



An den  
Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses  
Herrn Jan Kürschner, MdL  
Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel  
innenausschuss@landtag.ltsh.de

Telefon: 0431 880-5378  
Telefax: 0431 880-5374  
Durchwahl: 0431 880-1504  
E-Mail: f.becker@law.uni-kiel.de  
Homepage: www.becker.jura.uni-kiel.de

Kiel, 29. Januar 2026

**Stellungnahme zu den Reformvorschlägen für die Landesverfassung Schleswig-Holstein  
(Drs. 20/71, 20/3684, 20/3690 sowie Drs. 20/3706)**

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 20/5990

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Kürschner,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit Schreiben vom 5. Dezember 2025 haben Sie mir freundlicherweise die Gelegenheit eingeräumt, zu den verschiedenen Vorschlägen für eine Änderung der Landesverfassung Stellung zu nehmen. Vielen Dank für diese Möglichkeit, von der ich gerne Gebrauch mache.

Meine Mitarbeiterin Frau Johanna Rust sowie meine Mitarbeiter, die Herren Nico Borgerding, Ömer Dereli sowie Hannes Wittenberg, haben an der Erarbeitung dieser Stellungnahme maßgeblich mitgewirkt.

## **Inhaltsübersicht**

<b>I. Einleitung und Maßstab.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Ausweitung der Staatszielbestimmungen .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Vorbemerkung: Arten von Verfassungsrechtssätzen .....</b>	<b>5</b>
a) Grundrechte mit Abwehr- und Schutzgehalt.....	5
b) Staatszielbestimmungen.....	6
<b>2. Schutz vor Antisemitismus und Rassismus.....</b>	<b>6</b>

a) Regelungsvorschlag .....	6
b) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm .....	7
aa) Staatszielbestimmung.....	7
bb) Grundrechte: Abwehr- und Schutzrechte des Einzelnen .....	8
cc) Verunklarung durch die explizite Anlehnung an Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG .....	9
c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage .....	10
d) Zwischenfazit.....	11
<b>3. Sexuelle Identität .....</b>	<b>12</b>
a) Regelungsvorschlag .....	12
b) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm .....	13
c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage .....	13
<b>4. Pflege .....</b>	<b>14</b>
a) Regelungsvorschlag .....	14
b) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm .....	14
c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage .....	15
<b>5. Kinderrechte .....</b>	<b>15</b>
a) Regelungsvorschlag .....	15
b) Bewertung .....	16
aa) Regelungstechnik .....	16
bb) Verhältnis zur Kinderrechtskonvention .....	17
c) Zwischenfazit .....	21
<b>6. Klimaschutz und Artenvielfalt .....</b>	<b>21</b>
a) Regelungsvorschlag .....	21
b) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm .....	22
c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage .....	22
aa) Klima.....	22
bb) Artenvielfalt .....	23
<b>7. Wohnen .....</b>	<b>23</b>
a) Regelungsvorschlag .....	23
b) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm .....	25
c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage .....	25
c) Zwischenfazit .....	27
<b>8. Infrastruktur.....</b>	<b>27</b>

a) Regelungsvorschlag .....	27
b) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm .....	28
c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage .....	28
d) Zwischenfazit.....	31
<b>9. Kulturelles Erbe und Sport .....</b>	<b>32</b>
a) Regelungsvorschlag .....	32
b) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm .....	32
c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage .....	32
<b>10. Digitales .....</b>	<b>35</b>
a) Regelungsvorschlag der Koalition .....	35
aa) Überblick .....	35
bb) Absatz 1 .....	36
(1) Inhalt.....	36
(2) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm .....	37
(3) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage .....	37
cc) Absatz 2 .....	38
(1) Inhalt.....	38
(2) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm .....	38
(3) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage .....	39
b) Regelungsvorschlag der SPD.....	40
<b>11. Investitionsquote.....</b>	<b>41</b>
a) Regelungsvorschlag .....	41
aa) Anliegen und Hintergrund.....	41
bb) Tatbestand .....	42
cc) Rechtsfolge.....	44
b) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage .....	44
c) Zwischenfazit .....	45
<b>12. Einführung der landesverfassungsrechtlichen Verfassungsbeschwerde .....</b>	<b>46</b>
<b>III. Gesamtbewertung und Empfehlung .....</b>	<b>47</b>

## I. Einleitung und Maßstab

Die vorliegenden Gesetzentwürfe und Änderungsanträge reichen von der Einführung einer landesverfassungsrechtlichen Verfassungsbeschwerde über eine Ausweitung von Staatszielbestimmungen bis hin zur verfassungsrechtlichen Festlegung haushaltspolitischer Vorgaben sowie zur Neujustierung einer Vorschrift über digitale Dienste und den Zugang zu ihnen.

Alle Vorschläge sind aus zwei Perspektiven zu beurteilen:

Zum einen unterliegen Änderungen der Verfassung nur sehr weiten inhaltlichen Grenzen. So weit eine Landesverfassung keine Art. 79 Abs. 3 GG entsprechende Ewigkeitsklausel enthält, die ihre fundamentalen Entscheidungen (z.B. Menschenwürde, Demokratie) gegen Änderung oder gar Abschaffung schützt, ist aber bereits umstritten, woraus solche äußersten Grenzen der Verfassungsänderung auf der Ebene des Landes abzuleiten sind; oder, ob sie überhaupt existieren.<sup>1</sup> Gesichert ist insoweit allerdings, dass sich die Landesverfassung im Rahmen der inhaltlichen Vorgaben aus der grundgesetzlichen Homogenitätsklausel (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) zu bewegen hat und auch nicht gegen anderslautendes, sogar einfaches Bundesrecht verstößen darf (vgl. Art. 31 GG).<sup>2</sup> In dieser Hinsicht werfen die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen nur wenige Schwierigkeiten auf.

Zum anderen können die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen im Hinblick auf ihre verfassungsimmanente Stimmigkeit und auch auf die Gefahr unvorhergesehener Nebenwirkungen hin untersucht werden. Hier steht dann die Frage im Mittelpunkt, ob die geplanten Änderungen die Funktionsfähigkeit, Klarheit und Stabilität der Landesverfassung stärken, ob sie strukturelle Risiken für das verfassungsrechtliche Gefüge oder aber die Gefahr begründen, durch Auslegung und Anwendung eine nicht intendierte und vielleicht auch nicht gewünschte inhaltliche Entwicklung zu nehmen.

Bei der Formulierung neuer Verfassungsnormen ist es wichtig, den Willen des Verfassungsgewalters genau umzusetzen. Andernfalls entstehen später solche unerwünschten oder unerkannten Nebenwirkungen, die über das nicht zu vermeidende Eigenleben einer notwendigerweise abstrakt formulierten Verfassungsnorm hinausgehen.

Eine besondere Anforderung an die Komposition von Verfassungsrecht ist daher vor allem die klare Einordnung einer Norm als subjektives Recht oder als lediglich objektiv-rechtliche Norm,

---

<sup>1</sup> Siehe z.B. Becker, NVwZ 2016, 1708 (1709).

<sup>2</sup> Huber/Voßkuhle/März, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 31 Rn. 38.

insbesondere als Staatszielbestimmung, der kein subjektives Recht der Betroffenen korrespondiert. Aber auch objektiv-rechtliche Verfassungsnormen sollen und werden auf die richterliche Auslegung und Anwendung einfachgesetzlichen Rechts Einfluss nehmen.

## II. Ausweitung der Staatszielbestimmungen

Die Vorschläge in Drs. 20/3684 sehen eine Erweiterung der Landesverfassung um zahlreiche neue Staatszielbestimmungen und ähnlich zu charakterisierende Vorschriften vor.

### 1. Vorbemerkung: Arten von Verfassungsrechtssätzen

Für die Wirkung vieler der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen und für ihre Anwendung in der (gerichtlichen) Praxis wird es entscheidend darauf ankommen, welche rechtliche Qualität ihnen beizumessen ist. Um die gravierenden Unterschiede deutlich zu machen, sollen hier vorab die dogmatischen und praktischen Wirkungen der unterschiedlichen Normkategorien verdeutlicht werden.

#### a) Grundrechte mit Abwehr- und Schutzgehalt

Grundrechte gewährleisten dem Einzelnen den Schutz eines bestimmten Freiheitsraums (Freiheitsrechte) oder die Gleichbehandlung im Vergleich zu anderen Grundrechtsträgern (Gleichheitsrechte). Die subjektive Schutzrichtung beider Grundrechtskategorien ist in erster Linie auf die Abwehr staatlicher Beeinträchtigungen (der Freiheit bzw. der Gleichheit) gerichtet, die Einzelne als subjektives Recht vom Staat einfordern können.<sup>3</sup>

Neben die abwehrrechtliche Dimension tritt bei vielen Grundrechten, vor allem bei den Freiheitsrechten, eine objektiv begründete Schutzpflichtendimension. Solche Schutzpflichten verpflichten den Staat zur Sicherung der grundrechtlichen Entfaltungsfreiheit des Einzelnen auch vor nicht-staatlichen Beeinträchtigungen.<sup>4</sup> Die insoweit prägende Rechtsprechung des BVerfG

---

<sup>3</sup> Stern/Sodan/Möstl/Lüdemann, StaatsR, 2. Aufl. 2022, § 65 Rn. 1; Stern/Becker/Stern, GG, 4. Aufl. 2024, Einl. Rn. 52.

<sup>4</sup> Zur Entwicklung des Instituts ausführlich Isensee/Kirchhof/Isensee, StaatsR-HdB IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 146 ff.

konstruierte Schutzpflichten des Staates ursprünglich als objektive Ausprägung der Freiheitsrechte und verwies auf die objektive Werteordnung, die die Grundrechte errichten.<sup>5</sup>

In der Wissenschaft wird zunehmend die subjektive Dimension bei der Begründung von Schutzpflichten herausgestellt.<sup>6</sup> Deren Erfüllung ist grundsätzlich individuell einklagbar.<sup>7</sup> Auf Rechtsfolgenseite ist die Schutzpflichtendogmatik aber durch ein weites staatliches Handlungsermessen einerseits und durch ein dieses Ermessen im Äußersten steuerndes Untermaßverbot andererseits geprägt.<sup>8</sup>

### **b) Staatszielbestimmungen**

Staatszielbestimmungen sind von grundrechtlichen Verbürgungen strikt zu trennen. Sie beinhalten einen Regelungs- und Konkretisierungsauftrag an den Gesetzgeber und sind bei der Auslegung von Normen durch die Judikative und bei Ermessensentscheidungen der Exekutive zu berücksichtigen. Individuelle Ansprüche folgen aus ihnen aber nicht.<sup>9</sup> Zudem können Staatsziele als rechtfertigender Belang bei der Beschränkung von Grundrechten in Betracht kommen.<sup>10</sup>

## **2. Schutz vor Antisemitismus und Rassismus**

### **a) Regelungsvorschlag**

Art. 6a VerfSH-E soll unter der Überschrift „Schutz vor Antisemitismus, Rassismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“ festlegen, dass das „Land … Antisemitismus und Rassismus sowie jeder anderen Form gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“ entgegentritt.

Die Begründung zu der Verfassungsänderung führt diese staatliche Aufgabe auf die historisch vor allem in der Schreckenherrschaft des Nationalsozialismus begründete, besondere Ver-

---

<sup>5</sup> BVerfGE 39, 1 (41 f.); aktuell BVerfG NJW 2025, 3560, Rn. 83.

<sup>6</sup> *Britz*, NVwZ 2023, 1449 (1451 f.); Merten/Papier/*Calliess*, Grundrechte-HdB II, 2006, § 44 Rn. 24.

<sup>7</sup> BVerfGE 77, 170 (214).

<sup>8</sup> *Isensee/Kirchhof/Isensee*, StaatsR-HdB IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 149, 188; *Stern/Sodan/Möstl/Möstl*, StaatsR, 2. Aufl. 2022, § 68 Rn. 38 f.

<sup>9</sup> *Stern/Sodan/Möstl/Schwarz*, StaatsR, 2. Aufl. 2022, § 20 Rn. 13.

<sup>10</sup> *Sachs/Sachs/Mann*, GG, 10. Aufl. 2024, vor Art. 1 Rn. 133; *Schladebach*, JuS 2018, 118 (121).

pflichtung deutscher Staatlichkeit zurück, „Antisemitismus jederzeit und überall entgegenzutreten“. Zudem schlägt die Begründung eine Brücke zu der auch heute noch fortdauernden Gefährdung jüdischer Menschen. Diese verdeutlicht, „dass weiterhin eine staatliche Verpflichtung besteht, antisemitischen Gewalttaten, Ausgrenzungen und sonstigen Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit entgegenzutreten“.<sup>11</sup> Der Schutzgegenstand der Norm wird nur exemplarisch mit Antisemitismus und Rassismus benannt und greift im Übrigen aus Gründen der Übersichtlichkeit und Praktikabilität mit dem Oberbegriff „jede weitere Form gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“ weit aus.<sup>12</sup>

Die inhaltliche Nähe des Vorschlags zu Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG liegt auf der Hand und wird auch in der Gesetzesbegründung betont. Die schleswig-holsteinische Verfassung soll die Norm des Bundes „ergänzen und konkretisieren“.<sup>13</sup>

### **b) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm**

Die Norm soll vorschreiben, dass das Land den näher ausdifferenzierten Diskriminierungen „entgegentritt“. Diese Formulierung ist sehr offen und gibt keinen Aufschluss darüber, welche Art von Schutzwirkung die Vorschrift entfalten soll. Eine entsprechende Kategorisierung wäre aber zentral für das Maß an praktischer Operationalisierung und Durchsetzbarkeit, das ihr zu kommen soll.

#### **aa) Staatszielbestimmung**

Wenn es sich bei dem Vorschlag um eine Staatszielbestimmung im herkömmlichen Sinne handelte, wäre der Schutz vor Antisemitismus, Rassismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit als verfassungsrechtlicher Belang und „Schranken-Schranke“ im Sinne der Grundrechtsdogmatik zu verstehen. Die Beschränkung anderer Grundrechte zum Schutz vor Diskriminierungen würde dadurch leichter möglich. Die Norm wäre dann aber als objektiver Rechtsatz zu begreifen, der den einzelnen diskriminierten Personen kein subjektives Recht und damit keinen eigenen Anspruch auf Schutz gegenüber dem Land Schleswig-Holstein vermittelt.

---

<sup>11</sup> Drs. 20/3684, S. 5.

<sup>12</sup> Drs. 20/3684, S. 5.

<sup>13</sup> Drs. 20/3684, S. 5.

Für die Einordnung als Staatszielbestimmung spricht der Wortlaut des Vorschlags. Er nennt nicht den Einzelnen als Träger eines Rechts, sondern erlegt lediglich dem Land eine Pflicht auf, deren konkrete Umsetzung völlig offen ist.

### **bb) Grundrechte: Abwehr- und Schutzrechte des Einzelnen**

Allerdings könnte auch die Normierung eines Grundrechts beabsichtigt sein. Dann ließe sich der Bestimmung ein abwehrrechtlicher Charakter entnehmen, der einen Anspruch auf Schutz gegen Diskriminierungen aus den genannten Gründen gewährt.<sup>14</sup>

Die Normierung eines Gleichheitsrechts hätte zur Folge, dass landesrechtliche Maßnahmen im Anwendungsbereich des Grundrechts einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten müssten. Solche abwehrrechtlichen Dimensionen lassen sich im Wortlaut von Art. 6a VerfSH-E nicht feststellen. Der Verweis in der Begründung auf Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG legt sie aber nahe. Auch die systematische Betrachtung könnte für die Grundrechtsqualität sprechen. Art. 6a VerfSH-E soll direkt auf Art. 6 VerfSH folgen, der seinerseits als Grundrecht verstanden wird.<sup>15</sup>

Wollte man noch einen Schritt weiter gehen, könnte man neben der Abwehrdimension eines solchen Grundrechts sogar eine Schutzwertdimension erkennen, die den Staat zu aktivem Handeln zwingt. Das Vorliegen einer Schutzwertpflicht gegenüber dem Einzelnen bedeute, dass sich das Land auch durch unbegründetes Untätigbleiben rechtswidrig verhält und sich alle Maßnahmen gegen Antisemitismus und Rassismus am verfassungsrechtlichen Untermaßverbot messen lassen müssten.<sup>16</sup> Auch wenn in Schleswig-Holstein (noch) keine Landesverfassungsbeschwerde vorgesehen ist, könnte ein solcher Verstoß bei einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung des einfachen Landesrechts auf anderem prozessualen Weg (Richtervorlage; abstrakte verfassungsgerichtliche Normenkontrolle) dazu führen, dass das Landesverfassungsgericht die Nichtigkeit bzw. Unwirksamkeit solcher einfachgesetzlicher Rechtsnormen bzw. das OVG die Nichtigkeit anderer untergesetzlicher Normen (Satzungen, Verordnungen) in dem Verfahren nach § 47 VwGO feststellt.

