese Variante setzte sich allerdings letztlich nicht durch.⁴⁵

Mittlerweile werden der EuGH und der EGMR sogar als europäische „Verfassungsgerichte“ bezeichnet.⁴⁶ Im europäischen und globalen Mehrebenensystem setzt sich der Grundrechtsschutz heute also aus verschiedenen Bausteinen auf verschiedenen Ebenen

³⁶ Ipsen, Völkerrecht, § 33 Rn. 7; Meyer-Ladewig, EMRK-HK, Einl. Rn. 9.

³⁷ Meyer-Ladewig, EMRK-HK, Art. 34 Rn. 2.

³⁸ ABl. 2000 Nr. C 364/1; Dutheil de la Rochère, RMC 2000, 674 (679).

³⁹ ABl. 2010 Nr. C 83/389.

⁴⁰ Schwarze/Knecht, EU, Präambel GRC, Rn. 1.

⁴¹ Bergmann, VBIBW 2011, 169 (171, 172); Epping, Grundrechte, Rn. 8, 1046.

⁴² Schwarze/Knecht, EU, Präambel GRC, Rn. 16.

⁴³ Zur Zusammensetzung siehe Erklärung des Europäischen Rats von Laeken, EuGRZ 2001, 662 (664); zur Arbeitsweise CONV 7/02, S. 1 und CONV 9/02, S. 1.

⁴⁴ Vgl. Schlussbericht der Gruppe II, CONV 354/02, S. ff; CONV 551/03; CONV 636/03; CONV 850/03; Strunz, S. 198 (199).

⁴⁵ Lindner, ZRP 2007, 54 (56, 57); Knecht in: Schwarze (Hrsg.), EU, Präambel GRC, Rn. 15.

⁴⁶ Voßkuhle, Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit im föderalen und europäischen Verfassungsgerichtsverbund (Vortrag zu 60 Jahre StGH Bremen, 4.11.2009), S. 3.



zusammen und bildet ein engmaschiges Netz.⁴⁷ Man könnte auch von einer „Konkurrenz der Grundrechtswahrei“ sprechen.⁴⁸

b) Besondere Stellung der Landesverfassungsbeschwerde

In dieses dichte Netz des Individualrechtsschutzes kommt in Teilen Deutschlands der Grundrechtsschutz durch das Beschwerderecht vor einem Landesverfassungsgericht hinzu. Die sich nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reichs gebildeten Bundesländer in Westdeutschland gaben sich durchgängig eigene Verfassungen, dabei enthielten alle vorgrundgesetzlichen Verfassungsurkunden auch einen Katalog von Landesgrundrechten.⁴⁹ Jedoch wurde die Landesverfassungsbeschwerde zur Durchsetzung der Landesgrundrechte bei weitem nicht in allen Landesverfassungen verankert, sondern lediglich in Bayern, Hessen und dem Saarland.⁵⁰ Die nach der deutschen Einheit 1990 entstandenen neuen Bundesländer nahmen sie hingegen allesamt in ihre Verfassungen auf. Von dieser „Welle“ beeinflusst entflammte in den alten Bundesländern die Diskussion über eine Landesverfassungsbeschwerde aufs Neue.⁵¹ Dies führte dazu, dass mit Rheinland-Pfalz (1992), Baden-Württemberg (2013) und zuletzt Nordrhein-Westfalen in 2018 auch einige der alten Bundesländer dieses Rechtsinstitut in ihre Landesverfassungen aufnahmen. Mittlerweile haben somit zwölf der sechzehn Bundesländer die Möglichkeit der Erhebung einer landesrechtlichen Individualverfassungsbeschwerde vor ihren Landesverfassungsgerichten geschaffen.

c) Begriff der landesrechtlichen Individualverfassungsbeschwerde

Das Bundesverfassungsgericht definierte das Instrument der Verfassungsbeschwerde allgemein als „ein außerordentlicher Rechtsbehelf zur Fortentwicklung des Verfassungsrechts und Korrektur von Verletzungen von Grundrechten oder grundrechtsglei-

⁴⁷ Lindner, Jura 2008, 401 ff; Epping, Grundrechte, Rn. 8; Hirsch, Grundrechtsschutz im „Bermuda-Dreieck“ zwischen Karlsruhe, Straßburg und Luxemburg, EuR – Beiheft 1/2006.

