

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/3045

Interne Arbeitspapiere des Sonderausschusses Verfassungsreform, eingesetzt durch Beschluss des Landtags vom 26. April 2013 (Drucksache 18/715)

Die den Beratungen des Sonderausschusses Verfassungsreform zugrunde liegenden internen Arbeitspapiere sind in der Sitzung des Sonderausschusses Verfassungsreform am 30. Juni 2014 für öffentlich erklärt worden.

Soweit für die Beratungen Veröffentlichungen herangezogen wurden, ist die entsprechende Quelle angegeben.

Links zu den Arbeitspapieren:

Arbeitspapier	Thema
001	Prof. Dr. Schmidt-Jortzig: Stellungnahme zu den Themen des Einsetzungsbeschlusses
002	SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SSW: Formulierungsvorschlag „Schulwesen“
003	SSW: Formulierungsvorschlag für eine Präambel
004	Wissenschaftlicher Dienst: Aufnahme des Minderheitenschulwesens in die Landesverfassung
005	Wissenschaftlicher Dienst: Verpflichtung der Landesregierung, Klage vor dem BVerfG zu erheben
006	Überblick über Fragen an für die Anhörung benannte Sachverständige
007	Prof. Dr. Brosius-Gersdorf: Stellungnahme zu den Themen des Einsetzungsbeschlusses
008	Schliesky, Das Recht auf gute Verwaltung, 2006
009	Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderung: Anregung zur Aufnahme des Gedankens der Inklusion in die Landesverfassung
010	Laubinger, Art. 41 GRCh (Recht auf gute Verwaltung) und der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis im Lichte des deutschen Verwaltungsrechts, 2011
011	FDP: Formulierungsvorschlag „Präambel“

Arbeitspapier	Thema
012	CDU: Formulierungsvorschlag „Präambel“
013	PIRATEN: Formulierungsvorschlag „Präambel“
014	Präsident des Landesverfassungsgerichts: Stellungnahme zur Erweiterung der Verfahrensoptionen vor dem Landesverfassungsgericht durch die Möglichkeit der Landesverfassungsbeschwerde
015	PIRATEN: Formulierungsvorschlag „Informationszugang“
016	Prof. Dr. Sacksofsky: Stellungnahme „Schulwesen“
017	Wissenschaftlicher Dienst: Landesrechtliche Anwendungsbereiche des Gedankens der Inklusion
018	Prof. Dr. Schmidt-Jortzig: Stellungnahme „Präambel“
019	Wissenschaftlicher Dienst: Weisungsrecht des Landtags gegenüber der Landesregierung in Bundesratsangelegenheiten
020	Prof. Dr. Sacksofsky: Stellungnahme „Präambel“
021	Prof. Dr. Brosius-Gersdorf: Stellungnahme „Präambel“
022	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Formulierungsvorschlag „Generationengerechtigkeit“
023	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Formulierungsvorschlag „Friedliches Zusammenleben“
024	CDU: Formulierungsvorschläge für weitere Staatszielbestimmungen
025	Prof. Dr. Schiller, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung, Marburg: Stellungnahme zur Stärkung unmittelbarer demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten
026	Mehr Demokratie e.V.: Stellungnahme zur Stärkung unmittelbarer demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten
027	Schleswig-Holsteinischer Richterverband: Stellungnahme Verpflichtung der Landesregierung, auf Verlangen des Landtags Klage vor dem BVerfG zu erheben
028	Wissenschaftlicher Dienst: Plenareretzende Beschlüsse in anderen Bundesländern
029	Zusammenfassung der eingegangenen Bürgeranregungen

Arbeitspapier	Thema
030	Prof. Dr. Bull: Die verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Problematik von Weisungsrechten des Parlaments gegenüber der Regierung
031	Prof. Dr. Brosius-Gersdorf: Stellungnahme „Schulwesen“
032	Informations- und Dokumentationsdienst: Übersicht zu nachträglichen Änderungen von Präambeln in den Ländern
033	Wissenschaftlicher Dienst: Aufnahme einer Nachhaltigkeitsverpflichtung in die Präambel
034	Landtagsverwaltung: Formulierungsvorschlag „Öffentlichkeit der Sitzungen des Petitionsausschusses“
035	Prof. Dr. Bull: Stellungnahme zur Stärkung unmittelbarer demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten
036	Prof. Dr. Schmidt-Jortzig: Stellungnahme zur Stärkung des Parlaments
037	Prof. Dr. Ruffert: Stellungnahme zur Stärkung des Parlaments
038	Lenz, Volksgesetzgebung als "Minderheitendiktatur", ZG 2013, 167 ff.
039	Obermann, Entwicklung direkter Demokratie im Ländervergleich, LKV 2012, 241 ff
040	Wissenschaftlicher Dienst: Argumente für und gegen die Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums
041	Untypische Bestimmungen zu Volksabstimmungen in den Landesverfassungen
042	Wissenschaftlicher Dienst: Übersicht über die für die Volksgesetzgebung in den Bundesländern vorgesehenen Quoren
043	Wissenschaftlicher Dienst: Erscheinungsformen des Haushaltsvorbehalts
044	SSW: Formulierungsvorschlag zur Neugestaltung des Verfahrens der Verfassungsänderung
045	Prof. Dr. Schmidt-Jortzig: Stellungnahme zur Kooperation mit anderen Gebietskörperschaften
046	nicht belegt
047	Günther/Hamdorf, "Justiz 2010": Leitplanken und Weichenstellungen, Schleswig-Holsteinische Anzeigen 2009, 65 ff.

Arbeitspapier	Thema
048	Prof. Dr. Schmidt-Jortzig: Stellungnahme zur Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums
049	nicht belegt
050	Präsident des Landtags Niedersachsen: Stellungnahme zur Kooperation mit anderen Gebietskörperschaften
051	Präsidentin des Landtags Mecklenburg-Vorpommern: Stellungnahme zur Kooperation mit anderen Gebietskörperschaften
052	Bund der Steuerzahler: Herausforderungen der digitalen Gesellschaft
053	Prof. Dr. Sacksofsky: Stellungnahme zur Kooperation der Verwaltungsträger
054	Prof. Dr. Brosius-Gersdorf: Stellungnahme zur Neugestaltung des Verfahrens der Verfassungsänderung
055	Schleswig-Holsteinischer Richterverband: Stellungnahme zur Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz
056	Prof. Dr. Schmidt-Jortzig: Stellungnahme zur Aufnahme des Gedankens der Inklusion in die Landesverfassung
057	Neue Richtervereinigung Schleswig-Holstein: Stellungnahme zur Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz
058	Prof. Dr. Schmidt-Jortzig: Stellungnahme zur Errichtung eines "Landesjustizpräsidiums"
059	Prof. Dr. Bull: Stellungnahme zur Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums
060	Prof. Dr. Schiller: Stellungnahme „Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“
061	Wissenschaftlicher Dienst: Plenareretzende Beschlüsse des Europaausschusses
062	CDU: Formulierungsvorschlag „Öffentlichkeit der Sitzungen des Petitionsausschusses“
063	Prof. Dr. Sacksofsky: Stellungnahme zur Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums
064	Wissenschaftlicher Dienst: Handlungsfelder „Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“
065	Schliesky, Erfordernis einer Neubestimmung der Privatheit in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Die Neubestimmung der Privatheit: E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems, 2014

Arbeitspapier	Thema
066	Schliesky, Die Aufnahme der IT in das Grundgesetz, ZSE 2008, 304 ff.
067	Hill, Wandel von Verwaltungskultur und Kompetenzen im digitalen Zeitalter, DVBl. 2014, 85 ff.
068	Wissenschaftlicher Dienst: Mitwirkung der Landtage am Zustandekommen von Staatsverträgen
069	Prof. Dr. Brosius-Gersdorf: Stellungnahme zur Aufnahme des Gedankens der Inklusion in die Landesverfassung
070	Schliesky, Art. 91c GG als archimedischer Punkt staatlicher Informationsverarbeitung und Wissensgenerierung im Bundesstaat, ZSE 2/2013, 281 ff.
071	SSW: Formulierungsvorschlag zur Regelung der Zusammenarbeit mit dem Bund und mit anderen Ländern
072	PIRATEN: Formulierungsvorschläge „Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“
073	PIRATEN: Elektronische Verkündung von Gesetzen
074	Landtagspräsident: Vorschläge für verfassungsrechtliche Normierungen der „digitalen Gesellschaft“
075	SSW: Formulierungsvorschlag zur Aufnahme des Gedankens der Inklusion in die Landesverfassung
076	SSW: Vorschlag Staatszielbestimmung „Wirtschaft“
077	Sommermann, „Staatszwecke“, „Staatsziele“, in: Heun u.a. (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 2006
078	Sommermann, Die Diskussion über die Normierung von Staatszielen, in: Der Staat 1993, S. 430 ff.
079	Bloch/Brüning/Pfannkuch, Verfassungsreform in Schleswig-Holstein - Kooperation norddeutscher Länder statt Nordstaat, NordÖR 2014, S. 101 ff.
080	SSW: Vorschlag Staatszielbestimmung „Nachhaltigkeit“
081	Prof. Dr. Bull: Stellungnahme Staatsziel „Wirtschaft“
082	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Vorschlag Staatszielbestimmung „Wirtschaft“
083	SSW: Vorschlag zur Ergänzung des Art. 39 Absatz 3 LV

Arbeitspapier	Thema
084	Schleswig-Holsteinischer Anwalt- und Notarverband e.V.: Stellungnahme „Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“; „Verwaltungskooperation“
085	Wissenschaftlicher Dienst: Aufnahme des Minderheitenschulwesens in die Landesverfassung; Ergänzende Stellungnahme zu Umdruck 18/1530
086	Landtagspräsident: Vorschläge für verfassungsrechtliche Normierungen der „digitalen Gesellschaft“
087	SSW: Rahmendefinition „Bürgernähe“
088	Schleswig-Holsteinische Rechtsanwaltskammer: Stellungnahme „Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“
089	Landtagsverwaltung: Stand der Beratungen vor der Klausurtagung am 24.03.2014
090	Innenministerium: Vorschlag zur Erweiterung der Mitglieder der Landesregierung um den Bevollmächtigten beim Bund
091	SPD: Vorschlag für eine Änderung des Art. 54 LV
092	SSW: Vorschlag für eine Änderung des Art. 49 der Landesverfassung
093	Kommunale Landesverbände: Stellungnahme „Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“
094	Schleswig-Holsteinischer Richterverband: „Stellungnahme Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“; „Verwaltungskooperation“
095	Innenministerium: Verfassungsrechtliche Regelungen über die Mitgliedschaft von Staatssekretären in den Landesregierungen anderer Bundesländer
096	Prof. Dr. Schmidt-Jortzig: Stellungnahme zur Haushaltsänderung bei abweichenden Ausgabe- bzw. Einnahmedaten
097	Innenministerium: Ergänzende Stellungnahme zu den Themenbereichen „Schulwesen“, „Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“ und „Gute Verwaltung“
098	PIRATEN: Vorschlag zur Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde
099	Wissenschaftlicher Dienst: Mögliche Streichung von Übergangsvorschriften aus der Landesverfassung
100	Wissenschaftlicher Dienst: Vorschlag einer Änderung des Art. 54 LV (Deckungsnachweispflicht)
101	Petitionsausschuss: Stellungnahme zur Ermöglichung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses

Arbeits- papier	Thema
102	Landtagsverwaltung: Zusammenstellung der Ergebnisse der Klausurtagung am 24.03.2014
103	SSW: Vorschlag zur Aufnahme eines Gottesbezugs in die Landesverfassung
104	Wissenschaftlicher Dienst: Aufnahme einer Transparenzklausel in die Landesverfassung gemäß den Ergebnissen der Klausurtagung am 24.03.2014
105	Prof. Dr. Bull: Stellungnahme „digitale Infrastruktur“ und „digitale Privatsphäre“ in der Landesverfassung



Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

**Arbeitspapier 001
- intern -**

Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel

(0431) 880-3545

Telefax: (0431) 803471

e-mail: esjot@web.de

www.uni-kiel.de/oeffrecht/schmidt-jortzig

Kiel, den 17.07.2013

Stellungnahme

zu den unter dem 3. Juli 2013 unterbreiteten Fragestellungen des
Sonderausschusses „Verfassungsreform“ des Schleswig-Holsteinischen Landtags

1. Systematische Gewichtung der Regelungsgegenstände unter Beachtung des Einsetzungsbeschlusses

Unabdingbar verfassungsrelevant sind in der Tat – wenn man sie politisch denn einführen will – die allermeisten der vorgeschlagenen Regelungsgegenstände. In eine Verfassung gehören materiell all solche Vorschriften, die für das Zusammenleben der Menschen im Lande und das Funktionieren der staatlichen Einrichtungen von grundlegender Wichtigkeit sind, sowie formell diejenigen, die bestehende Verfassungsnormen verändern würden.

Zu einfachgesetzlicher Regelung eignen sich deshalb m. E. eher:

a) „die Ermöglichung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses bei öffentlichen Petitionen“. Hierzu könnte (womit man zugleich einen Beitrag zur Entschlackung der Verfassung leistete) in Art. 19 LV SH nach dem jetzigen Abs. 1 Satz 1 der Satz „Das Nähere regelt ein Gesetz“ eingefügt, dann die bisher nachfolgenden Regelungen des Artikels in ein solches Gesetz transferiert und gegebenenfalls eben auch die Öffentlichkeitsfragen dort geregelt werden. In einem Petitionsausschussgesetz ließe sich im Übrigen Einzelnes außerdem zu den „Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“ normieren (Online-Petitionen, `Volkspetitionen` etc.).

b) „die Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz“. Soweit diese Option nicht ohnehin eine Bundeskompetenz betrifft (GVG, DRiG), käme dafür das Landesrichtergesetz in Frage (wobei auch wohl erst einmal geklärt werden müsste, worin die Stärkung bestehen soll und inwieweit sie grundgesetz-, d. h. gewaltentrennungs- und demokratiekonform wäre).

c) „die Bedingungen für die Veräußerung von Landesvermögen und Landeseinrichtungen“. Sie könnten in der Landeshaushaltsordnung festgelegt werden.

d) „Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“. Das Themenfeld ist mit dieser pauschalen Formulierung viel zu unbestimmt, um in eine Verfassung (oder überhaupt in eine Rechtsnorm) aufgenommen werden zu können.

„Die Möglichkeit, Grundlagenstaatsverträge abzuschließen“, ist (sofern dabei nicht Hoheitsrechte übertragen werden sollen) schon jetzt gegeben [s. auch unten sub 7.]. Und selbst bezüglich der „Sicherung der Budgethoheit des Landtages“ lässt sich m. E. alles Wünschenswerte bereits heute aus der Verfassung entnehmen (wenn hierzu einmal Ausdrückliches niedergelegt werden soll, könnte es in der LHO geschehen).

2. Durch die Übernahme der grundgesetzlichen Grundrechte in Art. 2 a LV seit 2008 existiert bereits ein eigener **Grundrechtekatalog** in der Landesverfassung, wobei diese Rezeption sicher im Sinne einer dynamischen Verweisung zu verstehen ist, so dass die jeweils aktuelle Fassung der Bundesgrundrechte gilt. Mit der Verfassungsergänzung ist freilich zunächst nur der Prüfungsmaßstab für die abstrakte und die konkrete Normenkontrolle nach Art. 44 Abs. 2 Nr. 2 und 3 LV entsprechend erweitert. Und außen vor bleiben dabei ja ohnehin auch die bloß grundrechtsähnlichen Rechte aus Art. 20 Abs. 4, Art. 33, 38, 101, 103 und 104 GG¹.

Weitere bzw. weitergehende Grundrechte im Lande zu gewähren als die, die das Grundgesetz vorhält, kann jedenfalls dann (aber auch wohl n u r dann) sinnvoll sein, wenn damit bisher ungeschützte Lebensbereiche thematisiert werden, sei es, dass sie sich überhaupt erst heute als spezifisch verletzbar Facetten herausstellen, sei es, dass sie lediglich landestypisch, also nicht bundesweit relevant sind. Mit Art. 5 Abs. 1 Hs. 1 LV und wohl auch Art. 8 Abs. 4 LV (a.F.) enthält die SchlH Landesverfassung immerhin schon jetzt solch eigene Grundrechte. Eine bloß gesonderte Positivierung der vom Bundesverfassungsgericht aus dem geltenden Grundrechtskanon herausgelesenen Einzelausformungen (Allgemeine Handlungsfreiheit, „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ oder „Recht auf Gewährleistung der

¹ Was für die Bundes-Normenkontrolle (abstrakte wie konkrete) eben nicht der Fall ist. Dort kann eine mögliche Verletzung dieser Rechte auch sogar individuell, also mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden: Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG.

Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“²) erschiene mir dagegen – weil mittlerweile juristisches Allgemeingut – überflüssig.

Ein richtiger Fortschritt wäre auf dem Grundrechtsfeld auf jeden Fall zu erreichen, wenn die *Möglichkeit einer Landesverfassungsbeschwerde* eingeführt würde. Erst dann auch erhielte die eigene Grundrechtsgewährung einen wirklich substanziellen Sinn. Denn Grundrechte als Verbürgung fundamentaler subjektiver Rechte für den einzelnen Menschen müssen schließlich (auch) von diesem selber eingefordert werden können; eine bloße Mitprüfung bei der Landes-Normenkontrolle ersetzt diesen Hebel in keiner Weise. Erst durch eine Landesverfassungsbeschwerde wäre auch der mögliche optimale Rechtsschutz in Grundrechtsfragen überhaupt ausgeschöpft, denn nun könnte der einzelne Grundrechtsträger neben der Bundes-Verfassungsbeschwerde eben noch eine zweite, nämlich die landeseigene verfassungsgerichtliche Grundrechtsüberprüfung für sich aktivieren (oder umgekehrt)³. Ohne eine Landesverfassungsbeschwerde bleiben Schleswig-Holsteiner bezüglich ihrer Landesgrundrechte vielmehr sogar ganz grundrechtswehrlos, denn das Bundesverfassungsgericht lehnt es bisher ja standhaft ab, Akte der Landesstaatsgewalt seinerseits via Art. 2 Abs. 1 GG auch am Maßstab der Landesgrundrechte zu messen: Das müsse der Landesverfassungsgerichtsbarkeit überlassen bleiben⁴.

Allerdings hätte man bei einem solchen, rein grundrechtlich zweifellos begrüßenswerten und konsequenten Reformschritt immer auch die ressourcenmäßige Folge im Blick zu behalten. Denn die Einräumung einer Verfassungsbeschwerdemöglichkeit im Lande wird selbstverständlich eine wesentlich höhere Beanspruchung des Landesverfassungsgerichts nach sich ziehen, daher auch einen wesentlich höheren Mittelbedarf erzeugen und unter Umständen die Nebenamtlichkeit des Gerichts in Frage ziehen. Das muss politisch abgewogen werden. Und da bundesrechtlich im Grunde ja ein passabler Grundrechtsschutz besteht, ist dieser Aspekt auch nicht von vornherein unangemessen.

² Ein (Bundes-)Grundrecht auf „Informationsfreiheit“, von dem noch die Rede war, existiert bereits in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (2. Alternative).

³ § 90 Abs. 3 BVerfGG garantiert, dass Bundes- und Landesverfassungsbeschwerden völlig selbständig nebeneinander bestehen, also sowohl frei ausgewählt, wie auch nacheinander wahrgenommen werden können.

⁴ BVerfGE 41, 88 (119 f.); 60, 175 (208 f.). Weitere Nachweise bei *Dieter Kley / Jürgen Rühmann*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), BVerfGG Mitarbeiterkommentar (1992), Art. 90 Rn. 140 ff.

