



## Gesetzentwurf

Landesregierung

### **Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Landesverfassungsgerichtsgesetzes**

Sehr verehrte Frau Landtagspräsidentin,

als Anlage übersende ich gemäß Artikel 77 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt den von der Landesregierung am 26. September 2017 beschlossenen

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Landesverfassungsgerichtsgesetzes

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages von Sachsen-Anhalt herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium für Justiz und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Reiner Haseloff  
Ministerpräsident



## Vorblatt

### A. Zielsetzung

Wesentliches Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfs ist die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht. Damit soll eine Vereinbarung der Koalitionspartner umgesetzt werden, die auf eine Anregung des Präsidenten des Landesverfassungsgerichts zurückgeht.

Die Grundrechte der Landesverfassung sind subjektive Rechte des einzelnen und binden gemäß Art. 3 Abs. 1 LVerf gleichermaßen die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Doch trotz dieser umfassenden rechtlichen Bindung aller drei Staatsgewalten an die Grundrechte können Bürger bislang mit der Individualverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht nur Grundrechtsverletzungen durch den Gesetzgeber rügen; Grundrechtsverletzungen durch Entscheidungen der Verwaltung oder der Gerichte sind dagegen bisher kein tauglicher Beschwerdegegenstand.

Durch eine Änderung des Landesverfassungsgerichtsgesetzes soll die Individualverfassungsbeschwerde mit Wirkung zum 1. Januar 2019 eingeführt und damit der grundrechtliche Rechtsschutz erweitert werden.

Ein weiteres Ziel des Gesetzentwurfs ist die Einführung einer Verzögerungsbeschwerde im Landesverfassungsgerichtsgesetz und damit die Umsetzung einer europarechtlichen Vorgabe. Art. 6 und 13 EMRK erfordern auch für das verfassungsgerichtliche Verfahren einen speziellen Rechtsbehelf gegen überlange Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht.

Zuletzt soll mit dem Gesetzentwurf der Kreis der potentiellen Mitglieder des Landesverfassungsgerichts moderat vergrößert werden. Der bisher - auch im bundesweiten Vergleich - ausgesprochen kleine Kreis wählbarer Berufsrichter mit besonders herausgehobener Stellung innerhalb der Landesjustiz erweitert werden, um mehr Auswahlmöglichkeiten zu schaffen.

### B. Lösung

Die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde soll durch eine am 1. Januar 2019 in Kraft tretende Änderung des Landesverfassungsgerichtsgesetzes erfolgen. Dazu soll die von Art. 75 Nr. 6 LVerf garantierte Individualverfassungsbeschwerde gegen Landesgesetze um eine Individualverfassungsbeschwerde gegen Behörden- und Gerichtsentscheidungen ergänzt werden. Wegen des Erfordernisses, vor ihrer Erhebung zunächst den Rechtsweg zu erschöpfen, wird eine solche Verfassungsbeschwerde üblicherweise als Urteilsverfassungsbeschwerde bezeichnet. Ihre Einführung geschieht auf Grundlage von Art. 75 Nr. 8 LVerf, der ausdrücklich vorsieht, dass dem Landesverfassungsgericht durch Gesetz neue Zuständigkeiten übertragen werden können.

Die Urteilsverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht steht künftig neben derjenigen zum Bundesverfassungsgericht. Potentiellen Beschwerdeführern steht insoweit eine Wahlmöglichkeit offen. Eine parallele Inanspruchnahme beider Gerichte wird aber ausgeschlossen.

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen und sonstigen Verfahrensvorschriften (§§ 47 ff. LVerfGG-E) lehnen sich sehr eng an bewährte Regelungen des Bundes und anderer Bundesländer an. In organisatorischer Hinsicht gibt der Gesetzentwurf dem Landesverfassungsgericht die Möglichkeit, Kammern aus jeweils drei Mitgliedern einzurichten, die in einem vereinfachten Verfahren über unzulässige und offensichtlich unbegründete Verfassungsbeschwerden entscheiden können (§§ 13a, 50b LVerfGG-E).

Der europarechtlich geforderte Rechtsbehelf gegen überlange Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht wird durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Verzögerungsbeschwerde (§ 53 LVerfGG-E) eingeführt.

Die moderate Erweiterung des Kreises der potentiellen Mitglieder des Landesverfassungsgerichts soll durch eine Änderung des § 4 Abs. 1 LVerfGG erfolgen. Nach § 4 Abs. 1 LVerfGG müssen drei Mitglieder des Gerichts und ihre Vertreter Berufsrichter mit einer besonders herausgehobenen Stellung innerhalb der Justiz des Landes sein. Bislang kommen dafür nur Gerichtspräsidenten sowie Vorsitzende Richter an den obersten Landesgerichten in Betracht. Dieser - auch im bundesweiten Vergleich - ausgesprochen kleine Kreis möglicher Kandidaten soll um die Vizepräsidenten der Gerichte des Landes erweitert werden.

### **C. Alternativen**

Die Einführung einer Urteilsverfassungsbeschwerde ist rechtlich nicht zwingend geboten. Mit der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht und der Individualbeschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte besteht zudem schon jetzt in erheblichem Umfang ein spezifischer Grund- und Menschenrechtsschutz. Da der Grundrechtskatalog der Landesverfassung in weiten Teilen dem des Grundgesetzes entspricht, ergeben sich keine wesentlichen Rechtsschutzlücken. Ein Mehr an Grundrechtsschutz durch eine Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht kommt allerdings dort in Betracht, wo die Gewährleistungen der Landesverfassung ausnahmsweise über diejenigen des Grundgesetzes hinausgehen: etwa mit dem Anspruch auf Zugang zu Umweltdaten (Art. 6 Abs. 2 LVerf) oder dem Recht auf Beteiligung an Bürgerbewegungen (Art. 13 Abs. 1 LVerf). Außerdem bietet die Anrufung des Landesverfassungsgerichts den Vorteil, dass dieses mit der Lebenswirklichkeit der Menschen in Sachsen-Anhalt besonders gut vertraut ist.

Alternativ oder ergänzend denkbar - und vom Landesverfassungsgericht selbst ange-regt worden - ist die Einführung einer Popularklage nach bayerischem Vorbild. Eine solche würde es jedermann ohne eigene Betroffenheit erlauben, förmliche Landesgesetze vom Landesverfassungsgericht auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten der Landesverfassung überprüfen zu lassen. Dieses Spezifikum des bayerischen Verfassungsprozessrechts hat sich allerdings bundesweit nicht durchgesetzt und steht im Widerspruch zu dem allgemeinen Rechtsgedanken, dass der einzelne vor Gericht grds. nur eigene Rechte einklagen und sich nicht zum Sachwalter der Allgemeinheit aufschwingen kann. Außerdem ließe sich eine solche Popularklage kaum in das bisherige, von Art. 75 LVerf verfassungsrechtlich vorgegebene Gefüge der Verfahrensarten einfügen; stattdessen würde sie das Kräfteverhältnis zwischen Parlament, Regierung und Verfassungsgericht neu justieren.

Hinsichtlich der Voraussetzungen für die Wählbarkeit zum Landesverfassungsgericht wäre es denkbar, um den derzeit - auch im bundesweiten Vergleich - sehr kleinen Kreis der möglichen Verfassungsrichter zu erweitern, auf die Voraussetzung des Wohnsitzes in Sachsen-Anhalt zu verzichten (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2, § 5 Abs. 1 Satz 2 LVerfGG). Das Landesverfassungsgericht selbst hat dies im Hinblick auf den nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LVerfGG zu wählenden Universitätsprofessor angeregt. Dennoch soll daran festgehalten werden, dass diejenigen, die über die grundlegenden Verfassungsfragen des Landes entscheiden, auch im Land wohnen sollen.

Die Einführung einer Verzögerungsbeschwerde ist durch europäisches Recht zwingend geboten und deshalb alternativlos.

#### **D. Kosten**

Da die Vorschriften zur Einführung der Urteilsverfassungsbeschwerde erst zum 1. Januar 2019 in Kraft treten sollen, bedarf es einer haushaltsmäßigen Veranschlagung erst im Haushalt für 2019/2020.

