

Minister

Vorsitzender des  
Sonderausschusses Verfassungsreform  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Landtagspräsidenten Klaus Schlie

Postfach 7121  
24171 Kiel

April 2014

## **Ergebnisse der Klausurtagung des Sonderausschusses Verfassungsreform**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Mitglieder des Sonderausschusses,

ich danke für die Unterrichtung über den Verlauf und die Ergebnisse der Klausurtagung der Mitglieder des Sonderausschusses Verfassungsreform des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 24. März 2014. In dieser Klausursitzung haben sich die Ausschussmitglieder weitgehend über die Inhalte des Reformvorhabens verständigt.

Zu einigen der gefundenen Formulierungen nehme ich aus Sicht der Landesregierung noch einmal Stellung.

### **I. Begriff der „digitalen Infrastruktur“**

Unter anderem besteht Einigkeit unter den Mitgliedern des Sonderausschusses, eine Reihe von Regelungen in die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein aufzunehmen, mit denen das Land den **Herausforderungen der digitalen Gesellschaft** begegnen soll.

Eine dieser Regelungen betrifft den Bereich sog. „digitaler Infrastrukturen“ und lautet:

*„Artikel X*

*Digitale Infrastrukturen, Zugang zu Behörden und Gerichten*

*(1) Das Land gewährleistet im Rahmen seiner Kompetenzen den Aufbau, die Weiterentwicklung und den Schutz digitaler Infrastrukturen sowie die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an diesen.“*

Die von den Ausschussmitgliedern im Rahmen der Klausursitzung gebilligte Formulierung ist zuvor in der Arbeitsgruppensitzung am 03. Februar 2014 erörtert worden. Mit Schreiben vom 06. März 2014 hat der Staatssekretär des Innenministeriums, Herr Bernd Küpperbusch, die zuvor von den Beauftragten der Landesregierung geäußerten Bedenken gegen die gewählte Formulierung aufgegriffen und u.a. darauf hingewiesen, dass Inhalt und Tragweite des Begriffs der „digitalen Infrastrukturen“ nicht hinreichend klargestellt seien. Die den Sonderausschuss beratenden Hochschullehrer haben zu der gewählten Formulierung nicht Stellung genommen.

Im Anschluss an die Einigung im Rahmen der Klausursitzung hat die Landesregierung ihren unabhängigen wissenschaftlichen Berater, Professor Dr. Hans-Peter Bull, um eine Bewertung der in Rede stehenden Formulierung gebeten. Das Gutachten von Professor Dr. Bull, das nunmehr als Arbeitspapier 105 in den Ausschuss eingebracht worden ist, nehme ich zum Anlass darauf hinzuweisen, dass die Landesregierung an ihrer bereits geäußerten Kritik festhält und weiterhin erhebliche Bedenken gegen die Aufnahme der Vorschrift in der gewählten Formulierung hat.

Im allgemeinen, im politischen sowie im rechtlichen Sprachgebrauch wird der Begriff der „digitalen Infrastruktur“ in erster Linie mit dem Ausbau der digitalen Übertragungsnetze, insbesondere der sog. Breitbandstrategie, in Verbindung gebracht.

So beschreibt der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD unter der Überschrift „Digitale Infrastruktur“ drei Schwerpunkte bundespolitischer Vorhaben, namentlich den flächendeckenden Breitbandausbau als Schlüsselvorhaben, die Förderung der Internetnutzung im öffentlichen Raum über W-LAN Netze sowie den Erhalt der Netzneutralität – also des diskriminierungsfreien Transportes aller Datenpakete im Internet<sup>1</sup> –: allesamt Vorhaben, die den Aufbau und den Erhalt qualitativer Standards von Übertragungswegen betreffen. Für

---

<sup>1</sup> „Deutschlands Zukunft gestalten“ - Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 18. Wahlperiode (2013-2017) vom 16. Dezember 2013, Seite 47 f. (abgerufen auf [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)).

die Umsetzung dieser Vorhaben ist das „Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur“ (BMVI) verantwortlich, zu dessen Kernaufgaben die Schaffung schneller Übertragungswege für digitale Daten zählt.<sup>2</sup> Um die Bedeutung dieser Aufgabe zu unterstreichen, wurde der Begriff „*Digitale Infrastruktur*“ eigens in die Behördenbezeichnung aufgenommen.