3. Der Formulierungsvorschlag zum **Minderheitenschulwesen** (Art. 8 LV) erweist sich aus rechtssystematischer Sicht m. E. als insgesamt voll akzeptabel. Das Thema passt ja auch gut in unsere Verfassung. Zu klären bliebe nur, inwieweit der vorgeschlagene neue Abs. 4 Satz 1 („Regelschule des dänischen Bevölkerungsteils“) das Grundrecht eines freien Schulentscheidungsrechts nach Art. 8 Abs. 4 a.F. (in der vorgeschlagenen neuen Fassung dann Satz 3 des Absatzes) einschränken würde. Außerdem ist die Formulierung „dänischer Bevölkerungsteil“ nicht unproblematisch, weil damit eine staatsangehörigkeitsrechtliche Zuordnung suggeriert wird, die so eben nicht besteht.

4. In Bezug auf ein mögliches **Klagerecht des Landesrechnungshofs betr. haushaltsrechtlicher Vorschriften** stimme ich zunächst dem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes (Umdruck 18/726) vollinhaltlich zu. Nach geltendem Verfassungs- und Gesetzesrecht hat der Landesrechnungshof bisher nur hinsichtlich der Verletzung institutionell eigener Rechte einen gerichtlichen Abwehrhebel inne (u. zw. meines Erachtens auch verfassungsgerichtlich gemäß Art. 44 Nr. 1 LV als „anderer Beteiligter“ im Organstreit).

Sodann halte ich verfassungspolitisch die Aufwertung des Landesrechnungshofes zu einer objektiv und eigenständig antrags- bzw. klageberechtigten Stelle – so sehr einem diese zusätzliche Anhängigmachungsmöglichkeit im Blick auf die Einhaltung der sog. „Schuldenbremse“ sympathisch sein mag⁵ – für wenig empfehlenswert. Sie würde nicht nur die Statik des Staatsaufbaus verändern (der Landesrechnungshof ist eben kein Verfassungsorgan, sondern nur eine – wenn auch oberste und unabhängige - Landesbehörde), sondern auch demokratisch-legitimatorische Fragen aufwerfen (nur Präsident/in und Vizepräsident/in verfügen ja über eine vergleichbare, freilich bisher auch nicht hierauf bezogene Legitimation). Ich teile also die im o. a. Gutachten referierte Skepsis der ganz überwiegenden Meinung in der Verfassungsrechtswissenschaft gegen eine entsprechende Umgewichtung.

⁵ Immerhin könnte bei Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde via Art. 2 a LV, 2 Abs. 1 GG (Allgemeine Handlungsfreiheit) wohl auch ein von Missachtungsfolgen irgendwie stärker betroffener Einzelbürger diese Überprüfung verfassungsgerichtlich einfordern.

5. Die Aufnahme weiterer Staatsziele in die Verfassung über die bestehenden in Art. 5, 6, 7, und 9 LV hinaus⁶ wäre sicherlich machbar, aber m. E. keinesfalls ´rechtlich dringlich`. Schon generell ist ja die Sinnhaftigkeit solcher Bestimmungen umstritten. Denn unmittelbare, konkrete Rechtsfolgen haben sie nicht, sie geben nur allgemeine Anstrebensvorhaben an, haben durch diese Positivierung eine gewisse politische „Appellfunktion“ und bescheren ihrem Gegenstand in Abwägungskonstellationen immerhin ein eigenes Gewicht. Auch die Schleswig-Holsteinische Landesverfassung ist aber wie das Grundgesetz (bisher) als ´Rechtsverfassung` konzipiert, die – um *Josef Isensee* zu zitieren⁷ – „ausschließlich darauf ausgeht, die Staatsgewalt rechtlich zu organisieren und zu zügeln - im Gegensatz zur ´Integrationsverfassung`, die als Tafel ethischer Werte, politischer Utopien, als Volkskatechismus und zivilreligiöses Glaubensbekenntnis dient“. Auch die ´Rechtsverfassung` strebt selbstverständlich nach Integration, aber sie erreicht diese „nicht durch diffuse Verheißung und nicht durch Bekundung guter Absichten, sondern durch gerichtlich einlösbare, verlässliche Rechtsgarantien“ (*Isensee*).

Von daher bin ich generell gegen die Aufnahme weiterer (im Grunde eben rechtsfolgenloser) Staatszielbestimmungen. Und dies gilt noch besonders dann, wenn sie ohnehin nur Selbstverständlichen postulieren sollen (Generationengerechtigkeit, Nachhaltigkeit, Erstreben gleichwertiger Lebensverhältnisse), auf deren Einhaltung zu achten im demokratischen System auch nicht irgendein Verfassungsinterpret, sondern genuin der Wähler aufgerufen ist.

6. Eine Verpflichtung der Landesregierung, vor dem Bundesverfassungsgericht Klage zu erheben (was ohnehin nur durch einen entsprechenden, möglicherweise qualifizierten Landtagsbeschluss in Frage kommen könnte), erscheint dort durchaus sinnvoll, wo nach Bundesrecht auf Landesseiten allein eine Landesregierung antragsberechtigt ist⁸, die Schleswig-Holsteinische davon aber nun in einer konkreten Sache aus eigenem Willen nicht Gebrauch machen möchte. Dass die Antragstellung vor dem Bundesverfassungsgericht der

⁶ Ob auch Art. 12 Abs. 1 Satz 4 LV bezüglich der Verschaffung politischer Chancengleichheit für die Oppositionsfractionen eine Staatszielbestimmung darstellt (so *J. Caspar*, in: ders./Ewer/Nolte/Waack, LV SH Kommentar, 2006, Rn. 17 zu Art. 12), sei hier dahingestellt.

⁷ *Isensee*, Staatsaufgaben, in: ders. / P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts (3. Aufl.), Bd. IV (2006), § 73 Rn. 50.

⁸ Das ist nach GG und/oder BVerfGG vor allem bei der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) der Fall, aber auch beim Verfahren über eine Grundrechtsverwirkung (Art. 18 GG), bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3, Art. 84 Abs. 4 Satz 2 GG), in anderen öffentlich-rechtlichen Bund-Länder-Streitigkeiten (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG) und bei Meinungsverschiedenheiten über die Fortgeltung von Recht als Bundesrecht (Art. 126 GG).

Substanz nach eine ausschließlich gubernatorische Aufgabe sei, wird sich auch kaum sagen lassen, zumal Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 2a GG die „Volksvertretung eines Landes“ sogar selber als antragsberechtigt aufführt.

Fraglich bleibt nur, ob die Landesverfassung wirklich einen solchen das Vertrauen zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit sicher aufs Spiel setzenden Hebel vorsehen oder nicht eine entsprechende Steuerung des Regierungshandelns doch dem gerichtsentzogenen, praktischen Zusammenwirken von Parlamentsmehrheit und Regierung überlassen sollte. Das freilich ist eine politische Entscheidung, die kaum dem Verfassungsrechtler zukommt, bei der aber gewiss auch realitätsbestimmte Gründe eine Rolle spielen dürften.

Die Fassung des im Gesetzentwurf der PIRATEN (LT-Drs. 18/196) vorgeschlagenen neuen Art. 22 a LV zielt außerdem aber auf einen Organstreit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Der allerdings ist nur zulässig, wenn ein Beteiligter um seine „durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans (gewährten) eigenen Rechte“ kämpft. Und solch eigene Organschaftsrechte sind für den Schleswig-Holsteinischen Landtag im einschlägigen Bundesrecht kaum zu finden. Insofern würde jene Ausrichtung des neuen Artikels also ins Leere laufen.

7. Für eine engere Kooperation mit der Freien und Hansestadt Hamburg (und möglicherweise anderen Ländern) ist eine verfassungsrechtliche Ermächtigung immer dann – aber auch nur dann – notwendig, wenn dabei Hoheitsrechte auf den Kooperationspartner oder eine gemeinsame Einrichtung übertragen werden sollen (s. bereits oben). Und wenn eine solche Ermächtigung nicht schon generell in der Verfassung gegeben ist, müsste die einzelne Hoheitsrechtsübertragung auch selber als Verfassungsänderung bzw. –ergänzung daherkommen. Auf jeden Fall liegt zunächst die allgemeine Befugnis zum Abschluss von Verträgen mit anderen Ländern (oder dem Bund) a priori in der Staatsqualität begründet und braucht daher keine besondere Autorisierung⁹. Im Übrigen wäre zuständig für Aushandlung und Abschluss des Vertrages hierzulande der/die Ministerpräsident/in (Art. 30 Abs. 1 Satz 1 LV); der Landtag hat konstitutiv mitzuwirken (Art. 30 Abs. 2 Satz 2 LV), u. zw. über den

⁹ Nur Bayern erwähnt diesen Aspekt noch besonders: „Das Recht des Bayerischen Staates, im Rahmen seiner Zuständigkeit Staatsverträge abzuschließen, bleibt unberührt“ (Art. 181 Verf Bay). Für Verträge mit auswärtigen Staaten – für Schleswig-Holstein beispielsweise mit Dänemark – schreibt Art. 32 Abs. 3 GG allerdings die Zustimmung der Bundesregierung vor.

Verfassungswortlaut hinaus auch bei allen nicht Gesetzgebungsgegenstände betreffenden Verträgen; und die betreffende demokratische Zustimmung zu dem Vertrag braucht dann nach Art. 40 Abs. 2 LV eine Zwei-Drittel-Mehrheit oder eine erfolgreiche Volksabstimmung¹⁰.

Soll die Kooperation mit der Freien und Hansestadt Hamburg (zunächst) bezüglich der Landesplanung institutionalisiert werden, gibt dafür materiell gewiss die Gemeinsame Landesplanung zwischen Bremen und Niedersachsen ein taugliches Vorbild ab, und formell ist dann auch ihre Vereinbarung durch einen entsprechenden Staatsvertrag (wie skizziert) kein Problem.

8. Dass die Senkung der Hürden für Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide ein schlüssiger Ansatz zur Stärkung der plebisitären Elemente in der Landesverfassung wäre, steht m. E. außer Zweifel. Die eher prohibitive Wirkung der jetzigen Quoren ist ja schon verschiedentlich kritisiert worden. Ob man in der Absenkung allerdings so weit gehen sollte wie vorgeschlagen, erscheint mir doch fraglich. Immerhin müssten die jeweiligen Voraussetzungen demokratisch doch einigermaßen gleichgewichtig mit den sonst in der Verfassung vorgesehenen Antrags- bzw. Beschlussrechten sein.

Im repräsentativen Regelsystem kommt nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 LV das Recht, „den Landtag... mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen“ (Art. 41 Abs. 1 Satz 1 LV), jedem einzelnen Abgeordneten zu. Bei einer Regelgröße von 69 Abgeordneten (Art. 10 Abs. 2 Satz 2 LV) sowie ca. 2,24 Mio. Wahlberechtigten im Lande stehen deshalb hinter einem parlamentarischen Antragsrecht theoretisch bis zu 32.464 Bürgerinnen und Bürger, realistisch geschätzt (bei zuletzt 60,2 % Wahlbeteiligung [und keinem Mehrsitz]) ca. 19.500. Da erscheinen die bisher notwendigen 20.000 Unterschriften für eine Volksinitiative (Art. 41 Abs. 1 Abs. 3 LV) in der Tat als zu hoch. Denn für plebisitäre Instrumente sollten sicher noch gewisse Animierungsanreize eingesetzt werden können, und ebenso müsste man wohl auch bürgerschaftliche Organisationsschwierigkeiten in Rechnung stellen. Die vorgeschlagenen nur 5.000 Unterschriften dürften aber denn doch zu niedrig sein. Um das regelhafte Parlamentsmandat nicht zu stark abzuwerten, könnte man bei

¹⁰ Im Einzelnen vgl. *Schmidt-Jortzig*, Rechtliche Voraussetzungen für die Fusion von Bundesländern, Kreisen und Gemeinden, in: ders./Voscherau (Hrsg.), Nordstaat. Interdisziplinäre Untersuchung zu Chancen und Risiken einer künftigen Zusammenarbeit oder Neugliederung norddeutscher Bundesländer (2006), S. 119 (123 ff.).

der geforderten Initiantenzahl indessen vielleicht auf 15.000, allenfalls auf 10.000 heruntergehen.

Dass dann auch die Quoren für ein erfolgreiches Volksbegehren (Art. 42 Abs. 1 Satz 5 LV) und/oder einen erfolgreichen Volksentscheid (Art. 42 Abs. 4 Satz 2 LV) angepasst werden müssten, sehe ich nicht. Das wird aber offensichtlich auch nicht vorgeschlagen.

9. Eine Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs wäre gewiss in vielerlei Hinsicht angebracht bzw. denkbar. Weshalb dabei ein Wegfall des Leistungsfähigkeitsvorbehalts nach Art. 49 Abs. 1 LV ein besonderes Thema sein sollte, erschließt sich mir indessen nicht. Denn selbst wenn man das Ausgleichsziel einer Sicherung der Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände striche, würde sich angesichts der kommunalen Selbstverwaltungsprämisse (Art. 28 Abs. 2 GG, 46 Abs. 1 und 2 LV) ein Finanzausgleichsanspruch ohnehin nur bis zu dieser Grenze erstrecken bzw. die finanzielle Garantienpflicht des Staates auch nur darauf beziehen können. Selbst die ausdrückliche Limitierung der gemeindlichen Selbstverwaltung auf den „Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit“ in Art. 46 Abs. 1 LV ist ja insoweit nur deklaratorisch.

gez. Schmidt-Jortzig

Vorlage für die Sitzung des Sonderausschusses „Verfassungsreform“

Formulierungsvorschlag

der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW

zum Thema „Aufnahme des Minderheitenschulwesens im Art. 8 LV“ (die Ergänzungsvorschläge sind fett gefasst):

Artikel 8 Schulwesen

- (1) Es besteht allgemeine Schulpflicht.
- (2) Für die Aufnahme in die weiterführenden Schulen sind außer dem Wunsch der Erziehungsberechtigten nur Begabung und Leistung maßgebend.
- (3) Die öffentlichen Schulen fassen als Gemeinschaftsschulen die Schülerinnen und Schüler ohne Unterschied des Bekenntnisses und der Weltanschauung zusammen.
- (4) **Die Schulen der dänischen Minderheit sind die Regelschulen des dänischen Bevölkerungsteils. Ihre Finanzierung richtet sich nach dem Prinzip der Gleichbehandlung mit den öffentlichen Schulen.** Die Erziehungsberechtigten entscheiden, ob ihre Kinder die Schule einer nationalen Minderheit besuchen sollen.
- (5) **Das Land gewährleistet, schützt und fördert das Recht der friesischen Volksgruppe auf Friesischunterricht in öffentlichen Schulen.**
- (6) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Begründung:

Das Prinzip der Gleichstellung der dänischen Schulen sollte in Art. 8 Absatz 4 aufgenommen und die Festlegung der dänischen Schulen als öffentliche Schulen des dänischen Bevölkerungsteils verankert werden.

In einem neuen Art. 8 Absatz 5 soll der friesische Schulunterricht Verfassungsrang erhalten. (Formulierung angelehnt an Verfassung Sachsen und Brandenburg).

gez. Ralf Stegner

gez. Eka von Kalben

gez. Lars Harms

Hintergrundinformationen zum Formulierungsvorschlag bezüglich der Aufnahme des Minderheitenschulwesens in Art. 8 LV

Schon in der Paulskirchenverfassung von 1849 und der Weimarer Reichsverfassung von 1919 gab es einen Artikel, der auch Aussagen zum Minderheitenschulwesen enthalten hat:

Artikel 13, Paulskirchenverfassung v. 1849

§ 188. Den nicht deutsch redenden Volksstämmen Deutschlands ist ihre volkstümliche Entwicklung gewährleistet, namentlich die Gleichberechtigung ihrer Sprachen, soweit deren Gebiete reichen, in dem Kirchenwesen, dem Unterrichte, der inneren Verwaltung und der Rechtspflege.

Artikel 113, Weimarer Reichsverfassung v. 1919

Die fremdsprachigen Volksteile des Reichs dürfen durch die Gesetzgebung und Verwaltung nicht in ihrer freien, volkstümlicher Entwicklung, besonders im Gebrauch ihrer Muttersprache beim Unterricht, sowie bei der inneren Verwaltung und der Rechtspflege beeinträchtigt werden.

Auch in den Verfassungen Brandenburgs und Sachsens finden sich schulpolitische Formulierungen:

Art. 26 Verfassung Brandenburg

(3) Die Sorben haben das Recht auf Bewahrung und Förderung der sorbischen Sprache und Kultur im öffentlichen Leben und ihre Vermittlung in Schulen und Kindertagesstätten.

Art. 6 Verfassung Sachsen

(1) ... Das Land gewährleistet und schützt das Recht auf Bewahrung ihrer Identität sowie auf Pflege und Entwicklung ihrer angestammten Sprache, Kultur und Überlieferung, insbesondere durch Schulen, vorschulische und kulturelle Einrichtungen.

In ausländischen Verfassungen gibt es ebenfalls Regelungen zum Minderheitenschulwesen (ausgewählte Beispiele):

Punkt Nr. 19, 2. Autonomiestatut Südtirol (Italien) von 1972

In der Provinz Bozen wird der Unterricht in den Kindergärten, Grund- und Sekundarschulen in der Muttersprache der Schüler, das heißt in italienischer oder deutscher Sprache, von Lehrkräften erteilt, für welche die betreffende Sprache ebenfalls Muttersprache ist. In den Grundschulen, von der 2. oder 3. Klasse an, je nachdem, wie es mit Landesgesetz auf bindenden Vorschlag der betreffenden Sprachgruppe festgelegt wird, und in den Sekundarschulen ist der Unterricht der zweiten Sprache Pflicht; er wird von Lehrkräften erteilt, für die diese Sprache die Muttersprache ist.

Die ladinische Sprache wird in den Kindergärten verwendet und in den Grundschulen der ladinischen Ortschaften gelehrt. Dort dient diese Sprache auch als Unterrichtssprache in den Schulen jeder Art und jeden Grades. In diesen Schulen wird der Unterricht auf der Grundlage gleicher Stundenzahl und gleichen Enderfolges in Italienisch und in Deutsch erteilt. ...

Quelle: http://www.provinz.bz.it/lpa/service/publikationen.asp?somepubl_keyword=autonomiestatut

Artikel 35, Polnische Verfassung v. 1997

2. Nationale und ethnische Minderheiten haben das Recht auf Bildung eigener Ausbildungs- und Kultureinrichtungen sowie der Einrichtungen, die dem Schutz der religiösen Identität dienen.

Quelle:

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/niemiecki/kon1.htm>

An den Vorsitzenden
des Sonderausschusses „Verfassungsreform“
des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Herrn Landtagspräsidenten Klaus Schlie

im Hause

**Arbeitspapier Nr. 003
- intern -**

SSW im Landtag

Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Tel. (04 31) 988 13 80
Fax (04 31) 988 13 82

Norderstraße 74
24939 Flensburg

Tel. (04 61) 144 08 300
Fax (04 61) 144 08 305

E-mail: landtag@ssw.de

Kiel, den 20. Juli 2013

Sehr geehrter Herr Schlie, sehr geehrter Herr Hahn-Lorber,

hiermit übersenden wir Ihnen den Formulierungs-Vorschlag des SSW für eine Präambel der schleswig-holsteinischen Landesverfassung:

„Die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger haben sich kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt diese Verfassung gegeben,
im Bewusstsein, die Demokratie in Freiheit und Frieden durch Bürgerbeteiligung, Mitmenschlichkeit und Solidarität zu stärken,
im Gedenken an die eigene Geschichte,
im Willen, die kulturelle und sprachliche Vielfalt in unserem Land zu bewahren,
als eigenständige Region in einem vereinten Europa und verlässlicher Partner an Nord- und Ostsee
und als Land, das sich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verpflichtet fühlt.“

Mit freundlichen Grüßen

Lars Harms

An den Vorsitzenden
des Sonderausschusses „Verfassungsreform“
des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Herrn Landtagspräsidenten Klaus Schlie

im Hause

SSW im Landtag

Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Tel. (04 31) 988 13 80
Fax (04 31) 988 13 82

Norderstraße 74
24939 Flensburg

Tel. (04 61) 144 08 300
Fax (04 61) 144 08 305

E-mail: landtag@ssw.de

Kiel, den 20. Juli 2013

Sehr geehrter Herr Schlie, sehr geehrter Herr Hahn-Lorber,

sollte der Sonderausschuss „Verfassungsreform“ sich dafür entscheiden, eine Präambel in die Landesverfassung Schleswig-Holsteins aufnehmen zu wollen, unterbreitet der SSW dem Ausschuss hiermit einige Vorschläge.