---

<sup>14</sup> Zur Abwehrfunktion von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG etwa Huber/Voßkuhle/*Baer/Markard*, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 405.

<sup>15</sup> Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/*Bäcker*, VerfSH, 2021, Art. 6 Rn. 10 ff.

<sup>16</sup> Merten/Papier/*Calliess*, Grundrechte-HdB II, 2006, § 44 Rn. 26; Isensee/Kirchhof/*Isensee*, StaatsR-HdB IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 219.

Mit dem Begriff des „Entgegentretens“ etabliert der Vorschlag zwar nicht explizit eine Schutzpflichtendimension zugunsten des Einzelnen. In eine solche Richtung tendiert aber die Begründung der Norm. Sie bezeichnet die Verpflichtung des Staates explizit als „Schutzpflicht“.<sup>17</sup>

Hier zeigt sich das Dilemma der Vorschrift. Während der Wortlaut dem klassischen Duktus einer Staatszielbestimmung folgt, spricht die Begründung für die Einordnung als Grundrecht, aus dem sich sogar Schutzpflichten ergeben könnten. Norm und Begründung sind noch nicht hinreichend aufeinander abgestimmt. Solche Inkonsistenzen führen zu den eingangs beschriebenen Schwierigkeiten und nicht-intendierten Folgen.

### **cc) Verunklarung durch die explizite Anlehnung an Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG**

Die Gesetzesbegründung bezeichnet Art. 6a VerfSH-E außerdem als Ergänzung und Konkretisierung von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG.<sup>18</sup> Diese Bezugnahme unterstützt die Annahme einer Grundrechtsqualität jedenfalls durch die Inbezugnahme einerabwehrrechtlichen Dimension, denn Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG erlaubt die Abwehr von staatlichen Ungleichbehandlungen.<sup>19</sup>

Daneben sind die weiteren Schutzrichtungen aber noch offen. Zwar lassen sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG grundsätzlich keine Schutzpflichten herleiten.<sup>20</sup> Eine Begründung von Schutzpflichten durch die speziellen Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG wird in der Rechtswissenschaft hingegen intensiv diskutiert.<sup>21</sup> Ob sie möglich ist und wie weit eine staatliche Schutzpflicht gehen würde, ist hier aber bisher ungeklärt. Selbst die weniger weitgehende Frage, ob Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG eine Staatszielbestimmung im Sinne eines Auftrags an den Gesetzgeber enthält, lässt sich derzeit nicht abschließend beantworten.<sup>22</sup>

---

17 Drs. 20/3684, S. 5.

18 Drs. 20/3684, S. 5.

19 Huber/Voßkuhle/Baer/Markard, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 405.

20 von Münch/Kunig/Boysen, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 3 Rn. 49; Stern/Becker/Englisch, GG, 4. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 120 m.w.N.

21 Befürwortend Huber/Voßkuhle/Baer/Markard, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 425; Payandeh, JuS 2015, 695 (697); Isensee/Kirchhof/Sachs, StaatsR-HdB VII, 3. Aufl. 2010, § 182 Rn. 144; vorsichtig Stern/Becker/Englisch, GG, 4. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 122; Sachs/Nußberger/Hey, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 237; ablehnend jedenfalls gegenüber dem Schutz vor privatrechtlichen Diskriminierungen Dürig/Herzog/Scholz/Langenfeld, GG, Stand August 2025, Art. 3 Abs. 3 Rn. 83 ff.; s.a. Lehner, DÖV 2021, 252 (255); Lehner, Zivilrechtlicher Diskriminierungsschutz und Grundrechte, 2013, S. 107 ff.

22 Dagegen Dürig/Herzog/Scholz/Langenfeld, GG, Stand August 2025, Art. 3 Abs. 3 Rn. 91.

Diese unklare verfassungsrechtliche Situation spricht dagegen, auf die bundesrechtliche Gewährleistung des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG explizit in der Begründung zu verweisen. Man könnte diesen Hinweis ebenso gut als Argument *für* einen Schutzwertcharakter wie *gegen* einen solchen heranziehen. Die Auswirkungen auf die Interpretation von Art. 6a VerfSH-E sind jedenfalls noch nicht absehbar und können vom Verfassungsgeber kaum prognostiziert werden.

Auf die explizite Anlehnung an Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG sollte daher verzichtet werden, wenn die beabsichtigten Schutzdimensionen und Rechtsfolgen in der Norm nicht deutlich gemacht bzw. in der Begründung nicht klar erläutert werden.

### c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage

Es stellt sich im Übrigen die Frage, ob der geplanten Vorschrift des Art. 6a VerfSH-E überhaupt eine Veränderung der Verfassungslage folgen würde. Denn Art. 3 VerfSH normiert bereits jetzt die Geltung der Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte des GG in Schleswig-Holstein und verweist somit auch auf Art. 3 GG.

Dem Wortlaut nach wäre Art. 6a VerfSH-E wohl wenigstens ein Schutzauftrag des Landes vor Antisemitismus, Rassismus und sonstiger Menschenfeindlichkeit zu entnehmen. Ob eine solche (objektive) Zieldimension, die dem Gesetzgeber eine „Marschrichtung“ auferlegt, auch in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG enthalten ist, bleibt bisher ungeklärt.<sup>23</sup> Insofern sorgt die landesverfassungsrechtliche Norm zumindest für eine Klarstellung; vielleicht sogar für eine ganz neue Zielvorgabe.

Ob die neue Vorschrift auch eine grundrechtliche Wirkung entfalten soll, ist aufgrund der inkohärenten Abstimmung von Wortlaut und Begründung unklar. Wenn man eine abwehrrechtliche Dimension gegen Diskriminierungen hineinlesen wollte, trüte die Vorschrift in Konkurrenz zu Art. 3 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 GG: Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verfolgt den Zweck, Angehörige strukturell diskriminierungsgefährdeter Gruppen vor Benachteiligung zu schützen.<sup>24</sup> Rassistische Diskriminierungen ebenso wie solche aus Gründen des Glaubens und der Religion werden von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG bereits explizit untersagt. Der Katalog des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG ist im Übrigen zwar geschlossen. Ungleichbehandlungen aufgrund von Kriterien wie sexuelle Orientierung, Alter und Staatangehörigkeit behandelt die Rechtsprechung aber dennoch im Lichte des allgemeinen Gleichheitssatzes nach der sog. Neuen Formel identisch mit

---

<sup>23</sup> Siehe S. 7, cc) Verunklarung durch die explizite Anlehnung an Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG .

<sup>24</sup> Sachs/Nußberger/Hey, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 287.

einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung; also wie ein explizit verbotenes Kriterium.<sup>25</sup> So mit gibt es also ohnehin schon im Ergebnis keinen *numerus clausus* von personenbezogenen Diskriminierungstatbeständen.<sup>26</sup> Auch Diskriminierungen aus menschenfeindlichen Motiven, die in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG nicht ausdrücklich genannt sind, unterliegen durch entsprechend strenge Anwendung des Art. 3 Abs. 1 GG dem gleichen Maßstab. Demnach würde das grundrechtliche Schutzniveau durch Art. 6a VerfSH-E nicht verändert werden.

Auch die Einschränkbarkeit anderer Grundrechte ändert sich nicht. Die Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG reichen als verfassungsrechtliches Rechtsgut im Sinne der Schranken-Schranken-Dogmatik bereits aus.<sup>27</sup>

Eine Veränderung könnte sich allenfalls in Bezug auf die Schutzpflichtendimension ergeben. Ob Schutzpflichten auch aus der grundgesetzlichen Norm entstehen können, ist bisher – wie dargelegt wurde – unklar. Wenn Art. 6a VerfSH-E entsprechend verstanden werden sollte, würde er damit den schleswig-holsteinischen Gesetzgeber strenger Bindungen unterwerfen, als dies der restriktiv verstandene Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG täte.

In der Zusammenschau mit den weiteren Änderungsvorschlägen stellt sich im Übrigen auch die Frage, wen Art. 6a VerfSH-E ansprechen soll. Der Wortlaut verpflichtet das Land. In anderen vorgeschlagenen Bestimmungen wird aber zwischen Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden differenziert (z.B. Art. 13a VerfSH-E). Bedeutet das, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht an den Schutz vor Rassismus und Antisemitismus bzw. gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit gebunden sind? Wenn ja, liegt das daran, dass die Norm vorrangig den Gesetzgeber verpflichten soll? Hier wäre eine Klarstellung wünschenswert.

#### d) Zwischenfazit

Normtext und Begründung sollten besser aufeinander abgestimmt werden. Es bleibt bisher vor allem unklar, ob die Norm lediglich als Staatszielbestimmung ohne subjektiv-rechtliche Wirkung oder als grundrechtsgleiche Gewährleistung mit möglichen Schutzpflichtdimensionen verstanden werden soll, die das Untermaßverbot auslöst.

<sup>25</sup> BVerfGE 124, 199 (220); dazu *Bäcker*, Der Staat 2021, 7 (20).

<sup>26</sup> *Sachs/Nußberger/Hey*, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 287.

<sup>27</sup> *Dürig/Herzog/Scholz/Langenfeld*, GG, Stand August 2025, Art. 3 Abs. 3 Rn. 92; *Merten/Papier/Uermann-Wittzack*, Grundrechte-HdB V, 2013, § 128 Rn. 37.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber sollte sich ausdrücklich über die erwartete Funktion des Vorschlags klarwerden und dies auch im Normtext oder jedenfalls in der Begründung eindeutig kenntlich machen.

Als Zielverpflichtung hat die Vorschrift aber mindestens eine klarstellende Funktion. Wie das Land konkret Antisemitismus, Rassismus und Menschenfeindlichkeit entgegentreten soll, ergibt sich aus der Norm jedoch nicht. Ob sie praktische Auswirkungen entfaltet, ist unter diesem Gesichtspunkt unklar.

### **3. Sexuelle Identität**

#### **a) Regelungsvorschlag**

Es wird vorgeschlagen, an den bisherigen Art. 9 VerfSH einen neuen Abs. 2 anzufügen, nach dem niemand „wegen seiner sexuellen Identität benachteiligt oder bevorzugt werden“ darf. Diese Neuerung würde sich dann (anders als Art. 6a VerfSH-E) tatsächlich an Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG anlehnen und kein Freiheitsrecht und auch – anders als die Begründung ausführt – keine bloße Staatszielbestimmung, sondern ein Gleichheitsrecht mit besonderen, im Grundgesetz (bislang) nicht geschützten Merkmalen konstituieren.

Die Gesetzesbegründung erläutert, dass das „Merkmal der sexuellen Identität im Sinne der Landesverfassung ... ein andauerndes Muster emotionaler, romantischer oder sexueller Anziehung zu Personen eines bestimmten oder verschiedenen Geschlechtes [umfasst]. Der Begriff sexuelle Identität bezieht sich also auf lesbische, schwule, bisexuelle, heterosexuelle, aber auch asexuelle oder pansexuelle Personen. Er wird häufig synonym mit dem Begriff sexuelle Orientierung verwendet. Tatsächlich macht der Begriff sexuelle Identität im Gegensatz zu dem Begriff sexuelle Orientierung aber deutlich, dass es sich dabei um einen Bestandteil des Selbstverständnisses einer Person handelt, der nicht nur durch die sexuelle Beziehung zu einer anderen Person bestimmt ist.“<sup>28</sup>

---

28 Drs. 20/3684, S. 6.

### b) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm

Die Formulierung „(n)iemand darf [...] benachteiligt oder bevorzugt werden“ in Art. 9 Abs. 2 VerfSH-E ist identisch mit der Formulierung von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG. Es handelt sich um die klassische Formulierung eines Gleichheitsgrundrechts.

Gleichwohl bezeichnet die Begründung die Vorschrift als „Staatszielbestimmung“.<sup>29</sup> Eine Staatszielbestimmung stellt aber ein *aliud* zu einem Grundrecht dar.<sup>30</sup> Eine Zielverpflichtung oder ein Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber, wie man sie mit einer Staatszielbestimmung verbinden würde, sind dagegen nicht im Wortlaut abgebildet.

Wie schon bei Art. 6a VerfSH-E scheinen Normtext und Begründung auch hier noch nicht aufeinander abgestimmt zu sein. Bei Art. 9 Abs. 2 VerfSH-E ist die Abweichung diesmal aber genau anders herum: Die Begründung fordert eine Staatszielbestimmung, der Wortlaut liefert aber ein (Gleichheits-) Grundrecht.

### c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage

Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG schützt ausdrücklich nur gegen Diskriminierungen wegen des Geschlechts. Nach der Rechtsprechung des BVerfG umfasst das Diskriminierungsverbot auch Personen, die sich nicht den Geschlechtern männlich oder weiblich zuordnen können. Das Gericht spricht hier von „geschlechtlicher Identität“.<sup>31</sup> Diese geschlechtliche Identität bezieht sich folglich vor allem auf die eindimensionale Zuordnung eines Menschen zu einem Geschlecht. Die von Art. 9 Abs. 2 VerfSH-E geschützte sexuelle Identität betrifft demgegenüber mehrdimensionale Eigenschaften eines Menschen wie seine Anziehung durch andere. Es handelt sich also um eine andere Schutzrichtung als die, die Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG enthält.

Allerdings bewegt sich das Merkmal der sexuellen Identität dermaßen in der Nähe der verbotenen Differenzierungsmerkmale Geschlecht und geschlechtliche Identität, dass das Schutzniveau von Art. 3 Abs. 1 GG entsprechend zu erhöhen wäre.<sup>32</sup> Die konkrete Anwendung von Art. 3 Abs. 1 GG entfaltet also einen ähnlichen Schutz.<sup>33</sup>

---

29 Drs. 20/3684, S. 6.

30 Siehe S. 4, b) Staatszielbestimmungen.

31 BVerfGE 147, 1 Rn. 56 ff.

32 BVerfGE 133, 59 Rn. 73; Sachs/Nußberger/Hey, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 290 f.

33 Siehe S. 8, c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage.

Angesichts dieser Wirkung von Art. 3 Abs. 1 GG hätte die vorgeschlagene Norm einen eher symbolischen Charakter. Sie verfolgt zwar ein uneingeschränkt zu begrüßendes Ziel, würde das grundrechtliche Schutzniveau aber unter keinem Gesichtspunkt verbessern. Bei insoweit wirkungslosen Normen sollte der Gesetzgeber kritisch erwägen, ob die bloße Symbolkraft ihre Aufnahme in die Verfassung tatsächlich rechtfertigt.

## 4. Pflege

### a) Regelungsvorschlag

Art. 8 VerfSH-E legt unter dem Titel „Schutz und Förderung pflegebedürftiger Menschen und pflegender Angehöriger“ Folgendes fest: „Das Land schützt die Rechte und Interessen pflegebedürftiger Menschen und pflegender Angehöriger. Es fördert eine Versorgung, die allen Pflegebedürftigen und pflegenden Angehörigen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht.“

Der Vorschlag greift die besonderen sozialen, ökonomischen und mentalen Bedingungen („Lebenswirklichkeit und Herausforderungen“) auf, in denen sich Pflegende und Gepflegte befinden.<sup>34</sup> Bekanntlich findet Pflege in erheblichem Maße außerhalb professioneller Strukturen durch Angehörige statt.<sup>35</sup> Durch die Aufnahme der pflegenden Angehörigen in den Art. 8 VerfSH soll dieser Beitrag Anerkennung finden.<sup>36</sup>

### b) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm

Der Wortlaut des Art. 8 VerfSH-E verpflichtet den Staat. Dieser „schützt“ bzw. „förder“ die pflegebedürftigen Menschen und pflegenden Angehörigen. Diese Perspektive spricht deutlich für die Einordnung der Norm als Staatszielbestimmung. Die Gesetzesbegründung bestätigt dies.<sup>37</sup> Ferner hat die Literatur Art. 8 VerfSH in seiner bisherigen Form als Staatszielbestimmung eingeordnet.<sup>38</sup> Durch die Erweiterung auf die pflegenden Angehörigen dürfte sich diese Einschätzung mangels wesentlicher Veränderungen im Wortlaut nicht ändern.