Das Begriffsverständnis der Bundesregierung deckt sich damit mit dem des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, die unter der Überschrift „*Digitale Infrastruktur*“ insbesondere die Einführung und Verbreitung der Breitbandtechnik vorantreiben.<sup>3</sup> In rechtlicher Hinsicht beschreibt auch Professor Dr. Bull die „*digitale Infrastruktur*“ als „*das System von Leitungen und Geräten zur elektronischen Kommunikation*“.<sup>4</sup>

Allen Definitionen des Begriffs der „*digitalen Infrastruktur*“ ist mithin gemein, dass sie die digitalen Übertragungsnetze nicht nur mit einschließen, sondern stets in ihren Mittelpunkt stellen.

Dieses Begriffsverständnis ist insoweit problematisch, als dass sich in Verbindung mit der gewählten Formulierung, nach der das Land den Aufbau, die Weiterentwicklung und den Schutz digitaler Infrastrukturen „gewährleistet“ – in Art. 4 Abs. 2 des Grundgesetzes steht die Formulierung „gewährleistet“ für eine Grundrechtsverbürgung – ein Normverständnis aufdrängt, nach dem das Land überall dort zum Aufbau und dementsprechend zur Finan-

---

<sup>2</sup> Unter der Überschrift „*Digitale Infrastruktur: Was wir wollen, was wir tun*“ heißt es auf der Internetseite des BMVI (<http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/Digitales/digitale-infrastruktur.html>): „*Deutschland braucht neben guten Verkehrswegen und verlässlicher Versorgung mit Energie Zugang zur leistungsfähigen digitalen Infrastruktur. Es ist konsequent, dass auf Bundesebene die Planung einer modernen Infrastruktur nun aus einer Hand kommt. Zuständig ist das neu geschaffene Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Eine moderne Infrastruktur ist ein wichtiger Standortfaktor für unsere Wirtschaft, stärkt die Basis für innovative und kreative Ideen und fördert eine moderne Informationsgesellschaft. Die digitale Infrastruktur, die wir gestalten, ist schnell, überall nutzbar und effizient. Politik und Telekommunikationsunternehmen können den Ausbau nur gemeinsam gestalten. Wir rufen dazu die Netzallianz Digitales Deutschland ins Leben, denn die großen Telekommunikations- und Netzunternehmen müssen künftig stärker zusammenarbeiten und mit Investoren und den Städten und Gemeinden an einem Strang ziehen.*“

<sup>3</sup> In der Kurzfassung der Ergebnisse des Workshops zum „Aufbau der europäischen digitalen Infrastruktur“ des Europaparlaments heißt es etwa: „Der Schwerpunkt des Workshops lag auf den wichtigsten Aspekten im Zusammenhang mit den Vorschlägen der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1336/97/EG. Digitale Infrastrukturen stehen im Mittelpunkt der Leitinitiative „Digitale Agenda für Europa“ im Rahmen der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Die EU hat sich ehrgeizige Ziele für die Einführung und Verbreitung der Breitbandtechnik gesetzt; dies erfordert die Sicher- und Bereitstellung von Investitionen in neue, sehr schnelle und offene Internet-Leitungsnetze, welche das Rückgrat der zukünftigen Wirtschaft bilden werden.“ Das Dokument ist abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2012/492439/IPOL-ITRE\\_AT\(2012\)492439\(SUM01\)\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2012/492439/IPOL-ITRE_AT(2012)492439(SUM01)_DE.pdf).