Folgende Themen des Einsetzungsbeschlusses (Drucksache 18/715) haben wir in den Präambel-Vorschlag des SSW mit aufgenommen:

I.1., erster Punkt:

„die Einführung einer Präambel betreffend das Selbstverständnis Schleswig-Holsteins als Teil der Ostseeregion und als Region in Europa“

I.2., zweiter Punkt:

„das Bekenntnis zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ (passt aus unserer Sicht inhaltlich gut und würde bei Aufnahme in die Präambel als Staatszielbestimmung entfallen)

Für unseren Vorschlag haben wir uns an den Präambeln anderer Verfassungen orientiert, insbesondere am Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, der Landesverfassung Brandenburg, der Verfassung des Freistaates Sachsen und der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft:

Die Formulierung *„Die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger haben sich kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt diese Verfassung gegeben“* orientiert sich an der Präambel-Formulierung im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: *„hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben“*.

Die Formulierung *„im Bewusstsein, die Demokratie in Freiheit und Frieden durch Bürgerbeteiligung, Mitmenschlichkeit und Solidarität zu stärken“* findet sich in ähnlicher Form in den Präambeln der Landesverfassung Brandenburg, der Verfassung des Freistaates Sachsen und der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Die Formulierung *„im Gedenken an die eigene Geschichte“* soll die Eigenständigkeit des Landes Schleswig-Holstein mit seiner eigenen Geschichte hervorheben. Einen Bezug zur Geschichte findet sich zum Beispiel auch in der Präambel der Verfassung des Freistaates Sachsen: *„ausgehend von den leidvollen Erfahrungen nationalsozialistischer und kommunistischer Gewaltherrschaft, eingedenk eigener Schuld an seiner Vergangenheit“*.

Die Formulierung *„im Willen, die kulturelle und sprachliche Vielfalt in unserem Land zu bewahren“* soll ebenfalls die Eigenständigkeit des Landes Schleswig-Holstein hervorheben. Ähnlich wie bei der Formulierung in der Präambel der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: *„im Willen, in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre Vielfalt in der Einheit zu leben, im Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften und der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen“* soll insbesondere die einmalige Mehrsprachigkeit und die Vielfalt des hiesigen kulturellen Lebens als eigenständiges Merkmal des Landes Schleswig-Holstein hervor gehoben werden.

Bei den Formulierungen *„als eigenständige Region in einem vereinten Europa und verlässlicher Partner an Nord- und Ostsee“* und *„und als Land, das sich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verpflichtet fühlt“* findet sich der Europa-Bezug in der Präambel des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, und etwas weiter



gefasst (unter Einbeziehung der „Welt“) in der Landesverfassung Brandenburg und in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Unsere Formulierungen greifen zwar den Europa-Bezug auf, heben aber die Eigenständigkeit Schleswig-Holsteins als Region in Europa, zu den Nord- und Ostseeregionen und bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bewusst hervor.

Insgesamt möchten wir mit unserem Präambel-Vorschlag einen konstruktiven Beitrag zur möglichen Einfügung einer Präambel in unsere Landesverfassung leisten und gleichzeitig die Besonderheiten und die Eigenständigkeit Schleswig-Holstein in diesem Rahmen untermauern.

Zur leichteren Orientierung haben wir diesem Schreiben eine tabellarische Übersicht der Präambel-Beispiele unter Einfügung des SSW-Vorschlags und einen ausformulierten Präambel-Vorschlag des SSW beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen

Lars Harms



Landesverfassung Schleswig-Holstein

Präambel-Beispiele und Präambel-Vorschlag des SSW

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Präambel)	Landesverfassung Brandenburg (Präambel)	Verfassung des Freistaates Sachsen (Präambel)	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Präambel)	Landesverfassung Schleswig-Holstein (Präambel-Vorschlag des SSW)
<p>vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478).</p> <p>Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen,</p> <p>von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen,</p> <p>hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.</p> <p>Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet.</p> <p>Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.</p>	<p>Wir, die Bürgerinnen und Bürger des Landes Brandenburg, haben uns in freier Entscheidung diese Verfassung gegeben,</p> <p>im Geiste der Traditionen von Recht, Toleranz und Solidarität in der Mark Brandenburg,</p> <p>gründend auf den friedlichen Veränderungen im Herbst 1989,</p> <p>von dem Willen beseelt, die Würde und Freiheit des Menschen zu sichern, das Gemeinschaftsleben in sozialer Gerechtigkeit zu ordnen, das Wohl aller zu fördern, Natur und Umwelt zu bewahren und zu schützen,</p> <p>und entschlossen, das Bundesland Brandenburg als lebendiges Glied der Bundesrepublik Deutschland in einem sich einigenden Europa und in der Einen Welt zu gestalten.</p>	<p>Anknüpfend an die Geschichte der Mark Meißen, des sächsischen Staates und des niederschlesischen Gebietes,</p> <p>gestützt auf Traditionen der sächsischen Verfassungsgeschichte,</p> <p>ausgehend von den leidvollen Erfahrungen nationalsozialistischer und kommunistischer Gewaltherrschaft,</p> <p>eingedenk eigener Schuld an seiner Vergangenheit,</p> <p>von dem Willen geleitet, der Gerechtigkeit, dem Frieden und der Bewahrung der Schöpfung zu dienen,</p> <p>hat sich das Volk im Freistaat Sachsen dank der friedlichen Revolution des Oktober 1989 diese Verfassung gegeben.</p>	<p>vom 18. April 1999 (Stand am 8. August 2006)</p> <p>Im Namen Gottes des Allmächtigen!</p> <p>Das Schweizervolk und die Kantone,</p> <p>in der Verantwortung gegenüber der Schöpfung,</p> <p>im Bestreben, den Bund zu erneuern, um Freiheit und Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden in Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt zu stärken,</p> <p>im Willen, in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre Vielfalt in der Einheit zu leben,</p> <p>im Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften und der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen,</p> <p>gewiss, dass frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht, und dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen,</p> <p>geben sich folgende Verfassung: (...)</p>	<p><i>Die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger haben sich kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt diese Verfassung gegeben,</i></p> <p><i>im Bewusstsein, die Demokratie in Freiheit und Frieden durch Bürgerbeteiligung, Mitmenschlichkeit und Solidarität zu stärken,</i></p> <p><i>im Gedenken an die eigene Geschichte,</i></p> <p><i>im Willen, die kulturelle und sprachliche Vielfalt in unserem Land zu bewahren,</i></p> <p><i>als eigenständige Region in einem vereinten Europa und verlässlicher Partner an Nord- und Ostsee</i></p> <p><i>und als Land, das sich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verpflichtet fühlt.</i></p>



Verfügung

1.

Schleswig-Holsteinischer Landtag • Postfach 7121 • 24171 Kiel

An die
Mitglieder des Sonderausschusses Verfassungsreform

Mein Zeichen: L 207 – 84/18

- im Hause -

Bearbeiter/in:
Dr. Marcus Hahn-Lorber

Arbeitspapier Nr. 004
- intern -

Telefon (0431) 988-1584
Telefax (0431) 988-1250
marcus.hahn-
lorber@landtag.ltsh.de

05.08.2013

Aufnahme des Minderheitenschulwesens in Art. 8 LV

Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die Abgeordneten des SSW haben folgende Änderung der Landesverfassung vorgeschlagen, deren Formulierung vorab als Arbeitspapier an den Ausschuss verteilt worden ist:

Artikel 8 Schulwesen

- (1) Es besteht allgemeine Schulpflicht.
- (2) Für die Aufnahme in die weiterführenden Schulen sind außer dem Wunsch der Erziehungsberechtigten nur Begabung und Leistung maßgebend.
- (3) Die öffentlichen Schulen fassen als Gemeinschaftsschulen die Schülerinnen und Schüler ohne Unterschied des Bekenntnisses und der Weltanschauung zusammen.

(4) Die Schulen der dänischen Minderheit sind die Regelschulen des dänischen Bevölkerungsteils. Ihre Finanzierung richtet sich nach dem Prinzip der Gleichbehandlung mit den öffentlichen Schulen. Die Erziehungsberechtigten entscheiden, ob ihre Kinder die Schule einer nationalen Minderheit besuchen sollen.

(5) Das Land gewährleistet, schützt und fördert das Recht der friesischen Volksgruppe auf Friesischunterricht in öffentlichen Schulen.

(6) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Der Ausschuss hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, die vorliegenden Formulierungsvorschläge vorab auf rechtliche Bedenken zu untersuchen. Dem kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

A. Zusammenfassung

- I. Der Formulierungsvorschlag wirft keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken auf. Insbesondere ist der Begriff der „dänischen Minderheit“ hinreichend bestimmt. Es könnte zu überlegen sein, den Begriff durch den Begriff der „nationalen dänischen Minderheit“ zu ersetzen, um die Einheitlichkeit der Verfassung (vgl. Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV) zu wahren.
- II. Der Formulierungsvorschlag wirft jedoch Unsicherheiten auf, die bei der späteren Anwendung der Bestimmung den Intentionen der Antragssteller zuwider laufen könnten.
- III. Der Begriff der „Regelschule“ wirft verfassungsrechtliche Folgefragen auf.
 1. Unklar und auslegungsbedürftig ist der Begriff der „Regelschulen“ in Abs. 4 Satz 1, den das schleswig-holsteinische Recht bislang nicht kennt. Die Formulierung läuft lediglich auf eine explizite Gewährleistung der Schulen der dänischen Minderheit hinaus, die in dieser Reichweite gegenwärtig bereits Art. 8 Abs. 4 LV zu entnehmen ist.
 2. Der Begriff der „Regelschulen“ schafft demgegenüber keinen dritten Schultyp, der den Schulen der dänischen Minderheit neben sonstigen privat getragenen Ersatzschulen und öffentlichen Schulen einen beson-

- deren Status verleihen könnte. Die dänischen Schulen bleiben Ersatzschulen in privater Trägerschaft.
3. Ferner gewährt er den Schulen der dänischen Minderheit keine neuartige Privilegierung im Hinblick auf die Festsetzung ihrer Bildungsstandards. Dies verböte Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG.
 4. Schließlich ist die Einführung des Begriffs der „Regelschulen“ nur über eine bundesverfassungskonforme Auslegung dahingehend möglich, dass den Angehörigen der dänischen Minderheit der Besuch öffentlicher Schulen selbstverständlich offen steht.
- IV. Der Begriff „dänischer Bevölkerungsteil“ würde einen neuen, bislang unbekanntem Begriff in die Verfassung einfügen und sollte daher überdacht werden.
- V. Ein „Prinzip der Gleichbehandlung mit den öffentlichen Schulen“ ist kein belastbarer Rechtsbegriff. Die Einführung dieser Klausel kann sogar zu einer Verschlechterung der Finanzierung der Schulen der dänischen Minderheit durch das Land führen.
- VI. Die Formulierung des Art. 8 Abs. 5 (neu) wirft die Frage auf, ob ein subjektiv-öffentliches Recht auf Erteilung von Friesischunterricht in öffentlichen Schulen gewährt werden soll.

B. Begründung

I. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung ist rechtlich möglich, wenn sie mit höherrangigem Recht, insbesondere Bundesrecht, vereinbar ist. Den Ländern steht bei Gebung und Änderung ihrer Verfassung kraft ihrer Verfassungsautonomie ein weiter Gestaltungsfreiraum zu. Dieser Freiraum wird vor allem durch das bundesstaatliche Homogenitätsgebot (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) begrenzt. Ferner folgt aus Art. 31 GG, dass im Fall einer konkreten Kollision zwischen Bundesrecht und Landesrecht das Landesrecht – darunter auch die Bestimmungen des Landesverfassungsrechts – gebrochen wird, dieses mithin nichtig ist.

Vor diesem Hintergrund ist der Landesverfassungsgeber befugt, Regelungen zum Minderheitenschulwesen in die Landesverfassung einzufügen und fortzuentwickeln. Insbesondere treten solche Bestimmungen nicht aus sich heraus in einen Konflikt mit Art. 7 Abs. 4 GG. Diese Vorschrift gewährleistet das Recht zur Errichtung privater Schulen als Ersatz für die öffentlichen Schulen und knüpft ihre Genehmigung im Wesentlichen an die Voraussetzung, dass Schulen in privater Trägerschaft ein den öffentlichen Schulen gleichwertiges Angebot gewährleisten. Der Landesverfassungsgeber darf daher das Recht einer nationalen Minderheit in der Verfassung betonen, in privater Trägerschaft Schulen zu betreiben (Art. 8 Abs. 4 LV (neu)), und er darf sich zur Gewährleistung, zum Schutz und zur Förderung der friesischen Sprache (Art. 8 Abs. 5 LV (neu)) verpflichten.

II. Der Formulierungsvorschlag im Einzelnen

Im Detail ist jedoch zu erörtern, ob der Formulierungsvorschlag im Einzelnen rechtliche Folgefragen aufwirft, insbesondere ob die Formulierung hinreichend bestimmt ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Im Einzelnen ist zu den vorgeschlagenen Bestimmungen Folgendes anzumerken:

1. Abs. 4 Satz 1 (neu): „Die Schulen der dänischen Minderheit sind die Regelschulen des dänischen Bevölkerungsteils.“

Im Folgenden ist zu erörtern, ob die Formulierung des Satzes insgesamt inhaltlich bestimmt ist, und ob sie jedenfalls hinreichend klare Auslegungsergebnisse ermöglicht. Das Gebot, eine Rechtsnorm hinreichend bestimmt, klar und widerspruchsfrei zu fassen¹, ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip, das auch den Landesverfassungsgeber bindet (Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 1 GG). Im Bereich der Verfassunggebung ist ein großzügiger Maßstab an die Bestimmtheit einer Norm anzulegen. Vor allem hier ist auch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe möglich und geboten. Sie müssen lediglich einer Konkretisierung zugänglich sein. Das erfordert, dass aus einer verfassungsrechtlichen Bestimmung heraus hinreichend belastbare, normative Sätze abgeleitet werden können, die eine rechtssichere Anwendung der Verfassungsnorm tragen². Widersprüchliche und vollkommen unklare, einer Konstruktion am Fall unzu-

¹ BVerfGE 1, 208 (233); 84, 133 (149); 108, 169 (182 f.); *K.-P. Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20 Abs. 3 Rn. 289 m.w.N.

² Vgl. zu diesen Grundsätzen für das einfache Recht BVerfGE 110, 33 (56); 108, 52 (74 f.); 114, 1 (53). Zur Idee der „Normkonkretisierung“ als konstruktive Auslegung *F. Müller/R. Christensen*, Juristische Methodik I –

gängliche Begrifflichkeiten dürfen dagegen auch nicht in eine Verfassung aufgenommen werden.

a) „Schulen der dänischen Minderheit“

Fraglich ist vor allem, ob der Begriff „Schulen der dänischen Minderheit“ hinreichend bestimmt ist.

aa) Der Begriff der „dänischen Minderheit“

Der Begriff der „dänischen Minderheit“ erscheint bislang auf Verfassungsebene nicht, sondern im einfachen Recht (§§ 115 Abs. 4 Satz 1, 124 SchulG sowie § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG – Befreiung der „Parteien der dänischen Minderheit“ von der Sperrklausel). Enger gefasst ist die Formulierung des Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV („nationale dänische Minderheit“).

(1) Der Begriff der „nationalen dänischen Minderheit“ ist wie folgt zu verstehen: Eine „nationale Minderheit“ ist eine Personengruppe auf dem Hoheitsgebiet eines Staates, dessen Angehörige sie sind, und zu dem sie langjährige, feste und dauerhafte Verbindungen aufweisen, aber dennoch ihrer Zahl nach der übrigen Bevölkerung unterlegen sind und die die Pflege und Erhaltung der für ihre Identität charakteristischen Merkmale – insbesondere Sprache und Kultur – erstrebt³. Die nationale dänische Minderheit im Sinne des Art. 5 Abs. 2 LV erfüllt diese Kriterien. Sie bildet eine zahlenmäßig unterlegene Bevölkerungsgruppe, die sich vor allem in sprachlicher Hinsicht von der übrigen Bevölkerung unterscheidet und auf die Bewahrung der eigenen Kultur, der eigenen Tradition und der eigenen Sprache gerichtet ist. Zu ihr gehören ausschließlich Personen mit deutscher, nicht hingegen solche mit ausschließlich dänischer Staatsangehörigkeit. Sie hat keine eindeutig ethnische Identität, da das Bekenntnis zu ihr frei ist (Art. 5 Abs. 1 LV) und die Landesverfassung begrifflich zwischen ihr und dem Begriff der „Volksgruppe“ in Art. 5 Abs. 2 LV unterscheidet. Dieses Bekenntnis ist für die

Grundlagen Öffentliches Recht, 2004, S. 163 ff. u.ö.; *dies./M. Sokolowski*, Rechtstext und Textarbeit, 1997, S. 37 f.

³ Letztere Merkmale sind einer vom Europarat nicht angenommenen Empfehlung der Beratenden Versammlung betreffend ein Zusatzprotokoll über Minderheitenrechte zur EMRK entnommen, die in EuGRZ 1993, 151 ff. abgedruckt ist. Vgl. ferner auch *M. Krugmann*, Das Recht der Minderheiten, 2004, S. 59; *A. Kühn*, Privilegierung nationaler Minderheiten im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschlands und Schleswig-Holsteins, 1991, S. 6 f. – Die Definition insgesamt knüpft an den Bericht des Sonderberichterstatters der UN-Menschenrechtskommission, *Capotorti*, an, vgl. *F. Capotorti*, Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten, VN 1980, 113 (118), original (englisch) zu finden als Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 1991 (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1).

Zugehörigkeit zur dänischen Minderheit letztlich entscheidend⁴.

(2) Demgegenüber verwendet der Formulierungsvorschlag den umfassenderen Begriff „dänische Minderheit“. Dies ist die Gesamtheit derjenigen, die sich durch ihre wiederkehrende Teilnahme am dänischen Leben oder die kontinuierliche Inanspruchnahme sozialer, kirchlicher, kultureller und schulischer Dienstleistungen dänischer Vereinigungen bekennen. Angesichts des Unterschiedes zur Formulierung in Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV dürfte die Formulierung auch die in Schleswig-Holstein lebenden dänischen Staatsangehörigen umfassen. Die Formulierung wirft die Frage auf, ob bewusst zwischen Art. 5 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 4 (neu) unterschieden werden soll.