---

<sup>34</sup> Drs. 20/3684, S. 5 f.

<sup>35</sup> DIW Wochenbericht 37/2025, S. 592 ff.

<sup>36</sup> Drs. 20/3684, S. 5 f.

<sup>37</sup> Drs. 20/3684, S. 5.

<sup>38</sup> Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Welti, VerfSH, 2021, Art. 8 Rn. 1.

Art. 8 VerfSH-E nimmt „das Land“ in die Pflicht; anders als etwa der Vorschlag zu Art. 12a VerfSH-E (Infrastruktur) erwähnt Art. 8 VerfSH-E hingegen die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften nicht ausdrücklich. Dies ist einerseits grundsätzlich unschädlich, weil diese aus staatsorganisatorischer Sicht Bauelemente der Länder sind. Andererseits macht gerade u.a. Art. 8 VerfSH-E deutlich, dass die Verfassung hier bisweilen doch eine Differenzierung vornimmt.

Die ausdrückliche Nichterwähnung könnte etwa zur Vermeidung von Konnexitätsfolgen (vgl. Art. 57 Abs. 1 VerfSH) beabsichtigt sein, wobei deren Eintritt allerdings mangels konkreter (!) Aufgabenzuweisung an die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften durch eine Staatszielbestimmung ohnehin eher fernliegend erscheint. Andernfalls wäre die Nichterwähnung der Kommunen zumindest erklärbungsbedürftig, weil die soziale Infrastruktur vor Ort häufig in originärer oder zur Erfüllung nach Weisung übertragener kommunaler Verantwortung liegt. Jedenfalls sollten zumindest die aktuell vorgeschlagenen Neuerungen der Verfassung hinsichtlich der Frage der Adressaten bewusst und einheitlich gestaltet werden.

### c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage

Unabhängig von einer gegebenen oder fehlenden Ausdifferenzierung des möglichen Adressaten wäre es sinnvoll, wenn sich der Verfassungsgeber jenseits des mit der Verfassungsänderung gegebenen Versprechens darüber im Klaren wäre, was er im Einzelnen von dem Land oder den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in diesem Lebensbereich überhaupt erwarten kann. Das Recht der Pflegeversicherung, materielle Maßstäbe der Pflege, das Recht der sozialen Sicherung oder auch das Arbeitsrecht (beides kann für pflegende Angehörige relevant sein) sind Materien, die bundesrechtlich abschließend geregelt sind. Hier kann der Gesetzgeber des Landes wenig bewirken. Es besteht daher die Gefahr, dass Art. 8 VerfSH-E Erwartungen weckt, die weder das Land noch die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften überhaupt zu erfüllen in der Lage sind.

## 5. Kinderrechte

### a) Regelungsvorschlag

Eine Neufassung von Art. 10 Abs. 2 VerfSH-E soll Folgendes klarstellen: „Bei der Schaffung und Erhaltung kindgerechter Lebensverhältnisse ist dem besonderen Schutz von Kindern und

ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen Rechnung zu tragen und ihr Wohl wesentlich zu berücksichtigen. Hierbei sind sie in angemessener Weise zu beteiligen und ihre Meinung ist in einer ihrem Alter und Reifegrad entsprechenden Weise einzubeziehen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Die Begründung zu diesem Vorschlag führt aus, dass ein bloßes Berücksichtigen des Schutzbedürfnisses von Kindern nicht mehr der gesellschaftlichen Auffassung entspricht.<sup>39</sup> Bei der Abwägung von Interessenkonflikten soll daher nach Aussagen der Gesetzesbegründung das Kindeswohl zukünftig „wesentlich“ berücksichtigt werden.<sup>40</sup> Dies dürfte keinen absoluten Vorrang vor allen anderen Belangen begründen, dem Kindeswohl aber ein besonderes Gewicht in der Abwägung zuweisen.<sup>41</sup> Wichtig sei dabei ein Perspektivwechsel, sodass das Kindeswohl künftig auch aus der Perspektive der Kinder bestimmt wird, die gemäß ihrem Alter und ihrem Reifegrad an den entsprechenden Prozessen zu beteiligen sind.<sup>42</sup>

## b) Bewertung

Dieser Formulierungsvorschlag ist nicht sehr glücklich. Zudem ist er insbesondere im Hinblick auf seinen völkerrechtlichen Hintergrund auf bemerkenswerte Weise inhaltlich beschränkt.

### aa) Regelungstechnik

Der Charakter der Vorschrift entspricht bisher grundsätzlich dem einer Staatszielbestimmung.<sup>43</sup> Allerdings erinnert die einzufügende Formulierung zu der Beteiligung von Kindern („sind [...] zu beteiligen“) eher an ein subjektiv-öffentliches Recht. Eine entsprechende gerichtliche Interpretation erscheint zu einem späteren Zeitpunkt durchaus denkbar. Aber nicht nur diese Unklarheit ist zu beanstanden. Auch darüber hinaus ist die Struktur des Vorschlags ein wenig unglücklich.

Vor allem die Verwendung des Partikels ‚bei‘ dürfte nicht dem angestrebten Ziel entsprechen. Denn diese Formulierung hat zur Folge, dass die neue Vorschrift keineswegs objektiv zu der Schaffung und Erhaltung kindgerechter Lebensverhältnisse verpflichtet und erst recht keinen

---

39 Drs. 20/3684, S. 6.

40 Drs. 20/3684, S. 6.

41 Drs. 20/3684, S. 6.

42 Drs. 20/3684, S. 6.

43 Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Schubert, VerfSH, 2021, Art. 10 Rn. 1.

korrespondierenden subjektiven Anspruch schafft. Vielmehr setzt die Auslösung der vorgesehenen Berücksichtigungspflichten voraus, dass zuvor überhaupt eine Entscheidung darüber getroffen wird, solche Verhältnisse zu schaffen; ob diese Entscheidung aber getroffen wird, ist verfassungsrechtlich nicht determiniert.

Zudem lässt die somit nur akzessorisch wirkende Norm offen, ob die Schaffung und Erhaltung allein durch den Staat i.w.S. (Land und kommunale Selbstverwaltungskörperschaften) oder auch durch freie gemeinnützige Träger sowie durch Kirchen erfolgt. Wenn hingegen von Verfassungs wegen keine kindgerechten Lebensverhältnisse geschaffen oder erhalten werden, besteht nach dem Wortlaut des Änderungsvorschlags auch keine Verpflichtung, die materiellen Vorgaben aus Art. 10 Abs. 2 VerfSH-E einzuhalten.

Die Pflicht zur Beteiligung und Einbeziehung aus Art. 10 Abs. 2 Satz 2 VerfSH-E wird mit dem Partikel „hierbei“ an den vorigen Satz 1 angeschlossen und damit wiederum nur auf die dort erfassten Sachverhalte beschränkt. Der Wortlaut verdeutlicht nicht einmal, ob die Kinder an der (lediglich fakultativen) Schaffung und Erhaltung kindgerechter Lebensverhältnisse oder an der Ausübung der Berücksichtigungspflicht zu beteiligen sind.

### **bb) Verhältnis zur Kinderrechtskonvention**

Anders als die übrigen Vorschläge für eine Verfassungsänderung bewegt sich dieses neue Kinderrecht in einem völkerrechtlich stark vorgeprägten Bereich. Deutschland ist dem „Übereinkommen über die Rechte des Kindes“, der sog. Kinderrechtskonvention (KRK), beigetreten. Deren völkerrechtliche Geltung hat nach Art. 4 KRK die eigentlich selbstverständliche Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Folge, dass diese die Bestimmungen der Konvention in nationales Recht umzusetzen haben.

In Deutschland erfolgt die Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags auf der normativen Ebene des einfachen Gesetzes (vgl. Art. 59 Abs. 2 GG). Dementsprechend gelten die Regelungen der KRK seit den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts in Deutschland mit Gesetzeskraft – und zwar auf der Ebene eines (einfachen) Bundesgesetzes.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Siehe i.E. *Hofmann/Donath*, Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, 2017, S. 1 f. ([https://kinderrechte-ins-grundgesetz.de/wp-content/uploads/2018/02/DKHW\\_Gutachten\\_KRiGG\\_Hofmann\\_Donath.pdf](https://kinderrechte-ins-grundgesetz.de/wp-content/uploads/2018/02/DKHW_Gutachten_KRiGG_Hofmann_Donath.pdf)), zuletzt abgerufen am 26.01.2026).

Bei der Übernahme ist im Übrigen das Rangverhältnis zwischen Landesrecht und einem nach Art. 59 Abs. 2 GG in das Bundesrecht übernommenen völkerrechtlichen Vertrag zu beachten: Während eine Änderung einfachen Bundesrechts oder des Grundgesetzes sich wegen des *lex posterior* Grundsatzes nach h.M.<sup>45</sup> über die völkerrechtliche Verpflichtung hinwegsetzen könnte, ohne dass die nationale Norm ihre innerstaatliche Wirksamkeit einbüßt, ist das einfache schleswig-holsteinische Landesrecht ebenso wie die schleswig-holsteinische Landesverfassung an Bundesrecht und damit auch an das Ratifizierungsgesetz gebunden.<sup>46</sup> Im Kollisionsfall geht das Bundesrecht und damit die ratifizierte KRK vor (Art. 31 GG). Die für die Verfassungsänderung vorgeschlagene Norm darf daher nicht von den Vorgaben der KRK abweichen, da sie sonst mit den in Art. 31 GG vorgesehenen Konsequenzen gegen Bundesrecht verstößt und nichtig ist.

Eine zur Kollision führende Abweichung liegt allerdings nur dann vor, wenn sich die Rechtsfolgen einer Bundes- und einer Landesnorm widersprechen. Hingegen genügt es zur Annahme eines Kollisionsfalles nicht, dass das Landesrecht weiterreicht als das Bundesrecht oder hinter ihm zurückbleibt.<sup>47</sup>

Die Normen der KRK wirken bereits auf die Verfassungen von Bund und Ländern ein. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt, dass die KRK als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes herangezogen werden kann.<sup>48</sup> Hierbei soll der Gesetzesanwender die Aussagen von Grundgesetz und Konvention nicht schematisch gleichsetzen; deren Wertungen sollen vielmehr aufgenommen werden, „soweit dies methodisch vertretbar und mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar ist“.<sup>49</sup> Allerdings ist zuzugeben, dass die völkerrechtskonforme Auslegung der Verfassung und des einfachen Rechts der Bedeutung der Kinderrechte bisweilen nicht gerecht wird. Die Durchdringung der einfachgesetzlichen Rechtsordnung und ihrer Anwendung mit den Vorgaben des Kindeswohlprinzips dürfte in vielfacher Hinsicht nach wie vor defizitär sein.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup> BVerfGE 141, 1 Rn. 49 ff.

<sup>46</sup> Ausdrücklich für die Landesverfassungen Dreier/*Dreier*, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 31 Rn. 35; Huber/Voßkuhle/*März*, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 31 Rn. 38.

<sup>47</sup> Dreier/*Dreier*, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 31 Rn. 39 m.w.N. zu dieser h.M.

<sup>48</sup> BVerfGE 111, 307 (317); 128, 326 (355).

<sup>49</sup> BVerfGE 111, 307 (317); 128, 326 (367).

<sup>50</sup> I.e. im Hinblick auf ganz verschiedene Rechtsgebiete *Wapler*, Gutachten zur Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, 2017, S. 18 ff. (<https://www.bmfsfj.de/blob/120474/a14378149aa3a881242c5b1a6a2aa941/2017-gutachten-umsetzung-kinderrechtskonvention-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 26.01.2026).

Es ist vor allem unsicher, ob die Normanwender die Vorgaben der KRK bei ihren Entscheidungen stets gebührend berücksichtigen. Es ist daher grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber einzelne besonders wichtige Aspekte der KRK auch in den Rang des Verfassungsrechts hebt. Hierbei ist dann aber notwendiger selektiv und mit dem Blick auf das wirklich Wesentliche vorzugehen, weil schlechterdings nicht einfach die ganze KRK in Verfassungsrecht überführt werden kann. Vor dem Hintergrund von Aufgabe und Struktur einer Verfassung ist es unabsehbar, dass in sie, wenn überhaupt, nur einzelne Aspekte eines völkerrechtlichen Vertrags wie der KRK aufgenommen werden können, da deren Umsetzung in nationales Recht *keine Verfassungsänderung* erfordert,<sup>51</sup> auch wenn dies von Seiten der Konventionsorgane bisweilen als wünschenswert angesehen wird.<sup>52</sup>

Allerdings kann eine nur selektive Übernahme einzelner Regelungsinhalte der KRK in die Verfassung wiederum die Frage provozieren, warum nun der eine, nicht aber der andere Aspekt übernommen wird.

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung rezipiert einzelne Aussagen der KRK und verbindet sie in einem Artikel. Der Vorschlag kombiniert auf diese Weise einzelne Elemente vor allem aus Art. 3 Abs. 1 KRK<sup>53</sup> sowie aus Art. 12 KRK.<sup>54</sup> Die Übernahme erfolgt allerdings nur zum Teil und es bleibt völlig unklar, warum die Verfassung lediglich jene und nicht irgendwelche anderen Elemente dieser Artikel berücksichtigt.

Besonders deutlich wird das bei den unterschiedlichen Formulierungen zum Kindeswohlprinzip. Während Art. 3 Abs. 1 KRK verlangt, dass das Wohl des Kindes bei *allen* Maßnahmen, die Kinder betreffen, *vorrangig* zu berücksichtigen ist, verwendet der Vorschlag zur Verfassungsänderung lediglich die Formulierung, das Kindeswohl sei *wesentlich* zu berücksichtigen. Damit wird der Rang des Kindeswohls von einem vorrangigen zu einem bloß erheblichen Ab-

---

<sup>51</sup> Schmahl, KRK, 2. Aufl. 2017, Art. 4 Rn. 2.

<sup>52</sup> Schmahl, KRK, 2. Aufl. 2017, Art. 4 Rn. 17.

<sup>53</sup> Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.

<sup>54</sup> (1) Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife. (2) Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden.

wägungsbelang herabgestuft. Allerdings ist das Kindeswohl auch bei „Vorrangigkeit“ kein unüberwindbarer<sup>55</sup> *Abwägungsbelang*. Das Kindeswohl ist auch nach Art. 3 Abs. 1 KRK *ein*, nicht aber *der* vorrangig zu berücksichtigende Gesichtspunkt.<sup>56</sup>

Zu beachten ist der Bezugspunkt der Berücksichtigung: Während Art. 3 Abs. 1 KRK die besondere Bedeutung des Kindeswohls bei letztlich allen Maßnahmen von Staat und bestimmten Privaten, die Kinder betreffen, hervorhebt, knüpft der Vorschlag zur Verfassungsänderung lediglich an die Schaffung und Erhaltung kindgerechter Lebensverhältnisse und damit nur an ganz bestimmte Vorgänge an. Die Formulierung der KRK legt nahe, dass nicht nur Maßnahmen in den Bereichen erfasst sein sollen, die *typischerweise* Kinder betreffen (z.B. Sorge- oder Schulrecht), sondern auch in solchen Bereichen, in denen Kinder nur neben anderen Personen berührt werden (Straßenbau, Stadtplanung, Haushaltsplanung).<sup>57</sup>

Der Vorschlag konzentriert sich demgegenüber stärker auf strukturelle und politische Rahmenbedingungen und verlangt dort eine Berücksichtigung des Kindeswohls. Individuelle Einzelfallentscheidungen, insbesondere Verfahren von Gerichten oder Verwaltung, sind in den Vorschlag zur Verfassungsänderung nicht einbezogen.