Es ist damit zu rechnen, dass sich der Personalbedarf des Landesverfassungsgerichts im nichtrichterlichen Dienst um 1,0 AKA im Bereich der wissenschaftlichen Mitarbeiter sowie um jeweils 0,5 AKA im gehobenen und im mittleren Dienst erhöhen wird, so dass zusätzliche Personalkosten in Höhe von 100.000,- € pro Jahr zu erwarten sind. Hinzu kommen Aufwandsentschädigungen und Reisekosten in Höhe von etwa 18.500,- € pro Jahr sowie Sachkosten für die Ausstattung eines zusätzlichen Mitarbeiterarbeitsplatzes in Höhe von 3.050,- €

Wegen der bereits früher in Kraft tretenden Einführung der Verzögerungsbeschwerde bedarf es keiner Etatisierung von zusätzlichen Haushaltsmitteln. Schadensersatzleistungen des Landes sind aus Kapitel 11 11 Titel 681 01 - Schadensersatzleistungen und Unfallentschädigungen - zu leisten. Unabhängig davon geht der Präsident des Landesverfassungsgerichts davon aus, dass mit unangemessen langen Verfahren nicht zu rechnen sei.

Darüber hinaus ist keine zusätzliche Belastung des Landes, der Gemeinden oder Gemeindeverbände, des Bundes, anderer Träger der öffentlichen Verwaltung, der Wirtschaft und der Bürgerinnen und Bürger zu erwarten, weil die Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht in einem Alternativverhältnis zu derjenigen zum Bundesverfassungsgericht steht. Soweit öffentlichen oder privaten Stellen Aufwand dadurch entsteht, dass ihre Maßnahmen oder zu ihren Gunsten ergangene Gerichtsentscheidungen Gegenstand einer landesverfassungsgerichtlichen Kontrolle werden, würde diese Belastung bei einer schon jetzt möglichen Anrufung des Bundesverfassungsgerichts mindestens in gleicher Weise anfallen.

#### **E. Anhörung**

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz, der Beauftragte der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderungen, der Präsident des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt, der Präsident des Oberlandesgerichts Naumburg, die Präsidentin des Landesarbeitsgerichts Sachsen-Anhalt, der Präsident des Obergerichtswahlorgans des Landes Sachsen-Anhalt, der Präsident des Landessozialge-

richts Sachsen-Anhalt, die Präsidentin des Finanzgerichts des Landes Sachsen-Anhalt, der Generalstaatsanwalt der Generalstaatsanwaltschaft Naumburg, die Rechtsanwaltskammer des Landes Sachsen-Anhalt, der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt, der Landkreistag Sachsen-Anhalt, der Beauftragte der Evangelischen Kirchen bei Landtag und Landesregierung Sachsen-Anhalt, das Katholische Büro Sachsen-Anhalt, der Bund der Richter und Staatsanwälte in Sachsen-Anhalt, der Verband der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Sachsen-Anhalt, der Landesverband Sachsen-Anhalt im Deutschen Anwaltverein e. V., der Deutsche Juristinnenbund - Landesverband Sachsen-Anhalt, der Bund Deutscher Rechtspfleger Sachsen-Anhalt e. V., die Vereinigung der Ehrenamtlichen Richterinnen und Richter Mitteldeutschland e. V., der Landesfrauenrat Sachsen-Anhalt e. V., der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände Sachsen-Anhalt e. V., der Allgemeine Arbeitgeberverband der Wirtschaft für Sachsen-Anhalt e. V., der DGB Bezirk Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt Landesbüro Sachsen-Anhalt, der dbb beamtenbund und tarifunion sachsen-anhalt, der Landesverband für Straffälligen- und Bewährungshilfe Sachsen-Anhalt e. V., der Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND) Landesverband Sachsen-Anhalt e.V. und der Naturschutzbund Deutschland NABU LV Sachsen-Anhalt wurden angehört.

Es sind Stellungnahmen der Rechtsanwaltskammer des Landes Sachsen-Anhalt, der Kommunalen Spitzenverbände Sachsen-Anhalt, des Beauftragten der Evangelischen Kirchen bei Landtag und Landesregierung Sachsen-Anhalt, des Katholischen Büros Sachsen-Anhalt, des dbb beamtenbund und tarifunion sachsen-anhalt, des Verbandes der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Sachsen-Anhalt, des Präsidenten des Landesverfassungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt, des Präsidenten des Oberlandesgerichts Naumburg, des Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt, des Präsidenten des Landessozialgerichts Sachsen-Anhalt und der Präsidentin des Finanzgerichts des Landes Sachsen-Anhalt eingegangen.

Der Gesetzentwurf im Allgemeinen - insbesondere die geplante Einführung der Individualverfassungsbeschwerde - werden im Wesentlichen begrüßt. Das Katholische Büro Sachsen-Anhalt hält die Erweiterung der Befugnisse des Landesverfassungsgerichts für sinnvoll und sieht in der Novelle ein geeignetes Instrument, das Bewusstsein des Bürgers für eine freiheitliche demokratische Grundordnung zu stärken. Der Beauftragte der Evangelischen Kirchen bei Landtag und Landesregierung Sachsen-Anhalt sieht in der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde eine Stärkung des Grundrechtsschutzes des Bürgers. Der Präsident des Landesverfassungsgerichts sieht seine bereits zum Referentenentwurf getätigten Anregungen im Gesetzentwurf im Wesentlichen umgesetzt und teilt mit, dass die geplante Einführung der Individualverfassungsbeschwerde die Zustimmung der Mitglieder des Gerichts finde. Die Rechtsanwaltskammer sieht in der Möglichkeit, zukünftig auch gegen Einzelakte Verfassungsbeschwerde zu erheben, eine erhebliche Verbesserung des grundrechtlichen Rechtsschutzes und unterstützt den Gesetzentwurf.

Der Präsident des Oberverwaltungsgerichts sieht zwar gute Gründe für die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde, erwartet dadurch aber auch eine erhebliche Mehrbelastung des Gerichts. Er begrüßt daher insbesondere die Einführung des Kammerprinzips, das den Bearbeitungsaufwand des Gerichts gerade bei unzulässigen und offensichtlich unbegründeten Anträgen deutlich reduzieren dürfte. Die Präsidentin des Finanzgerichts und der Präsident des Oberverwaltungsgerichts äußern

Bedenken hinsichtlich der Prognose des zu erwartenden Anstiegs der Geschäftsbelastung und der insoweit angedachten Ausstattung des Gerichts mit Personal- und Sachmitteln.

Die Kommunalen Spitzenverbände sehen die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde kritisch und befürchten durch die zusätzliche Rechtsschutzmöglichkeit eine deutliche Verzögerung des Vollzugs von Verwaltungsentscheidungen und den späteren Eintritt von Rechtssicherheit.

Mit Bezug auf § 47 Abs. 3 LVerfGG-E halten es die Kommunalen Spitzenverbände für vorzugswürdig, die Urteilsverfassungsbeschwerde nur dann zuzulassen, wenn die Gewährleistungen der Landesverfassung über diejenigen des Grundgesetzes hinausgehen. Der Grundrechtskatalog der Landesverfassung entspreche in weiten Teilen dem des Grundgesetzes und die Auslegung entsprechender Grundrechte müsse dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten bleiben. Aus Sicht der Landesregierung ist dem nicht zu folgen. Wesentliches Anliegen des Gesetzes ist es, den Grundrechtsschutz und seine Durchsetzung auf Landesebene zu stärken und zu erweitern und das Bewusstsein für die Bedeutung der Grundrechte und der Landesverfassung insgesamt zu fördern. Auch ist es gerade Intention des Gesetzgebungsvorhabens, den Bürgern des Landes zukünftig die Möglichkeit zu geben, ihren Grundrechtsschutz ortsnah und durch Richter prüfen zu lassen, die mit den Gegebenheiten im Land besser vertraut sind, die Lebenswirklichkeit der Bürger in Sachsen-Anhalt aus eigener Anschauung kennen und daher konkretere Vorstellungen von den zu beurteilenden Lebenssachverhalten haben können. Die Individualverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht soll daher gerade auch in den Fällen möglich sein, in denen die Grundrechtsgarantien der Landesverfassung sich mit denen des Grundgesetzes überschneiden. Der Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände ist auch aus einem weiteren Grund abzulehnen. Er birgt die Gefahr, dass das Landesverfassungsgericht bei jeder Verfassungsbeschwerde, mit der es befasst ist, zur Klärung seiner Zuständigkeit zunächst prüfen müsste, ob und inwieweit die Gewährleistungen der Landesverfassung über diejenigen des Grundgesetzes hinausgehen. Käme das Landesverfassungsgericht nach - ggf. umfangreicher - Prüfung zum Ergebnis einer Unzulässigkeit, könnte sich anschließend noch ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht anschließen.