<sup>4</sup> Bull, „*Digitale Infrastruktur‘ und ‚digitale Privatsphäre‘ in der Landesverfassung?*“, AP 105, S.2.

zierung einer flächendeckenden Bereitbandversorgung verpflichtet wäre, wo wirtschaftende Unternehmen – gleich aus welchem Grund – untätig bleiben. Die finanziellen Auswirkungen einer so verstandenen Vorschrift sind kaum abzusehen. Den Rahmen, in dem sie sich bewegen, hat Herr Küpperbusch in seinem Schreiben vom 06. März 2014 (AP 097) bereits skizziert.

Der Landesregierung ist bewusst, dass auch die Ausschussmitglieder nicht das Ziel verfolgen, eine umfassende Verpflichtung des Landes zum Aufbau digitaler Übertragungswege in die Landesverfassung aufzunehmen. Dem Protokoll zur Klausursitzung zufolge gehe es bei dem Vorschlag gerade *„nicht um Infrastrukturen, auf denen man digitale Inhalte transportieren könne“*<sup>5</sup>, sondern um *„die Bereitstellung von Softwareportalen“*<sup>6</sup>.

Aus Sicht der Landesregierung findet dieses Normverständnis in der gewählten Formulierung jedoch keinen Niederschlag. Indem der Ausschuss sehenden Auges von dem – auch in rechtlicher Hinsicht – vorherrschenden Verständnis des Begriffes der *„digitalen Infrastrukturen“* abweicht, läuft er ohne Not Gefahr, bei den Bürgerinnen und Bürger als Adressaten der Verfassung unerfüllbare Erwartungshaltungen zu wecken. Angesichts der erheblichen Bedenken rate ich daher dringend, die Aufnahme des Begriffes „digitaler Infrastrukturen“ und eine diesbezügliche Gewährleistungspflicht des Landes dem Schleswig-Holsteinischen Landtag nicht zur Aufnahme in die Verfassung zu empfehlen.

## **II. Digitale Privatsphäre**

Eine weitere, im Rahmen der Klausursitzung vereinbarte Regelung betrifft den Schutz der „digitalen Privatsphäre“ und lautet:

*„Das Land gewährleistet im Rahmen seiner Kompetenzen auch den Schutz der digitalen Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger.“*

Auch in Bezug auf diese Regelung hat sich der Ausschuss auf den Begriff des „Gewährleistens“ verständigt, der zumindest nach dem grundgesetzlichen Verständnis auf ein Grundrecht hindeutet und damit in unnötiger Weise den Spielraum für Norminterpretationen eröffnet, die auch von den Ausschussmitgliedern nicht gewollt sind.

---

<sup>5</sup> Äußerung von Prof. Schliesky im Protokoll der Klausursitzung vom 24.03.2014, S.28.

<sup>6</sup> Äußerung des Abg. Harms im Protokoll der Klausursitzung vom 24.03.2014, S.28.

Überdies zeigt auch Professor Dr. Bull beachtliche Bedenken gegen die gewählte Formulierung auf, die von Seiten der Landesregierung geteilt werden.

Angesichts dieser Einwände rate ich sehr, dem Schleswig-Holsteinischen Landtag keine Vorschrift zur Aufnahme in die Verfassung zu empfehlen, die eine solche Gewährleistungspflicht enthält.

### **III.    Transparenz und Informationszugang**

In Bezug auf die im Rahmen der Klausursitzung gefundene Formulierung zur Transparenz bzw. zum Informationszugang teilt die Landesregierung die Auffassung der Mitglieder des Sonderausschusses, dass keine Regelung anzustreben ist, die über die derzeitigen Regelungen des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein hinausgeht.<sup>7</sup> Diesem Bestreben trägt die aus der Klausursitzung vom 24. März 2014 mitgeteilte Formulierung auch hinreichend Rechnung, weil sie nicht über das geltende Gesetz hinausgeht.