(3) Das Bekenntnis zur dänischen Minderheit kann nicht amtlich überprüft werden⁵. Dennoch erlauben es objektive und subjektive Kriterien, die Gruppe der dänischen Minderheit insgesamt juristisch handhabbar zu machen. Das (subjektive) Bekenntnis zur dänischen Minderheit erfolgt vornehmlich durch den Gebrauch der dänischen Sprache als Identitätsmerkmal⁶. Dass diesem Kriterium besonderes Gewicht zukommt, zeigt die historische Verfassungsauslegung anhand der Verfassungstexte, die von den Antragsstellern dem Formulierungsvorschlag erläuternd beigefügt worden sind. Bereits § 188 FRV (1849) stellte auf die nichtdeutsche Sprache der heutigen nationalen Minderheiten ab, ebenso Art. 113 Abs. 1 WRV („fremdsprachigen Volksteile“). Die dänische Sprache wird von nahezu allen der schätzungsweise 50.000 Personen, die sich zur dänischen Minderheit bekennen, gesprochen und verstanden⁷. Dem dänischsprechenden Bevölkerungsteil ist eine Weitergabe der Sprache an kommende Generationen wichtig⁸. Anhaltspunkte hierfür sind etwa die Inanspruchnahme des dänischsprachigen Kulturangebots und die Mitgliedschaft in dänisch gesinnten Vereinigungen. Stets ist die Anmeldung eines Kindes an einer dänischen Schule schon aufgrund des aktuell geltenden Art. 8 Abs. 4 LV Ausdruck dieses Bekenntnisses⁹.

⁴ A. Kühn, Privilegierung nationaler Minderheiten im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschlands und Schleswig-Holsteins, 1991, S. 9.

⁵ S. Riedinger, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 5 Rn. 10 m.w.N.; bezogen auf das Schulrecht H. Avenarius, Schulrechtskunde, 8. A. 2010, Tz. 15.642.

⁶ M. Krugmann, Das Recht der Minderheiten, 2004, S. 71.

⁷ Vgl. Minderheiten- und Volksgruppenpolitik in der 17. Legislaturperiode (2009 – 2012) – Minderheitenbericht 2011, LT-Drs. 17/2025, Rz. 104; eingehend W. Guckes, Die gegenwärtige sprachliche Situation der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein, S. 30 ff., 35 ff., 66 ff., 73 ff., 82 ff.

⁸ Vgl. W. Guckes, Die gegenwärtige sprachliche Situation der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein, S. 82 ff.

⁹ B. Köster, Der Minderheitenschutz nach der schleswig-holsteinischen Landesverfassung, 2009, S. 35.

Die dänische Minderheit ist ferner durch ihr Bestreben gekennzeichnet, ihre Identität zu bewahren. Sofern etwa die dänische Sprache nicht beherrscht wird, wird sie im Zuge des Besuchs dänischer Kindergärten und Schulen von Kindern und ihren Eltern jedenfalls in absehbarer Zeit erlernt, und sie haben regelmäßig am kulturellen Angebot dieser Bildungseinrichtungen teil. Hierdurch entsteht eine Verwurzelung im dänischen kulturellen und sozialen Leben. Neben den genannten Schulen und Kindergärten¹⁰, die das kulturelle Leben der Familien der sie besuchenden Kinder bestimmen, bestehen weitere dänische Organisationen¹¹, die die Zugehörigkeit zur dänischen Minderheit prägen. Zu nennen sind der Südschleswigsche Verein (SSF) mit gegenwärtig etwa 16.000 Mitgliedern, die dänische Zentralbibliothek für Südschleswig sowie der Verband landwirtschaftlicher Vereine in Südschleswig¹². Mittelpunkt des kirchlichen Lebens ist die Evangelisch-Lutherische Kirche in Südschleswig mit 6.300 Mitgliedern¹³. Zur Sichtbarkeit dänischen kulturellen Lebens in der Öffentlichkeit tragen das Nordische Informationsbüro sowie dänischsprachige Rundfunk- und Presseangebote bei¹⁴. Nicht zu vergessen sind soziale Dienstleistungen, vor allem solche des Gesundheits- und Pflegebereichs.

bb) „Schulen der dänischen Minderheit“

Die Formulierung „Schulen“ lässt von Verfassung wegen und für die Zukunft offen, ob öffentliche Schulen oder privat getragene Schulen der dänischen Minderheit gemeint sind. Dies ist nicht zu beanstanden. Insbesondere Art. 7 Abs. 4 GG, der das Recht, Privatschulen zu gründen, gewährleistet, erlaubt eine dahingehende offene Interpretation. Die Regelung der Trägerschaft wird damit zulässigerweise, wie Art. 8 Abs. 6 LV (neu) vorsieht, dem Gesetzgeber überlassen.

(1) „Schulen der dänischen Minderheit“ als Rechtsbegriff

Als Rechtsbegriff erscheinen „Schulen der dänischen Minderheit“ einfachrechtlich in § 115 Abs. 4 Satz 1 SchulG, der an die Formulierung der Bonn-Kopenhagener Erklärungen vom 29. März 1955 anknüpft:

¹⁰ Ausführlich Minderheiten- und Volksgruppenpolitik in der 17. Legislaturperiode (2009 – 2012) – Minderheitenbericht 2011, LT-Drs. 17/2025, Rz. 134 ff., 142 ff.

¹¹ Vgl. B. Köster, Der Minderheitenschutz nach der schleswig-holsteinischen Landesverfassung, 2009, S. 157 f.

¹² Vgl. Minderheiten- und Volksgruppenpolitik in der 17. Legislaturperiode (2009 – 2012) – Minderheitenbericht 2011, LT-Drs. 17/2025, Rz. 117.

¹³ Vgl. Minderheiten- und Volksgruppenpolitik in der 17. Legislaturperiode (2009 – 2012) – Minderheitenbericht 2011, LT-Drs. 17/2025, Rz. 134.

¹⁴ Vgl. Minderheiten- und Volksgruppenpolitik in der 17. Legislaturperiode (2009 – 2012) – Minderheitenbericht 2011, LT-Drs. 17/2025, Rz. 125 ff.

„Im Lande Schleswig-Holstein können allgemeinbildende Schulen und Volkshochschulen (auch solche mit fachlicher Ausrichtung) sowie Kindergärten **von der dänischen Minderheit** nach Maßgabe der Gesetze errichtet werden. In Schulen mit dänischer Unterrichtssprache ist ein zureichender Unterricht in deutscher Sprache zu erteilen. Eltern und Erziehungsberechtigte können frei entscheiden, ob ihre Kinder Schulen mit dänischer Unterrichtssprache besuchen sollen.“ (Herv. d. Verf.)

Zur Auslegung der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung sind das zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorliegende Gesetzesmaterial sowie die Bonn-Kopenhagener Erklärungen als einfachrechtliche Konkretisierung der Verfassung hilfreich, da sie den Intentionen der Antragssteller entsprechen, die dänische Kultur und Sprache über die Ausgestaltung des Schulsystems zu bewahren und fortzuentwickeln. Entscheidender Gesichtspunkt ist der Gebrauch des Dänischen als Unterrichtssprache sowie die Ausrichtung der Bildungs- und Erziehungsziele an der dänischen Sprache und Kultur. Insbesondere die Bonn-Kopenhagener Erklärungen knüpfen an den Gebrauch des Dänischen als Unterrichtssprache an.

Rechtlich handelt es sich bei den bestehenden Schulen der dänischen Minderheit um Ersatzschulen in freier Trägerschaft im Sinne der §§ 115 ff. SchulG. Träger aller Schulen ist derzeit ausschließlich der Dänische Schulverein für Südschleswig e.V. Im Schuljahr 2011/12 gab es 37 Grundschulen und neun Gemeinschaftsschulen, von denen zwei über eine gymnasiale Oberstufe verfügen¹⁵.

(2) „Schulen der dänischen Minderheit“

„Schulen der dänischen Minderheit“ verweist jedoch nicht auf einen bestimmten Schulträger. Ob eine Schule auch Schule „der dänischen Minderheit“ ist, beurteilt sich danach, ob sie an die vorfindbare Sprache und Kultur der dänischen Minderheit anknüpft. Anhand dieses Befundes lässt sich folglich qualifizieren, ob eine Schule im Sinne des vorgeschlagenen Art. 8 Abs. 4 LV (neu) eine „Schule der dänischen Minderheit“ ist. „Schulen der dänischen Minderheit“ sind Bildungseinrichtungen der Primar- und Sekundarstufe sowie die berufsbildenden Schulen, die an die kulturelle und sprachliche Identität der dänischen Minderheit anknüpfen¹⁶. Sie müssen das dänische Volkstum, zu dem sich die Angehörigen der dänischen Minderheit bekennen, im Unterricht und im Schulleben praktizieren.

¹⁵ Vgl. Minderheiten- und Volksgruppenpolitik in der 17. Legislaturperiode (2009 – 2012) – Minderheitenbericht 2011, LT-Drs. 17/2025, Rz. 143.

¹⁶ Ähnlich für die „Partei der dänischen Minderheit“ B. Pieroth/T. Aubel, NordÖR 2001, 141 (144).

Die Formulierung „Schulen der dänischen Minderheit“ lässt – zu Recht – offen, dass in Zukunft weitere private oder öffentliche Schulträger Schulen der dänischen Minderheiten eröffnen können, die den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und die genannten Kriterien, vor allem Dänisch als Unterrichtssprache auf Muttersprachenniveau, erfüllen. Eine verfassungsrechtliche Institutionalisierung des bestehenden Schulträgers hingegen liefe auf eine Ungleichbehandlung zwischen ihm und anderen, potenziellen privaten Schulträgern hinaus. Diese Ungleichbehandlung wäre nicht zu rechtfertigen; sie wäre dem Landesverfassungsgeber daher verwehrt. Der Landesverfassungsgeber darf eine Ungleichbehandlung des Dänischen Schulvereins für Südschleswig e.V. mit potenziellen anderen Schulträgern nicht verfassungsmäßig festschreiben, weil der allgemeine Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG über die Bindung des Landesverfassungsgebers an die Grundrechte aus Art. 1 Abs. 3 GG eine entsprechende verfassungsrechtliche Verankerung verbietet.

b) „Regelschulen des dänischen Bevölkerungsteils“

Bei der Auslegung und systematischen Einordnung des Begriffs „Regelschulen des dänischen Bevölkerungsteils“ sind neben den Intentionen der Antragssteller auch das verfassungssystematische Umfeld sowie grundgesetzliche Vorgaben zu beachten.

aa) Bedenken gegenüber dem Begriff „Regelschulen“

Deutliche Schwierigkeiten bereitet der Begriff der „Regelschule“, der bislang als Rechtsbegriff dem schleswig-holsteinischen Landesrecht unbekannt ist. Er ist dem thüringischen Landesrecht geläufig, etwa im Thüringischen Schulgesetz (GVBl. 2003, 238). Hier erscheint der Begriff der „Regelschule“ als Nachfolgemodell der Haupt- und Realschule (§ 6 ThürSchG). Die Literatur verwendet den Begriff als Oberbegriff der allgemeinbildenden Schulen im Gegensatz zu Förder- und Sonderschulen¹⁷. Die dänische Minderheit wiederum betrachtet ihre Schulen als „Regelschulen“ in dem Sinne, dass sie das Angebot schulischer Bildung für die dänische Minderheit ähnlich den öffentlichen Schulen sicherstellen. Dies lässt jedoch den rechtlichen Status der Minderheitenschulen als Ersatzschulen in freier Trägerschaft unberührt¹⁸.

(1) Aus der Formulierung „Regelschulen“ folgt nicht etwa, dass das dänischsprachige

¹⁷ Vgl. P. Reichenbach, Der Anspruch behinderter Schülerinnen und Schüler auf Unterricht in der Regelschule, 2001; J. Reimann, Die Sicherstellung des Schulbesuchs behinderter Kinder mit Mitteln des Schul- und Sozialrechts; A. Peters, Alles inklusive? In: FoR 2010, 98-100.

¹⁸ Zutreffend Minderheiten- und Volksgruppenpolitik in der 17. Legislaturperiode (2009 – 2012) – Minderheitenbericht 2011, LT-Drs. 17/2025, Rz. 146.

Schulwesen mit den öffentlichen Schulen gleichgestellt wäre. Es bedürfte einer umfassenden Änderung des Schulgesetzes, das die Einbindung des dänischen Schulwesens in sämtliche öffentlich-rechtliche Verpflichtungen und Bindungen (insbesondere die Verpflichtung, Schüler in jedem Fall aufzunehmen – Kontrahierungszwang) nach sich zöge. Im systematischen Zusammenhang mit Art. 8 Abs. 6 (neu), der die Ausgestaltung des Schulsystems dem Gesetzgeber überlässt, lässt sich vor dem Hintergrund des Gesagten keine verfassungsrechtliche Wertung dahingehend entnehmen, dass der Entwurf mit dem Begriff „Regelschulen“ eine Festlegung der Verfassung auf eine bestimmte Trägerschaft oder Rechtsform vornimmt. Das ergibt sich aus dem rechtsvergleichenden und systematischen Befund, dass die Formulierung „Regelschulen“ sowohl privat als auch staatlich getragene, allgemeinbildende und berufsbildende Schulen umfasst. Auch eine vollständige Gleichstellung mit öffentlichen Schulen folgt aus der Formulierung nicht.

(2) Eine rechtliche Sonderstellung im Sinne der Schaffung eines dritten Schultypus zwischen Schulen in privater Trägerschaft und öffentlich getragenen Schulen folgt aus der Formulierung „Regelschule“ aber ebenfalls nicht. Die Formulierung hat folglich keine Auswirkungen auf die einfachrechtlich vorgeschriebene Zweiteilung zwischen öffentlichen Schulen (§ 2 Abs. 2 SchulG) und Schulen in freier Trägerschaft (§ 2 Abs. 3 SchulG). Letzteren unterfallen auch die als „Regelschulen“ bezeichneten Schulen der dänischen Minderheit, die ausschließlich im Hinblick auf die Abhaltung von Prüfungen und die Erteilung von Zeugnissen als Beliehene hoheitlich tätig werden (§ 116 Abs. 2 SchulG).

(3) Wesentlich ist es deshalb, zu betonen, dass auch der unbestimmte Rechtsbegriff der „Regelschulen“ in der Landesverfassung gerade nicht dazu führt, dass die Schulen der dänischen Minderheit ihre Bildungsstandards nunmehr autonom festsetzen könnten. Sie stehen nach wie vor unter der Rechtsaufsicht des Staates und dürfen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen; sie dürfen ferner keine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern begünstigen. Dies folgt aus der bundesverfassungskonformen Auslegung des Begriffs im Licht des Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG. Es verbleibt deshalb auch bei dem Erfordernis der staatlichen Genehmigung (§§ 115 ff. SchulG), die freilich für die Schulen der dänischen Minderheit privilegiert erfolgt (§ 115 Abs. 4 Satz 1 SchulG). Die Verfassung bewirkt auch mit der neuen Formulierung „Regelschulen“ keine vorweggenommene Genehmigung der

Errichtung dänischer Schulen. Im Einzelfall muss vielmehr unter Beachtung des Art. 5 Abs. 1 LV durch die zuständige Behörde geprüft werden, ob gerade eine Schule der dänischen Minderheit vorliegt.

(4) Vor dem Hintergrund des Gesagten könnte es sich empfehlen, den Begriff „Regelschule“ zu vermeiden und eine alternative Formulierung zu verwenden (**vgl. Formulierungsvorschlag am Ende des Papiers**).

bb) „des dänischen Bevölkerungsteils“

Fraglich ist auch, was mit „dänischer Bevölkerungsteil“ im Unterschied zu „dänischer Minderheit“ gemeint sein soll. Durch Interpretation lässt sich vertreten, dass beide Begriffe synonym zu verstehen seien, allerdings birgt die unterschiedliche Begriffswahl gewisse Unklarheiten und eröffnet möglicherweise – ungewollt – gerichtliche Auslegungsspielräume.

cc) Recht auf freie Schulwahl bleibt unberührt

Anzumerken ist auch, dass durch die explizite Vorhaltung von Schulen für den „dänischen Bevölkerungsteil“ bzw. die „dänische Minderheit“ nicht das Recht ihrer Angehörigen berührt wird, uneingeschränkt öffentliche Schulen zu besuchen. Dieses Recht folgt aus dem gleichen Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 GG für berufsbildende Schulen und Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG für allgemeinbildende Schulen)¹⁹. Sollte die Formulierung so in Kraft treten, wäre sie bundesverfassungskonform dahingehend auszulegen, dass trotz der Proklamation der dänischen Schulen als „Regelschule“ die Angehörigen der dänischen Minderheit öffentliche Schulen besuchen dürfen.

Umgekehrt bleibt es den Schulen der dänischen Minderheit freigestellt, ihre besonderen sprachlichen und kulturellen Erziehungsziele, Bildungsinhalte und Lehrmethoden zu verwirklichen. Dies folgt aus der Gewährleistung der Privatschulen in Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG, die ihre Schranke lediglich in Art. 7 Abs. 4 Satz 3 und Satz 4 GG findet (Bildungsstandards, Sonderungsverbot nach Besitzverhältnissen, wirtschaftliche und rechtliche Gleichstellung der Lehrkräfte). Demnach dürfen sie insbesondere verlangen, dass die dänische Sprache von Eltern und Schülern erlernt und im Schulalltag gebraucht wird. Als Privatschulen sind sie nicht unmittelbar den Grundrechten der Art.

¹⁹ BVerfGE 33, 303 (336); G. Robbers, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 7 Rn. 31; R. Gröschner, in: Dreier, GG, Art. 7 Rn. 67.

3 Abs. 1, 2 Abs. 1 und 12 Abs. 1 GG unterworfen.

2. Abs. 4 Satz 2 (neu): Finanzierungsklausel

Weiterreichende Rechtsfolgen als aus Satz 1 würden sich aus Satz 2 ergeben. Die Formulierung des Satzes 1 entwickelt lediglich den bisherigen Art. 8 Abs. 4 LV fort und ergänzt ihn um die Bekräftigung der Rechtsposition der Schulen der dänischen Minderheit in der Verfassung und ihre dauerhafte Einrichtungsgarantie. Bisher enthält Art. 8 Abs. 4 LV eine institutionelle Gewährleistung der Schulen nationaler Minderheiten, nicht nur der dänischen Minderheit. Die Antragssteller schlagen mit Satz 2 vor, dass sich die „Finanzierung nach dem Prinzip der Gleichbehandlung mit den öffentlichen Schulen“ richten soll. Diese Formulierung wirft ebenfalls Fragen auf.

a) Rechtsunsicherheit durch den Begriff des „Prinzips der Gleichbehandlung“

Dem schleswig-holsteinischen Verfassungs- und Schulrecht ist ein solcher Rechtsbegriff unbekannt, so dass die Formulierung in besonderem Maße auslegungsbedürftig ist.

aa) Art der zu deckenden Kosten

Fraglich ist bereits, in welchen Bereichen eine finanzielle Gleichbehandlung denkbar ist und erfolgen soll. Das aktuell geltende einfache Recht unterscheidet zunächst zwischen Sachkosten (§ 48 Abs. 1 Satz 2 SchulG) und Personalkosten (§ 36 Abs. 2 SchulG). Personalkosten sind insbesondere die Besoldung und die Gehälter der Beschäftigten, die Kosten der Vertretungen und Versorgungsbezüge; Sachkosten sind nach § 48 Abs. 2 SchulG alle Aufwendungen, die nicht persönliche Kosten nach § 36 SchulG sind, insbesondere die Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Schulgebäude, die Beschaffung von Lernmitteln oder etwa der Bürobedarf der Schule. Zu den Sachkosten gehören auch Bau und Bereitstellung der Gebäude (§ 48 Abs. 1 Nr. 1 SchulG).

bb) Höhe der zu deckenden Kosten

Auch im Hinblick auf die Höhe der zu deckenden Kosten macht ein „Prinzip der Gleichbehandlung“ keine hinreichend belastbaren Vorgaben. Gegenwärtig wird aus der Summe der Sach- und Personalkosten pro Schüler der Schülerkostensatz ermittelt. Nach § 124 Satz 1 SchulG erhält der Träger der Schulen der dänischen Minderheit für jede Schülerin und jeden Schüler unabhängig vom konkreten Bedarf einen

Zuschuss in Höhe von 100 % der öffentlichen Schülerkostensätze. Über diese Zuschüsse hinaus können Zuschüsse zu Bauinvestitionen gewährt werden (§ 124 Satz 4 i.V.m. § 119 Abs. 4 SchulG). Ob die Zuschüsse weiterhin in der bislang gewährten Höhe bestehen bleiben, lässt die Formulierung der Antragssteller dagegen offen. Es wäre durchaus möglich, auf Grundlage der Formulierung die Zuschüsse ihrer Höhe nach zu kürzen. So könnte sich der einfache Gesetzgeber mit vertretbaren Argumenten auf den Standpunkt stellen, das „Prinzip der Gleichbehandlung“ erfordere lediglich, dass die Schulen der dänischen Minderheit der Summe nach über die gleichen Mittel verfügen wie die öffentlichen Schulen. Er könnte daher aufgrund der Klausel die staatliche Finanzierung auf ein Maß reduzieren, das die Finanzierung der Schulen der dänischen Minderheit durch Schulgelder, Spenden und den dänischen Staat lediglich bis zur Summe der Höhe der Mittel der öffentlichen Schulen ergänzt.

b) „Prinzip“ als Einfallstor für eine für die dänische Minderheit nachteilige Abwägung

Ferner ist zu berücksichtigen, dass ein „Prinzip“ ein juristischer Abwägungsgesichtspunkt ist, der hinter andere öffentliche Belange von Verfassungsrang zurücktreten kann. Die Formulierung belässt dem Gesetzgeber erhebliche einfachgesetzliche Ausgestaltungsspielräume, ob er eine finanzielle Gleichbehandlung der dänischen Schulen mit den öffentlichen Schulen überhaupt realisieren will.