Der Präsident des Oberlandesgerichts schlägt vor, den Wortlaut der in § 47 Abs. 3 LVerfGG-E vorgesehenen Subsidiaritätsklausel um die Formulierung „erhoben war“ zu ergänzen. Damit solle klargestellt werden, dass eine Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht auch in den Fällen ausgeschlossen sei, in denen das zuerst angerufene Bundesverfassungsgericht bereits vor Ablauf der Beschwerdefrist zum Landesverfassungsgericht entschieden hat. Aus Sicht der Landesregierung ist dem nicht zu folgen. Die Notwendigkeit einer Erweiterung des Wortlauts ist im Ergebnis nicht erkennbar. In der Praxis dürfte aufgrund des Gleichlaufs der Beschwerdefristen die vom Präsidenten des Oberlandesgerichts angeführte Konstellation, dass das Bundesverfassungsgericht bereits vor Ablauf der Frist für die Beschwerde zum Landesverfassungsgericht entschieden hat, nur äußerst selten vorkommen. Der vorgesehene Wortlaut, der den Subsidiaritätsklauseln anderer Bundesländer entspricht, ist ausreichend und lässt dem Gericht genug Spielraum, die Regelung entsprechend auszulegen und im Einzelfall zu einem sachgerechten Ergebnis zu kommen.

Die Rechtsanwaltskammer empfiehlt, die in § 48 Abs. 1 LVerfGG-E vorgesehene Frist zur Einlegung und Begründung der Verfassungsbeschwerde auf zwei Monate zu verlängern oder sie in eine Einlegungsfrist von einem Monat und eine Begründungsfrist von zwei Monaten aufzuspalten. Die Bürger würden die Frist für die Verfassungsbeschwerde häufig nicht kennen und sich daher erst spät an einen Rechtsanwalt wenden. Oftmals sei dies nicht der frühere Prozessbevollmächtigte, sondern ein spezialisierter Anwalt, der sich zunächst einarbeiten müsse. Eine verlängerte Frist biete daher eine höhere Gewähr, dass Verfassungsbeschwerden hinreichend substantiiert seien, und könne so zur Entlastung des Landesverfassungsgerichts beitragen. Aus Sicht der Landesregierung ist dem nicht zu folgen. Die Frist von einem Monat für das Einlegen der Verfassungsbeschwerde und deren Begründung entspricht der bundesgesetzlichen Regelung in § 93 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) und ist als ausreichend anzusehen. Auch die meisten anderen Bundesländer sehen eine einmonatige Frist für die Landesverfassungsbeschwerde vor. Eine Verlängerung der Frist für die Erhebung und - oder alternativ - für die Begründung ist nicht erforderlich und würde den Eintritt von Rechtssicherheit unnötig hinauszögern. Bei der Verfassungsbeschwerde als außerordentlichem Rechtsbehelf soll im Sinne des Rechtsfriedens schnell feststehen, ob ein Betroffener einen Hoheitsakt einer verfassungsgerichtlichen Prüfung unterziehen möchte. Durch die geplante Ausgestaltung des Fristbeginns in § 48 Abs. 1 LVerfGG-E, der sich an § 93 Abs. 1 BVerfGG orientiert, ist sichergestellt, dass die Beschwerdefrist erst zu laufen beginnt, wenn ein potentieller Beschwerdeführer von der gerichtlichen Entscheidung in einer Weise Kenntnis nehmen konnte, die ihm die Wahrung seiner verfassungsmäßigen Rechte ermöglicht. Auch gilt die Frist von einem Monat nur in den Fällen, in denen der verfassungsgerichtlichen Prüfung bereits ein fachgerichtliches Verfahren vorausgegangen ist. In allen anderen Fällen gilt gemäß § 48 Abs. 3 LVerfGG-E die Jahresfrist.

Die Kommunalen Spitzenverbände fordern, in § 50 Abs. 2 LVerfGG-E neben dem Minister auch den Kommunen ein eigenes unmittelbares Äußerungsrecht einzuräumen, wenn sich die Verfassungsbeschwerde gegen eine Handlung oder Unterlassung einer Kommune richtet und es sich um eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises handelt. Aus Sicht der Landesregierung ist dem nicht zu folgen. Für die Aufnahme der Kommunen in den Kreis der zwingend zu beteiligenden Personen besteht kein Anlass. Die geplante Neufassung des § 50 LVerfGG orientiert sich hinsichtlich des Personenkreises eng an den Regelungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und anderer Landesverfassungsgerichtsgesetze, die ein gesetzlich vorgeschriebenes Anhörungsrecht ebenfalls nur für Verfassungsorgane und den zuständigen Minister vorsehen. Anders als bei der Kommunalverfassungsbeschwerde (§ 51 LVerfGG) sind die Kommunen bei der Individualverfassungsbeschwerde regelmäßig nicht unmittelbar selbst betroffen. Zur Wahrung ihrer Interessen bedarf es daher in diesen Fällen keines obligatorischen Beteiligungsrechts. Die geplante gesetzliche Regelung ermöglicht es dem Landesverfassungsgericht zudem, im jeweiligen Einzelfall zu prüfen, ob und inwieweit eine Kommune von dem Verfahren betroffen ist, und zu entscheiden, ob sie beteiligt werden soll. Sofern sich die Verfassungsbeschwerde gegen die Maßnahme einer Kommune richtet, werden deren Interessen auch dadurch ausreichend gewahrt, dass der zuständige Minister, der nach § 50 Abs. 2 LVerfGG-E am Verfahren beteiligt ist, zur Vorbereitung seiner Äußerung eine Stellungnahme der Kommune einholen kann.



Die Rechtsanwaltskammer regt an, sowohl den Landesbeauftragten für den Datenschutz als auch den Beauftragten der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderungen als Anhörungsbeteiligte in § 50 LVerfGG aufzunehmen. Aus Sicht der Landesregierung ist dem nicht zu folgen. Eine Notwendigkeit, den Landesbeauftragten für den Datenschutz und den Beauftragten der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderungen in den Kreis der verpflichtend zu beteiligenden Personen aufzunehmen, besteht nicht. Verfassungsbeschwerdeverfahren haben ganz unterschiedliche Sachverhalte zum Gegenstand. Es handelt sich dabei nicht um Verfahren, bei denen stets datenschutzrechtliche Aspekte oder die Belange behinderter Menschen betroffen sind. Eine obligatorische Beteiligung der beiden Landesbeauftragten ist daher nicht angezeigt. Im Übrigen kann das Landesverfassungsgericht in Fällen, in denen die Interessen eines der beiden oder der beiden Beauftragten berührt sein sollten, entsprechende Äußerungen oder Stellungnahmen von diesen einholen und sie am Verfahren beteiligen. Die bisherige Rechtslage, nach der ein obligatorisches Beteiligungsrecht nicht vorgesehen ist, dürfte sich in der Vergangenheit auch bewährt haben. Weder der Landesbeauftragte für den Datenschutz noch der Beauftragte der Landesregierung für die Belange behinderter Menschen, denen Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf gegeben wurde, haben die Einführung eines solchen Beteiligungsrechts gefordert.

Die Rechtsanwaltskammer regt an, im Falle einer obligatorischen Beteiligung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und des Beauftragten der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderungen abweichend von der in § 50b Abs. 1 Satz 2 LVerfGG-E geplanten Regelung auch bei unzulässigen und offensichtlich unbegründeten Anträgen eine Anhörung vorzunehmen, wenn die genannten Interessenvertreter eine Stellungnahme abgegeben oder angekündigt haben. Aus Sicht der Landesregierung ist dem nicht zu folgen. Eine obligatorische Beteiligung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und des Beauftragten der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderungen im Verfassungsbeschwerdeverfahren ist - wie zu § 50 LVerfGG-E ausgeführt - abzulehnen.

Die Stellungnahmen enthalten teilweise auch Vorschläge zu weiteren Änderungen im Landesverfassungsgerichtsgesetz, die nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs sind.