⁴⁸ Kleine-Cosack, Grund- und Menschenrechtsschutz im „Bermuda-Dreieck“, AnwBl. 2011, 501 ff; Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde (3. Aufl. Heidelberg u.a. 2013), Rn. 4; Landau/Trésoret, Menschenrechtsschutz im europäischen Mehrebenensystem, DVBl. 2012, S. 1329.

⁴⁹ Menzel, Landesverfassungsrecht, S. 329.

⁵⁰ Schumann in: Stern/Starck (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit Bd. 2, S. 149 (180–191).

⁵¹ Stern: „Der Aufschwung der Landesverfassungsbeschwerde im wiedervereinigten Deutschland“ in: Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des BayVerfGH (München 1997), S. 241; Müller, NJ 1995, S. 509 (509 ff.); Papier, Die Bedeutung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zur Bundesverfassungsgerichtsbarkeit, in: H. Sodan (Hrsg.), Zehn Jahre Berliner Verfassungsgerichtsbarkeit (2002), S. 19 (20); Sodan, Grundfragen der Landesverfassungsgerichtsbarkeit, NdsVBl. 2009, 158 (161).



chen Gewährleistungen“.⁵² Bei der Landesverfassungsbeschwerde geht es um diesen außerordentlichen Rechtsbehelf auf der Ebene der Landesverfassung. Die Landesverfassungsbeschwerde ist im jeweiligen Landesverfassungsgerichtsgesetz geregelt und dient dem subjektiven Schutz der Landesgrundrechte gegenüber hoheitlichen Handlungen der Landesgewalt. Unter einer Verfassungsbeschwerde, teilweise auch Grundrechtsklage genannt, versteht man einen Rechtsbehelf zu einem Verfassungsgericht, der dem Schutz der eigenen verfassungsmäßigen Rechte des Beschwerdeführers dient.⁵³ Die Beschwerde muss sich dabei gegen Verletzungen durch einen Träger öffentlicher Gewalt richten.⁵⁴ Eine landesrechtliche Individualverfassungsbeschwerde liegt vor, wenn sie vor dem Verfassungsgericht eines Landes erhoben wird. Im Folgenden wird zur Bezeichnung die kurze Form der „Landesverfassungsbeschwerde“ verwendet.

Die Verfassungsbeschwerde dient der Geltendmachung der eigenen Grundrechte des Beschwerdeführers. Die in Bayern aus Art. 98 S. 4 BV hergeleitete Popularklage setzt hingegen keine Selbstbetroffenheit des Antragstellers voraus.⁵⁵ Darüber hinaus richtet sich die bayerische Popularklage nur gegen Rechtssätze – es ist also ein von jedermann zu beschreitendes Normenkontrollverfahren zum institutionellen Schutz der Grundrechte.⁵⁶

Als Verfassungsbeschwerde wird häufig auch das kommunale Antragsrecht bezeichnet, mit welchem Gemeinden und Gemeindeverbände ihr Recht auf Selbstverwaltung geltend machen – es ist jedoch ausschließlich gegen Rechtssätze gerichtet und dient nicht dem Schutz von Individualgrundrechten.⁵⁷ Die Kommunalverfassungsbeschwerde schützt kein Grundrecht oder grundrechtsähnliches Recht, sondern die kommunale Selbstverwaltungsgarantie als Bestandteil des Staatsorganisationsrechts. Systematisch handelt es sich bei ihr um ein reines Normenkontrollverfahren, die kommunale Verfas-

⁵² BVerfG, NJW 1993, S. 384.

⁵³ Hans-Richard Lange, Begriff und Rechtscharakter der Verfassungsbeschwerden nach dem Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Diss. Frankfurt 1955), S. 39; Schumann, Verfassungs- und Menschenrechtsbeschwerde gegen richterliche Entscheidungen (Berlin 1963), S. 23 Fn. 98, 99; Schumann in: Stern/Starck (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit Bd. 2, S. 149 (158); BVerfGE 1, 4 (5).

⁵⁴ Schumann in: Stern/Starck (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit Bd. 2, S. 149 (159).

⁵⁵ Ebd., S. 149 (159, 160).

⁵⁶ Ebd., S. 149 (161); Domcke in: Stern/Starck (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit Bd. 2, S. 231 ff.