Die Urheber der Maßnahmen sind in dem Vorschlag ebenfalls enger als in Art. 3 Abs. 1 KRK gefasst: *Dessen Vorgabe* ist im nationalen Recht eigentlich so umzusetzen, dass es nicht nur staatliche, sondern auch nichtstaatliche Akteure der freien Wohlfahrtspflege<sup>58</sup> bei ihren Maßnahmen und Entscheidungen verpflichtet, wenn diese z.B. in dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe oder in dem des Familien- oder des Schulrechts getroffen werden.<sup>59</sup>

Der Vorschlag gestaltet das Beteiligungsrecht des Kindes weniger stark aus als Art. 12 KRK. Dieser zielt auf die Begründung eines subjektiven Rechts des Kindes, in allen es berührenden Angelegenheiten gehört zu werden, wobei seine Meinung alters- und reifeangemessen zu berücksichtigen ist. Der Regelungsvorschlag beschränkt sich demgegenüber auf eine Beteiligung in angemessener Weise. Diese offene Formulierung überlässt Umfang, Form und Intensität der Beteiligung weitgehend dem Gesetzgeber sowie der Exekutive und verzichtet auf die klare Anerkennung eines eigenständigen Mitwirkungsrechts des Kindes.

---

<sup>55</sup> Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl, 2015, S. 244 ff., 247 f.

<sup>56</sup> Schmahl, KRK, 2. Aufl. 2017, Art. 3 Rn. 7.

<sup>57</sup> Schmahl, KRK, 2. Aufl. 2017, Art. 3 Rn. 10; Wapler, Kinderrechte und Kindeswohl, 2015, S. 244 f.

<sup>58</sup> Wapler, Gutachten zur Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, 2017, S. 10.

<sup>59</sup> Wapler, Gutachten zur Umsetzung und Anwendung der Kinderrechtskonvention in Deutschland, 2017, S. 18 ff.

### c) Zwischenfazit

Vor dem Hintergrund der dargelegten Unstimmigkeiten und Brüche mit der KRK sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber prüfen, ob die vorgeschlagene Fassung des Art. 10 Abs. 2 VerfSH-E den intendierten Schutzgehalt tatsächlich erreicht oder ob sie – auch im Vergleich zu Art. 3 und Art. 12 KRK – hinter dem erklärten Anspruch zurückbleibt und dadurch eher neue Unklarheiten erzeugt.

## 6. Klimaschutz und Artenvielfalt

### a) Regelungsvorschlag

Art. 11 VerfSH-E weitet den bislang bereits in der Vorschrift enthaltenen Schutzauftrag aus, indem der Vorschlag nach dem Bezug auf das „Leben“ die Formulierung „einschließlich des Klimas sowie der Artenvielfalt und“ einfügt.

Der Vorschlag vollzieht mit dem Zusatz „des Klimas“ eine aktuelle, auch verfassungspolitische Diskussion nach,<sup>60</sup> die insbesondere nach dem sog. Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts 2021<sup>61</sup> eine besondere Dynamik entfaltet hat. Das Bundesverfassungsgericht hat hier entschieden, dass der nahezu gleich zu Art. 11 VerfSH lautende Art. 20a GG „den Staat“ und damit auch das Land Schleswig-Holstein<sup>62</sup> zum Klimaschutz und zur Herstellung von Klimaneutralität verpflichtet. Diese Pflicht wird für den einzelnen Bürger über die grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG justizierbar, die den Staat zum Schutz der grundrechtlich geschützten Rechtsgüter (auch) künftiger Generationen gegen Umweltbelastungen, Gefahren des Klimawandels und damit verbundene Konsequenzen verpflichtet.

Die Aufnahme „der Artenvielfalt“ zielt darauf ab, sowohl die Artenvielfalt als solche, wie auch Tiere als Individuen unter den Schutzauftrag des Art. 11 VerfSH zu fassen.<sup>63</sup> Weiterhin spricht

---

<sup>60</sup> Vgl. Drs. 20/3684, S. 7.

<sup>61</sup> BVerfGE 157, 30.

<sup>62</sup> Zur Wirkung des Art. 20a GG gegenüber den Ländern und Kommunen Dreier/*Schulze/Fielitz*, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 63.

<sup>63</sup> Drs. 20/3684, S. 7.

die Begründung davon, dass dadurch der verfassungsrechtliche Schutz auf alle Lebensformen erweitert würde.<sup>64</sup>

### b) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm

Die Begründung zu Art. 11 VerfSH-E sieht die Neufassung als neue „Staatsaufgabe, die Lebensgrundlage zu schützen“<sup>65</sup>. Im Folgenden wird näher ausgeführt, „die Schutzwilf des Landes umfasst die Verpflichtung [...].“<sup>66</sup> Eine so beschriebene Verpflichtung impliziert das Vorhandensein eines Anspruchs. Dies wiederum ist typisch für Grundrechte. Dennoch liegt es angesichts des Wortlauts von Art. 11 VerfSH-E und dessen Parallelen zum unzweifelhaft als Staatszielbestimmung einzuordnenden Art. 20a GG,<sup>67</sup> nahe, die vorgeschlagene Norm als Staatszielbestimmung einzuordnen.

Die derzeitige Literatur fasst Art. 11 VerfSH richtigerweise ebenfalls als Staatszielbestimmung auf.<sup>68</sup> Aufgrund der geringfügigen Änderungen in Wortlaut und Struktur des Art. 11 VerfSH-E dürfte sich hieran nichts ändern. Dennoch wäre es sinnvoll, die Begründung eindeutig zu verfassen. Derzeit ist jedenfalls nicht unzweifelhaft erkennbar, welcher Charakter Art. 11 VerfSH-E künftig eigen sein soll.

### c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage

#### aa) Klima

Art. 20a GG bindet auch die Bundesländer samt Kommunen.<sup>69</sup> Die dahingehende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist für die Länder ebenso ausschlaggebend wie für den Bund.<sup>70</sup> Zwar mag eine ausdrückliche Verankerung des Klimas als Schutzwert in der Landesverfassung aus politischen Gründen im Sinne der Integrationswirkung und der Betonung der

---

<sup>64</sup> Drs. 20/3684, S. 7.

<sup>65</sup> Drs. 20/3684, S. 7.

<sup>66</sup> Drs. 20/3684, S. 7.

<sup>67</sup> Zum Rechtscharakter des Art. 20a GG siehe Huber/Voßkuhle/*Epiney*, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 75 ff. m.w.N.

<sup>68</sup> Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/*Schubert*, VerfSH, 2021, Art. 11 Rn. 1.

<sup>69</sup> BVerfG NJW 2022, 844; Dreier/*Schulze/Fielitz*, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 63; Huber/Voßkuhle/*Epiney*, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 17 m.w.N.

<sup>70</sup> Spezifisch in Bezug auf Landesgesetze etwa BVerfG NJW 2022, 844 Rn. 13.

Eigenstaatlichkeit der Länder sinnvoll sein. Eine inhaltliche Erweiterung der ohnehin bestehenden Staatsziele ist darin aber nicht zu sehen. Die Änderung ist lediglich deklaratorischer Natur und hat damit rein symbolischen Charakter.

### **bb) Artenvielfalt**

Die Artenvielfalt soll, ebenso wie der Klimaschutz, als Unterfall der natürlichen Lebensgrundlagen explizit in Art. 11 VerfSH-E aufgenommen werden.

In der Literatur wurde die Artenvielfalt sämtlicher Lebewesen bisher als Bestandteil der natürlichen Lebensgrundlagen erkannt.<sup>71</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht sah „[...] die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Sicherung eines artgerechten Lebens bedrohter Tier- und Pflanzenarten“ als Schutzwert des Art. 20a GG.<sup>72</sup>

Weiterhin spricht die Schutzrichtung des aktuellen Art. 11 VerfSH dafür, den Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen sogar weiter zu fassen als im Rahmen des Art. 20a GG. Während Art. 20a GG anthropozentrisch ausgerichtet ist,<sup>73</sup> verfolgt Art. 11 VerfSH nämlich einen vom Menschen losgelösten, ökozentrischeren Schutz.<sup>74</sup> Dieses Verständnis wird durch die geplanten Änderungen weder ausgedehnt noch verengt.

Insgesamt dürfte die explizite Benennung der Artenvielfalt folglich rein deklaratorischer Natur sein und keinerlei Änderungen in der Verfassungspraxis zeitigen.

## **7. Wohnen**

### **a) Regelungsvorschlag**

Art. 11a VerfSH-E soll eine neue Vorschrift zum Wohnen schaffen: „Das Land, die Gemeinden und die Gemeindeverbände wirken im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit auf die Schaffung und Erhaltung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum hin“.

---

<sup>71</sup> Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/*Schubert*, VerfSH, 2021, Art. 11 Rn. 19; Dürig/Herzog/Scholz/*Calliess*, GG, 108. EL August 2025, Art. 20a Rn. 36 f.; Sodan/*Leisner*, GG, 5. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 4.

<sup>72</sup> BVerfGE 128, 1 (37).

<sup>73</sup> Dreier/*Schulze-Fielitz*, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 29.

<sup>74</sup> Drs. 12/620 (neu), S. 36.

Mit der Aufnahme dieser als Staatszielbestimmung gedachten Vorschrift möchte der Verfassungsgeber „der besonderen Bedeutung, die Wohnraum für die Befriedigung der elementaren Lebensbedürfnisse der Menschen hat, Rechnung“ tragen.<sup>75</sup>

Erfasst werden nicht nur das Land, sondern ebenso Gemeinden und Gemeindeverbände,<sup>76</sup> da die kommunale Ebene aufgrund ihrer Rolle in der Daseinsvorsorge und ihrer Bauleitplanungskompetenz eine hervorgehobene Verantwortung für die Wohnraumversorgung trägt.<sup>77</sup> Die Bauleitplanung verfolgt gemäß § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB dabei allgemeine Ziele wie die Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt sowie den Schutz und die Entwicklung natürlicher Lebensgrundlagen, die eine Konkretisierung nachhaltiger städtebaulicher Entwicklung darstellen.<sup>78</sup>

Der Vorschlag für Art. 11a VerfSH reiht sich in einen bundesweiten Trend ein, wonach viele Länder Wohnen und Infrastruktur als Staatsziele verankern, teils getrennt, teils umfassend. Hierbei handelt es sich nicht um subjektive Rechte auf Wohnungsverschaffung, sondern um Staatszielbestimmungen, die staatliche Institutionen verpflichten, die Wohnraumversorgung unabhängig von finanziellen Möglichkeiten zu fördern.<sup>79</sup> Hamburg adressiert seit 2023 in Art. 73a HmbVerf explizit bezahlbaren Wohnraum („wirkt ... hin“), in vergleichbarer Formulierung wie Brandenburg in Art. 47 BbgVerf (Förderung durch Land/Gemeinden) oder Mecklenburg-Vorpommern in Art. 17 Abs. 2 MVVerf (sozial tragbare Bedingungen). Sachsen erkennt in Art. 7 Abs. 1 SachsLVerf Wohnraum als Staatsziel an, Thüringen in Art. 36 ThürVerf Versorgung als ständige Aufgabe, während der Wortlaut von Art. 106 Abs. 1 BayVerf einen grundrechtsartigen Charakter andeutet.<sup>80</sup>

Die Formulierung „wirkt ... hin“ in Art. 11a VerfSH ist kompetenzschonend gewählt. Sie orientiert sich an Hamburg in Art. 73a HmbVerf („förderst und unterstützt [...] die Schaffung [...] von bezahlbarem Wohnraum“) oder Brandenburg in Art. 47 BbgVerf („wirkt [...] auf die Sicherstellung [...] von Wohnraum“).

Dadurch entstehen keine subjektiven Rechte auf Wohnungsverschaffung, sondern lediglich objektiv-rechtliche Bindungen für Planung und Förderung – ohne Eingriffe in die ausschließliche

---

<sup>75</sup> Drs. 20/3684, S. 8.

<sup>76</sup> Siehe S. 8, c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage.

<sup>77</sup> Drs. 20/3684, S. 8.

<sup>78</sup> Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, BauGB, 16. Aufl. 2025, § 1 Rn. 46.

<sup>79</sup> Fischer-Lescano/Rinken u.a./Blackstein, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 14. Rn. 4.

<sup>80</sup> Hierbei ist jedoch umstritten, ob es sich tatsächlich um einen einklagbaren Anspruch handelt, siehe: Meder/Brechmann/Krausnick, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 106 Rn. 3.

Bundeskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG: Mietrecht). Schärfere Formulierungen („gewährleistet“, „sorgt für“) bargen Justiziabilitätsrisiken und Kompetenzkonflikte, wie sie bei Bayern durch Art. 106 BayVerf aufgrund der umstrittenen Grundrechtsähnlichkeit bestehen.

### **b) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm**

Die Gesetzesbegründung ordnet Art. 11a VerfSH-E als Staatszielbestimmung ein.<sup>81</sup>

### **c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage**

Auch nach Umsetzung der vorgeschlagenen Änderung bleibt fraglich, ob und in welchem Ausmaß das Land die ihm aufgetragene Aufgabe auch tatsächlich erfüllen kann.

Zur Sicherstellung der Angemessenheit des Wohnraums müssen sich die ergriffenen Maßnahmen an einem Standard orientieren, der den gesellschaftlichen Bräuchen entspricht.<sup>82</sup>

Bereits heute verfügt Schleswig-Holstein über das Schleswig-Holsteinische Wohnraumschutzgesetz (SHWoSchG), das die Erhaltung vorhandenen Wohnraums sichert. Es verankert Mindestanforderungen an Wohnqualität (§ 4 SHWoSchG), Mängelbeseitigungspflichten (§ 7 SHWoSchG), Belegungsstandards (§ 9 SHWoSchG) sowie ein Zweckentfremdungsverbot (§§ 10-12 SHWoSchG). Zudem ermächtigt es Gemeinden, durch Satzung Wohnraumverluste zu verhindern. Art. 11a VerfSH würde diesem spezialgesetzlichen Instrumentarium einen verfassungsrechtlichen Überbau geben und den Erhalt von Wohnraum als staatliche Daueraufgabe etablieren.

Ein weiteres zentrales Instrument zur Förderung des in Art. 11a VerfSH genannten Ziels stellt die öffentliche Bauleitplanung dar, die als wichtigstes Mittel zur Lenkung baulicher Entwicklung (§ 1 BauGB), Ermöglichung von Bauvorhaben und Vermeidung städtebaulicher Fehlentwicklungen gilt.<sup>83</sup> Der nicht vermehrbare Grund und Boden ist für die Allgemeinheit von hoher Bedeutung; die erschöpfende Zuständigkeit für seine städtebauliche Nutzung liegt bei den Gemeinden (§§ 2 Abs. 1, 4, 147 BauGB).<sup>84</sup> Somit wird auch die Bedeutung der Gemeinden betont,

---

<sup>81</sup> Drs. 20/3684, S. 8.

<sup>82</sup> Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl. 2021, Art. 7 Rn. 11.

<sup>83</sup> Battis/Krautberger/Löhr/Battis, BauGB, 16. Aufl. 2025, § 1 Rn. 45.

<sup>84</sup> Battis/Krautberger/Löhr/Battis, BauGB, 16. Aufl. 2025, § 1 Rn. 45.

die maßgeblich bei einer nachhaltigen und menschenwürdigen Stadtentwicklung eine Rolle spielen.