Die Rechtsanwaltskammer schlägt vor, in das Landesverfassungsgerichtsgesetz eine Regelung aufzunehmen, nach der eines der Mitglieder des Landesverfassungsgerichts Rechtsanwältin oder Rechtsanwalt sein muss. Neben der Beteiligung von Berufsrichtern und Hochschullehrern sei es zweckmäßig, auch anwaltliche Expertise in die Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts einfließen zu lassen, zumal die Anwaltschaft die zahlenmäßig größte juristische Profession im Land sei. Dem ist aus Sicht der Landesregierung nicht zu folgen. Für die vorgeschlagene Erweiterung des Kreises der Mitglieder des Landesverfassungsgerichts besteht kein Bedarf. Schon die derzeitige Regelung in § 5 Abs. 1 LVerfGG ermöglicht es, dass ein Rechtsanwalt oder eine Rechtsanwältin als Mitglied zum Landesverfassungsgericht gewählt werden kann. Aufgrund der Ausgestaltung des wählbaren Personenkreises ist es nach geltender Rechtslage sogar theoretisch möglich, dass bis zu drei der insgesamt sieben Mitglieder des Landesverfassungsgerichts aus dem Kreis der Anwaltschaft kommen. Die derzeitigen Regelungen stellen daher bereits sicher, dass die Berufsgruppe der Anwaltschaft in ausreichendem Maße bei der Zusammensetzung des Landesverfassungsgerichts berücksichtigt werden kann. Die so ermöglichte Berücksichtigung der Anwaltschaft ist gegenüber der vorgeschlagenen Regelung, mit der

eine feste Mindestquote für die Anwaltschaft eingeführt werden soll, vorzugswürdig. Die Wahl der Mitglieder des Landesverfassungsgerichts obliegt dem Landtag. Das Parlament hat von den Kandidaten diejenigen auszuwählen, die aufgrund ihrer Erfahrungen im öffentlichen Leben besonders geeignet sind (§ 5 Abs. 1 LVerfGG). Die Festlegung einer gesetzlichen Mindestquote würde die Autonomie des Parlaments bei seiner Auswahlentscheidung beschränken und ist daher abzulehnen.

Die Rechtsanwaltskammer schlägt vor, in Fällen des § 21 Abs. 2 LVerfGG klarstellend eine Anhörungspflicht zu normieren. Dem ist aus Sicht der Landesregierung nicht zu folgen. Für eine klarstellende Änderung des § 21 Abs. 2 LVerfGG wird kein Regelungsbedarf gesehen. Die Regelung, die nicht nur für Verfassungsbeschwerdeverfahren gilt, besteht bereits seit Inkrafttreten des Landesverfassungsgerichtsgesetzes im Jahre 1993 in unveränderter Fassung und hat in ihrer praktischen Anwendung bisher zu keinen Zweifelsfragen oder Beanstandungen geführt. Die Vorschrift, die sich an § 24 BVerfGG orientiert, ermöglicht als sog. „A-limine-Entscheidung“ die Verwerfung bzw. Zurückweisung unzulässiger oder offensichtlich unbegründeter Anträge durch einstimmigen Beschluss des Gerichts und dient dessen Entlastung. Die Normierung einer Anhörungspflicht würde diesem Zweck widersprechen. Auf eine mündliche Verhandlung kann in diesen Fällen gemäß § 21 Abs. 1 LVerfGG gerade verzichtet werden. Die Interessen der Betroffenen werden durch das Erfordernis der einstimmigen Entscheidung des Gerichts und die Beschränkung auf unzulässige oder offensichtlich unbegründete Anträge hinreichend gewahrt. Im Übrigen ist auch in Fällen des § 21 Abs. 2 LVerfGG das Anhörungsrecht Betroffener gewährleistet. Der Verzicht auf die Begründung der Entscheidung setzt nämlich zunächst einen Hinweis des Gerichts voraus, so dass der Betroffene auch hier Gelegenheit zur Stellungnahme hat.

Der Präsident des Oberlandesgerichts und der Präsident des Landessozialgerichts regen an, § 32 LVerfGG um die Regelung einer Missbrauchsgebühr zu ergänzen. Nach Erfahrungen aus (fach-) gerichtlichen Verfahren würden zunehmend Rechtsmittel, Rechtsbehelfe, Petitionen und Dienstaufsichtsbeschwerden wiederholt und zu verfahrensfremden Zwecken erhoben. Dies sei auch bei der Individualverfassungsbeschwerde zu erwarten. Der Präsident des Oberverwaltungsgerichts hält es hingegen für vorzugswürdig, die Missbrauchsgebühr nicht zeitgleich mit dem neuen Rechtsbehelf einzuführen, sondern zunächst abzuwarten, ob ein Bedarf für eine solche Gebühr besteht, und diese ggf. bei einer späteren Novellierung des Gesetzes einzuführen. Der Präsident des Landesverfassungsgerichts hält eine Missbrauchsgebühr für entbehrlich und verweist auf die Praxis beim Bundesverfassungsgericht, das nur äußerst zurückhaltend von der Möglichkeit der Festsetzung einer Missbrauchsgebühr Gebrauch mache. Auch weist er darauf hin, dass die Festsetzung einer solchen Gebühr mit zusätzlichem Aufwand sowohl für die Begründung der Festsetzung als auch bei der Beitreibung der Festsetzung und damit einhergehenden Entscheidungen verbunden sein dürfte. Dem Vorschlag, § 32 LVerfGG um die Regelung einer Missbrauchsgebühr zu ergänzen, ist aus Sicht der Landesregierung nicht zu folgen. Derzeit kann nicht eingeschätzt werden, ob die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde tatsächlich zu einer Vielzahl missbräuchlich erhobener Verfassungsbeschwerden führen wird, die es notwendig erscheinen lässt, die Möglichkeit einer Missbrauchsgebühr zu eröffnen. Auch ist fraglich, ob die Möglichkeit einer Missbrauchsgebühr die Zahl missbräuchlicher Verfassungsbeschwerden tatsächlich spürbar reduzieren würde. Zu berücksichtigen ist zudem, dass mit der Einführung der Individualverfassungsbeschwerde gleichzeitig in den §§13a, 50a ff. LVerfGG-E ver-

fahrensrechtliche Regelungen geschaffen werden, die es dem Gericht ermöglichen, über unzulässige oder offensichtlich unbegründete Beschwerden mit weniger Personal- (Kammerentscheidung statt Plenum) und Zeitaufwand (ohne mündliche Verhandlung) zu entscheiden. Es sollte daher zunächst abgewartet werden, wie sich der Geschäftsanfall nach Einführung der Individualverfassungsbeschwerde entwickelt und welche Erfahrungen das Gericht mit dem Umgang missbräuchlicher Beschwerden macht.



## Entwurf

**Drittes Gesetz  
zur Änderung des Landesverfassungsgerichtsgesetzes.****§ 1**

Das Landesverfassungsgerichtsgesetz vom 23. August 1993 (GVBl. LSA S. 441), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 5. November 2009 (GVBl. LSA S. 525), wird wie folgt geändert:

1. In § 2 wird nach Nummer 7 folgende Nummer 7a eingefügt:  
  
„7a. über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch einen sonstigen Akt der öffentlichen Gewalt des Landes unmittelbar in seinen Grundrechten, grundrechtsgleichen Rechten oder staatsbürgerlichen Rechten verletzt zu sein,“.
2. In § 4 Abs. 1 Satz 1 werden nach dem Wort „Präsidenten“ die Wörter „und Vizepräsidenten“ eingefügt.
3. Dem § 8 Abs. 3 wird folgender Satz 3 angefügt:  
  
„Mitglieder einer Kammer nach § 13a erhalten für jedes von dieser Kammer entschiedene Verfahren, an dessen Entscheidung sie mitgewirkt haben, eine zusätzliche Aufwandsentschädigung in Höhe von 50 Euro.“
4. Nach § 13 wird folgender § 13a eingefügt:

**„§ 13a**

Das Landesverfassungsgericht kann für die Dauer eines Geschäftsjahres eine oder mehrere Kammern einrichten. In diesem Fall bestimmt es vor Beginn des Geschäftsjahres deren Zahl und Zusammensetzung sowie gegebenenfalls die Verteilung der Verfassungsbeschwerden auf die einzelnen Kammern. Eine Kammer besteht aus drei Mitgliedern des Landesverfassungsgerichts, von denen mindestens eines nach § 4 Abs. 1 und mindestens ein weiteres entweder nach § 4 Abs. 1 oder nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 gewählt ist. Mindestens ein Mitglied soll nach § 5 Abs. 1 Satz 1 gewählt sein.“

5. In § 14 Abs. 2 Satz 2 werden die Wörter „Ministerium der Justiz“ durch die Wörter „für Justiz zuständigen Ministerium“ ersetzt.
6. In § 30 Abs. 2 Satz 2 werden die Wörter „Ministerium der Justiz“ durch die Wörter „für Justiz zuständige Ministerium“ ersetzt.
7. In § 32 Abs. 2 wird die Angabe „§ 2 Nr. 7“ durch die Angabe „§ 2 Nr. 7 oder Nr. 7a“ ersetzt.