⁵⁷ Ebd., S. 149 (161).



sungsbeschwerde gehört daher wie der Organstreit oder der Bund-Länder-Streit zu den staatsorganisationsrechtlichen Verfahren.⁵⁸

Schließlich ist die Wahlprüfungsbeschwerde keine Landesverfassungsbeschwerde. Es ist zwar ebenso ein Beschwerdeverfahren für Einzelne vor dem Verfassungsgericht des jeweiligen Bundeslandes – allerdings ist das Ziel der Wahlprüfung nicht der Schutz bestimmter individueller verfassungsmäßiger Rechte oder Grundrechte, sondern die Kontrolle des Wahlablaufs und des Ergebnisses.⁵⁹

2. Stand der wissenschaftlichen Diskussion

Die Frage der Einführung der Landesverfassungsbeschwerde wird seit Inkrafttreten des § 90 Abs. 3 BVerfGG immer wieder diskutiert.⁶⁰ Hans-Peter Schneider sprach sich im Jahr 2005 für die Einführung der Landesverfassungsbeschwerde in Niedersachsen aus und verwies in seinem Aufsatz auf die jahrzehntelange rechtswissenschaftliche Diskussion über das „Für“ und „Wider“ einer Landesverfassungsbeschwerde.⁶¹ Insofern bietet auch die Anhörung im Ausschuss für Recht und Verfassung des Niedersächsischen Landtages am 11. Juni 2014 zum Gesetzentwurf der FDP-Fraktion, welcher die Einführung der Landesverfassungsbeschwerde vorsah (Drs. 17/1111), einen Querschnitt des aktuellen Stands der wissenschaftlichen Diskussion zur Funktion und Gestaltungsart einer Landesverfassungsbeschwerde.

Zu Gunsten einer Landesverfassungsbeschwerde wurde vorgetragen, sie sei notwendig für die unmittelbare verfassungsrechtliche Durchsetzung des subjektiven Rechtsschutzes bei Landesgrundrechten;⁶² sie biete den Vorteil der Ortsnähe;⁶³ habe eine identitätsstiftende Wirkung;⁶⁴ verspreche einen schnelleren Rechtsschutz, eine höhere Er-

⁵⁸ V. Coelln in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, GG-Kommentar (2. Aufl. 2015), Art. 93 Rn. 89; Morgenthaler in: Epping/Hillgruber, GG-Kommentar, Art. 93 Rn. 83.1.

⁵⁹ Schumann in: Stern/Starck (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit Bd. 2, S. 149 (161); Gensior in: Stern/Starck (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit Bd. 2, S. 105 (108, 109).

⁶⁰ Vgl. Kunig, NJW 1994, 687 (690); Burmeister, NdsVBl. 1998, 53 (61); Kirchhof, VBIBW 2003, 137 (139).

⁶¹ Schneider, NdsVBl. 2005, Sonderheft, 26 (30).

⁶² Van Nieuwland, Anhörung, S. 6; Ewer, Anhörung, S. 18; Starck, Anhörung, S. 25; Franke, Anhörung, S. 28.

⁶³ Ebd.; Schumann, Anhörung, S. 23; Franke, Anhörung, S. 28.

⁶⁴ Ebd., S. 8; Ewer, Anhörung, S. 18; Franke, Anhörung, S. 29.



folgsquote als eine Bundesverfassungsbeschwerde⁶⁵ und könne zu einer Rechtsentwicklung und einer Fortbildung der Grundrechtsdogmatik beitragen.⁶⁶

Es wurden allerdings auch Argumente gegen die Einführung der Landesverfassungsbeschwerde ins Feld geführt. Eine Entlastung des BVerfG durch das Rechtsinstitut der Landesverfassungsbeschwerde sei nicht zu erwarten,⁶⁷ eine in der Landesverfassung fehlende Landesverfassungsbeschwerde sei kein „rechtsstaatswidriges Defizit“,⁶⁸ das Bestehen der Entscheidungsbefugnis eines Landesverfassungsgerichts über Urteile bzw. Beschlüsse von Landesgerichten, welche sich auf prozessuales bzw. materielles Bundesrecht stützen, sei problematisch;⁶⁹ es bestehe das Risiko einer Überlastung der nebenamtlich tätigen Landesverfassungsrichter;⁷⁰ es existiere die Gefahr einer Verzögerung von Verfahren durch eine Landesverfassungsbeschwerde; der Gestaltungsspielraum von Legislative und Exekutive würde eingeschränkt;⁷¹ die Möglichkeit der Erhebung einer Landesverfassungsbeschwerde stelle in der Praxis einen nur geringen Gewinn an Rechtsschutz dar.⁷²