Ergänzt wird dies durch das Baulandmobilisierungsgesetz, das den Anwendungsbereich des allgemeinen (§ 24 BauGB) und besonderen Vorkaufsrechts der Gemeinden (§ 25 BauGB) erweitert. In Wohngebieten (§ 34 Abs. 2 BauGB) greift das Vorkaufsrecht nun auch bei Grundstücken mit Einfriedungen oder vorläufiger Bebauung (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB) sowie bei städtebaulichen Missständen in Gebieten nach §§ 30, 34 BauGB, die das soziale und städtebauliche Umfeld schädigen (§ 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB). So wird Gemeinden der Zugriff auf „Schrottimmobilien“ erleichtert.<sup>85</sup>

Im Hinblick auf die Forderung nach Sicherstellung der „Bezahlbarkeit“ von Wohnraum verfügt das Land nur über beschränkte Zugriffsmöglichkeiten. Die Regelung des Mietverhältnisses und insbesondere mögliche Regelungen zur Begrenzung der Miethöhe liegt praktisch ausschließlich in der Zuständigkeit des Bundes.<sup>86</sup> Tatsächlichen Einfluss können Land und kommunale Selbstverwaltungskörperschaften hier letztlich nur dadurch nehmen, dass sie selbst als Anbieter am Markt auftreten und „bezahlbare“ Mieten verlangen. Eine Unterstützung bedürftiger Mieter dürfte angesichts der umfassenden sozialrechtlichen Regelungen des Bundes insbesondere in der Übernahme der angemessenen Wohnkosten bei Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 22 Abs. 3 SGB II), bei Bürgergeld (§ 24 Abs. 3 SGB II) und bei Wohngeld (§ 1 WoGG), nicht (mehr) in der Kompetenz des Landes liegen. Hauptsächliches Betätigungsfeld zur Erfüllung dieser Staatszielbestimmung kann daher nur die Unterstützung von Wohnungsbau sein.<sup>87</sup> Ergänzt wird dies durch die den Ländern aufgrund ihres besonderen regionalen Bezugs zugewiesene Aufgabe des sozialen Wohnungsbaus.<sup>88</sup>

Im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben verfügt das Land Schleswig-Holstein wie alle anderen Bundesländer zur Regelung des Mietpreisniveaus über mehrere Instrumente, insbesondere die Kompetenz zur Errichtung einer Mietpreisbremse (§ 556d Abs. 2 BGB), die Senkung der Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen (§ 558 Abs. 3 Satz 3 BGB) sowie die Verlängerung der Kündigungsfrist bei Umwandlung in Wohnungseigentum (§ 577a Abs. 2 Satz 2 BGB).

Die novellierte Mietpreisbremse (§ 556d BGB) gilt für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt, in denen die Jahresmiete neu um maximal 10% über der ortsüblichen Vergleichsmiete

---

<sup>85</sup> Stüer/Beckmann/*Beckmann*, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 219.

<sup>86</sup> Vorausgesetzt in BVerfGE 37, 132 sowie BVerfG NJW 2019, 3054.

<sup>87</sup> Baumann-Hasske/*Kunzmann*, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl. 2021, Art. 7 Rn. 11.

<sup>88</sup> Sachs/*Degenhart*, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 80-81a.

liegen darf. Landesregierungen können solche Gebiete für höchstens fünf Jahre per Rechtsverordnung festlegen, wenn die Versorgung mit Mietwohnungen gefährdet ist, insbesondere bei überdurchschnittlichen Mietsteigerungen, hoher Mietbelastung, wachsender Bevölkerung ohne Neubau oder geringem Leerstand bei hoher Nachfrage (§ 556d Abs. 2 Nr. 1-4 BGB).<sup>89</sup>

Auf allen in diesen Bereichen zu treffenden Entscheidungen kann die vorgeschlagene Norm nach ihrem Erlass eine ermessenslenkende Wirkung entfalten.

### c) Zwischenfazit

Die Verfassungsänderung verankert die Aufgabe der Versorgung mit Wohnraum, deren Erfüllung bundesrechtlich bereits teilweise den Ländern und Gemeinden zugewiesen wurde. Damit orientiert sich die Verfassung an den Vorschriften anderer Länder (z.B. Hamburg, Hessen oder Brandenburg), die die Sicherstellung von Wohnraum ebenfalls als Staatsziel kodifizierten.

Die Regelung schafft nach ihrer Umsetzung politischen und v.a. planerischen Rechtfertigungsdruck.

## 8. Infrastruktur

### a) Regelungsvorschlag

Ein neuer Art. 12a VerfSH-E soll sich der Infrastruktur widmen: „Das Land, die Gemeinden und die Gemeindeverbände gewährleisten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit die Errichtung und den Erhalt einer angemessenen Infrastruktur.“

Die Einfügung dieser Regelung als Staatszielbestimmung würdigt die herausragende Rolle der Infrastruktur innerhalb der staatlich zu gewährleistenden Daseinsvorsorge.<sup>90</sup> Eine flächendeckende, zukunftsweisende Infrastruktur bildet das Rückgrat funktionsfähiger Gesellschaften und setzt Voraussetzungen für wirtschaftliche Dynamik sowie soziale Kohäsion. Nachhaltig gestaltete Infrastruktur steigert nicht nur Mobilität und Handel, sondern sichert zugleich Zugang zu Bildung, Gesundheit und Kultur; ökologische Ansätze verbessern obendrein Lebensqualität und Klimaresilienz. Art. 12a VerfSH-E verankert die fortwährende Verantwortung von

<sup>89</sup> Stürer/Beckmann/*Beckmann*, BauR-HdB, 6. Aufl. 2025, Rn. 214.

<sup>90</sup> So die Begründung hierzu und zu den folgenden Aspekten: Drs. 20/3684, S. 8.

Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden für Errichtung und Erhalt grundlegender Infrastrukturen innerhalb ihrer Kompetenzen.

Art. 12a VerfSH orientiert sich zum Teil an Vorbildern in anderen Landesverfassungen, die die Bedeutung der Daseinsvorsorge und den notwendigen Ausgleich zwischen Stadt und Land betonen. In Hessen verpflichtet Art. 26d HessVerf (seit 2018) das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände die Errichtung der notwendigen öffentlichen Infrastruktur und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu fördern.

### **b) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm**

Die vorgeschlagene Regelung stellt eine Staatszielbestimmung dar. „Gewährleistung“ verlangt jedoch weder die Begründung subjektiver Rechte der Bürger noch die Zuweisung konkreter Finanzmittel. Sie schafft vielmehr ein objektiv-rechtliches Leitbild für die Infrastrukturpolitik des Landes.

Die ambitionierte Formulierung „gewährleisten [...] Errichtung und Erhalt“ in Art. 12a VerfSH geht jedoch über die hessische Variante („fördern“) hinaus und könnte, anders als die eindeutig programmatiche Wendung „wirkt ... hin“ (vgl. Art. 11a VerfSH: Wohnen), Justiziabilitätsrisiken bergen, da sie eine objektive Versorgungspflicht suggeriert, deren Zielerreichung gerichtlich überprüfbar sein könnte.

Will man diese Unwägbarkeiten vermeiden, bietet sich für Art. 12a VerfSH-E eine abgemilderte Formulierung an:

„Das Land, die Gemeinden und die Gemeindeverbände wirken im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit auf die Errichtung und den Erhalt einer angemessenen Infrastruktur hin.“

### **c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage**

Der unbestimmte Rechtsbegriff „Infrastruktur“ ist eine Sammelbezeichnung, die je nach Kontext konkretisiert werden muss. Seine Kernelemente sind Dauerhaftigkeit, Versorgungszweck

und unmittelbare Allgemeinnützigkeit von Anlagen oder Systemen, meist immobilen Strukturen längerer Lebensdauer, die keinen Selbstzweck verfolgen, sondern Grundlage für Leistungserbringung, Aufgabenerfüllung oder Grundrechtsnutzung bilden.<sup>91</sup>

Die in Art. 12a VerfSH-E erfasste Infrastruktur für Schleswig-Holstein lässt sich in technische, soziale und digitale Infrastruktur untergliedern. Technische Infrastruktur beinhaltet Verkehrs- und Beförderungsanlagen, Telekommunikationsnetze, Versorgungseinrichtungen für Gas, Wasser und Strom sowie Anlagen zur Abwasser- und Abfallentsorgung. Soziale Infrastruktur umfasst Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Friedhöfe und Ähnliches.<sup>92</sup> Ferner kann man noch die digitale Infrastruktur unter die technische Infrastruktur gliedern. Diese meint die leitungsgebundenen Breitbandnetze (Glasfaser) und Mobilfunknetze, die eine flächendeckende Teilhabe an Internet- und digitalen Kommunikationsdiensten sichern und gerade im ländlich geprägten Raum Schleswig-Holsteins Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung und soziale Integration sind.<sup>93</sup>

Daseinsvorsorge<sup>94</sup> umfasst die Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen für die Allgemeinheit.<sup>95</sup> Besondere Bedeutung kommt der „kritischen Infrastruktur“ (KRITIS) zu, also Anlagen oder Systeme wesentlicher Bedeutung für gesellschaftliche Funktionen, Gesundheit, Sicherheit und Wohlergehen, deren Störung erhebliche Auswirkungen hätte.<sup>96</sup> In Schleswig-Holstein sind hierbei Windparks, Energienetze und Seehäfen hervorzuheben, die durch die Küstenlage und Energiewende-Vorreiterrolle einzigartig als KRITIS-Sektoren bedeutsam sind. Schleswig-Holstein steht durch seine exponierte Küstenlage und den Klimawandel vor einzigartigen Herausforderungen, die andere Bundesländer nicht in dieser Weise betreffen.<sup>97</sup> Prognosen sehen durch Meeresspiegelanstieg und häufigere Sturmfluten einen erheblichen Druck auf Deichsysteme (ca. 362 km Nordsee-, 71 km Ostsee-Deiche).

---

<sup>91</sup> BeckOK Verfassung Hessen/Seitz, HessVerf, 6. Ed. 15.11.2025, Art. 26d Rn. 1.

<sup>92</sup> Spannowsky/Runkel/Goppel/Spannowsky, ROG, 2. Aufl. 2018, § 2 Rn. 81.

<sup>93</sup> BeckOK Verfassung Hessen/Seitz, HessVerf, 6. Ed. 15.11.2025, Art. 26d Rn. 4.

<sup>94</sup> Die Verbindung zwischen Infrastruktur und Daseinsvorsorge stellt die Gesetzesbegründung her: Drs. 20/3684, S. 8; siehe hierzu insges. Becker, FS Alexy, 2025, 757.

<sup>95</sup> Schaub/Treber, ArbR-HdB, 21. Aufl. 2025, § 192 Rn. 41.

<sup>96</sup> Spannowsky/Runkel/Goppel/Spannowsky, ROG, 2. Aufl. 2018, § 2 Rn. 87.

<sup>97</sup> Hofstede, Küstenschutz in Schleswig-Holstein: ein Überblick über Strategien und Maßnahmen, 2022, S. 288 ff., [https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/O/ostseesturmflut/kuestenschutz\\_heute](https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/O/ostseesturmflut/kuestenschutz_heute): Mit rund 1.100 km Küstenlinie (Nordsee, Ostsee, Inseln, Halligen) sind etwa 25% der Landesfläche überflutungsgefährdet, rund 350.000 Einwohner direkt bedroht.

Indes bergen weit gefasste verfassungsrechtliche Normelemente Risiken: Unbestimmte Rechtsbegriffe erfordern vom Gesetzgeber und der Verwaltung eine konkrete Auslegung und Operationalisierung. Bei „gewährleisten“ könnte dies zu Rechtsstreitigkeiten führen, wenn Bürgerinnen und Bürger die „Angemessenheit“ einzelner Infrastrukturvorhaben gerichtlich in Streit stellen oder wenn der Norm keine inhaltlichen Grenzen gezogen werden. Die abgemilderte Formulierung „wirkt … hin“ schafft hingegen einen klaren verfassungskonformen Rahmen für politische und planerische Entscheidungen, ohne gerichtliche Überprüfbarkeit einzelner Maßnahmen zu provozieren.

Die Staatszielbestimmung des Art. 12a VerfSH-E beantwortet nicht selbst die Frage, wie Infrastrukturen konkret auszustalten sind, sie gibt dem Land aber einen verfassungsrechtlichen Rahmen vor, innerhalb dessen vorhandene Steuerungsinstrumente gezielt eingesetzt werden können. In technischer Hinsicht kann Schleswig-Holstein z.B. im Zuge der Landes- und Regionalplanung räumliche Leitentscheidungen zu Trassen treffen, etwa für Windenergie-Gebiete, Hafenstandorte oder übergeordnete Verkehrskorridore, und diese durch Landesentwicklungs- und Regionalpläne binden (§§ 2, 4, 5 LaplaG). Hinzu treten Zuständigkeiten für Bau- und Planfeststellungsverfahren bei Landes- und Kreisstraßen und bestimmten Wasserstraßen (§§ 10, 11 StrWegG) sowie die Mitfinanzierung und Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs und des Schienenregionalverkehrs, etwa durch Verkehrsverträge und Tarifverbünde (§§ 1, 6, 13 ff. ÖPNVG).

Im Bereich der sozialen Infrastruktur verfügt das Land über Planungskompetenzen und Förderinstrumente etwa in der Krankenhaus-, Schul- und Hochschulplanung sowie in der Unterstützung kommunaler Aufgaben (Kita-Ausbau, Pflege- und Senioreneinrichtungen).

Besonders dynamisch ist schließlich der Bereich der digitalen Infrastruktur: Hier kann Schleswig-Holstein über Breitband- und Mobilfunkförderprogramme, Kooperationen mit Netzbetreibern und die raumordnerische Ausweisung von Standorten für Funkmasten oder Rechenzentren aktiv zum flächendeckenden Ausbau beitragen, auch wenn die telekommunikationsrechtliche Regulierung im Kern bundesrechtlich geprägt ist.<sup>98</sup> Zwischen den einzelnen technischen und sozialen Infrastrukturbereichen bestehen zwangsläufig Überschneidungen. Die Funktionsfähigkeit von Transport und Verkehr, Energieversorgung, Gefahrstofflogistik, Finanz-, Geld- und Versicherungswesen, Versorgungssystemen, Behörden, Verwaltung und Justiz sowie weiterer

---

<sup>98</sup> Richtlinie zur Förderung der Breitbandversorgung in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins, S. 1 ff.

Bereiche wie Bildung, Forschung und Medien ist in wachsendem Maße darauf angewiesen, dass informationstechnische Systeme stabil und zuverlässig arbeiten.<sup>99</sup>

#### d) Zwischenfazit

Als Staatszielbestimmung begründet Art. 12a VerfSH-E zwar keine unmittelbar einklagbaren Leistungsansprüche, entfaltet aber eine objektiv-rechtliche Bindungswirkung gegenüber Gesetzgeber, Verwaltung und Rechtsprechung.

Die vorgeschlagene abgemilderte Formulierung „wirkt … hin“ schafft hierfür den optimalen verfassungskonformen Rahmen, da sie die Weite des unbestimmten Rechtsbegriffs „Infrastruktur“ – der von Verkehrswegen über digitale Netze bis hin zu sozialen Einrichtungen reichen kann – politisch nutzbar macht, ohne gerichtliche Überprüfbarkeit einzelner Maßnahmen zu provozieren. Infrastrukturbbezogene Gesetze und Abwägungsentscheidungen sind im Lichte dieses Leitbildes der „angemessenen Infrastruktur“ auszulegen.

Die Staatszielbestimmung gewinnt zusätzliche Relevanz angesichts des demographischen Wandels, der ländliche Räume vor erhebliche Herausforderungen stellt. Prognosen gehen von einer alternden und regional schrumpfenden Bevölkerung aus; ländliche Regionen sind überproportional betroffen. Hier drohen Tragfähigkeitsprobleme klassischer Infrastrukturen (ÖPNV, Gesundheitsversorgung, Bildungseinrichtungen). Art. 12a VerfSH-E schließt an das ROG-Leitbild der Daseinsvorsorge an und erleichtert es, planerische Instrumente gezielt auf strukturschwache Regionen auszurichten.

Insgesamt erhebt Art. 12a VerfSH-E die Infrastrukturverantwortung in den Rang eines verfassungsrechtlichen Leitbildes, das kommunale Selbstverwaltung, gleichwertige Lebensverhältnisse, Küstenschutz, KRITIS-Schutz und digitale Transformation bündelt. Trotz der Weite des Begriffs „Infrastruktur“ empfiehlt sich die Formulierung „wirkt … hin“, um die Flexibilität für politische und planerische Gestaltungsspielräume zu wahren und Justiziabilitätsrisiken zu vermeiden.

---

<sup>99</sup> Spannowsky/Runkel/Goppel/*Spannowsky*, ROG, 2. Aufl. 2018, § 2 Rn. 89.