8. In § 34 Abs. 2 Nr. 5 werden die Wörter „Minister des Innern“ durch die Wörter „für Wahlen zuständige Minister“ ersetzt.
9. In der Überschrift des 6. Abschnitts wird die Angabe „§ 2 Nr. 7“ durch die Angabe „§ 2 Nr. 7 oder Nr. 7a“ ersetzt.
10. § 47 wird wie folgt geändert:
  - a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1 und nach dem Wort „Landesgesetz“ werden die Wörter „oder einen sonstigen Akt der öffentlichen Gewalt des Landes“ eingefügt.
  - b) Nach Absatz 1 werden folgende Absätze 2 und 3 angefügt:
 

„(2) Ist gegen die behauptete Verletzung der Rechtsweg zulässig, kann die Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtswegs erhoben werden.

(3) Eine Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht kann nur erhoben werden, soweit nicht in derselben Sache Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben ist oder wird.“
11. § 48 erhält folgende Fassung:

#### „§ 48

(1) Die Verfassungsbeschwerde ist binnen eines Monats zu erheben und zu begründen. Die Frist beginnt mit der Zustellung oder formlosen Mitteilung der in vollständiger Form abgefassten Entscheidung, wenn diese nach den maßgebenden verfahrensrechtlichen Vorschriften von Amts wegen vorzunehmen ist. In anderen Fällen beginnt die Frist mit der Verkündung der Entscheidung oder, wenn diese nicht zu verkünden ist, mit ihrer sonstigen Bekanntgabe an den Beschwerdeführer; wird dabei dem Beschwerdeführer eine Abschrift der Entscheidung in vollständiger Form nicht erteilt, wird die Frist des Satzes 1 dadurch unterbrochen, dass der Beschwerdeführer schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle die Erteilung einer in vollständiger Form abgefassten Entscheidung beantragt. Die Unterbrechung dauert fort, bis die Entscheidung in vollständiger Form dem Beschwerdeführer von dem Gericht erteilt oder von Amts wegen oder von einem an dem Verfahren Beteiligten zugestellt wird.

(2) War ein Beschwerdeführer ohne Verschulden verhindert, diese Frist einzuhalten, ist ihm auf Antrag Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren. Der Antrag ist binnen zwei Wochen nach Wegfall des Hindernisses zu stellen. Die Tatsachen zur Begründung des Antrags sind bei der Antragstellung oder im Verfahren über den Antrag glaubhaft zu machen. Innerhalb der Antragsfrist ist die versäumte Rechtshandlung nachzuholen; ist dies geschehen, kann die Wiedereinsetzung auch ohne Antrag gewährt werden. Nach einem Jahr seit dem Ende der versäumten Frist ist der Antrag unzulässig. Das Verschulden des Bevollmächtigten steht dem Verschulden eines Beschwerdeführers gleich.

(3) Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen ein Landesgesetz oder gegen einen sonstigen Hoheitsakt, gegen den ein Rechtsweg nicht offen steht, kann die Verfassungsbeschwerde nur binnen eines Jahres seit Inkrafttreten des zur Überprüfung gestellten Landesgesetzes oder Erlass des Hoheitsaktes erhoben und begründet werden.“

12. In § 49 wird das Wort „Gesetzesvorschrift“ durch die Wörter „Handlung oder Unterlassung des Organs oder der Behörde“ ersetzt.
13. § 50 erhält folgende Fassung:

### **„§ 50**

(1) Das Landesverfassungsgericht gibt dem Verfassungsorgan, dessen Handlung oder Unterlassung in der Verfassungsbeschwerde beanstandet wird, Gelegenheit, sich binnen einer zu bestimmenden Frist zu äußern.

(2) Ging die Handlung oder Unterlassung von einem Minister oder einer Behörde des Landes aus, so ist dem zuständigen Minister Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

(3) Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen eine gerichtliche Entscheidung, so gibt das Landesverfassungsgericht auch dem durch die Entscheidung Begünstigten Gelegenheit zur Äußerung.

(4) Richtet sich die Verfassungsbeschwerde unmittelbar oder mittelbar gegen ein Gesetz, so sind § 40 und § 43 Abs. 3 entsprechend anzuwenden.

(5) Die in den Absätzen 1, 2 und 4 in Verbindung mit § 40 genannten Verfassungsorgane können dem Verfahren beitreten.“

14. Nach § 50 werden die folgenden §§ 50a bis 50c eingefügt:

### **„§ 50a**

Das Landesverfassungsgericht kann über Verfassungsbeschwerden ohne mündliche Verhandlung entscheiden.

### **§ 50b**

(1) Die Kammer kann die Verfassungsbeschwerde als unzulässig verwerfen oder als offensichtlich unbegründet zurückweisen. Eine Anhörung nach § 50 ist nicht erforderlich. Die Entscheidung ergeht ohne mündliche Verhandlung. Sie kann abweichend von § 28 Abs. 1 Satz 1 in einem schriftlichen Umlaufverfahren getroffen werden. § 21 Abs. 2 gilt entsprechend. Die Entscheidung ist unanfechtbar.

(2) Solange und soweit das Landesverfassungsgericht nicht in seiner regulären Besetzung im Sinne von § 13 Abs. 2 (Plenum) mit der Verfassungsbeschwerde befasst war, kann die Kammer alle das Verfassungsbeschwerdever-

fahren betreffenden Entscheidungen erlassen. Eine einstweilige Anordnung, mit der die Anwendung eines Gesetzes ganz oder teilweise ausgesetzt wird, kann nur das Plenum treffen; § 31 Abs. 7 bleibt unberührt.

(3) Die Entscheidungen der Kammer bedürfen eines einstimmigen Beschlusses.

### **§ 50c**

(1) Wird der Verfassungsbeschwerde stattgegeben, ist in der Entscheidung festzustellen, welche Vorschrift der Verfassung durch welche Handlung oder Unterlassung verletzt wurde. Das Landesverfassungsgericht kann zugleich aussprechen, dass auch jede Wiederholung der beanstandeten Maßnahme die Verfassung verletzt.

(2) Wird der Verfassungsbeschwerde gegen eine Entscheidung stattgegeben, hebt das Landesverfassungsgericht die Entscheidung auf, in den Fällen des § 47 Abs. 2 Satz 1 verweist es die Sache an ein zuständiges Gericht zurück.

(3) Wird der unmittelbar oder mittelbar gegen ein Gesetz gerichteten Verfassungsbeschwerde stattgegeben, gilt § 41 entsprechend.“

15. In der Überschrift des IV. Teils werden die Wörter „Übergangs- und Schlussvorschriften“ durch das Wort „Verzögerungsbeschwerde“ ersetzt.
16. Nach der Überschrift des IV. Teils wird folgender § 53 eingefügt:

### **„§ 53**

(1) Wer infolge unangemessener Dauer eines Verfahrens vor dem Landesverfassungsgericht als Verfahrensbeteiligter oder als Beteiligter in einem zur Herbeiführung einer Entscheidung des Landesverfassungsgerichts ausgesetzten Verfahren einen Nachteil erleidet, wird angemessen entschädigt. Die Angemessenheit der Verfahrensdauer richtet sich nach den Umständen des Einzelfalles unter Berücksichtigung der Aufgaben und der Stellung des Landesverfassungsgerichts.

(2) Ein Nachteil, der nicht Vermögensnachteil ist, wird vermutet, wenn ein Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht unangemessen lange gedauert hat. Hierfür kann eine Entschädigung nur beansprucht werden, soweit nicht nach den Umständen des Einzelfalles Wiedergutmachung auf andere Weise, insbesondere durch die Feststellung der Unangemessenheit der Verfahrensdauer, ausreichend ist. Die Entschädigung gemäß Satz 2 beträgt 1 200 Euro für jedes Jahr der Verzögerung. Ist der Betrag nach Satz 3 nach den Umständen des Einzelfalles unbillig, kann das Landesverfassungsgericht einen höheren oder einen niedrigeren Betrag festsetzen.