Die *positive* Diskriminierung der dänischen Minderheit durch den einfachen Gesetzgeber bedarf – auch wenn dies für politisch wünschenswert erachtet wird – einer erhöhten verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, sobald etwa in Zukunft schulische Einrichtungen einer anderen, besonders durch eine eigene Sprache und Kultur geprägten Bevölkerungsgruppe in Schleswig-Holstein abweichend von der dänischen Minderheit behandelt werden soll²⁰. Eine auf konkrete Rechtsfolgen ausgerichtete Formulierung böte dagegen die Chance, auf Verfassungsebene eine Besserstellung der dänischen Minderheit gegenüber anderen Gruppen hinreichend präzise zu begründen.

3. Abs. 5 (neu): Friesisch

Mit der Formulierung „Das Land gewährleistet, schützt und fördert das Recht der friesischen Volksgruppe auf Friesischunterricht in öffentlichen Schulen“ wird eine institutionelle Gewährleistung der friesischen Sprache im Unterricht der öffentlichen Schulen angestrebt. Als solche richtet die Neufassung eine Verpflichtung an den Staat, das

²⁰ Zur Gleichwertigkeit positiver und negativer Diskriminierung *M. Krugmann*, Das Recht der Minderheiten, 2004, S. 234 ff.; mit Hinweis auf Zuwanderer auf S. 236.

Friesische nicht als Unterrichtssprache, aber als zu erlernende Sprache anzubieten und für ein hinreichendes Angebot zu sorgen. Unter der Formulierung ist der Gesetzgeber von Verfassung wegen gehalten, die Voraussetzungen für das Angebot, den Schutz und die tatsächliche Ermöglichung des Friesischen im Schulunterricht sicherzustellen. Der Gesetzgeber darf den Bestand des vorhandenen Angebots nicht abtragen²¹.

Die Formulierung „Recht“ könnte dafür sprechen, dass ein individuell einklagbares Recht auf Friesischunterricht geschaffen werden soll. Andererseits ordnet der Formulierungsvorschlag das Recht auf Friesischunterricht der friesischen Volksgruppe als Gesamtheit zu. Dies spricht eher dafür, dass kein einklagbares Recht einzelner Personen entstünde, sondern die Formulierung lediglich die dargestellte institutionelle Garantie begründet.

Nicht eindeutig ist unter diesem Gesichtspunkt die vergleichende Heranziehung der Bestimmungen der sächsischen und brandenburgischen Verfassungen (vgl. Begleitmaterial zum Vorschlag der Antragssteller). Gemäß Art. 25 Abs. 3 VerfBB haben die Sorben das Recht auf Vermittlung der sorbischen Sprache in Schulen und Kindertagesstätten. Die Formulierung „Recht“ legt nach Auffassung der Literatur ein subjektiv-öffentliches Recht „besonders nahe“²². Die Frage wurde jedoch bisher nicht entschieden, sondern in einem anderen Zusammenhang vom brandenburgischen Landesverfassungsgericht als uneindeutig und „besonders schwierig“ bezeichnet und daher offen gelassen²³.

Ebenfalls uneindeutig ist die Verfassungslage in Sachsen. Nach Art. 6 Abs. 1 VerfSN gewährleistet das Recht der Sorben auf Pflege und Entwicklung ihrer angestammten Sprache, Kultur und Überlieferung, insbesondere durch Schulen, vorschulische und kulturelle Einrichtungen. Diese Bestimmung ist jedenfalls nicht auf eine individuelle Rügefähigkeit des Rechts des einzelnen Angehörigen der sorbischen Minderheit hin

²¹ Ähnlich zu bundesverfassungsrechtlichen Einrichtungsgarantien im Bereich des Schulrechts etwa BVerfGE 74, 244 (253) – Religionsunterricht; BVerfGE 27, 195 (200); 75, 40 (61) – Privatschulfreiheit. Vgl. umfassend zur Entwicklung der Idee der institutionellen Garantie K. Stern, Staatsrecht III/1, § 68.

²² So für Art. 26 Abs. 3 VerfBB D. Franke/R. Kier, Die Rechte der sorbischen Minderheit, in: H. Simon u.a. (Hrsg.), Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 10 Rn. 5.

²³ Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluss v. 17.08.1995 – 7/94.

konzipiert²⁴. Dies spricht dafür, dass der Verfassungsgeber sich der Problematik bewusst war und Art. 6 Abs. 1 VerfSN von vornherein nicht den Grundrechten zuordnete. Ob er andererseits nur die (verfassungsgerichtliche) Rügefähigkeit dieser Bestimmung ausgeschlossen hat, ist nicht eindeutig.

Auf Grund der vorliegenden Materialien lässt sich keine sichere Aussage treffen, ob die Formulierung „das Recht der friesischen Volksgruppe“ von den Verwaltungsgerichten als subjektiv-öffentliches Recht des einzelnen Angehörigen der friesischen Volksgruppe verstanden werden wird. Es ist letztlich eine politische Entscheidung, Art. 8 Abs. 5 (neu) gerichtlich einklagbare Rechte auf Unterricht in der friesischen Sprache schaffen. Wird dies angestrebt, könnte es sich die Formulierung „Recht auf Friesischunterricht“ anbieten; anderenfalls wäre eine Formulierung wie etwa „Das Land gewährleistet, schützt und fördert die Erteilung von Friesischunterricht in öffentlichen Schulen“ angezeigt.

III. Zur Abstufung des Schutzes nationaler Minderheiten und Volksgruppen

Der Formulierungsvorschlag vertieft die bereits vorhandene Abstufung zwischen den im Land Schleswig-Holstein lebenden Minderheiten, namentlich der nationalen dänischen Minderheit, der Minderheit der Sinti und Roma sowie der friesischen Volksgruppe. Die Abstufung ist bereits in Art. 5 Abs. 2 LV angelegt, der von der dänischen Minderheit als „nationale Minderheit“ spricht, von den Sinti und Roma lediglich als „Minderheit“ und von den Friesen als „Volksgruppe“²⁵. Nunmehr wird die dänische Minderheit hinsichtlich ihrer Rolle im Schulwesen besonders hervorgehoben, die friesische Volksgruppe hinsichtlich der Förderung ihrer Sprache; die Minderheit der Sinti und Roma findet lediglich in Art. 5 Abs. 2 LV Erwähnung.

Damit knüpft der Verfassungsgeber lediglich an vorgefundene Ungleichartigkeiten zwischen den Gruppen an – was ihm gestattet ist, da ihm insoweit eine Einschätzungsprärogative zukommt. So verfügt die dänische Minderheit aus historischen und kulturellen Gründen über eine ausgeprägte Schul- und Sozialinfrastruktur und das Bedürfnis, gerade durch den Schulunterricht Kulturpflege zu betreiben. Dieses Bedürfnis

²⁴ Gemäß Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 VerfSN gehört Art. 6 VerfSN (Gewährleistung des Rechts auf Bewahrung und Förderung der sorbischen Sprache) nicht zu den rügefähigen Grundrechten, vgl. *B. Kunzmann*, in: Baumann-Hasske/ders. (Hrsg.), *Verfassung des Freistaates Sachsen*, 2011, Art. 6 Rn. 8.

²⁵ Die Bundesregierung hat in ihrer Erklärung zum Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 (BGBl. 1997 II, S. 57) auch die Sinti und Roma nationalen Minderheiten zugeordnet.

ist seitens der Sinti und Roma nicht geäußert worden. Die Volksgruppe der Friesen wiederum verfügt über kein eigenes Privatschulsystem, sondern sieht ihre Bedürfnisse durch Pflege ihrer Sprache in den öffentlichen Schulen im Rahmen der jeweils leistbaren Kapazitäten als hinreichend befriedigt an. Dieser „abgestufte Minderheitenschutz“²⁶ greift vorhandene Unterschiede auf und ist zulässig.

IV. Systematischer Hinweis

Es wird angeregt, Art. 8 Abs. 4 LV als eigenen Absatz zu erhalten. Dies stellt einerseits die Allgemeinheit der Regelung der Schulen nationaler Minderheiten durch Art. 8 Abs. 4 LV klar und entspricht dem Ziel der Antragssteller, die besondere Rolle der dänischen Schulen zu betonen.

²⁶ M. Krugmann, Das Recht der Minderheiten, S. 368 f.

Formulierungsvorschlag Art. 8 LV

Artikel 8 Schulwesen

- (1) Es besteht allgemeine Schulpflicht.
- (2) Für die Aufnahme in die weiterführenden Schulen sind außer dem Wunsch der Erziehungsberechtigten nur Begabung und Leistung maßgebend.
- (3) Die öffentlichen Schulen fassen als Gemeinschaftsschulen die Schülerinnen und Schüler ohne Unterschied des Bekenntnisses und der Weltanschauung zusammen.
- (4) Die Erziehungsberechtigten entscheiden, ob ihre Kinder die Schule einer nationalen Minderheit besuchen sollen.
- ²⁷ **(5) Schulen²⁸ der [nationalen] dänischen Minderheit gewährleisten für deren Angehörige²⁹ Schulunterricht im Rahmen der Gesetze³⁰. Ihre Finanzierung durch das Land³¹ erfolgt in einer der Finanzierung der öffentlichen Schulen entsprechenden Höhe.**
- (6) Das Land gewährleistet, schützt und fördert [das Recht³² [der friesischen Volksgruppe] auf] [Alternative: die Erteilung von³³] Friesischunterricht in öffentlichen Schulen.**
- (7) Das Nähere regelt ein Gesetz.

²⁷ Systematische Trennung zwischen Abs. 4 und Abs. 5.

²⁸ Formulierung ohne Artikel „Die“: Klarstellung, dass nicht nur der aktuelle Bestand an Schulen in Trägerschaft des dänischen Schulvereins für Südschleswig e.V. gemeint ist.

²⁹ Vermeidung sowohl einer Dopplung des Begriffs „dänische Minderheit“ als auch einer Neueinführung des Begriffs „dänischer Bevölkerungsteil“.

³⁰ Klarstellung, dass Art. 7 Abs. 4 GG sowie die ihn konkretisierenden Vorschriften des SchulG, insbesondere über die Rechtsaufsicht unberührt bleiben, insbesondere auch, dass die dänische Minderheit die Wahlfreiheit hat, auch öffentliche Schulen zu besuchen.

³¹ Klarstellung, dass eine Gleichstellung hinsichtlich der Höhe der Landeszuschüsse, wie derzeit in § 124 SchulG vorgesehen, erfolgen soll.

³² Eindeutig subjektiv-rechtliche Alternative.

³³ Eindeutig objektiv-rechtliche Alternative.

Für Rückfragen stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Marcus Hahn-Lorber

2. Umlauf WD

3. L 2V zur Auswertung

4. ZdA.



Verfügung

1.

Schleswig-Holsteinischer Landtag • Postfach 7121 • 24171 Kiel

An die
Mitglieder des Sonderausschusses Verfassungsreform

Mein Zeichen: L 207 – 85/18

- im Hause -

Bearbeiter/in:
Dr. Marcus Hahn-Lorber

Telefon (0431) 988-1584
Telefax (0431) 988-1250
marcus.hahn-
lorber@landtag.ltsh.de

Arbeitspapier Nr. 005
- intern -

05.08.2013

Verpflichtung der Landesregierung, Klage vor dem BVerfG zu erheben

Die Fraktion der PIRATEN hat mit der im Einsetzungsbeschluss (vgl. Drs. 18/715) in Bezug genommenen Drs. 18/196 folgende Änderung der Landesverfassung vorgeschlagen:

Artikel 22a Wahrung der Rechte des Landtages

Die Landesregierung ist verpflichtet, beim Bundesverfassungsgericht für das Land Klage zu erheben, wenn der Landtag dies wegen der Verletzung seiner Rechte durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Bundes verlangt.

Der Ausschuss hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, den vorliegenden Formulierungsvorschlag vorab auf rechtliche Bedenken zu untersuchen. Dem kommen wir gerne nach und nehmen zum vorliegenden Vorschlag wie folgt Stellung:

A. Zusammenfassung

Der Vorschlag ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Das Landesverfassungsrecht ist grundsätzlich der richtige Ort, um im Innenverhältnis zwischen Landtag und Landesregierung sicherzustellen, dass die Rechte und Interessen des Landtages im Verhältnis zum Bund besser zur Geltung gebracht werden. Eine Anpassung der Formulierung könnte jedoch zweckmäßig sein (unten B III.).

Es wird darauf hingewiesen, dass der derzeitige Vorschlag die Landesregierung nur hinsichtlich des „Ob“ einer Klageerhebung verpflichten würde. Hinsichtlich des „Wie“ der Klageerhebung und der Einzelheiten der Prozessführung ist eine Bandbreite von Gestaltungsmöglichkeiten denkbar, um die Interessen des Landtags bestmöglich zu wahren.

B. Begründung

I. Hintergrund und gegenwärtige Verfassungslage

Mit Beschluss vom 19. August 2011 – 2 BvG 1/10 – hat das Bundesverfassungsgericht einen Antrag des Landes Schleswig-Holstein, vertreten durch den Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages und den Landtag selbst, in einem Bund-Länder-Streit als unzulässig verworfen. Das BVerfG stellte klar, dass Antragssteller oder Antragsgegner im Bund-Länder-Streitverfahren für ein Land nur die Landesregierung sein kann. Das Verfahren betraf die Verankerung der sog. „Schuldenbremse“ im Grundgesetz (Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 GG). Der Landtag sah durch die Einführung dieser Regelung das Land Schleswig-Holstein in seiner Verfassungsautonomie verletzt.

1. Grundsätzlich keine Parteifähigkeit des Landtages vor dem BVerfG

In den vom Grundgesetz vorgesehenen Verfahrensarten sind die Landesparlamente – mit Ausnahme der Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a, Abs. 2 GG – nicht antrags- und prozessführungsbefugt. Soweit die Länder im Rahmen eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens antragsberechtigt sind, werden sie grundsätzlich durch die Landesregierung vertreten. Das betrifft vor allem Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 (abstrakte Normenkontrolle) und Nr. 3 GG (Bund-Länder-Streitverfahren), subsidiär Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 Var. 1 GG (sonstige Bund-Länder-Streitverfahren). Zu nennen ist schließlich das Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 5, 126 GG (Überprüfung, ob ein Gesetz als Bundesrecht fortgilt), das ebenfalls nur von der Landesregierung in Vertretung des Landes betrieben werden kann

(§ 86 Abs. 1 BVerfGG).

Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG entscheidet das BVerfG bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder, insbesondere bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder und bei der Ausübung der Bundesaufsicht. §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG gestalten das Bund-Länder-Streitverfahren durch das Verfahrensrecht des Bundesverfassungsgerichts aus. Nach § 68 BVerfGG kann für ein Land nur die Landesregierung Antragssteller und Antragsgegner sein. Entsprechende Regelungen enthalten für die Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 4 GG die §§ 71 Abs. 1 Nr. 2, 76 BVerfGG. Das BVerfG hat für § 68 BVerfGG klargestellt, dass das BVerfGG die Vertretungsberechtigung der Landesregierung für ein Land konstitutiv regelt¹. Dies dient dem Zweck, ein widersprüchliches prozessuales Handeln verschiedener Landesverfassungsorgane im Außenverhältnis gegenüber dem Bund und dem BVerfG zu vermeiden². Eine Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten ist unzulässig³. Die Literatur teilt die Auffassung, dass die Landesparlamente oder ihr Präsident demnach – verfassungsrechtlich unbedenklich – nicht ein Land im Rahmen des Bund-Länder-Streits vertreten oder als ihr Prozessstandschafter auftreten können⁴.

2. Kein Anspruch des Landtages gegen die Landesregierung, vor dem BVerfG Klage zu erheben

Einigkeit besteht darüber, dass die Landesparlamente auch durch Entschließung die jeweiligen Landesregierungen auffordern können, vor dem BVerfG Klage zu erheben⁵. Die jeweilige Landesregierung ist jedoch nach derzeitiger Verfassungslage nicht an eine solche Entschließung gebunden. Das zitierte *obiter dictum* des BVerfG, dem Landtag sei es unbenommen, „mit Hilfe einer Organklage (hier Art. 44 Abs. 2 Nr. 1 VerfSH, § 3 Nr. 1, § 35 LVerfGG SH; subsidiär Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG) deren Ver-

¹ BVerfGE 129, 108 (116 f.) = BVerfG, Beschluss vom 19. August 2011 – 2 BvG 1/10 –, Rn. 34 (juris).

² BVerfGE 129, 108 (122) = BVerfG, Beschluss vom 19. August 2011 – 2 BvG 1/10 –, Rn. 55 (juris).

³ So auch für Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGE 4, 157 (162); 21, 52 (53 f.); 68, 346 (349); B. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 93 Rn. 19; J. Rozek, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand 40. EL. 2013, § 76 Rn. 8; A. Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 93 Rn. 120.

⁴ Vgl. nur E. Benda/E. Klein, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 687; H. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand 40. EL. 2013, § 68 Rn. 5; C. Lenz/R. Hansel, BVerfGG, 2013, § 68 Rn. 12; F. Schorkopf, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 68, 69 Rn. 2.

⁵ Im *obiter dictum* BVerfGE 129, 108 (116 f.) = BVerfG, Beschluss vom 19. August 2011 – 2 BvG 1/10 –, Rn. 34 (juris); E. Benda/E. Klein, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 687.

pflichtung zur Antragstellung zu erstreiten“⁶, ist nicht dahingehend zu verstehen, dass eine entsprechende EntschlieÙung des Landtages die Landesregierung bände.