## 9. Kulturelles Erbe und Sport

### a) Regelungsvorschlag

Art. 13 VerfSH soll den neuen Titel „Schutz und Förderung von Kultur, Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre“ erhalten, wobei in Absatz 3 die Worte „des Sports,“ gestrichen werden und ein neuer Absatz 4 angefügt wird: „Das Land schützt und fördert sein kulturelles Erbe einschließlich der jüdischen Kultur und der Kulturen der nationalen Minderheiten und Volksgruppen.“

Der Bereich Sport wird anschließend in einem eigenen neuen Art. 13a VerfSH-E geregelt, der festhält: „Die Förderung des Sports, sowohl des Breiten- als auch Leistungssports, ist Aufgabe des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände.“

### b) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm

Die Änderung des Titels von Art. 13 VerfSH soll ausweislich der Begründung eine Klarstellungsfunktion erfüllen.<sup>100</sup> „Art. 13 der Landesverfassung umfasst schon bisher den Schutz und die Förderung von Kultur, einschließlich der niederdeutschen Sprache, Wissenschaft, Forschung und Lehre. Dies wurde in der bisherigen Überschrift jedoch nicht deutlich, sodass klarstellend die Überschrift auf diese Bereiche erweitert wird.“<sup>101</sup>

### c) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage

Die Änderung des Titels führt dazu, dass die Systematik des Art. 13 VerfSH-E widersprüchlich wird. Aus dem bisherigen Titel ließ sich ein sehr weiter Kulturbegriff herleiten, der alle Schutzwerte des Art. 13 VerfSH umfasst.<sup>102</sup> In den ersten beiden Absätzen wurden zunächst Spezialfälle des weiten Kulturbegriffs geschützt, um dann in Absatz 3 die Kultur generell und weitere Unterfälle zu schützen. Diese widersprüchliche Systematik wurde durch den Titel „eingefangen“ und klargestellt. Diese Klarstellungsfunktion wird jetzt jedoch nicht mehr erfüllt.

---

<sup>100</sup> Drs. 20/3684, S. 8.

<sup>101</sup> Drs. 20/3684, S. 8.

<sup>102</sup> Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Bäcker, VerfSH, 2021, Art. 13 Rn. 1.

Der neue Titel stellt die Schutzgüter des Absatz 1 gleichrangig neben die Kultur. Art. 13 VerfSH-E würde den bisherigen, sehr weiten Kulturbegriff verabschieden. Nach dem neuen Titel wären nur noch die niederdeutsche Sprache und das kulturelle Erbe als Unterfall der Kultur zu sehen. Dies ist nicht grundsätzlich abzulehnen, führt jedoch dazu, dass die Systematik des Art. 13 VerfSH-E noch widersprüchlicher wird.

Auch die Gesetzbegründung weist die niederdeutsche Sprache als Teil der Kultur aus, wenn es heißt „[...] Schutz und die Förderung von Kultur, einschließlich der niederdeutschen Sprache [...]“ seien bereits umfasst. Art. 13 VerfSH-E regelt nun zunächst die von der Kultur unabhängigen Schutzgüter des Absatzes 1. Daraufhin wird die niederdeutsche Sprache als Unterfall der Kultur eigens in Absatz 2 geregelt. Erst danach verhält sich die Verfassung in Absatz 3 zum Oberbegriff Kultur, um daraufhin in Absatz 4 einen weiteren Unterfall der Kultur zu regeln.

Für zusätzliche Verwirrung sorgt, dass die Absätze 2 und 4 (die Spezialfälle) nur das Land adressieren, während Absatz 3 (der Oberbegriff) auch die Kommunen und Kommunalverbände verpflichtet.

Der Verfassungsgeber sollte sich entscheiden, ob er die niederdeutsche Sprache als eigenständiges Schutzgut oder weiterhin als Unterfall der Kultur verstehen will. Soll die niederdeutsche Sprache ein eigenes Schutzgut des Art. 13 VerfSH sein, sollte sie auch im Titel des Art. 13 VerfSH-E erfasst werden. Sollte es die Intention des Verfassungsgebers sein, die niederdeutsche Sprache weiterhin als Teil der Kultur zu verstehen und diese lediglich explizit erwähnen zu wollen, wäre es systematisch kohärenter, wenn Absätze 2 und 3 getauscht würden. Dann verbliebe jedoch weiterhin der Widerspruch der unterschiedlichen Adressaten. Sinnvoller wäre damit eine Integration dieses Schutzgutes in Art. 13 Abs. 3 oder 4 VerfSH.

Gleiches gilt für das kulturelle Erbe, das einen eigenen Absatz 4 erhalten soll. Soll es nur einen Unterfall der Kultur bilden, ist eine Regelung in Absatz 3 systematisch kohärenter. Möchte der Verfassungsgeber das kulturelle Erbe als eigenes Schutzgut neben die Kultur stellen, wofür wie bei Absatz 2 die unterschiedlichen Normadressaten sprechen, wäre es nur sinnvoll, dieses eigenständige Schutzgut in den Titel aufzunehmen.

Möchte der Verfassungsgeber weiterhin an dem bisherigen sehr weiten Kulturbegriff festhalten, sollte er den Titel nicht ändern und sogar besser noch weiter klarstellen.

Der neue Absatz 4 soll das kulturellen Erbe des Landes in den Verfassungsrang heben und nennt hierbei explizit die jüdische Kultur und die Kulturen der nationalen Minderheiten und

Volksgruppen.<sup>103</sup> Der Wortlaut spricht ebenso wie bei den anderen Absätzen des Art. 13 VerfSH für die Rechtsnatur einer Staatszielbestimmung<sup>104</sup> Die Gesetzesbegründung nennt jedoch einen „[...] Schutz- und Förderungsanspruch für das jüdische Kulturerbe und für das Erbe der Kulturen der nationalen Minderheiten und Volksgruppen [...].“<sup>105</sup> Die Begründung eines Anspruchs ist typisches Merkmal eines Grundrechts.<sup>106</sup> Auf Grund der gleichartigen Formulierung der Absätze 1 und 2 ließe sich hieraus bei dieser Begründung ebenfalls ein Anspruch und damit der Grundrechtscharakter herleiten.

Weder aus dem Wortlaut noch der Gesetzesbegründung geht hervor, was das kulturelle Erbe in Abgrenzung zu Kunst, Kultur und niederdeutscher Sprache sein soll, die jeweils eigenständig geregelt sind. Auch die explizite Benennung der jüdischen Kultur und der Kulturen der nationalen Minderheiten und Volksgruppen sorgt nicht für Klarheit. Die jüdische Kultur wird wohl kaum als Ganze nur dem kulturellen Erbe und nicht auch als Teil der Kultur des Landes zu verstehen sein. Diese Unklarheit lässt einen erheblichen Spielraum für die spätere Interpretation durch die Gerichte.

Weiterhin bleibt unklar, weshalb Adressat des Absatzes 4 nur das Land und nicht auch die Kommunen und die Kommunalverbände sein sollen.<sup>107</sup>

Bisher stellte sich der Sport in Art. 13 Abs. 3 VerfSH als Unterfall der Kultur dar („Förderung der Kultur einschließlich des Sports“). Laut der Gesetzesbegründung besteht hierfür keine sachliche Begründung und kein Über- Unterordnungsverhältnis, weshalb Kultur und Sport gleichwertig in der Landesverfassung nebeneinanderstehen sollen.<sup>108</sup> Dieses Ziel soll dadurch erreicht werden, dass der neu geschaffene Artikel 13a den Sport aus dem bisherigen Artikel 13 Abs. 3 VerfSH herauslöst und nun klarstellend sowohl die Förderung des Breiten- als auch des Leistungssports erfasst.<sup>109</sup>

Dieses Ziel kann jedoch auch ohne einen eigenen Artikel ebenso gut erreicht werden. Mit der Änderung des Titels des Art. 13 VerfSH-E verwirft der Verfassungsgeber den bisherigen weiten Kulturbegriff. Dadurch wird Art. 13 VerfSH-E zum Sammelbecken mehrerer Staatszielbe-

---

<sup>103</sup> Drs. 20/3684, S. 9.

<sup>104</sup> So auch Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Bäcker, VerfSH, 2021, Art. 13 Rn. 1.

<sup>105</sup> Drs. 20/3684, S. 9 Hervorhebung durch den Verfasser.

<sup>106</sup> Siehe S. 6, bb) Grundrechte: Abwehr- und Schutzrechte des Einzelnen.

<sup>107</sup> Zu der unterschiedlichen Terminologie innerhalb der Verfassung siehe S. 5, b) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm.

<sup>108</sup> Drs. 20/3684, S. 8.

<sup>109</sup> Drs. 20/3684, S. 8.

stimmungen. Der Sport ließe sich auch aus dem Kulturbegriff herauslösen und verselbstständigen, indem er in einen eigenen, dem bisherigen Absatz 3 vorgelagerten, Absatz innerhalb des Art. 13 VerfSH-E verschoben wird.

Welche Auswirkungen die Emanzipation von der Kultur für die Auslegung des Schutzbuchs haben wird, lässt sich derzeit nicht absehen.

## 10. Digitales

### a) Regelungsvorschlag der Koalition

#### aa) Überblick

Art. 14 VerfSH, der sich zurzeit ausweislich seiner Überschrift dem Thema „Digitale Basisdienste, Zugang zu Behörden und Gerichten“ widmet, soll vollständig neu gefasst werden: „Das Land gewährleistet im Rahmen seiner Kompetenzen die Entwicklung und den sicheren und ordnungsgemäßen Einsatz digitaler Basisdienste und digitaler Verwaltungsleistungen nach dem Stand der Technik sowie den digitalen Zugang zu seinen Behörden und Gerichten.“ Der Vorschlag in Absatz 2 des Entwurfs ergänzt hierzu: „Das Land stellt die digitale Teilhabe an dem Zugang zu Behörden und Gerichten gemäß Absatz 1 für die Bürgerinnen und Bürger sicher, ohne dass dabei jemand benachteiligt werden darf.“

Art. 14 VerfSH in seiner derzeitigen Form fand im Jahr 2014<sup>110</sup> als Staatszielbestimmung<sup>111</sup> Eingang in die Verfassung und regelt in Absatz 1, dass das Land „im Rahmen seiner Kompetenzen den Aufbau, die Weiterentwicklung und den Schutz der digitalen Basisdienste sowie die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an diesen“ gewährleistet. Absatz 2 fügt hinzu, dass das Land „im Rahmen seiner Kompetenzen einen persönlichen, schriftlichen und elektronischen

---

<sup>110</sup> GVOBl. 2014, 328.

<sup>111</sup> Drs. 18/2115, S. 20.

Zugang zu seinen Behörden und Gerichten“ sichert und dass niemand „wegen der Art des Zugangs benachteiligt werden“ darf. Basisdienste sind im Zuge dessen als „zentrale Dienste für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsabläufen“ zu verstehen.<sup>112</sup>

### **bb) Absatz 1**

#### **(1) Inhalt**

Ziel des aktuellen Art. 14 Abs. 1 VerfSH ist es, auf die Herausforderungen der digitalen Gesellschaft zu reagieren und den digitalen Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht zu werden.<sup>113</sup> Zur Zeit der Einführung war der Zugang zur Justiz und Verwaltung – trotz bundesrechtlich verankerter Verpflichtung im Bereich der Justiz<sup>114</sup> – noch nicht über rechtsverbindliche elektronische Kommunikation möglich. Mittlerweile sind entsprechende Möglichkeiten geschaffen worden und der Aufbau der digitalen Basisdienste wird als erfüllt angesehen.

Der Vorschlag zur Verfassungsänderung strebt nunmehr an, die aufgebauten Dienste zum Hauptkommunikationsweg auszubauen, um die Beherrschbarkeit steigender Datenmengen sicherzustellen.<sup>115</sup> Grundlage dessen bilden nach wie vor die aufgebauten Dienste, deren Entwicklung sowie sicherer und ordnungsgemäßer Einsatz nunmehr nach dem jeweiligen Stand der Technik zu gewährleisten sind. Währenddessen sind Aufbau und Schutz der Infrastrukturen als eigene Gewährleistungsgehalte des aktuellen Art. 14 Abs. 1 VerfSH nach dem Änderungsvorschlag nicht mehr ausdrücklich erfasst. Zudem verschiebt der Änderungsvorschlag die Teilhabe der Bürger – freilich dann anders kontextualisiert – in den Absatz 2. Bemerkenswert ist zudem die Ergänzung der digitalen Basisdienste um digitale Verwaltungsleistungen und den digitalen Zugang zu Behörden und Gerichten des Landes.

Der Gewährleistungsauftrag wird umfassender und konzentriert sich nicht mehr nur auf die technische Infrastruktur, sondern auch auf die erbrachten digitalen Leistungen.<sup>116</sup> Das scheint

---

<sup>112</sup> Drs. 18/2115, S. 20; als Beispiele sind dort genannt: landesweites Verwaltungsportal, landesweites Verwaltungsdienstleistungsverzeichnis, bestimmte Formulare, eine virtuelle Poststelle oder eine Bezahlplattform zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs; Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Schliesky, VerfSH, 2021, Art. 14 Rn. 14.

<sup>113</sup> Drs. 18/2115, S. 19 f.

<sup>114</sup> Siehe z.B. §§ 130a, 130d ZPO.

<sup>115</sup> Drs. 20/3684, S. 9.

<sup>116</sup> Digitale Verwaltungsleistungen sind nach § 1a Absatz 1 des Onlinezugangsgesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. 2017 I, 3122), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19.7.2024 (BGBl. 2024 I, 245) verpflichtend über Verwaltungsportale anzubieten.

als notwendiger Schritt hin zu digitalisierten, effizienten Verwaltungsverfahren unausweichlich.

### (2) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm

Sowohl seinem Wortlaut nach als auch gemäß der Gesetzesbegründung ist Art. 14 Abs. 1 VerfSH-E wie seine Vorgängernorm als Staatszielbestimmung ausgestaltet.<sup>117</sup> Individuelle Ansprüche sollen somit aus der Vorschrift nicht ableitbar sein.<sup>118</sup>

### (3) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage

Es fragt sich allerdings insbesondere mit Blick auf Gesetzgeber und Verwaltung, was diese in den von Art. 14 Abs. 1 VerfSH-E adressierten Bereichen überhaupt regeln, konkretisieren oder entscheiden können. Damit ist die Frage nach den grundgesetzlich zugewiesenen Kompetenzen aufgeworfen. Dass das Land kompetenziellen Beschränkungen unterliegt, bringt auch der Koalitionsvorschlag durch die Einschränkung „im Rahmen seiner Kompetenzen“ zum Ausdruck.<sup>119</sup>

Soweit es bei den Basisdiensten im Sinne des Art. 14 Abs. 1 VerfSH um Kommunikationsinfrastrukturen und Verwaltungsleistungen innerhalb der Landesverwaltung oder im Verhältnis der Landesverwaltung zu den Bürgern geht, bestehen grundsätzlich entsprechende Kompetenzen des Landes (Art. 30, 83 GG).<sup>120</sup> Der Bund verfügt allerdings über nahezu ausgeschöpfte konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse für das gerichtliche Verfahrensrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Insoweit dürfte die nach dem Änderungsvorschlag erfasste Gewährleistung des Zugangs zu Gerichten durch prozessuale Regelungen nur begrenzte Anforderungen an die Landesgesetzgebung entfalten.

Während digitale Basisdienste und digitale Verwaltungsleistungen nach dem Wortlaut umfassend gewährleistet werden, beschränkt sich die Garantie des Zugangs nur auf die Behörden

---

<sup>117</sup> Drs. 20/3684, S. 9; zur aktuellen Fassung Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/*Schliesky*, VerfSH, 2021, Art. 14 Rn. 20.

<sup>118</sup> Siehe S. 4, b) Staatszielbestimmungen; im Kontext des Artikel 14 VerfSH: *Hoffmann/Schulz*, NordÖR 2016, 389 (392); Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/*Schliesky*, VerfSH, 2021, Art. 14 Rn. 20.

<sup>119</sup> Siehe zur aktuellen Fassung auch der Gesetzentwurf in Drs. 18/2115, S. 21.