(3) Für das Verfahren gelten die §§ 97b bis 97d des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes entsprechend mit der Maßgabe, dass über die Verzögerungsbeschwerde eine Beschwerdekammer entscheidet, die aus drei für die Dauer



eines Geschäftsjahres bestellten Richtern besteht, von denen mindestens zwei nach § 4 Abs. 1 gewählt sind.“

17. Nach § 53 wird folgende Überschrift eingefügt:

**„V. Teil  
Übergangs- und Schlussvorschriften“.**

18. Nach der Überschrift des V. Teils wird folgender § 54 eingefügt:

**„§ 54**

§ 47 Abs. 3 gilt nicht für Verfassungsbeschwerden, die bei Inkrafttreten des Dritten Gesetzes zur Änderung des Landesverfassungsgerichtsgesetzes bereits anhängig waren.“

19. Nach § 54 wird folgender § 55 eingefügt:

**„§ 55**

Personen- und Funktionsbezeichnungen in diesem Gesetz gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.“

**§ 2**

Das für das Landesverfassungsgericht zuständige Ministerium wird ermächtigt, den Wortlaut des Landesverfassungsgerichtsgesetzes in der ab dem 1. Januar 2019 geltenden Fassung im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt bekannt zu machen.

**§ 3**

(1) § 1 Nrn. 2, 5, 6, 8, 15, 16, 17 und 19 und § 2 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Im Übrigen tritt dieses Gesetz am 1. Januar 2019 in Kraft.



## **Begründung**

### **A) Allgemeiner Teil**

#### **I. Ziel des Gesetzes**

Die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt regelt nicht nur die Organisation der Staatsgewalt, sondern auch das Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Bürgern. Eine herausgehobene Stellung nehmen dabei die Grundrechte ein. Sie sind subjektive Rechte des einzelnen und binden gemäß Art. 3 Abs. 1 LVerf gleichermaßen die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.

Doch trotz dieser umfassenden rechtlichen Bindung aller drei Staatsgewalten an die Grundrechte können Bürger bislang mit der Individualverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht nur Grundrechtsverletzungen durch den Gesetzgeber rügen; Grundrechtsverletzungen durch Entscheidungen der Verwaltung oder der Gerichte sind dagegen kein tauglicher Beschwerdegegenstand. Diese bundesweit einmalige Sonderregelung soll zugunsten eines umfassenden grundrechtlichen Rechtsschutzes aufgegeben werden. Dazu soll die von Art. 75 Nr. 6 LVerf garantierte Verfassungsbeschwerde gegen Landesgesetze ergänzt werden um eine Verfassungsbeschwerde gegen Behörden- und Gerichtsentscheidungen. Wegen des Erfordernisses, vor ihrer Erhebung zunächst den Rechtsweg zu erschöpfen, wird eine solche Verfassungsbeschwerde üblicherweise als Urteilsverfassungsbeschwerde bezeichnet. Ihre Einführung geschieht auf Grundlage von Art. 75 Nr. 8 LVerf, der ausdrücklich vorsieht, dass dem Landesverfassungsgericht durch Gesetz neue Zuständigkeiten übertragen werden können. Gemäß Art. 76 Satz 1 LVerf sind Verfassung und Verfahren des Landesverfassungsgerichts durch ein Gesetz zu regeln.

Schon bislang besteht für die Menschen in Sachsen-Anhalt ein hohes Maß an grund- und menschenrechtlichem Individualrechtsschutz auch gegen Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen. Bürger können sich nicht nur im fachgerichtlichen Verfahren vor den Gerichten des Landes auf ihre Grundrechte berufen, sie können auch Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht und Individualbeschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erheben. Da der Grundrechtskatalog der Landesverfassung in weiten Teilen dem des Grundgesetzes entspricht, ergeben sich keine wesentlichen Rechtsschutzlücken. Ein Mehr an Grundrechtsschutz durch eine Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht kommt allerdings dort in Betracht, wo die Gewährleistungen der Landesverfassung ausnahmsweise über diejenigen des Grundgesetzes hinausgehen: etwa mit dem Anspruch auf Zugang zu Umweltdaten (Art. 6 Abs. 2 LVerf) oder dem Recht auf Beteiligung an Bürgerbewegungen (Art. 13 Abs. 1 LVerf).

Ein weiterer Grund, Rechtsschutz gerade beim Landesverfassungsgericht zu suchen, kann dessen Ortsnähe sein. Dabei geht es weniger um kurze Wege; denn in Verfassungsbeschwerdeverfahren finden nur selten mündliche Verhandlungen statt. Ein Vorteil ist vielmehr, dass die Richter in Dessau-Roßlau die Lebenswirklichkeit der Menschen in Sachsen-Anhalt aus eigener Anschauung kennen und deshalb mitunter eine konkretere Vorstellung von den zu beurteilenden Lebenssachverhalten haben

als die Richter des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe oder des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg.

Vor allen Dingen aber stärkt die Einführung einer Urteilsverfassungsbeschwerde nicht nur den Rechtsschutz im Einzelfall, sondern fördert auch das Bewusstsein für die Bedeutung der Grundrechte und der Landesverfassung insgesamt. Letztlich führt der Umstand, dass die Grundrechte der Landesverfassung zum Prüfungsmaßstab gegenüber allem staatlichem Handeln gemacht werden, den Bürgern, der Verwaltung und den Gerichten die Eigenstaatlichkeit Sachsen-Anhalts vor Augen und fördert die Identifikation mit dem Land.

## **II. Finanzielle Auswirkungen**

Zuverlässige Prognosen zur Anzahl der künftigen Verfassungsbeschwerden lassen sich nur schwer treffen. Die Zahlen in den einzelnen Ländern schwanken aufgrund regionaler Besonderheiten, auch im Verhältnis zur Einwohnerzahl, stark (vgl. H. P. Schneider, NdsVBl. 2005, Sonderheft, S. 26, 28 ff.). Gleichwohl erscheint auf der Grundlage der Erfahrungen vergleichbarer Bundesländer eine Größenordnung von bis zu 100 Verfassungsbeschwerden pro Jahr realistisch.

Damit wird die bisherige Praxis des Gerichts, wissenschaftliche Mitarbeiter lediglich im Nebenamt gegen eine Aufwandsentschädigung heranzuziehen, nicht mehr ausreichen, um den Geschäftsanfall zu bewältigen. Zwar kann, wie schon bisher, ein Referent im Nebenamt mit laufenden Verwaltungsaufgaben betraut werden. Zur Vorbereitung der Entscheidungen in Verfassungsbeschwerdeverfahren werden allerdings voraussichtlich weitere wissenschaftliche Mitarbeiter in einem Umfang von insgesamt 1,0 Arbeitskraftanteilen benötigt, die im Wege der Abordnung herangezogen werden können. Im gehobenen und im mittleren Dienst wird sich durch Einführung der Verfassungsbeschwerde nach § 2 Nr. 7a der Personalaufwand voraussichtlich jeweils um 0,5 Arbeitskraftanteile erhöhen. Damit sind im Personalbereich bei einem Pauschalbetrag von 50.000,- € je Personalfall insgesamt Mehrkosten von 100.000,- € pro Jahr zu veranschlagen.

Die im neuen § 8 Abs. 3 Satz 3 vorgesehene Aufwandsentschädigung für die für einige Mitglieder des Gerichts künftig zusätzlich anfallende Kammertätigkeit würde sich bei 100 Verfahren auf 15.000,- € pro Jahr belaufen. Dies steht zu der schon bislang anfallenden Aufwandsentschädigung nach § 8 Abs. 3 in einer Gesamthöhe von 50.400,- € pro Jahr in einem angemessenen Verhältnis.

Trotz der in § 50b Abs. 1 Satz 4 vorgesehenen Möglichkeit, im Umlaufverfahren zu entscheiden, ist zu erwarten, dass zusätzliche Beratungstermine und damit zusätzliche Reisekosten anfallen werden. Bei einer Einrichtung von zwei Kammern nach § 13a und zirka sechs Beratungsterminen pro Kammer und Jahr ist auf Grundlage der bisherigen Erfahrungen mit zusätzlichen Reiskosten in Höhe von 3.500,- € pro Jahr zu rechnen.