Eine erfolgreiche Organklage des Landtages gegen die Landesregierung gemäß Art. 44 Abs. 2 Nr. 1 LV setzte nämlich jedenfalls die Pflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag voraus, auf eine solche EntschlieÙung hin Klage vor dem BVerfG zu erheben. Eine solche Pflicht besteht nach derzeitiger Verfassungslage jedoch nicht. Sie folgt insbesondere nicht aus Art. 10 Abs. 1 LV. Danach ist der Landtag das oberste Organ der politischen Willensbildung und kontrolliert insbesondere die vollziehende Gewalt. Daraus folgt aber kein umfassender Vorrang des Landtages gegenüber allen anderen Verfassungsorganen, insbesondere nicht die Verbindlichkeit einer EntschlieÙung, die Landesregierung möge vor dem BVerfG Klage erheben⁷.

Eine solche Bindung folgt auch nicht aus dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue zwischen dem Landtag und der Landesregierung. Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue ist anerkannt. Er verpflichtet die Verfassungsorgane zu wechselseitiger Rücksichtnahme⁸. Auf diesen Grundsatz wird auch zur Konkretisierung anderer Verhaltenspflichten von Verfassungsorganen recurriert. Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue dient als Auslegungsprinzip, Missbrauchsschranke und Quelle ungeschriebener Verhaltensrechte und Pflichten⁹, ist dabei jedoch stets abhängig von den positiv-rechtlichen Ausgestaltungen der Beziehungen der Verfassungsorgane zueinander in der Verfassung. Da die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein keine solche konkretisierungsfähige Verpflichtung der Landesregierung enthält, scheidet auch der Grundsatz der Verfassungsorgantreue als Anknüpfungspunkt aus.

3. Problem: Rechtsschutzlücke

Soweit landesverfassungsmäßige Rechte des Landtages durch Maßnahmen des Bundes berührt sind, besteht folglich eine Rechtsschutzlücke.

Gegenwärtig ist eine Reihe von Konstellationen denkbar, in denen ureigene Rechte des Landtages durch Maßnahmen des Bundes berührt sein könnten. Zu nennen ist

⁶ BVerfGE 129, 108 (116 f.).

⁷ So für die ThürVerf ThürVerfGH, Urteil v. 2. Februar 2011 – 20/09 –, Rn. 36 ff. (juris).

⁸ C. Degenhart, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 23. Auflage, 2007, Rn. 707; vgl. auch M. Nolte, in: J. Caspar/W. Ewer/M. Nolte/H.-J. Waack (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein – Kommentar, Kiel 2006, Art. 27 Rn. 8, Art. 28 Rn. 3, Art. 36 Rn. 9 und 14.

⁹ W.-R. Schenke, Die Verfassungsorgantreue, Berlin 1977, S. 41 ff.

vor allem das Budgetrecht des Landtages, wie sich im Fall der Verankerung der „Schuldenbremse“ in Art. 109 Abs. 3 GG durch den Bundesgesetzgeber gezeigt hat. Darüber hinaus ist eine Berührung des Budgetrechts des Landtages durch Maßnahmen und Unterlassungen des Bundes auf dem Gebiet des gesamten Finanzverfassungsrechts denkbar.

Konstellationen, in denen der Bund durch einfaches Gesetz Rechte der Landesparlamente tangiert, sind überdies im Bereich des möglichen Übergriffs auf die Gesetzgebungskompetenzen der Länder gegeben, die von den Landtagen wahrgenommen werden. Für Bundesgesetze im Bereich des Art. 72 Abs. 2 GG, die der „Erforderlichkeitsklausel“ unterliegen, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber im Jahre 1994 ausdrücklich die Instrumente des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG, im Jahr 2006 des Art. 93 Abs. 2 GG eingefügt. Danach sind auch die Landesparlamente befugt, das Bundesverfassungsgericht im Wesentlichen zur Überprüfung der Erforderlichkeit von Bundesgesetzen im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG anzurufen. Der mögliche Übergriff sonstiger Bundesgesetze auf die gesetzgeberischen Spielräume des Landtages durch die Behauptung, ein Gesetz unterfalle der Vorranggesetzgebung des Bundes oder seiner ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 72 Abs. 1, 73 GG), ist von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a, Abs. 2 GG nicht erfasst¹⁰.

Zu erwähnen ist ferner die Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Verwaltungsverfahren. Sofern der Bund hier ein „besonderes Bedürfnis“ geltend macht, das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit der Länder zu regeln (Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG)¹¹, ist gegebenenfalls das Gesetzgebungsrecht der Länder aus Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG berührt, zu dessen Ausübung nach dem Landesverfassungsrecht aller Länder die Landesparlamente berufen sind.

Schließlich besteht ein Rechtsschutzinteresse des Landesparlaments, falls der Bund unter Missachtung des Art. 79 Abs. 3 GG Gesetzgebungskompetenzen auf Kosten der Länder, und damit letztlich der Landtage, auf supranationale Einrichtungen überträgt.

¹⁰ Zum Problemaufriss *M. Hahn-Lorber*, Parallele Gesetzgebungskompetenzen, 2012, S. 50 f.

¹¹ Erfasst ist hier die Umsetzung verfahrensgeprägten Bundesrechts, etwa des Umweltrechts, vgl. *M. Hahn-Lorber*, Parallele Gesetzgebungskompetenzen, 2012, S. 242 ff.

II. Kann der Vorschlag des Art. 22a LV (neu) die Rechtsschutzlücke schließen?

1. Verfassungsmäßigkeit des Formulierungsvorschlages

GG und BVerfGG stehen einer Regelung des Landesverfassungsrecht, nach der die Landesparlamente von der Landesregierung verlangen können, dass diese vor dem BVerfG Klage erhebt, nicht entgegen. Auch das BVerfG enthält sich einer Aussage über das Innenverhältnis zwischen Landesverfassungsorganen. Dies ist ausschließlich Sache des Landesverfassungsrechts. Aus Sicht des BVerfG ist es entscheidend, dass die Länder im Anwendungsbereich der Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 4 GG sowie nach Art. 126 GG i.V.m. § 86 Abs. 1 BVerfGG durch die Landesregierungen vertreten werden, weil dadurch widersprüchliche Verfahrenshandlungen durch unterschiedliche Vertretungsorgane vermieden werden. Dem wird durch die Vertretung durch die Landesregierung im Außenverhältnis hinreichend Rechnung getragen. Wie die Meinungsbildung im Innenverhältnis der Landesorgane untereinander erfolgt, wird durch das GG und das BVerfGG nicht vorgegeben¹². Das Innenverhältnis zwischen den Landesorganen ist nicht Gegenstand der bundesverfassungsgerichtlichen Überprüfung. Auch wenn Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, 3 GG ausdrücklich nur die „Landesregierungen“ als Antragssteller in Bezug nimmt, ist eine Einflussnahme des Landesparlaments durch eine Verpflichtung der Landesregierung, Klage zu erheben, möglich.

Auch vor dem Hintergrund sonstiger übergeordneter verfassungsrechtlicher Grundsätze ist der Vorschlag zulässig. Das BVerfG betont, dass die Länder für die Organisation ihrer Verfassungsräume in den Grenzen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG selbst verantwortlich sind¹³. Hierzu gehören auch die Rechtsverhältnisse zwischen dem Landtag und der Landesregierung, die der Landesverfassungsgeber selbst gestalten darf und muss. Der Vorschlag verstößt nicht gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 GG), da kein Einbruch in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung droht¹⁴. Aus dem Formulierungsvorschlag ergibt sich nur die grundsätzliche Verpflichtung der Landesregierung, Klage zu erhe-

¹² BVerfGE 129, 108 (122) = BVerfG, Beschluss vom 19. August 2011 – 2 BvG 1/10 –, Rn. 55 (juris).

¹³ BVerfGE 106, 310 (333 f.). Grundlegend BVerfGE 36, 342 (360 f.): „Das Eigentümliche des Bundesstaates ist, daß der Gesamtstaat Staatsqualität und daß die Gliedstaaten Staatsqualität besitzen. Das heißt aber, daß sowohl der Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten je ihre eigene, von ihnen selbst bestimmte Verfassung besitzen. ... Die Länder haben im Bundesstaat vielmehr grundsätzlich das Recht, in ihre Verfassung nicht nur Staatsfundamentalnormen aufzunehmen, die das Bundesverfassungsrecht nicht kennt, sondern auch Staatsfundamentalnormen, die mit den entsprechenden Staatsfundamentalnormen der Bundesverfassung nicht übereinstimmen.“

¹⁴ Vgl. BVerfGE 9, 268 (279).

ben („ob“). Das „Wie“ der Klageerhebung wird nicht vorgegeben. Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue würde der Landesregierung allerdings eine ordnungsgemäße Prozessführung abverlangen, die das Interesse des Landtages am Prozess wahrt.

2. Mögliche Ergänzungen des Formulierungsvorschlages

Die Formulierung „Verletzung seiner Rechte“ sollte überdacht werden. Sie legt nahe, dass der Landtag in einem Organstreitverfahren gegen die Landesregierung vor dem Landesverfassungsgericht darlegen müsste, dass eine Rechtsposition des Landtages rechtswidrig betroffen ist. Dies würde jedoch das Hauptsacheverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vorwegnehmen, da das Landesverfassungsgericht inzident prüfen müsste, ob eine Verletzung der Rechte des Landtages wirklich gegeben ist. Erwägenswert könnte deshalb sein, in einer alternativen Formulierung die Finalität des Begehrens des Landtages, zur „Wahrung seiner Rechte“ die Landesregierung zu einer Klage zu verpflichten, in den Vordergrund zu stellen (**vgl. Formulierungsvorschlag am Ende des Papiers**).

Weiter ist überlegenswert, die Formulierung „Rechte“ auf „bundes- und landesverfassungsmäßige Rechte und Interessen“ auszudehnen. Den Landtagen sind gegenüber dem Bund durch das Grundgesetz unmittelbar keine Rechte und Pflichten zugewiesen. Daher könnte die Formulierung „Verletzung seiner Rechte“ ins Leere laufen. Eine spitzfindige Auslegung könnte zu dem Ergebnis gelangen, dass der Landtag unter keinen Umständen gegen die Landesregierung vorgehen könnte, weil eine unmittelbare Rechtsverletzung des Landtages im Außenverhältnis zum Bund stets ausgeschlossen wäre.

Gleichwohl können Landesparlamente aus einer Maßnahme oder Unterlassung des Bundes, wie gezeigt, in ihren landesverfassungsmäßigen Rechten berührt sein, gerade dann, wenn sich aus dem Landesverfassungsrecht Mitwirkungsrechte und Entscheidungskompetenzen des Landtages ergeben. Gegenüber dem Landtag wirken nämlich Bundes- und Landesverfassungsrecht zusammen. Bundesverfassungsrechtlich haben die Länder dem Bund gegenüber einklagbare, verfassungsmäßige Rechte. Landesverfassungsrechtlich ist das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung berührt. Der Landtag hat mitunter jedoch ein Interesse daran, dass seine landesverfassungsmäßigen Rechtspositionen gewahrt bleiben. Um dies klarer darzustellen, wird eine weitere Ergänzung der Formulierung um „bundes- und landesverfassungsmäßige Rechte und Interessen“ angeregt (**vgl. Formulierungsvorschlag am Ende des Papiers**). Ob der Begriff „Interessen“ eingeführt werden soll, ist eine politische

Abwägungsentscheidung. Für den Begriff spricht, dass dem Landtag mittelbar an der Wahrung seiner Rechtsposition gegenüber dem Bund gelegen sein kann. Zweifel an diesem Begriff ergeben sich jedoch daraus, dass er eine gegenüber dem Begriff „bundes- und landesverfassungsmäßige Rechte“ nicht gebotene Ausweitung beinhalten könnte. Der Landtag muss dennoch, auch in einem Organstreitverfahren gegen die Landesregierung, eine Rechtsverletzung behaupten und nicht lediglich ein politisches Interesse vortragen. Dies kann dafür sprechen, auf den Begriff „Interessen“ zu verzichten.

3. Weitergehende Überlegungen zur Durchführung des Klageverfahrens

Hinsichtlich der Modalitäten der Prozessführung (des „Wie“) – dies sind insbesondere die Auswahl des Prozessbevollmächtigten, die Erstellung des Schriftsatzes und die Prozesstaktik – bietet es sich an, das Abstimmungsverfahren zwischen Parlament und Regierung auf unterverfassungsrechtlicher Ebene zu regeln. Zu denken ist an eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung, möglicherweise auch eine Ergänzung des Parlamentsinformationsgesetzes, um den notwendigen Informationsaustausch zwischen Landtag und Landesregierung – und gegebenenfalls die Einflussnahme des Landtages – sicherzustellen. Ferner ist eine Anpassung der Geschäftsordnung des Landtages im Hinblick auf die Willensbildung des Landtages und ggf. Vorbereitung der Klageerhebung innerhalb des Landtages denkbar.

III. Formulierungsvorschlag

Um die Formulierung im Hinblick auf die auf Seite 5 getätigten Überlegungen hin zu präzisieren, könnte der Formulierungsvorschlag wie folgt lauten:

„Die Landesregierung ist verpflichtet, beim Bundesverfassungsgericht für das Land Klage zu erheben, wenn der Landtag dies **zur Wahrung** seiner **[bundes- und landesverfassungsmäßigen]** Rechte **[und Interessen]** durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Bundes verlangt.“

Für Rückfragen stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Marcus Hahn-Lorber

Thema	CDU	SPD	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	FDP	PIRATEN	SSW
Präambel						
Grundrechtskatalog	<div data-bbox="629 695 994 890" style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;"> <p>Arbeitspapier 006 - intern -</p> </div>			<p>1. Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier 2. Prof. Dr. Christoph Brüning</p> <p>Inwieweit ist es sinnvoll, über die konkreten Grundrechte des Grundgesetzes hinaus weitere bzw. weitergehende Grundrechte durch die Landesverfassung zu gewähren?</p>	<p>1. <u>Präsident des Landesverfassungsgerichts</u> 2. <u>Richterverein SH</u> 3. <u>Neue Richtervereinigung SH</u></p> <p>4. <u>Schleswig-Holsteinischer Anwalts- und Notarverband e.V.</u></p> <p>5. <u>Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.</u></p> <p>6. <u>Magistrats Européens pour la Democratie et les Liberté (MEDEL)</u> 7. <u>Unabhängiges Landesdatenschutzzentrum</u> 8. <u>Transparency International</u></p> <p>a) Welchen Mehrwert hätte die Aufnahme eines eigenen Grundrechtskatalogs in die schleswig-holsteinische Landesverfassung gegenüber dem Verweis auf das Grundgesetz? Insbesondere: Sollte ein über das Grundgesetz hinaus gehender Grundrechtsschutz geregelt werden (z.B. Einführung eines ausdrücklichen Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung, auf Schutz informationstechnischer Systeme und auf Informationsfreiheit)?</p>	

Thema	CDU	SPD	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	FDP	PIRATEN	SSW
noch: Grundrechtskatalog					b) Ist die Aufnahme eines eigenen Grundrechtekatalogs in die schleswig-holsteinische Landesverfassung nur zusammen mit der Einführung einer Individualbeschwerde zum Landesverfassungsgericht sinnvoll oder sind beide Schritte unabhängig voneinander denkbar (z.B. Anwendung der Landesgrundrechte in Normenkontrollverfahren, Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes durch das Landesverfassungsgericht)?	
Minderheitenschulwesen						<u>1. Prof. Dr. jur. Stefan Oeter</u> Universität Hamburg <u>2. Prof. Thomas Steensen</u> Universität Flensburg Friesisches Seminar <u>3. Dr. Ludwig Elle</u> Sorbisches Institut Budysin/Bautzen
Verfahrensoptionen vor LVerfG						
Landesverfassungsbeschwerde	<u>1. SH Richterverband</u> <u>2. SH Anwalts- und Notarverband</u>				<u>1. Präsident des Landesverfassungsgerichts</u> <u>2. Richterverband SH</u>	

Thema	CDU	SPD	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	FDP	PIRATEN	SSW
noch: Landesverfassungs- beschwerde	<p><u>3. Prof. Korioth</u></p> <p>Würde die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde beim Landesverfassungsgericht zu einer Ausweitung des Rechtsschutzes der jeweiligen Grundrechtsträger führen, d.h. würde das Rechtsschutzniveau gegenüber dem bestehenden Zustand erhöht?</p> <p>Ist davon auszugehen, dass die jetzige Struktur des Landesverfassungsgerichts, einschließlich der bestehenden Ehrenamtlichkeit der Richterinnen und Richter, beibehalten werden kann, wenn die Erhebung einer Individualverfassungsbeschwerde ermöglicht wird?</p>				<p><u>3. Neue Richtervereinigung SH</u></p> <p><u>4. Schleswig-Holsteinischer Anwalts- und Notarverband e.V.</u></p> <p><u>5. Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.</u></p> <p><u>6. Magistrats Europeans pour la Democratie et les Liberté (MEDEL)</u></p> <p><u>7. Unabhängiges Landesdatenschutzzentrum</u></p> <p><u>8. Transparency International</u></p> <p>Ist davon auszugehen, dass die jetzige Struktur des Landesverfassungsgerichts, einschließlich der bestehenden Ehrenamtlichkeit der Richterinnen und Richter, beibehalten werden kann, wenn die Erhebung einer Individualverfassungsbeschwerde ermöglicht wird?</p>	
Klagerecht Landesrechnungshof	<p><u>1. SH Richterverband</u></p> <p><u>2. SH Anwalts- und Notarverband</u></p> <p><u>3. Prof. Dr. Stefan Korioth, LMU München</u></p> <p>Welche Auswirkungen würde die Einführung eines Klagerechts des Landesrechnungshofes betreffend haushaltsrechtlicher Vorschriften haben?</p>				<p><u>1. Landesrechnungshof</u></p> <p><u>2. Bund der Steuerzahler SH</u></p> <p><u>3. Dr. Hilde Neidhardt, Verwaltungsgericht Karlsruhe, Nördliche Hildapromenade 1, 76133 Karlsruhe</u></p> <p><u>4. Dr. Marcel Wiedmann, Landgericht Köln, Luxemburger Straße 101, 50939 Köln</u></p> <p><u>5. Dr. Maxi Koemm, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht, Prof.-Huber-Platz 2, 80539 München</u></p>	

Thema	CDU	SPD	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	FDP	PIRATEN	SSW
<p>noch: Klagerecht Landesrechnungshof</p>					<p>Würde es der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwendung Öffentlicher Mittel dienen, dem Landesrechnungshof ein Klagerecht gegen Verletzungen der haushaltsrechtlichen Vorgaben der Landesverfassung</p> <p>a) durch den Gesetzgeber (Haushaltsgesetz und Haushaltsplan) oder</p> <p>b) durch andere staatliche Institutionen (Haushaltsführung)</p> <p>Einzuräumen? Im Fall a) kommt etwa eine Antragsbefugnis des Landesrechnungshofs im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle in Betracht.</p>	
<p>Staatsziele</p>				<p>1. <u>Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann</u>, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer</p> <p>2. <u>Professor Dr. Hans-Jürgen Papier</u>, Universität München</p> <p>Inwieweit ist die Aufnahme weiterer Staatszielbestimmungen (z.B. wie in Drs. 18/715 dargestellt) rechtlich dringlich? Lassen sich konkrete Handlungsverpflichtungen für den Landesgesetzgeber hieraus ableiten?</p> <p>Ergibt sich hieraus ein Konflikt mit einem möglichen Ziel der Verschlinkung der Landesverfassung?</p>		
<p>Bekennnis Stärkung Ehrenamt</p>	<p>1. Kommunale Landesverbände</p>					