<sup>120</sup> Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/*Schliesky*, VerfSH, 2021, Art. 14 Rn. 28.

(und Gerichte) des Landes („*seinen* Behörden“). Der digitale Zugang ist demnach nur für die unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung erfasst.

Kommunale Behörden, als die Behörden, die die meisten für Bürger relevanten Verwaltungsverfahren im eigenen oder im staatlicherseits übertragenen Wirkungskreis durchführen, werden angesichts des Wortlauts von Art. 14 Abs. 1 VerfSH-E im Änderungsvorschlag nicht erfasst. Das geht vielleicht auf die Motivation zurück, Konnexitätsfolgen (vgl. Art. 57 Abs. 2 VerfSH) zu vermeiden. Allerdings erscheint deren Eintritt mangels konkreter (!) Aufgabenzuweisung an die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften durch eine Staatszielbestimmung aber fernliegend. Auch zwecks Abgrenzung der Landes- von Bundesbehörden bedarf es angesichts der ohnehin schon enthaltenen Beschränkung auf die Kompetenzbereiche des Landes („im Rahmen seiner Kompetenzen“) keiner Betonung der Betroffenheit von Landesbehörden durch „*seine*“.

### **cc) Absatz 2**

#### **(1) Inhalt**

Art. 14 Abs. 2 Satz 2 VerfSH sieht in seiner aktuellen Fassung vor, dass sich die Art des gewählten Zugangs (elektronisch oder analog) nicht zum Nachteil des Bürgers auswirken darf.<sup>121</sup> Darüber und durch die Formulierung in Satz 1 kommt zum Ausdruck, dass neben der elektronischen Zugangsmöglichkeit dauerhaft auch ein schriftlicher und persönlicher Zugang zu Behörden und Gerichten gleichberechtigt möglich bleibt (sog. Mehrkanalprinzip).<sup>122</sup>

Nach der avisierten Neufassung des Absatzes 2 ist demgegenüber vorgesehen, dass das Land die digitale Teilhabe am Zugang zu Behörden und Gerichten sicherstellt, ohne jemanden dabei zu benachteiligen. Die Begründung des Änderungsgesetzes sieht die Sicherstellung der digitalen Teilhabe in einer Hilfestellung bei der Nutzung des digitalen Zugangs für Menschen, „die von einem analogen Zugang Gebrauch gemacht hätten“.<sup>123</sup>

#### **(2) Rechtscharakter der vorgeschlagenen Norm**

---

<sup>121</sup> Dazu Drs. 18/2115, S. 21.

<sup>122</sup> Drs. 18/2115, S.21; Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Schliesky, VerfSH, 2021, Art. 14 Rn. 30.

<sup>123</sup> Drs. 20/3684, S. 9; dort auch zum Folgenden.

Die Begründung des Änderungsvorschlags ordnet den Absatz 2 als immanenten Teil der in Absatz 1 enthaltenen Staatszielbestimmung ein,<sup>124</sup> scheint also Absatz 2 selbst auch als Staatszielbestimmung zu begreifen.

Die Formulierung ließe jedoch auch ein Verständnis als subjektiv-öffentliches Recht zu. Insbesondere „Teilhabe“ und das Diskriminierungsverbot („ohne dass dabei jemand benachteiligt werden darf“) haben einen subjektiven Anklang.<sup>125</sup> Jedenfalls scheint eine gerichtliche Interpretation als subjektiv-öffentliches Recht zu einem späteren Zeitpunkt nicht ausgeschlossen.<sup>126</sup>

Es bleibt aber darauf hinzuweisen, dass einem subjektiv-öffentlichen Recht auf gleichrangige *Teilhabe* am Zugang zu Behörden und Gerichten ohnehin keine konstitutive Wirkung zukäme, weil bereits der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) dazu zwingt, alle in gleicher Weise an staatlichen und staatlich geförderten Einrichtungen teilhaben zu lassen (derivativer Teilhabeanspruch).<sup>127</sup>

### (3) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage

Gegenstand von Absatz 2 ist nach dem Wortlaut der Änderung nicht mehr die Gleichwertigkeit und -behandlung der verschiedenen Zugangswege, sondern die Gleichheit der Teilhabe („dabei“). Im Absatz 2 scheint zunächst ein ausschließlich elektronischer Zugangsweg forciert zu sein, wenn die Begründung darauf abstellt, dass Menschen von einem analogen Zugang Gebrauch gemacht *hätten* und übergreifend die digitale Teilhabe adressiert wird. Die Begründung betont aber auch, dass der Staat ein Gestaltungsspielraum bei der konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen zur Sicherstellung der digitalen Teilhabe habe. Dieser sei durch Art. 3 GG begrenzt, weshalb sicherzustellen sei, dass Menschen, „die den analogen Zugang nutzen müssen, dadurch keine rechtlichen oder tatsächlichen Nachteile erwachsen.“<sup>128</sup>

Diese Begründung reibt sich jedoch an dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 2 VerfSH-E, weil sie sich wiederum auf die Gleichwertigkeit und -berechtigung der Zugangswege bezieht und damit an die aktuelle Normfassung anknüpft („Niemand darf wegen der Art des Zugangs benachteiligt werden.“). Sofern die Verfassungsänderung – wie der zuvor betrachtete Teil der Begründung

---

<sup>124</sup> Drs. 20/3684, S. 9.

<sup>125</sup> So zur „Teilhabe“ im jetzigen Artikel 14 Absatz 1 LVerfSH: Hoffmann/Schulz, NordÖR 2016, 389 (392);

<sup>126</sup> Zur aktuellen Fassung: Hoffmann/Schulz, NordÖR 2016, 389 (394) „vermittelt ein subjektives Recht“.

<sup>127</sup> Dreier/Thiele, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 3 Abs. 1 Rn. 100.

<sup>128</sup> Drs. 20/3684, S. 9.

es nahelegt – die Gleichwertigkeit und -berechtigung der Zugangswege in dem Sinne sicherstellen soll, dass neben der elektronischen Zugangsmöglichkeit dauerhaft auch ein schriftlicher und persönlicher Zugang zu Behörden und Gerichten gleichberechtigt möglich bleibt, wäre die Formulierung des Art. 14 Abs. 2 VerfSH-E jedenfalls anzupassen.<sup>129</sup>

### b) Regelungsvorschlag der SPD

Die Fraktion der SPD hat in Bezug auf die Änderung von Art. 14 VerfSH wiederum einen Antrag eingebracht, nach dem an der aktuellen Vorschrift letztlich nichts geändert werden soll, da der Änderungsvorschlag der Koalition eine materielle Rechtsverschlechterung beinhalte.<sup>130</sup>

Zwar betone die geplante Neufassung der Koalition den digitalen Zugang zu Behörden und Gerichten, aber der Vorschlag relativiere zugleich die bislang ausdrücklich garantierten persönlichen und schriftlichen Zugangsformen. Denn gerade für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen bestehe die Gefahr faktischer Benachteiligung. Die vorgesehene Klausel, wonach niemand benachteiligt werden dürfe, sei zu unbestimmt, um diese Risiken effektiv auszugleichen. Zudem – so die SPD – sei noch kein ausreichender Fortschritt bei der Verwaltungsdigitalisierung erzielt worden, auf die sich die Gewährleistung von Entwicklung und sicherem bzw. ordnungsgemäßem Einsatz digitaler Basisdienste in tatsächlicher Hinsicht stützen ließe.<sup>131</sup>

Der Vorschlag, Art. 14 VerfSH unberührt zu lassen, beruht maßgeblich auf dem Problem des „Digital Divide“<sup>132</sup>. Dieser Begriff beschreibt den Umstand, dass insbesondere Ältere, sozial schwache oder wenig digital (aus-)gebildete Personen mit der steigenden Digitalisierung zunehmend vom Zugang zur Verwaltung und zu deren Leistungen ausgeschlossen werden.<sup>133</sup> Dem mag zwar der (rechts-)politische Wille gegenüberstehen, staatliche Abläufe und Verfahren aus Effizienz- und Kostengründen weitgehend zu digitalisieren. Schließlich wird die (rechtliche) Gleichbehandlung aller Zugangswege nur schwerlich dazu führen, dass sich der elektronische Zugang durchsetzt, weil etwa ohne einen privilegierten elektronischen Zugang mangelnde

---

<sup>129</sup> Zum Rechtscharakter der aktuellen Regelung zur Gleichwertigkeit der Zugänge: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Schliesky, VerfSH, 2021, Art. 14 Rn. 50 „Vorschrift mit grundrechtlichem Charakter“; ders, Die Gemeinde 2015, 244 (249) „subjektiv-rechtliche Vorschrift mit Grundrechtscharakter“; allgemein zum verfassungsrechtlichen Schutz verschiedener Zugangswege: Schulz, NJOZ 2018, 601 (603 ff.).

<sup>130</sup> Drs. 20/3706, S. 2 „effektive Rechtsgutverschlechterung“ (sic!).

<sup>131</sup> Drs. 20/3706, S. 2.

<sup>132</sup> Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch/Schulz/Heckmann, Verwaltungsverfahrensgesetz und E-Government: Kommentar, 2. Aufl. 2014, Theoretische Grundlagen Rn. 3; siehe ebenfalls Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Schliesky, VerfSH, 2021, Art. 14 Rn. 51.

<sup>133</sup> Heckmann, MMR 2006, 3 (6 f.).

Nutzung und hohe Kosten für den Ausbau einander hemmen.<sup>134</sup>

Letztlich stellen plurale Zugangswege aber einen unstreitbaren rechtsstaatlichen Standard dar.<sup>135</sup> Der Vorschlag der Fraktion der SPD ist vor diesem Hintergrund verfassungsrechtlich und –politisch gut nachvollziehbar.

## 11. Investitionsquote

### a) Regelungsvorschlag

#### aa) Anliegen und Hintergrund

Dieser Vorschlag<sup>136</sup> möchte eine Investitionsmindestquote in dem Haushaltsverfassungsrecht (Art. 58 Abs. 1 Satz 3 VerfSH-E) verankern: „Die im Haushaltspoln veranschlagten Ausgaben für Investitionen sollen mindestens 10 vom Hundert der Gesamtausgaben betragen.“

Art. 58 VerfSH-E regelt die Grundsätze der Haushaltswirtschaft und konkretisiert auf Landesebene die sich dem in Art. 109 Abs. 3 GG vorgegebenen Verbot der Nettokreditaufnahme folgenden Bindungen auch des Landesgesetzgebers. Die Aufnahme einer quantitativen Investitionsvorgabe in diesem Regelungszusammenhang stellt eine erhebliche inhaltliche Verdichtung des Haushaltsverfassungsrechts dar, weil nicht lediglich ein Haushaltsgrundsatz formuliert, sondern eine zahlenmäßig bestimmte Prioritätensetzung vorgegeben wird.

Der Entwurf knüpft an die jüngere bundes- und landespolitische Diskussion über die Auswirkungen des Verbots der Nettokreditaufnahme auf die öffentliche Investitionstätigkeit an. Die FDP-Fraktion hatte dieses Anliegen – allerdings mit einer Investitionsquote in Höhe von 12 %

---

<sup>134</sup> Dazu umfassend Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Schliesky, VerfSH, 2021, Art. 14 Rn. 54; siehe auch Schulz, NJOZ 2018, 601 (604 f.).

<sup>135</sup> Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch/Schulz/Heckmann, Verwaltungsverfahrensgesetz und E-Government: Kommentar, 2. Aufl. 2014, Theoretische Grundlagen Rn. 6.

<sup>136</sup> Drs. 20/3690.

– bereits im Jahr 2024 im Rahmen einer umfassenden Diskussion über die bundes- und landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremsen in das Parlament eingebracht.<sup>137</sup> Dort war es bereits Gegenstand einer schriftlichen und auch einer mündlichen Expertenanhörung.<sup>138</sup>

Ziel des aktuellen Änderungsvorschlags ist es erneut, die öffentliche Investitionstätigkeit dauerhaft zu priorisieren und strukturellen Investitionsdefiziten entgegenzuwirken, ohne die Schuldenbremse als solche zu verändern.<sup>139</sup> Dieses Ziel soll durch eine entsprechende Bindung des einfachen Gesetzgebers bei der Feststellung des Haushaltsplans durch das Haushaltsgesetz erreicht werden.

### **bb) Tatbestand**

Auf der Tatbestandsseite verwendet die Norm den Begriff der „Investition“, der vermutlich ökonomisch einigermaßen präzise konturiert sein dürfte, aus juristischer Sicht aber als „unbestimmter Rechtsbegriff“ zu gelten hat. Dem versucht die Gesetzesbegründung mit einer präzisen (abschließenden (?)) Aufzählung von möglichen „Investitionen“ zu begegnen.<sup>140</sup>

Diese Aufzählung wurde zwar aus § 10 Abs. 3 Nr. 2 HGrG/§ 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO übernommen, teilt aber damit auch deren Schwächen und Unbestimmtheit.<sup>141</sup> Da der Investitionsbegriff auf der Ebene des Bundes seit der Abschaffung von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. keine Relevanz mehr für die Schuldenaufnahme hatte, waren diese Defizite – zumindest bis zur Einführung von Art. 143h GG – dort folgenlos.

So wird weder aus dem Wortlaut der vorgeschlagenen Regelung noch aus der Begründung deutlich, warum Baumaßnahmen, die eigentlich Investitionen darstellen, nicht unter den Investitionsbegriff fallen sollen, wenn sie militärische Anlagen betreffen. Es liegt nahe, dass solche Ausgaben aufgrund ihrer besonderen Behandlung bei dem Verbot der Nettokreditaufnahme auf der Ebene des Bundes (vgl. Art. 109 Abs. 3 GG) auf der Ebene des Landes nicht ein weiteres Mal privilegiert werden sollen. Allerdings ist insoweit zu berücksichtigen, dass das Land hier mangels entsprechender Gesetzgebungs- oder Verwaltungskompetenz (diese liegen beim

---

<sup>137</sup> Drs. 20/1901.

<sup>138</sup> Vgl. die Niederschrift zu der 70. Sitzung (20. Wahlperiode) am 19. September 2024 des Finanzausschusses im Schleswig-Holsteinischen Landtag; dort (S. 5) auch der Überblick über die schriftlichen Stellungnahmen.

<sup>139</sup> Drs. 20/3690, S. 2.

<sup>140</sup> Drs. 20/3690, S. 2.

<sup>141</sup> Zu diesen i.e. Gröpl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 487 ff.

Bund; vgl. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG bzw. Art. 87a GG) ohnehin keine Finanzierungslasten treffen dürften (vgl. Art. 104a Abs. 1 GG). Wenn der Verfassungstext selbst indes den Begriff der Investitionen (angesichts der Regelungsstruktur einer Verfassung nachvollziehbarer Weise) ohne weitere Beschränkung verwendet, sollte sich eine so substantielle Qualifikation nicht allein aus der Gesetzesbegründung ergeben.

Des Weiteren wird aus der Aufzählung ebenso wie in BHO/HGrG nicht deutlich, warum und inwieweit „Darlehen“ oder „Inanspruchnahme(n) aus Gewährleistungen“ tatsächlich „Investitionen“ sein können. Zunächst einmal handelt es sich hierbei lediglich um Zahlungsflüsse, deren Ziel und Verwendung völlig unbestimmt sind. Es ließ sich bestenfalls im Wege einer Interpretation der Gesetzesbegründung (unter Rückgriff auf HGrG/BHO) ermitteln, dass sich diese Zahlungsflüsse auf „Investitionen“ im Sinne der übrigen Aufzählung beziehen müssen.<sup>142</sup> Ansonsten würde die Begrenzungsfunktion dieser Aufzählung stark relativiert.

Im Hinblick auf diese Monita bedarf der Vorschlag der Präzisierung sowie der Abstimmung zwischen Normtext und Begründung.