Derzeit verfügt das Landesverfassungsgericht über einen eingerichteten Arbeitsplatz für einen wissenschaftlichen Mitarbeiter. Wenn künftig ein weiterer Mitarbeiter herangezogen werden müsste, würde die Ausstattung eines weiteren Arbeitsplatzes erforderlich; diese Kosten sind mit 3.050,- € zu veranschlagen.

## **B) Besonderer Teil**

### **Zu § 1:**

#### **Zu Nummer 1:**

Nach § 2 Nr. 7, der Art. 75 Nr. 6 LVerf entspricht, kann eine Verfassungsbeschwerde gegen ein Landesgesetz erhoben werden. Mit der Ergänzung der neuen Nummer 7a auf Grundlage von Art. 75 Nr. 8 LVerf werden fortan auch Entscheidungen von Verwaltungsbehörden und Gerichten des Landes zu tauglichen Beschwerdegegenständen.

#### **Zu Nummer 2:**

Nach § 4 Abs. 1 müssen drei Mitglieder des Landesverfassungsgerichts und ihre Vertreter Berufsrichter mit einer besonders herausgehobenen Stellung innerhalb der Justiz sein. Künftig können dies neben den Gerichtspräsidenten und den Vorsitzenden Richtern an den obersten Landesgerichten auch Vizepräsidenten von Gerichten des Landes sein. Damit wird der bislang - auch im bundesweiten Vergleich - ausgesprochen kleine Kreis möglicher Kandidaten moderat erweitert, gleichzeitig aber an der Voraussetzung eines besonders hohen Maßes an beruflicher Qualifikation und Erfahrung festgehalten.

#### **Zu Nummer 3:**

Mitglieder einer Kammer nach § 13a, die über unzulässige und offensichtlich unbegründete Verfassungsbeschwerden entscheidet, haben einen erheblichen Mehraufwand gegenüber anderen Mitgliedern des Landesverfassungsgerichts. Dieser soll gesondert entschädigt werden.

#### **Zu Nummer 4:**

Müsste das Landesverfassungsgericht sich auch mit unzulässigen und offensichtlich unbegründeten Verfassungsbeschwerden zwingend in seiner regulären Besetzung im Sinne von § 13 Abs. 2 befassen, könnte dies leicht zu einer übermäßigen Belastung des Gerichts führen und dadurch dessen Arbeitsfähigkeit nachhaltig beeinträchtigen. Deshalb erlaubt § 13a die Einrichtung einer oder mehrerer Kammern, deren Befugnisse sich aus § 50b ergeben. Dies dient zugleich der Verfahrensbeschleunigung. Dieses Modell hat sich beim Bundesverfassungsgericht und etlichen Landesverfassungsgerichten bewährt. Verfassungsrechtliche Grundlage hierfür ist Art. 76 Satz 1 LVerf, wonach Verfassung und Verfahren des Landesverfassungsgerichts durch Gesetz geregelt werden.

Ob es von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, entscheidet das Landesverfassungsgericht selbst. Gegebenenfalls bestimmt es auch die Zahl der Kammern und die Geschäftsverteilung. Damit kann es flexibel auf die jeweilige Belastungssituation reagieren.

Eine Kammer besteht aus drei Mitgliedern des Landesverfassungsgerichts, von denen mindestens zwei Berufsjuristen sein müssen. Mindestens ein Mitglied muss zur Gruppe der Gerichtspräsidenten, -vizepräsidenten oder Senatsvorsitzenden (§ 4 Abs. 1) gehören, ein weiteres Mitglied muss entweder ebenfalls zu dieser Gruppe gehören oder Universitätsprofessor des Rechts sein (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2). Ein solches Quorum ist geboten, weil die Überprüfung gerichtlicher Entscheidungen am Maßstab des Verfassungsrechts in besonderer Weise juristische Fachkenntnisse

und Erfahrung mit der gerichtlichen Praxis voraussetzt. Nach Satz 4 soll ein Mitglied der Kammer zur Gruppe der „weiteren Mitglieder“ nach § 5 Abs. 1 Satz 1 gehören, also nicht zur Gruppe der Berufsrichter nach § 4. Dabei kann es sich um einen juristischen Laien handeln, aber auch um einen Rechtsanwalt oder einen Universitäts- oder Fachhochschullehrer des Rechts. § 5 Abs. 1 schreibt vor, dass von den vier „weiteren Mitgliedern“ des Gerichts mindestens eines ein Universitätsprofessor des Rechts sein muss, legt aber nicht fest, ob die übrigen drei „weiteren Mitglieder“ Juristen oder juristische Laien sein müssen (anders etwa Art. 68 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg). Theoretisch können, wie § 5 Abs. 3 Satz 2 LVerfGG klarstellt, auch Berufsrichter zur Gruppe der „weiteren Mitglieder“ gehören und damit von § 13a Satz 4 erfasst werden. Das wäre nach der Systematik des Gesetzes zulässig, aber ein untypischer Ausnahmefall.

**Zu Nummern 5 und 6:**

Rechtsförmliche Anpassung.

**Zu Nummer 7:**

Auch bei einer erfolgreichen Verfassungsbeschwerde gegen eine Behörden- oder Gerichtsentscheidung sind dem Beschwerdeführer seine notwendigen Auslagen ganz oder teilweise zu erstatten.

**Zu Nummer 8:**

Rechtsförmliche Anpassung.

**Zu Nummer 9:**

Redaktionelle Folgeänderung zu Nummer 1

**Zu Nummer 10:**

Im neu gefassten § 47 Abs. 1 wird die Änderung des § 2 Nr. 7 (Nummer 1) nachvollzogen. Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde kann demnach nicht mehr nur ein Landesgesetz sein, sondern auch eine Entscheidung einer Behörde oder eines Gerichts des Landes. Rechtssätze des Bundes sowie Entscheidungen von Bundesbehörden und -gerichten scheiden demgegenüber aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzordnung von vornherein als Beschwerdegegenstände aus. Dies kann im Einzelfall zu Abgrenzungsfragen führen, etwa wenn eine Behörde oder ein Gericht des Landes ein Bundesgesetz anwendet oder wenn eine Entscheidung eines Gerichts des Landes von einem Bundesgericht bestätigt worden ist. Für solche Fälle hat die Rechtsprechung aber praktikable Vorgaben entwickelt (vgl. BVerfGE 96, 345).

Absatz 2 verlangt, dass der Beschwerdeführer vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde den Rechtsweg erschöpft. Die Verfassungsbeschwerde ist subsidiär gegenüber dem fachgerichtlichen Rechtsschutz; denn die Gewährung von Grundrechtsschutz ist zunächst und vorrangig Aufgabe der Fachgerichte. Außerdem soll die Ausschöpfung des Rechtswegs dem Landesverfassungsgericht sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht die Fallanschauung der Fachgerichte vermitteln. Die Regelung orientiert sich an § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG und den Parallelregelungen in anderen Landesverfassungsgerichtsgesetzen. Der Rechtsweg richtet sich nach dem jeweils einschlägigen Prozessrecht und kann auch die Anrufung von Bundesgerichten umfassen.

Absatz 3 regelt das Verhältnis der Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht zu derjenigen zum Bundesverfassungsgericht. Die Vorschrift soll verhindern, dass ein Betroffener parallel beide Gerichte anruft. Dies widerspräche dem Charakter der Verfassungsbeschwerde als außerordentlicher Rechtsbehelf. Außerdem liefe es dem berechtigten Interesse des im fachgerichtlichen Ausgangsverfahren obsiegenden Gegners nach Rechtssicherheit zuwider. Denn die Gesamtdauer des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes würde sich durch eine Mehrzahl an verfassungsgerichtlichen Verfahren erhöhen. Dadurch bliebe für den Gegner des Ausgangsverfahrens unnötig lange ungewiss, ob die von ihm erstrittene und in der Regel bereits rechtskräftige Gerichtsentscheidung vielleicht doch noch von einem Verfassungsgericht kassiert wird. Dem Beschwerdeführer steht deshalb vielmehr ein Wahlrecht zu. Legt er dennoch parallel Verfassungsbeschwerden zu beiden Gerichten ein, ist oder wird die Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht unzulässig. Entsprechende Vorschriften gelten in Berlin, Brandenburg, Baden-Württemberg und Hessen.

Für bereits anhängige Gesetzesverfassungsbeschwerden, für die die Einschränkung des Absatzes 3 bislang nicht gilt, enthält § 54 (Nummer 27) eine Übergangsregelung.