Das Wort „öffentlich“ hat in der konkreten Formulierung allerdings keinen eigenen Regelungsgehalt. Sein Gebrauch birgt die Gefahr, falsch verstanden zu werden. Um daher Missverständnissen und Fehlinterpretationen vorzubeugen, schlage ich vor, das Wort „öffentlich“ zu streichen (*„Die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände stellen amtliche Informationen **öffentlich** zur Verfügung, solange schutzwürdige private oder öffentliche Interessen dem nicht entgegenstehen.“*).

Unabhängig davon sollte in der Begründung des verfassungsändernden Gesetzentwurfes klargestellt werden, dass das Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) vom 19. Januar 2012 (GVOBl. Schl.-H. 2012, S. 89) in seiner derzeitigen Form bereits die Erwartungen erfüllt, die sich aus der zukünftigen Verfassungsänderung ergeben.

### **IV.    Veröffentlichung von verkündeten Gesetzen und Rechtsverordnungen**

Zu der gefundenen Formulierung über eine elektronische Veröffentlichung ausgefertigter und verkündeter Gesetze und Rechtsverordnungen ist auf folgendes hinzuweisen:

---

<sup>7</sup> Protokoll der 8. Sitzung des Sonderausschusses Verfassungsreform vom 24.2.2014, Seite 9.

Ungeachtet der Frage, wann und unter welchem verfassungsrechtlich bestimmten Regime zukünftig (gegebenenfalls auch) eine elektronische Verkündung der Gesetze und Verordnungen des Landes in Art. 39 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein möglich sein wird, ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass die bereits jetzt datenbankunterstützte nachgelagerte Veröffentlichung der Gesetze und Rechtsverordnungen eigenständigen verfassungsrechtlichen Stellenwert erhalten soll. Das bisherige, ausgesprochen komfortable – weil in konsolidierter Lesefassung ausgelieferte – Verfahren bietet einen eigenständigen Mehrwert an Transparenz in der Gesetz- und Verordnungsgebung des Landes Schleswig-Holstein.

Die systematische Stellung des anzufügenden Satzes 2 in Art. 39 Abs. 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein gibt zudem Sicherheit, dass die angestrebte verfassungsrechtliche Neuregelung auch nicht über den gegenwärtigen Standard hinausreichen soll. Dafür spricht einerseits die eigenständige, wenngleich mit anderer Zielsetzung ausgelegte zeitliche Dimensionierung in Satz 1, andererseits aber auch der Umstand, dass das gegenwärtige datenbankunterstützte Verfahren selbst bereits operativ unmittelbar an den Vorgang der Verkündung anschließt.

Nur vorsorglich ist darauf hinzuweisen, dass eine darüber hinausgehende, noch ehrgeizigere Zielsetzung neben der Gestaltung des Portalauftritts auch weitere kostenpflichtige Bedarfe auszulösen geeignet wäre. Dabei wird davon ausgegangen, dass der bisherige komfortable, weil in konsolidierter Lesefassung ausgelieferte Zustand jedenfalls nicht unterschritten werden soll. Denn die bloße Veröffentlichung von häufig genug nur ändernden Vorschriften ließe den Wert einer derartigen Veröffentlichung fraglich erscheinen. Eine demgegenüber aber weiterhin intensive Pflege des Rechtsgutes bedürfte redaktioneller und zentral verantworteter Feinarbeit, die zurzeit noch externalisiert ist, bei darüber hinaus verfolgter Zielsetzung aber zukünftig teurer eingekauft oder selbständig und damit personalunterlegt organisiert werden müsste. Gegenüber dem derzeitigen Zustand wäre damit aber bei verständiger Würdigung des Lebenssachverhaltes kein eigenständiger Mehrwert generiert.

Klarstellenderweise könnte es also hilfreich und daher auch durchaus geboten erscheinen, auf das Wort "unmittelbar" zu verzichten und den Satz 2 mit "nach" beginnen zu lassen

(„**Unmittelbar** Nach Verkündung sind Gesetze und Rechtsverordnungen auch elektronisch zu veröffentlichen.“).

Mit freundlichem Gruß

Andreas Breitner