Thema	CDU	SPD	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	FDP	PIRATEN	SSW
Noch: Bekenntnis Stärkung Ehrenamt	<u>2. Landesfeuerwehrverband Schleswig-Holstein</u> <u>3. Landessportverband Schleswig-Holstein e.V.</u> In welcher Form ist die Aufnahme eines Bekenntnisses zur Stärkung des Ehrenamtes in der Landesverfassung denkbar?					
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Prof. Dr. Christoph Brüning					
Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse	-					
Nachhaltigkeitsverpflichtungen	-					
Generationengerechtigkeit	-					
Stärkung des Parlaments im Europäischen Mehrebenen-system	<u>1. Professor Dr. Hans-Jürgen Papier, Universität München</u> <u>2. Professor Dr. Winfried Kluth, Universität Halle-Wittenberg</u> <u>3. Professor Dr. Matthias Ruffert, Universität Jena</u> <u>4. Professor Dr. Martin Nettekheim, Universität Tübingen;</u>				<u>1. Richterverein SH</u> <u>2. Neue Richtervereinigung SH</u> <u>3. Schleswig-Holsteinischer Anwalts- und Notarverband e.V.</u> <u>4. Republikanischer Anwätinnen- und Anwäteverein e.V.</u> <u>5. Magistrats Europeans pour la Democratie et les Liberté (MEDEL)</u> <u>6. Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie, Philipps-Universität Marburg,</u> Wilhelm-Röpke-Straße 6g, 35032 Marburg <u>7. Forschungsstelle Bürgerbeteiligung, Institut der Bergischen Universität Wuppertal, Dr. Volker Mittendorf, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal</u>	

Thema	CDU	SPD	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	FDP	PIRATEN	SSW
Noch: Stärkung des Parlaments im Europäischen Mehrebenensystem					<p>8. <u>Deutsches Institut für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden (DISUD an der TUD) e.V.</u>, Postfach 320237, 01013 Dresden</p> <p>9. <u>OMNIBUS für Direkte Demokratie.gGmbH</u>, Im Vogelsang 89, 45527 Hattingen</p> <p>10. <u>DirekteDemokratie.com</u>, Stauffacherstrasse 26, Postfach 1569, 8004 Zürich, Schweiz</p> <p>11. <u>Informationsstelle Bürgerbegehren, Dr. Andreas Paust</u>, Zwickauer Str. 5, 44139 Dortmund</p> <p>12. <u>Mehr Demokratie Schleswig-Holstein</u>, Osterstr. 2, 25821 Bredstedt</p> <p>13. <u>Mehr Demokratie e.V.</u>, Haus der Demokratie und Menschenrechte, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin</p> <p>14. <u>Netzwerk Bürgerbeteiligung</u>, c/o Stiftung Mitarbeit, 53111 Bonn</p> <p>15. <u>Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim</u>, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Postfach 1409, 67324 Speyer</p> <p>16. <u>IRI Europe</u>, Postfach 200540, 35017 Marburg</p> <p>17. <u>Transparency International</u></p> <p>18. <u>Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft (IPA)</u></p> <p>19. <u>Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen e.V.</u></p> <p>20. <u>Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung e.V.</u></p>	

Thema	CDU	SPD	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	FDP	PIRATEN	SSW
					Hier wird gebeten, eine Anhörung zu unserem Gesetzentwurf Drucksache 18/196 zur Änderung der Landesverfassung durchzuführen, der konkrete Formulierungsvorschläge dazu enthält.	
Stärkung des Landtags gegenüber der Landesregierung						
Zustimmungserfordernisse zu Staatsverträgen					siehe vor	
Weisungsrecht des Landtags gegenüber Landesregierung						
Verpflichtung der Landesregierung, Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben				<p>1. Prof. Dr. Florian Becker, Universität Kiel</p> <p>2. Deutscher Richterbund</p> <p>- Wäre eine entsprechende landesverfassungsrechtliche Verpflichtung hinsichtlich der grundgesetzlichen Vorgaben bzw. der Vorgaben aus dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz grundsätzlich umsetzbar? Wenn ja, wie könnte eine solche Umsetzung aussehen?</p>	siehe vor	
Plenareretzende Beschlüsse von Parlamentsausschüssen						
Verbesserung der Kooperation mit anderen Bundesländern	<p>1. Professor Dr. Christoph Brüning, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel</p> <p>2. Professor Dr. Fritz W. Scharpf, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung</p>			<p>1. Professor Dr. Friedhelm Hase, Universität Bremen</p> <p>2. Univ.-Prof. Dr. Elke Gurliit, Universität Mainz</p> <p>3. PD Dr. Alexander Windoffer, Universität Potsdam</p>		

Thema	CDU	SPD	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	FDP	PIRATEN	SSW
Noch: Verbesserung der Kooperation mit anderen Bundesländern				<p><u>4. Professor Dr. Christoph Brüning</u>, Christian-Albrechts-Universität</p> <p>Welche verfassungsrechtlichen Voraussetzungen müssten gegeben sein, um eine gemeinsame Landesplanung mit der Freien und Hansestadt Hamburg umzusetzen?</p> <p>Wäre die seit 1963 praktizierte Gemeinsame Landesplanung zwischen Bremen und Niedersachsen hierfür ein Beispiel?</p>		
Grundlagenstaatsverträge						
Einführung intensiver parlamentarischer Zusammenarbeit						
Stärkung unmittelbar demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten			<p><u>1. Mehr Demokratie e.V.</u></p> <p><u>2. Forschungsstelle Bürgerbeteiligung</u></p> <p><u>3. Uni Wuppertal, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung</u></p>			
Obligatorisches Verfassungsreferendum						
Senkung Hürden Volksbegehren, -initiative, -entscheid					<p><u>1. Richterverein SH</u></p> <p><u>2. Neue Richtervereinigung SH</u></p> <p><u>3. Schleswig-Holsteinischer Anwalts- und Notarverband e.V.</u></p> <p><u>4. Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.</u></p> <p><u>5. Magistrats Européens pour la Démocratie et les Liberté (MEDEL)</u></p> <p><u>6. Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie, Philipps-Universität Marburg, Wilhelm-Röpke-Straße 6g, 35032 Marburg</u></p>	

Thema	CDU	SPD	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	FDP	PIRATEN	SSW
<p>noch: Senkung Hürden Volksbegehren, -initiative, -entscheid</p>					<p><u>7. Forschungsstelle Bürgerbeteiligung</u>, Institut der Bergischen Universität Wuppertal, Dr. Volker Mittendorf, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal</p> <p><u>8. Deutsches Institut für Sachunmittelbare Demokratie</u> an der Technischen Universität Dresden, (DISUD an der TUD) e.V., Postfach 320237, 01013 Dresden</p> <p><u>9. OMNIBUS für Direkte Demokratie</u> gGmbH, Im Vogelsang 89, 45527 Hattingen</p> <p><u>10. DirekteDemokratie.com</u>, Stauffacherstrasse 26, Postfach 1569, CH-8004 Zürich</p> <p><u>11. Informationsstelle Bürgerbegehren</u>, Dr. Andreas Paust, Zwickauer Str. 5, 44139 Dortmund</p> <p><u>12. Mehr Demokratie Schleswig- Holstein</u>, Osterstr. 2, 25821 Bredstedt</p> <p><u>13. Mehr Demokratie e.V.</u>, Haus der Demokratie und Menschenrechte, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin</p> <p><u>14. Netzwerk Bürgerbeteiligung</u>, c/o Stiftung Mitarbeit, 53111 Bonn</p> <p><u>15. Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim</u>, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Postfach 1409, 67324 Speyer</p> <p><u>16. IRI Europe</u>, Postfach 200540, 35017 Marburg</p> <p><u>17. Transparency International</u></p> <p><u>18. Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft (IPA)</u></p> <p><u>19. Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen e.V.</u></p> <p><u>20. Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung e.V.</u></p>	

Thema	CDU	SPD	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	FDP	PIRATEN	SSW
					Ferner wird gebeten, in die Anhörung den Vorschlag einzubeziehen, die für eine Volksinitiative nach der Landesverfassung nötigen Unterschriften von derzeit 20.000 auf 5.000 zu senken und auf Zustimmungsquoren zu verzichten.	
Öffentliche Sitzungen des Petitionsausschusses						
Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs, aufgabenadäquate Finanzausstattung	<p><u>1. Kommunale Landesverbände</u> <u>2. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein</u> <u>3. Professor Dr. Hans-Günter Henneke, Universität Osnabrück</u></p> <p>Welche rechtlichen Auswirkungen würden sich aus dem Verzicht auf den Leistungsfähigkeitsvorbehalt aus Art. 49 Abs. 1 der Landesverfassung ergeben?</p> <p>Bestehen rechtliche Inkompatibilitäten zwischen der Abschaffung des Leistungsfähigkeitsvorbehaltes zu anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Landeshaushaltswesen?</p>					
Herausforderungen digitale Gesellschaft			<p><u>1. Buermeyer, c/o LG Berlin</u> <u>2. ULD SH</u></p>			
Budgethoheit des Landtages						
Bedingungen der Veräußerung von Landesvermögen und Landeseinrichtungen			<p><u>1. Mehr Demokratie e.V.</u> <u>2. Prof. Hickel, HB</u> <u>3. Prof. Bull</u> <u>4. Prof. Wollenschläger</u></p>			
Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz			<p><u>1. NRV LV SH</u></p>			

Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover
Juristische Fakultät
Königsworther Platz 1, 30167 Hannover

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Sozialrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht und Verwaltungswissenschaft

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

Sekretariat: Frau Anette Müller

Tel. +49 511 762 8225 / 8226

Mobil: 0173 / 6091454

Fax +49 511 762 8228

Mail: brosius-gersdorf@jura.uni-hannover.de

4. August 2013

Stellungnahme zu den Beratungsgegenständen der Arbeitsgruppen des Sonderausschusses Verfassungsreform (August bis Oktober 2013)

I. Systematische Gewichtung der Regelungsgegenstände unter Beachtung des Einsetzungsbeschlusses

Die Frage, welche der im Einsetzungsbeschluss des Schleswig-Holsteinischen Landtags genannten Gegenstände einer Verfassungsreform

- unabdingbar in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein oder
- besser in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein oder
- besser einfachgesetzlich unterhalb der Ebene der Landesverfassung

zu regeln sind, lässt sich verbindlich erst entscheiden, wenn konkrete Regelungsentwürfe zu den einzelnen Reformgegenständen vorliegen. Generell lässt sich aber sagen, dass in der Verfassung und nicht auf der Ebene des einfachen Landesrechts solche Fragen geregelt werden müssen, die bereits existierende Vorschriften der Landesverfassung abändern (z.B. Modifikationen, Ausnahmeregelungen zu bestehenden Verfassungsbestimmungen). Außerdem kann die Aufnahme solcher Bestimmungen in die Verfassung geboten sein, denen eine besonders hervorgehobene, grundsätzliche Bedeutung für das Land Schleswig-Holstein und seine Einwohner zukommen soll. Schließlich kann die Integration von Regelungen in die Landesverfassung angezeigt sein, die in einem engen sachlich-inhaltlichen Zusammenhang mit anderen Verfassungsbestimmungen stehen. Generell gilt dabei, dass Grundsatzre-

gelungen in die Verfassung gehören, Ausführungs- und Detailregelungen zu Verfassungsbestimmungen dagegen auch dem einfachen Gesetz vorbehalten bleiben können. Soweit zu den im Einsetzungsbeschluss genannten Reformpunkten Regelungen getroffen werden sollen, gilt daher:

1. Präambel

Eine Präambel sollte wegen ihrer Bedeutung als „Verfassungsvorspann“ an den Anfang der Landesverfassung gestellt werden.

2. Grundrechtekatalog

Ein Grundrechtekatalog sollte wegen der Zugehörigkeit der Grundrechte zum materiellen Verfassungsrecht und des Zusammenhangs mit den Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht (s. Art. 44 Verf SH) in die Landesverfassung integriert werden.

3. Aufnahme des Minderheitenschulwesens

Bestimmungen hierzu gehören wegen der bereits existierenden Regelung zum Schulwesen in Art. 8 Verf SH in die Landesverfassung.

4. Aufnahme von Staatszielbestimmungen

Staatszielbestimmungen sollten, wenn sie „besonders grundlegende und allgemeine Belange von zukunftsweisender Gemeinwohlrelevanz“¹ sichern, in die Landesverfassung integriert werden.

5. Stärkung des Parlaments im europäischen Mehrebenensystem

Dieser Themenblock gehört wegen des engen Zusammenhangs mit den Kompetenzen des Landtags (s. Art. 10 ff. Verf SH) in die Landesverfassung.

6. Stärkung unmittelbarer demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes

Die Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums und die Senkung der Hürden für Volksinitiativen kann verschiedene Regelungen der Landesverfassung berühren: Art. 40 (Zustimmung des Volkes zu Verfassungsänderungen); Art. 41 Abs. 1 (Volksinitiativen); Art. 42 (Volksbegehren und Volksentscheid). Die Ermöglichung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses bei öffentlichen Petitionen betrifft Art. 19 Verf SH. Soweit diese Regelungen der Landesverfassung geändert oder er-

¹ Formulierung von *Kahl*, DÖV 2009, 2 (12).

gänzt werden, sind die Fragen der Stärkung unmittelbarer demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes grundsätzlich in der Verfassung selbst zu regeln. Ausführungs- und Detailbestimmungen können ggf. dem einfachen Recht vorbehalten bleiben.

7. Verbesserung der Kooperation mit anderen Bundesländern (Möglichkeit, Grundlagenstaatsverträge abzuschließen; Einführung von Instrumenten für eine intensiviertere parlamentarische Zusammenarbeit)

Die Möglichkeit des Landes Schleswig-Holstein, Grundlagenstaatsverträge abzuschließen, ist bereits derzeit gewährleistet (vgl. Art. 22 Abs. 1, Art. 30 Abs. 2 Verf SH). Die Einführung von Instrumenten für eine intensiviertere parlamentarische Zusammenarbeit sollte wegen des engen Zusammenhangs mit den Kompetenzen des Landtags (s. Art. 10 ff. Verf SH) und ggf. auch mit den Kompetenzen der Landesregierung (s. Art. 26 ff. Verf SH) auf der Ebene der Verfassung erfolgen.

8. Sicherung der Budgethoheit des Landtages / Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz

Ob diese Fragen in der Landesverfassung geregelt werden sollten, hängt davon ab, welche Regelungen konkret getroffen werden sollen. Abstrakt, ohne dass konkrete Regelungsentwürfe vorliegen, lässt sich dies kaum beurteilen. Bei der Aufnahme von Regelungen zur „Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz“ könnten z.B. Fragen des Gewaltenteilungsprinzips (s. Art. 2 Abs. 3 Verf SH) und der Unabhängigkeit der Gerichte (s. Art. 2 Abs. 3, Art. 43 Abs. 1 S. 2 Verf SH) berührt sein, was für eine Regelung auf der Ebene der Landesverfassung spräche.

9. Herausforderungen der digitalen Gesellschaft

Dieser Reformpunkt ist bislang noch zu unbestimmt, um beurteilen zu können, ob sich eine Regelung in der Landesverfassung oder in unterverfassungsrechtlichen Rechtsquellen anbietet.

10. Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs

Regelungen zur „Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs“ könnten wegen des systematischen Zusammenhangs mit Art. 49 Verf SH in die Verfassung gehören. Letztlich lässt sich dies aber auch erst beantworten, wenn die Vorstellungen hierzu konkretisiert sind.

11. Bedingungen für die Veräußerung von Landesvermögen und Landeseinrichtungen

Regelungen hierzu können grundsätzlich im einfachen Recht, z.B. in der LHO, geregelt werden. Wegen der möglichen Berührungspunkte mit dem Haushaltswesen (s. Art. 50 ff. Verf SH) gilt aber auch insoweit, dass sich die Frage erst beantworten lässt, wenn die Regelungsvorstellungen konkretisiert sind.

12. Erweiterung der Verfahrensoptionen vor dem Landesverfassungsgericht, speziell die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde und das Klagerecht des Landesrechnungshofs betreffend haushaltsrechtlicher Vorschriften.

Wegen des Zusammenhangs mit den anderen Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht (s. Art. 44 Verf SH) sollten die Grundsätze einer Landesverfassungsbeschwerde und eines Klagerecht des Landesrechnungshofs in der Landesverfassung bestimmt werden. Detailregelungen können im Landesverfassungsgerichtsgesetz geregelt werden.

II. Grundrechtskatalog

1. Inwieweit ist es sinnvoll, über die konkreten Grundrechte des Grundgesetzes hinaus weitere bzw. weitergehende Grundrechte durch die Landesverfassung zu gewähren?

Gem. Art. 2a Verf SH sind die Grundrechte (und staatsbürgerlichen Rechte) des Grundgesetzes Bestandteil der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, also auch in Schleswig-Holstein unmittelbar geltendes Recht. Die Grundrechte des Grundgesetzes werden in die Landesverfassung inkorporiert, so dass sie als Landesgrundrechte gelten². Insoweit besteht rechtlich kein Unterschied zu der Situation, dass den Grundrechten des Grundgesetzes entsprechende „eigene“ Landesgrundrechte ausdrücklich in die Landesverfassung aufgenommen werden.

Da nicht auf eine bestimmte Fassung des Grundgesetzes Bezug genommen wird, handelt es sich bei Art. 2a Verf SH um einen dynamischen Verweis³. Die Grundrechte des Grundgesetzes gelten in Schleswig-Holstein (also) in der jeweils aktuellen Fassung. Die Inkorporierung der Grundrechte des Grundgesetzes in die Landesver-

² von Coelln, Anwendung von Bundesrecht nach Maßgabe der Landesgrundrechte?, 2001, S. 61.

³ Vgl. von Coelln, Anwendung von Bundesrecht nach Maßgabe der Landesgrundrechte?, 2001, S. 61; bezogen auf einen entsprechenden Verweis in der Niedersächsischen Verfassung Epping, in: Epping/Butzer/Brosius-Gersdorf u.a. (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 3 Rn. 21 m.w.N.

fassung hat zur Folge, dass das Landesverfassungsgericht Landesrecht im Rahmen seiner Kompetenzen auch am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüft, die als Landesgrundrechte gelten.

Neben dem Verweis auf die Grundrechte des Grundgesetzes in Art. 2a Verf SH sieht die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein einzelne „eigene“ Landesgrundrechte vor (s. z.B. Art. 6a, Art. 8 Abs. 4 Verf SH).

a) Die Einführung eines den Grundrechten des Grundgesetzes entsprechenden umfassenden Katalogs an Landesgrundrechten ist rechtlich nicht geboten, aber möglich. Soweit die Grundrechte der Landesverfassung mit den Grundrechten des Grundgesetzes übereinstimmen, wären sie neben dem Grundgesetz anwendbar (Art. 142 GG).

Die Grundrechte des Grundgesetzes gewährleisten einen umfassenden Schutz der individuellen Freiheiten des Einzelnen. Sie gelten auch für die Bürger bzw. Einwohner des Landes Schleswig-Holstein. Die Aufnahme entsprechender „eigener“ Landesgrundrechte in die Landesverfassung brächte daher keinen „materiellen Mehrwert“ für die Bürger. Verfassungspolitisch mag ein *Vorteil* darin bestehen, dass die Grundrechte für die Bürger Schleswig-Holsteins stärker „sichtbar“ würden und größere Identifikationsmöglichkeiten böten. Ein weiterer „Mehrwert“ wäre die Einklagbarkeit der Landesgrundrechte vor dem Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein, wenn korrespondierend zur Einführung eines Grundrechtskatalogs auch eine Individualverfassungsbeschwerde geschaffen würde. *Nachteile* eines eigenen Katalogs an Landesgrundrechten könnte sein, dass bei einer korrespondierenden Individualverfassungsbeschwerde möglicherweise höhere personelle (Richter) und sachliche (Räume) Ressourcen bei dem Landesverfassungsgericht geschaffen werden müssten.

b) Alternativ könnten in die Landesverfassung nur solche Landesgrundrechte aufgenommen werden, die das Grundgesetz nicht vorsieht sind und für deren Gewährleistung in Schleswig-Holstein wegen landestypischer Besonderheiten Bedarf besteht. Hierdurch entstünde für die Bürger ein echter materieller „Mehrwert“; ihre Freiheiten würden in weitergehendem Maße als durch das Grundgesetz geschützt. Dies gilt umso mehr, wenn eine Landesverfassungsbeschwerde eingeführt würde, mittels derer die Bürger bei einer Verletzung der Landesgrundrechte durch die Landesstaatsgewalt Rechtsschutz vor dem Landesverfassungsgericht erlangen könnten.

c) Eine dritte Möglichkeit besteht darin, in die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein solche Landesgrundrechte aufzunehmen, die im Grundgesetz nicht aus-

drücklich vorgesehen sind (z.B. Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung; Grundrecht auf Schutz informationstechnischer Systeme; Rechte des Kindes). Das Grundgesetz gewährleistet diese Grundrechte allerdings auch ohne entsprechende explizite Regelungen implizit. Entsprechende Landesgrundrechte begründeten lediglich den Vorteil einer größeren „Sichtbarkeit“ und Identifikationsmöglichkeit für den Bürger.