**Zu Nummer 11:**

Die Regelung zur Beschwerdefrist in § 48 ist an die Einführung der Urteilsverfassungsbeschwerde anzupassen. Die Vorschrift orientiert sich an § 93 BVerfGG. Absatz 3 stellt allerdings ausdrücklich klar, dass eine Rechtssatzverfassungsbeschwerde binnen Jahresfrist nicht nur zu erheben, sondern auch zu begründen ist (vgl. zur Rechtslage im Bund BVerfGE 127, 87 <109 f.>).

**Zu Nummer 12:**

Das in § 49 geregelte Erfordernis, eine Verfassungsbeschwerde zu begründen, wird an die Einführung der Urteilsverfassungsbeschwerde angepasst.

**Zu Nummer 13:**

§ 50 regelt die Anhörung Dritter im Verfassungsbeschwerdeverfahren. Auch diese Vorschrift ist an die Einführung der Urteilsverfassungsbeschwerde anzupassen. Die Neufassung orientiert sich an § 94 BVerfGG.

**Zu Nummer 14:**

Zu § 50a

Die Vorschrift enthält eine Abweichung von § 26 Abs. 1, wonach das Landesverfassungsgericht grundsätzlich auf Grund mündlicher Verhandlung entscheidet.

Zu § 50b

Die Vorschrift regelt die Tätigkeit der Kammern gemäß § 13a (Nummer 4) im Verfassungsbeschwerdeverfahren.

Absatz 1 enthält Sonderregelungen für die Behandlung unzulässiger und offensichtlich unbegründeter Verfassungsbeschwerden. Die Erfahrung anderer Verfassungsgerichte zeigt, dass der Anteil solcher Verfassungsbeschwerden sehr hoch ist. Angesichts der sehr begrenzten Ressourcen des Gerichts, insbesondere der von Art. 74 Abs. 2 LVerf vorgegebenen Zahl von nur sieben Richtern, die zudem nur ehrenamtlich tätig sind (§ 8 Abs. 1), muss deshalb sichergestellt werden, dass das Gericht durch solche von vornherein aussichtslosen Verfassungsbeschwerden nicht von sei-

ner eigentlichen Aufgabe abgehalten wird, grundsätzliche Verfassungsfragen zu entscheiden und die Grundrechte des Einzelnen durchzusetzen. Schon bisher sieht § 21 Verfahrenserleichterungen im Umfang mit unzulässigen und offensichtlich unbegründeten Anträgen vor. § 50b Abs. 1 enthält dazu eine Spezialregelung für das Verfassungsbeschwerdeverfahren. Eine wesentliche Erleichterung stellt die Entscheidung durch eine Kammer im Sinne von § 13a (Nummer 4) dar. Diese ist in den von Absatz 1 erfassten Fällen originär zuständig. Einer gesonderten Übertragung der Zuständigkeit auf die Kammer im Einzelfall bedarf es nicht. Andernfalls könnte der beabsichtigte Entlastungseffekt nicht erreicht werden.

Außerdem ist es sachgerecht, dass der Spruchkörper abweichend von § 28 Abs. 1 Satz 1 wegen solcher Verfassungsbeschwerden nicht zwingend zur Beratung an einem Ort zusammenkommen muss, sondern bei Bedarf auch in einem schriftlichen Umlaufverfahren entscheiden kann. Diese Verfahrenserleichterungen haben sich beim Bundesverfassungsgericht und anderen Landesverfassungsgerichten bewährt. Eine stattgebende Entscheidung und damit insbesondere die Aufhebung von Gerichts- und Behördenentscheidungen bleibt dem Plenum vorbehalten, also dem Landesverfassungsgericht in seiner außerhalb des Anwendungsbereichs der §§ 13a, 50b regulären Besetzung unter Berücksichtigung von § 13 Abs. 2.

Die Zuständigkeit der Kammer erstreckt gemäß Absatz 2 sich auch auf Nebenentscheidungen, etwa Entscheidungen über den Erlass einer einstweiligen Anordnung oder die Festsetzung des Gegenstandswerts. Die einstweilige Aussetzung der Anwendung eines Gesetzes bleibt aber dem Plenum vorbehalten.

Absatz 3 schreibt vor, dass die Kammer nur einstimmig entscheiden kann. Kann Einstimmigkeit nicht erreicht werden, muss das Plenum entscheiden.

Zu § 50c

§ 50c regelt die stattgebende Entscheidung in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren. Die Vorschrift orientiert sich an § 95 BVerfGG und entsprechenden Regelungen anderer Bundesländer. Nach Absatz 1 ist die Verfassungsverletzung festzustellen. Absatz 2 sieht für den Fall der Verfassungsbeschwerde gegen eine Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidung vor, dass der beanstandete Hoheitsakt aufgehoben und die Sache im Fall der Urteilsverfassungsbeschwerde an ein zuständiges Gericht zurückverwiesen wird. Für die Rechtssatzverfassungsbeschwerde verweist Absatz 3 auf § 41, der die stattgebende Entscheidung im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle regelt.

### **Zu Nummern 15 und 16:**

Die Einführung einer Verzögerungsbeschwerde trägt dem Umstand Rechnung, dass die Europäische Menschenrechtskonvention, das Grundgesetz und die Landesverfassung einen Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz in angemessener Zeit verbürgen. Dieser Anspruch bedarf einer verfahrensmäßigen Absicherung. Aus Art. 13 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 EMRK ergibt sich sogar ausdrücklich das Recht auf eine „wirksame Beschwerde“. Dies gilt auch für den Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit (vgl. EGMR, Urteil vom 8. Januar 2004 - 47169/99 -, NJW 2005, S. 41; BVerfGK 20, 65), und zwar auch für die Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder (vgl. EGMR, Entscheidung vom 31. März 2015 - 4800/12 -, juris Rn. 31 ff.).



Eine solche „wirksame Beschwerde“ wird mit § 53 eingeführt. Demjenigen, der infolge unangemessener Dauer eines Verfahrens vor dem Landesverfassungsgericht als Verfahrensbeteiligter oder als Beteiligter eines nach Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzten fachgerichtlichen Verfahrens einen Nachteil erleidet, wird ein Entschädigungsanspruch gegen das Land zugebilligt. Die Absätze 1 und 2 orientieren sich an § 97a BVerfGG. Wegen des Verfahrens kann in Absatz 3 eine entsprechende Anwendung der §§ 97b bis 97d BVerfGG angeordnet werden. Einer eigenständigen Regelung bedarf es lediglich hinsichtlich des zur Entscheidung berufenen Spruchkörpers. Insofern ist eine besondere Beschwerdekammer zu bilden, die aus drei Richtern besteht, von denen mindestens zwei nach § 4 Abs. 1 gewählt, also Berufsrichter sein müssen. Der Berichtersteller des betroffenen Verfahrens (§ 2 der Geschäftsordnung des Landesverfassungsgerichts) ist gemäß § 97c Abs. 2 BVerfGG von der Mitwirkung in der Beschwerdekammer ausgeschlossen; die Vertretung ist in der Geschäftsordnung zu regeln.

**Zu Nummer 17:**

Redaktionelle Folgeänderung zu Nummer 15.

**Zu Nummer 18:**

Übergangsvorschrift zu § 47 Abs. 3 (Nummer 10) für bereits anhängige Gesetzesverfassungsbeschwerden.

**Zu Nummer 19:**

Gleichstellungsklausel.

**Zu § 2:**

Neubekanntmachungserlaubnis.

**Zu § 3:**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Die Regelungen über die Verzögerungsbeschwerde treten sofort nach Verkündung des Gesetzes in Kraft. Die Schaffung eines solchen Rechtsbehelfs ist wegen Art. 13 EMRK unabhängig von der Einführung der Urteilsverfassungsbeschwerde notwendig; denn auch für die schon bisher eröffneten Verfahren der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG; Art. 75 Nr. 4 LVerf und der Rechtssatzverfassungsbeschwerde nach Art. 75 Nr. 6 LVerf bedarf es nach Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eines Rechtsbehelfs gegen überlange Verfahren (vgl. EGMR, Urteil vom 8. Januar 2004 - 47169/99 -, NJW 2005, S. 41; Entscheidung vom 31. März 2015 - 4800/12 -, juris Rn 31 ff.). Auch die Ergänzung des § 4 Abs. 1 LVerfGG und die rechtsförmlichen Anpassungen treten sofort nach Verkündung in Kraft.

Die Urteilsverfassungsbeschwerde wird zum 1. Januar 2019 eingeführt.