3. Problemdarstellung und Untersuchungsgegenstand

Der Schutz der Grundrechte ist ein hohes Gut in der Bundesrepublik Deutschland. Die Durchsetzung der Grundrechte ist eine der tragenden Säulen unserer rechtsstaatlichen Demokratie und findet ihre Verankerung unter anderem in Art. 19 Abs. 4 GG. Der individuelle Rechtsschutz wird gewährt durch die Gerichtsbarkeit. Die Anwendung der Grundrechte ist dabei stets zu beachten und implizit zu prüfen. Es ist daher ein weitverbreiteter Irrtum bei Beschwerdeführern, dass allein das Bundesverfassungsgericht bzw. ein Landesverfassungsgericht eine Grundrechtskompetenz besitze.⁷³

Der föderale Aufbau Deutschlands ermöglicht es, dass einzelne Bundesländer den im Grundgesetz niedergelegten bundesrechtlichen Grundrechtskatalog in ihrer jeweiligen Landesverfassung erweitern und eigene besonders schützenswerte Rechtsgüter definie-

⁶⁵ Van Nieuwland, Anhörung, S. 6, 7, 13; Ewer, Anhörung, S. 18; Schumann, Anhörung, S. 24; Franke, Anhörung, S. 29.

⁶⁶ Ebd., S. 10; Schumann, Anhörung, S. 23; Franke, Anhörung, S. 31.

⁶⁷ Ebd., S. 11.

⁶⁸ Burmeister, Anhörung, S. 33; Schumann, Anhörung, S. 39.

⁶⁹ Ewer, Anhörung, S. 18 ff.

⁷⁰ Ebd., S. 18; Burmeister, Anhörung, S. 35, 36.

⁷¹ Burmeister, Anhörung, S. 36, 37.

⁷² Ebd., S. 34.

⁷³ Kleine-Cosack, Verfassungsbeschwerden und Menschenrechtsbeschwerde (3. Aufl. 2013), Rn. 9.



ren können. Diese Landesgrundrechte sind nur dann stark, wenn sie wirkungsvoll gegen die Akte der staatlichen Gewalt durchgesetzt werden können.

Gegenstand dieser Untersuchung ist die Frage, ob durch die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde auf Landesebene ein höheres Grundrechtsschutzniveau in Deutschland erreicht werden kann oder ob es sich hierbei lediglich um einen symbolischen Akt ohne verfassungsrechtliche Wirkung handelt. Darüber hinaus soll untersucht werden, welche Auswirkung das Bestehen bzw. das Nichtbestehen einer Landesverfassungsbeschwerde auf die Landesgrundrechte der Länder hat. Schließlich wird untersucht, welche Gestaltungsformen der Landesverfassungsbeschwerde in den einzelnen Bundesländern mit welchem Erfolg existieren und welche Schlüsse daraus zu ziehen sind. Es geht also darum, welche Gestaltungsform der Landesverfassungsbeschwerde ihre Wirkung am meisten fördert. Dabei sind der Umfang des möglichen Beschwerdegegenstandes, die Unterschiede bei der Beschwerdebefugnis sowie die Subsidiarität oder Parallelität der Landesverfassungsbeschwerde gegenüber der Beschwerde vor dem BVerfG wichtige Kriterien.

4. Vorgehensweise und Methodik

Bislang hat eine tiefgreifende empirische Auseinandersetzung mit den statistischen Daten nicht stattgefunden. Die Auswertung dieser Daten ist Grundlage dieser Arbeit. Es werden die Fallzahlen der Landesverfassungsbeschwerde in den einzelnen Bundesländern, die jeweilige Verfahrensdauer, die Erfolgsquote und weitere Faktoren untersucht. Die Ergebnisse werden mit den Zahlen des BVerfG verglichen.

Es gibt mehrere Möglichkeiten zur Ausgestaltung einer landesrechtlichen Individualverfassungsbeschwerde hinsichtlich des Beschwerdegegenstandes, der Beschwerdebefugnis, der Subsidiaritätsregelungen und anderer Aspekte. Es wird untersucht, welche Vor- bzw. Nachteile sich aus den unterschiedlichen Ausgestaltungen einer Landesverfassungsbeschwerde ergeben und unter welchen Rahmenbedingungen sie erfolgreich angewendet werden. Dabei wird ein Formulierungsvorschlag für die landesgesetzliche Gestaltung der Landesverfassungsbeschwerde erstellt. Am Ende der Arbeit wird eine Gesamtbewertung der Landesverfassungsbeschwerde vorgenommen.