Insgesamt dürfte der unbestimmte Rechtsbegriff der „Investition“ auch nach einer Glättung dieser Unebenheiten der Schwachpunkt des Regelungsvorschlags bleiben. Dies macht der Umgang mit dem Tatbestandsmerkmal der „Investition“ deutlich, das bis zum Jahr 2009 in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. die Höhe der Einnahmen aus Krediten begrenzen sollte.<sup>143</sup> In diesem Zusammenhang war die nähere Bestimmung des Investitionsbegriffs aufgrund eines verfassungsrechtlichen Regelungsauftrags und auf Drängen des Bundesverfassungsgerichts<sup>144</sup> aus einer Verwaltungsvorschrift in § 10 Abs. 3 Nr. 2 HGrG/§ 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO überführt worden. Der aktuelle Vorschlag sieht einen solchen Regelungsauftrag nicht vor, sodass eine gesetzliche Bestimmung des Verfassungsinhalts schwer denkbar ist.

Ohnehin ist die Gesetzesbegründung nur ein Auslegungselement unter mehreren.<sup>145</sup> Maßgeblich für die Auslegung einer Verfassungsnorm ist der im Normtext zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus Wortlaut und systematischem Zusammenhang ergibt. Subjektive Vorstellungen einzelner am Gesetzgebungsverfahren Beteigter sind demgegenüber nicht entscheidend. Die Entstehungsgeschichte und die Gesetzesbegründung

---

<sup>142</sup> So auch für die BHO Gröpl BHO/*Häußer*, 2. Aufl. 2019, BHO § 13 Rn. 58 ff.

<sup>143</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 (352 ff.); 119, 96 (139 ff.).

<sup>144</sup> BVerfGE 79, 311 (355).

<sup>145</sup> Hierzu Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S. 150 ff.

können lediglich bestätigende oder klärende Bedeutung haben, wenn sich Zweifel nicht bereits aus Wortlaut und Systematik ausräumen lassen.<sup>146</sup>

Daraus folgt, dass sich der Inhalt des Investitionsbegriffs mit fortschreitender Anwendung von der in der Begründung enthaltenen Aufzählung lösen und primär aus der normativen Verwendung des Begriffs selbst entwickeln wird. Gerade hierin liegt der Anreiz zu einer begrifflichen Ausweitung oder Umdeklaration von Ausgaben, um die Investitionsquote auch durch eher konsumtive Ausgaben erfüllen zu können.

### **cc) Rechtsfolge**

Bei Formulierung der Rechtsfolge fällt auf, dass das Erreichen der Zielquote nicht absolut zwingend ist. Dies hätte in einer anderen Formulierung zum Ausdruck gebracht werden müssen: Die Investitionsausgaben „müssen“ oder sie „haben“ 10% zu betragen. Durch die Verwendung des „sollen“ signalisiert der Entwurf wohl unter Anlehnung an die verwaltungsrechtliche Figur des intendierten Ermessens, dass die Investitionsquote im Regelfall, aber nicht unter allen Umständen in außergewöhnlichen Situationen eingehalten werden „soll“. Abweichungen bedürften dann einer substantiierten Begründung und dürften sich nicht ihrerseits zum Regelfall entwickeln.

Diese Flexibilität ist notwendig, unter demokratisch-parlamentarischen Gesichtspunkten sehr sinnvoll und daher zu begrüßen.

### **b) Einfluss der vorgeschlagenen Änderung auf die Rechtslage**

Grundsätzlich erscheint das Anliegen, das mit diesem Vorschlag verfolgt werden soll, sehr vernünftig. Es liegt bedauerlicherweise auf der Hand, dass sich Ausgabenbedarfe für langfristig wirkende Investitionen in einem politischen, auf Wahlperioden und damit auf kurzfristigen Erfolg ausgerichteten politischen Prozess gegenüber konsumtiven Ausgaben nur sehr schwer durchsetzen.

Auf der Ebene des Bundes erlaubt daher Art. 143h Abs. 1 GG die Einrichtung eines Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur,

---

<sup>146</sup> So schon BVerfGE 1, 299 (312).

um auf diese Weise den politischen Wettbewerb zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben abzuschwächen. Die Finanzierung von Investitionen durch Einnahmen aus Krediten kann dadurch gerechtfertigt werden, dass die auf diese Weise geschaffenen Güter auch von künftigen Generationen genutzt werden. Diese werden dann aber durch den Schuldendienst an deren Finanzierung beteiligt.

Der hier zu beurteilende Vorschlag stellt demgegenüber keine Verbindung zwischen (zusätzlicher) Schuldenaufnahme und der Veranschlagung von Ausgaben von Investitionen vor. Die Investitionsquote ist unabhängig von der Herkunft der zu verausgabenden Mittel zu erreichen. Eine zusätzliche Schuldenaufnahme für Investitionen ist nicht vorgesehen und wäre auch allein auf der Ebene des Landesverfassungsrechts nicht zu ermöglichen.

Eine verfassungsrechtlich abgesicherte Investitionsquote als Selbstbindung des Parlaments zwingt den Staat zu notwendigen Investitionen und schafft entsprechende Planungssicherheit. Dies geschieht allerdings zu dem Preis, dass die Budgethoheit als Königsrecht des Parlaments sehr stark vorstrukturiert wird und eine durchaus wandelbare politische Prioritätensetzung verfassungsrechtlich verfestigt wird. Dies ist nicht illegitim, gerät aber – wie natürlich auch andere Vorfestlegungen in der Verfassung – in ein Spannungsverhältnis mit dem Grundanliegen der demokratischen Legitimation des Parlaments als Herrschaft auf Zeit. Allerdings erhält der Vorschlag dem Haushaltsgesetzgeber durch die Formulierung „soll“ insbesondere in Krisen- und Ausnahmesituationen eine gewisse Flexibilität.

Es sei darauf hingewiesen, dass „Investitionen“ in Deutschland nicht allein an fehlenden Finanzmitteln scheitern. Allein dieser Schwierigkeit würde durch eine Realisierung des Änderungsvorschlags begegnet. Das Zurverfügungstellen von Mitteln würde aber zunächst einmal nichts daran ändern, dass planerische und administrative Defizite ebenfalls Projekte erschweren, in die „investiert“ werden soll. Dies kann im Ergebnis dazu führen, dass der Haushaltsgesetzgeber zu Lasten anderer staatlicher Ausgaben Investitionsmittel zur Verfügung stellt bzw. stellen muss, die aber dann letztlich nicht verausgabt werden können. Für die Lösung dieser Situation sollte der Änderungsvorschlag jenseits des bloßen und zu Kumulationen führenden Übertrags in das nächste Haushaltsjahr eine Lösung anbieten.

### c) Zwischenfazit

In der Gesamtschau zeigt sich, dass der Gesetzentwurf ein legitimes finanzpolitisches Ziel verfolgt und auf reale Herausforderungen der öffentlichen Investitionstätigkeit reagiert. Zugleich berührt die vorgeschlagene verfassungsrechtliche Investitionsmindestquote zentrale

Grundfragen des Haushaltsverfassungsrechts, insbesondere die Balance zwischen Bindung und parlamentarischer Gestaltungsfreiheit. Die Festlegung einer Mindestquote greift tief in die Haushaltssystematik des Parlaments ein, bindet zukünftige Mehrheiten und reduziert die Flexibilität in Krisen- und Ausnahmesituationen. Der weit gefasste Investitionsbegriff erhöht zudem die Gefahr formaler Umgehungen.

Eine solche Regelung kann einerseits als Instrument zur Prioritätensicherung verstanden werden. Andererseits birgt sie das Risiko, politische Flexibilität, begriffliche Klarheit und haushaltssystematische Kohärenz zu beeinträchtigen.

Ob der Landesverfassungsgeber diese Spannung zugunsten einer verbindlichen Investitionsvorgabe auflösen will, ist letztlich eine politische Entscheidung, deren rechtliche Tragweite jedoch nicht unterschätzt werden sollte.

## 12. Einführung der landesverfassungsrechtlichen Verfassungsbeschwerde

Zu der möglichen Einführung einer landesrechtlichen Verfassungsbeschwerde in der Form, wie sie Drs. 20/71 vorschlägt, habe ich mich bereits schriftlich<sup>147</sup> und mündlich<sup>148</sup> vor dem Innen- und Rechtsausschuss geäußert und meine erhebliche Skepsis zum Ausdruck gebracht.

Die Bearbeitung von Verfassungsbeschwerden bedarf erheblicher, zurzeit bei dem Landesverfassungsgericht noch nicht vorgehaltener personeller Ressourcen, die in keinem Verhältnis zu dem zu erwartenden rechtsstaatlichen Ertrag stehen, weil die Erfolgsquote bei Verfassungsbeschwerden in quantitativer Hinsicht erfahrungsgemäß sehr gering ist. Gleichzeitig sind die Rechte, auf deren Schutz sich der Veränderungsvorschlag beschränkt, gegenüber dem Landesgesetzgeber auch ohne eine Landesverfassungsbeschwerde nicht schutzlos gestellt. Der schleswig-holsteinischen Fachgerichtsbarkeit steht die Möglichkeit einer konkreten Normenkontrolle zur Verfügung (Art. 51 Abs. 2 Nr. 3 VerfSH, §§ 44 ff. LVerfGG).

In Konstellationen mit Bezug zum Bundesrecht (z.B. nach letztinstanzlicher Entscheidung eines obersten Bundesgerichts) ist die Landesverfassungsbeschwerde ohnehin unzulässig.

---

<sup>147</sup> Umdruck 20/457.

<sup>148</sup> Ausschussprotokoll IR 20/27 vom 28.06.2023, S. 24 ff.

### III. Gesamtbewertung und Empfehlung

(Landes-) Verfassungen erfüllen drei Funktionen: Sie organisieren die staatliche Gewalt (Ordnungsfunktion), sie binden die so konstituierte staatliche Macht (Begrenzungsfunktion) und sie formulieren normativen Grundkonsens für Staat und Gesellschaft (Integrationsfunktion).

Zumindest das Grundgesetz hatte zunächst Zurückhaltung bei programmatischen Detailregelungen geübt,<sup>149</sup> während einige Landesverfassungen schon lange ein größeres Maß solcher Bestimmungen enthalten, die über ein bloßes subjektives Abwehrrecht hinausgehen und entweder sog. soziale Grundrechte, Staatszielbestimmungen oder Gesetzgebungsaufträge enthalten.<sup>150</sup>

Die Landesverfassung sollte stabile Rahmenordnung sein, nicht Spiegel aktueller politischer Agenden. Verfassungsrechtliche Normen beanspruchen strukturelle Dauerhaftigkeit und sind nicht auf die Logik von Legislaturperioden oder politische Gestaltungszyklen zugeschnitten. Die Verfassung darf daher nicht in ein Regelwerk verwandelt werden, dessen Fortschreibung gleichsam turnusmäßig erfolgt, um jeweils aktuelle Akzentsetzungen sichtbar zu machen. Verfassungsänderungen bedürfen vielmehr eines eigenständigen, substantiellen Änderungsanlasses, der über das Vorhandensein parlamentarischer Mehrheiten hinausgeht. Wo bestehende Regelungen funktionsfähig sind und politische Zielsetzungen ohne verfassungsrechtliche Fixierung erreicht werden können, spricht vieles für Zurückhaltung, um die Verfassung nicht zur Dokumentation zeitgebundener Präferenzen herabzustufen.

Die vorgeschlagenen Änderungen sind politisch sehr gut nachvollziehbar. Die jeweils hinter ihnen stehenden Anliegen werden von einer großen Mehrheit der Bevölkerung zurecht unterstützt. Dennoch stellt sich aus verfassungspolitischer Sicht die Frage, ob wirklich jedes der dort formulierten und zweifelsohne aktuell drängenden politischen Anliegen in verfassungsrechtliche Form gegossen werden muss. Dies dient natürlich der Selbstvergewisserung und macht gesellschaftlichen Konsens sichtbar. Zugleich droht der Verfassung eine programmatische Überfrachtung.

Die vorliegenden Entwürfe überschreiten diese verfassungspolitischen oder -stilistischen Grenzen in einigen Punkten. Dessen sollte sich der verfassungsändernde Gesetzgeber sehr bewusst sein, wenn er die Landesverfassung nicht primär als Instrument zur fortlaufenden Abbildung

---

<sup>149</sup> Siehe Stern/Sodan/Möstl/*Becker*, StaatsR, 2. Aufl. 2022, § 59 Rn. 27 ff.

<sup>150</sup> Überblick bei Stern/Sodan/Möstl/*Becker*, StaatsR, 2. Aufl. 2022, § 60.

jeweils aktueller politischer Zielsetzungen nutzen möchte, sondern sie nach wie vor als dauerhaft angelegte Grundordnung ansieht, deren Stabilität und Zurückhaltung selbst einen eigenständigen verfassungsrechtlichen Wert darstellen.

Je mehr der vorgeschlagenen Normen Eingang in die Verfassung finden, desto weiter bewegt sich diese weg von einer Ordnungs- und Kompetenzverfassung hin zu einer programmatischen Steuerungs- und Erwartungsverfassung. Dies kann erhebliche Risiken für Normenklarheit, Gewaltenteilung und demokratische Verantwortungszuordnung bergen. Die Verfassung verliert an normativer Konzentration und inhaltlicher Nüchternheit. Die Abgrenzung zur einfachen Gesetzgebung wird zunehmend unscharf, deren Spielräume werden weiter eingeschränkt. Dies macht auch jenseits derjenigen Normen, die zwischen Grundrecht und Staatszielbestimmung oszillieren, die Etablierung einer Investitionsquote deutlich, die (aufgrund eines materiell sehr sinnvollen Anliegens) die Haushaltsautonomie des Parlaments weiter einschränkt.

Insbesondere die Funktion von Staatszielbestimmungen liegt zunächst in der politischen Orientierung, nicht in der individuellen Rechtsdurchsetzung. Die hohe politische Symbolkraft der Normen steht damit in einem Spannungsverhältnis zu ihrer zumindest im Ausgangspunkt geringen rechtlichen Durchsetzbarkeit. Dies birgt einerseits das Risiko politischer und gesellschaftlicher Enttäuschung. Andererseits ist es auch nicht ausgeschlossen, dass solche Normen – entgegen der Absicht des Gesetzgebers – dazu genutzt werden, das einfache Recht interpretatorisch aufzuladen, um ihnen dann letztlich doch einen subjektiv-rechtlichen Charakter zu verleihen. Je stärker eine Norm primär symbolisch wirkt, desto höher sind die Anforderungen an ihre Klarheit, um falsche rechtliche Erwartungen zu vermeiden.

Jenseits aller grundsätzlichen verfassungspolitischen, strukturellen Bedenken gegenüber den Vorschlägen sowie jenseits der einzelnen Empfehlungen, die im Zusammenhang mit der Be trachtung der jeweiligen Änderungsvorschläge ausgesprochen wurden, sollte der Schleswig-Holsteinische Landtag jedenfalls folgende Punkte beachten:

1. Die klare Einordnung der Wirkungsweise einer Norm als Staatszielbestimmung, als konkreter Handlungsauftrag (an Gesetzgeber und/oder Verwaltung) oder als subjektiv-öffentliches Recht ist unbedingt erforderlich. Insbesondere muss insoweit zwingend ein Gleichklang zwischen Wortlaut und Begründung hergestellt werden.
2. Ebenso bedarf es einer klaren und systematisch einheitlichen Benennung der Adressaten einer Norm: Wird das Land als staatsrechtliche Einheit (und damit unter Einbeziehung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften und anderer Verwaltungsträger) ver-

pflichtet? Oder wird bewusst zwischen Verpflichtungen für das Land, für die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften und für andere Verwaltungsträger differenziert? Und wenn dies der Fall sein soll, stellt sich die Frage, ob diese Differenzierung angesichts von Kompetenzordnung und Aufgabenverteilung überhaupt Sinn ergibt, wenn eine bestimmte Aufgabe nur durch den einen, aber nicht durch den anderen erfüllt werden soll. Die uneinheitliche Benennung der Normadressaten in den vorgeschlagenen Verfassungsänderungen ist kein bloß redaktionelles Detail, sondern berührt Fragen der Verantwortungszuordnung und gegebenenfalls – jedenfalls mittelbar – auch der kommunalen Konnexität; sie sollte daher bewusst vereinheitlicht oder ausdrücklich begründet werden.

Für Rückfragen stehe ich jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Professor Dr. Florian Becker