Verfassungspolitisch mag von Bedeutung sein, dass die Mehrzahl der anderen Bundesländer in ihren Landesverfassungen einen Katalog an Landesgrundrechten vorsieht (so Bayern, Brandenburg, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Berlin).

Eine Inkorporation der Grundrechte des Grundgesetzes in die Landesverfassung kennen – neben bislang Schleswig-Holstein – die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern. Teilweise gewährleisten die Landesverfassungen daneben einzelne „eigene“ Landesgrundrechte (s. z.B. Art. 2 Abs. 2 Verf BW: „unveräußerliches Menschenrecht auf die Heimat“).

Weder eigene Landesgrundrechte noch einen Verweis auf die Grundrechte des Grundgesetzes kennt die Landesverfassung Hamburgs.

2. Insbesondere: Sollte ein über das Grundgesetz hinausgehender Grundrechtsschutz durch Einführung eines ausdrücklichen Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung, auf Schutz informationstechnischer Systeme und auf Informationsfreiheit geregelt werden?

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG), das Grundrecht auf den Schutz informationstechnischer Systeme (Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG) und das Grundrecht der Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 letzter Halbs. GG) sind durch das Grundgesetz garantiert, wobei die ersten beiden Grundrechte implizit gewährleistet sind und das Grundrecht der Informationsfreiheit explizit geregelt ist. Für die Frage, ob diese Grundrechte auch in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vorgesehen werden sollten, kann auf die Ausführungen unter Ziff. II. 1. a) und c) verwiesen werden.

3. Welchen Mehrwert hätte die Aufnahme eines eigenen Grundrecht kataloges in die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein gegenüber dem Verweis auf das Grundgesetz?

S. hierzu oben Ziffer II. 1.

- 4. Ist die Aufnahme eines eigenen Grundrechtekatalogs in die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein nur zusammen mit der Einführung einer Individualbeschwerde zum Landesverfassungsgericht sinnvoll oder sind beide Schritte unabhängig voneinander denkbar (z.B. Anwendung der Landesgrundrechte in Normenkontrollverfahren, Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes durch das Landesverfassungsgericht)?**

Rechtlich möglich ist die Aufnahme eines Grundrechtekatalogs in die Landesverfassung ohne Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde. Sinnvoll erscheint dies nicht. Zwar würde durch die Einführung von Landesgrundrechten der Prüfungsmaßstab für die bereits bestehenden Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein erweitert (s. Art. 44 Abs. 2 Verf SH). Die Bürger, deren Schutz die Grundrechte dienen, könnten die Landesgrundrechte indes nur mittels einer Individualverfassungsbeschwerde durchsetzen. Hierfür wäre die Überprüfbarkeit der Einhaltung der Landesgrundrechte etwa im Wege einer abstrakten oder konkreten Normenkontrolle kein Ersatz, da der Bürger diese Verfahren nicht von sich aus einleiten kann. Eine Überprüfung der Landesgrundrechte durch das Bundesverfassungsgericht scheidet aus⁴.

III. Minderheitenschulwesen

1. Art. 8 Abs. 4 Verf SH-Entwurf (Schulen der dänischen Minderheit)

Nach der aktuell gültigen Fassung des Art. 8 Abs. 4 Verf. SH entscheiden die Erziehungsberechtigten, ob ihre Kinder die Schule einer nationalen Minderheit besuchen sollen. Hierdurch wird das bereits durch Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistete Recht der Eltern, innerhalb des differenzierten Schulsystems zwischen den zur Verfügung gestellten (öffentlichen und privaten) Schulen zu wählen⁵ und so den Bildungsweg für ihr Kind zu bestimmen⁶, für (Privat-)Schulen einer nationalen Minderheit konkretisiert und ausdrücklich niedergelegt.

Der Formulierungsvorschlag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW zur Neufassung des Art. 8 Abs. 4 Verf SH ist in mehrfacher Hinsicht problematisch.

⁴ BVerfGE 41, 88 (119 f.); 60, 175 (208 f.); *Bethge* in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG, Kommentar, 40. Aufl. 2013, § 90 Rn. 74.

⁵ BVerfGE 34, 165 (184); 45, 400 (415 f.); 59, 360 (379); 96, 288 (306); *Schmitt-Kammler/Thiel*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 7 Rn. 38.

⁶ BVerfGE 34, 165 (184); 59, 360 (379); BVerwGE 5, 153 (157 f.); 5, 164 (165); 18, 40 (42); *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 60.

a) Art. 8 Abs. 4 Satz 1 Verf SH-Entwurf

Nach Art. 8 Abs. 4 Satz 1 Verf SH in der Fassung der Formulierungsvorschlags sind die Schulen der dänischen Minderheit die Regelschulen des dänischen Bevölkerungsteils. Der Regelungsinhalt dieses Satzes ist unklar. Der Begriff „Regelschule“ ist im Schul(verfassungs)recht nicht klar besetzt. Als Rechtsbegriff kennt, soweit ersichtlich, nur das Landesschulgesetz des Bundeslandes Thüringen die Regelschule. Als Regelschule gilt dort die nach der Grundschule von der Mehrheit der Schüler besuchte weiterführende Schule der Klassenstufen 5 bis 10 (vgl. § 6 ThürSchulG). In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird der Begriff der Regelschule inhaltlich unterschiedlich verwendet, etwa als „staatliche“⁷ oder „öffentliche“⁸ Schule im Gegensatz zur Privatschule oder als Gegenstück zu Sonderschulen. Wiederum andere verstehen unter Regelschulen diejenigen Schulen, an denen die Schulpflicht erfüllt werden kann⁹.

Versteht man unter dem Begriff der Regelschule eine *öffentliche Schule* impliziert Art. 8 Abs. 4 Satz 1 Verf SH-Entwurf einen Wechsel der Schulträgerschaft für die Schulen der dänischen Minderheit. Die dänischen Schulen in Schleswig-Holstein sind derzeit allgemeinbildende Schulen in freier Trägerschaft; Träger ist der Dänische Schulverein für Südschleswig (Dansk Skoleforening for Sydslesvig). Sie sind also private Ersatzschulen für bestehende öffentliche Schulen. Auf einen Wechsel der Schulträgerschaft von dem Dänischen Schulverein auf den Staat deutet auch die Begründung des Formulierungsvorschlages hin, wonach „die Festlegung der dänischen Schulen als öffentliche Schulen des dänischen Bevölkerungsteils verankert werden“ soll. Ob eine Regelung dieses Inhalts tatsächlich herbeigeführt werden soll, darf bezweifelt werden. Sie stünde überdies im Widerspruch zu Art. 8 Abs. 4 Satz 2 Verf SH-Entwurf, wonach sich die Finanzierung der Schulen der dänischen Minderheit „nach dem Prinzip der Gleichbehandlung mit den öffentlichen Schulen“ richtet. Dieser Bestimmung bedürfte es nicht, wenn die dänische Schule in staatliche Trägerschaft überführt werden sollte. Art. 8 Abs. 4 Satz 2 Verf SH-Entwurf setzt sachlogisch voraus, dass die Schulen der dänischen Minderheit weiterhin Ersatzschulen in privater Trägerschaft bleiben.

Definiert man den Begriff der Regelschule dagegen als *Schule, an der die Schulpflicht erfüllt wird*, ließe sich Art. 8 Abs. 4 Satz 1 Verf SH-Entwurf so interpretieren, dass die Schulen der dänischen Minderheit die Pflichtschulen für die Kinder dieser

⁷ S. etwa *Schmitt-Kammler/Thiel*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 7 Rn. 30.

⁸ BVerwG NVwZ 1992, 1192; s. auch BVerfGE 27, 195 (207): „öffentliche Regelschule“.

⁹ So *Diederichsen*, Elterliche Erziehung und Schulbildung, FÜR 2012, 202 (203).

Minderheit sind. Hierin läge eine Einschränkung des Schulwahlrechts der Eltern dieser Kinder. Eine solche Einschränkung des Elternrechts wäre nicht nur mit Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG (sowie ggf. mit Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) unvereinbar, der das Recht der Eltern garantiert, zwischen den verschiedenen (öffentlichen und privaten) Schulen zu wählen. Sie stünde auch in einem kaum lösbaren Regelungswiderspruch zu Art. 8 Abs. 4 Satz 3 Verf SH-Entwurf, wonach – in Übereinstimmung mit Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG – die Erziehungsberechtigten entscheiden, ob ihre Kinder die Schule einer nationalen Minderheit besuchen.

Sofern mit Art. 8 Abs. 4 Satz 1 Verf SH-Entwurf eine *institutionelle Garantie* der Schulen der dänischen Minderheit verankert werden soll, ist dies unter zwei Gesichtspunkten problematisch. Zum einen würde eine institutionelle Garantie der Schulen der dänischen Minderheit die Frage aufwerfen, ob dann auch Privatschulen in der Trägerschaft anderer in Schleswig-Holstein lebender Minderheiten unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 iVm Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG) Anspruch auf eine entsprechende institutionelle Garantie hätten.

Zum anderen bedürfen private Schulen, die als Ersatz für eine im Land vorhandene (oder vorgesehene) öffentliche Schule dienen sollen, gem. Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG der Genehmigung des Staates. Die Voraussetzungen, unter denen eine Ersatzschulgenehmigung erteilt wird, sind in Art. 7 Abs. 4 und 5 GG abschließend geregelt. Liegen die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 und 5 GG vor, besteht ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung¹⁰. Diese grundgesetzliche Genehmigungspflicht und die Genehmigungsvoraussetzungen dürfen durch eine institutionelle Garantie der Schulen der dänischen Minderheit nicht umgangen werden. Eine durch Art. 8 Abs. 4 Satz 1 Verf SH-Entwurf begründete institutionelle Garantie der Schulen der dänischen Minderheit wäre daher mit Art. 7 Abs. 4 und 5 GG nur vereinbar, wenn sie nur unter dem Vorbehalt der Einhaltung der in Art. 7 Abs. 4 und 5 GG geregelten Pflicht und Voraussetzungen der Genehmigung privater Ersatzschulen gälte. Unter dieser Bedingung begründete Art. 8 Abs. 4 Satz 1 Verf SH-Entwurf indes keine „echte“, unbedingt geltende institutionelle Garantie der Schulen der dänischen Minderheit, sondern ihm käme lediglich eine deklaratorische, Art. 7 Abs. 4 und 5 GG bekräftigende Funktion zu.

Sofern man Art. 8 Abs. 4 Verf. SH bereits in der geltenden Fassung als institutionelle Garantie verstehen will (so der Wissenschaftliche Dienst in seiner Stellungnahme

¹⁰ BVerwGE 112, 263 (266); *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 129.

vom 31.7.2013, S. 2), was allerdings zweifelhaft erscheint, gälten die vorstehenden Einschränkungen entsprechend.

b) Art. 8 Abs. 4 Satz 2 Verf SH-Entwurf

Art. 8 Abs. 4 Satz 2 Verf SH in der Fassung der Formulierungsvorschlags sieht vor, dass sich die Finanzierung der Schulen der dänischen Minderheit nach dem Prinzip der Gleichbehandlung mit den öffentlichen Schulen richtet. Ungeachtet der bereits benannten Widersprüche zu Art. 8 Abs. 4 Satz 1 Verf SH, ist diese Formulierung unter weiteren Aspekten problematisch.

Wie der Wissenschaftliche Dienst in seiner Stellungnahme vom 31.7.2013, S. 13, dargelegt hat, ist der Begriff „Prinzip“ missverständlich, weil er so ausgelegt werden kann, dass die Förderung der Schulen der dänischen Minderheit einer Abwägung im Einzelfall zugänglich ist.

Darüber hinaus ist unklar, ob durch Art. 8 Abs. 4 Satz 2 Verf SH ein subjektiv-öffentliches Recht der Schulen der dänischen Minderheit auf finanzielle Förderung durch das Land und eine korrespondierende Förderpflicht des Landes begründet werden soll. In diesem Fall ginge Art. 8 Abs. 4 Satz 2 Verf SH über Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts hinaus. Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG begründet zwar ein Fördergebot für den Staat, der verpflichtet ist, private Ersatzschulen zu fördern¹¹. Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG gewährt aber nach der Rechtsprechung keinen subjektiven Anspruch der einzelnen privaten Ersatzschule auf finanzielle Leistungen des Staates. Die Förderpflicht des Staates aktualisiere sich erst zur „Handlungspflicht ... , wenn andernfalls der Bestand des Ersatzschulwesens als Institution evident gefährdet wäre“¹².

Art. 8 Abs. 4 Satz 2 Verf SH geht mit der Formulierung „Gleichbehandlung mit den öffentlichen Schulen“ möglicherweise auch über den Umfang dessen hinaus, was der Staat privaten Schulen nach dem Grundgesetz an finanzieller Förderung gewähren muss. Dem Staat steht bei der Festlegung der Höhe der Förderung privater Ersatzschulen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG folgt nach der höchstrichterlichen Judikatur kein Anspruch auf bestimmte Leistungen in bestimmtem finanziellem Umfang¹³. Der Staat sei nur zur Erbringung eines Beitrags „bis zur Höhe des Existenzmi-

¹¹ BVerfGE 75, 40 (62); 90, 107 (115); 112, 74 (83); BVerwGE 79, 154 (155 f.).

¹² BVerfGE 75, 40 (67); 90, 107 (117); 112, 74 (84); BVerwGE 70, 290 (292); 74, 134 (136); 79, 154 (158) unter Aufgabe seiner früheren Rechtsprechung.

¹³ BVerfGE 75, 40 (66 f.); 90, 107 (116); 112, 74 (84).

nimums der Institution“ verpflichtet¹⁴. Im Übrigen soll die Förderpflicht „von vornherein unter dem Vorbehalt dessen (stehen), was vernünftigerweise von der Gesellschaft erwartet werden kann“¹⁵.

Selbstverständlich steht es dem Landesgesetzgeber frei, die finanzielle Förderung privater Ersatzschulen oberhalb des grundgesetzlich gebotenen Niveaus festzusetzen. Dies gilt umso mehr, als die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Privatschulfinanzierung in der rechtswissenschaftlichen Literatur durchaus kritisch gesehen wird. Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG wird abweichend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein subjektiver Anspruch privater Ersatzschulen auf finanzielle Förderung durch den Staat entnommen¹⁶ und eine Förderpflicht des Staates in der Höhe angenommen, die zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 Satz 2 bis 4 GG erforderlich ist¹⁷.

Sofern Art. 8 Abs. 4 Satz 2 Verf SH eine über Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG – in der Lesart des Bundesverfassungsgerichts – hinausgehende Förderung der Schulen der dänischen Minderheit durch den Staat begründet soll, sollte dies deutlicher hervortreten. In diesem Fall wäre das Land zur Förderung anderer privater Ersatzschulen grundsätzlich in gleichem Maße verpflichtet.

2. Art. 8 Abs. 5 Verf SH-Entwurf (Friesischunterricht)

Nach Art. 8 Abs. 5 Verf SH-Entwurf gewährleistet, schützt und fördert das Land das Recht der friesischen Volksguppe auf Friesischunterricht in öffentlichen Schulen. Ausweislich der Begründung des Formulierungsvorschlags soll hierdurch „der friesische Schulunterricht Verfassungsrang erhalten“. Auf Privatschulen findet Art. 8 Abs. 5 Verf SH-Entwurf keine Anwendung.

Die Einführung von Pflichtschulfächern durch die Landesverfassung ist mit dem Grundgesetz grundsätzlich vereinbar. Insbesondere liegt kein Verstoß gegen Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG vor, wonach der Religionsunterricht in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ordentliches Lehrfach ist. Hierin liegt keine abschließende Regelung der ordentlichen Pflichtfächer in öffentlichen Schulen.

¹⁴ BVerfGE 75, 40 (68).

¹⁵ BVerfGE 75, 40 (68); 90, 107 (116); 112, 74 (84).

¹⁶ *Hufen*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen schulischer Selbstgestaltung, in: FS Vogel, 1998, S. 56; *Tillmanns*, Die Freiheit der Privatschulen nach dem Grundgesetz, 2006, S. 7; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 109.

¹⁷ *Vogel*, RdJB 2005, 255 (256); vgl. auch *Hufen*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen schulischer Selbstgestaltung, in: FS Vogel, 1998, S. 70, 81; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 110.

Dementsprechend sehen auch die Landesverfassungen anderer Bundesländer über den Religionsunterricht hinausgehende Pflichtfächer in den öffentlichen Schulen vor (s. etwa Art. 11 Verf. NRW: „In allen Schulen ist Staatsbürgerkunde Lehrgegenstand und staatsbürgerliche Erziehung verpflichtende Aufgabe.“; Art. 21 Abs. 2 Verf. BW: „In allen Schulen ist Gemeinschaftskunde ordentliches Lehrfach.“).

Die Formulierung „Friesischunterricht in öffentlichen Schulen bringt allerdings nicht in wünschenswerter Deutlichkeit zum Ausdruck, dass Friesisch nicht als Unterrichtssprache in sämtlichen anderen Schulfächern verwendet, sondern als zu erlernende Sprache im Rahmen eines eigenständigen Schulfachs unterrichtet werden soll. Auch die Begründung des Formulierungsvorschlages ist insoweit nicht eindeutig („der friesische Schulunterricht“). Es sollte eine klarere Formulierung gewählt werden, etwa in Anlehnung an Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG: „*Der Friesischunterricht ist in den öffentlichen Schulen ordentliches Lehrfach.*“ Mit dem Begriff „ordentliches Lehrfach“ wäre die Verpflichtung des Staates ausgesprochen, Friesischunterricht als selbstständiges „Unterrichtsfach mit derselben Stellung und Behandlung wie andere ordentliche Lehrfächer“ vorzusehen¹⁸. Der Friesischunterricht wäre im Hinblick auf die personellen und sachlich-organisatorischen Lehrbedingungen mit anderen Pflichtfächern gleich zu behandeln¹⁹.

Die Formulierung „Das Land gewährleistet, schützt und fördert“ könnte als Finanzierungsverpflichtung des Landes für den Friesischunterricht gedeutet werden, was die Übernahme der Kosten für die Lehrer, Räume, Lehrmaterialien implizieren könnte. Sofern eine solche Finanzierungsverpflichtung des Landes nicht gewollt ist, sondern Art. 8 Abs. 5 Verf SH-Entwurf lediglich eine Aufgaben- und Organisationsnorm begründen soll, die das Land verpflichtet, Friesischunterricht in den öffentlichen Schulen als ordentliches Lehrfach vorzusehen²⁰, sollte die Formulierung des Art. 8 Abs. 5 Verf SH-Entwurf geändert werden. Würde anstelle der in Art. 8 Abs. 5 Verf SH-Entwurf vorgesehenen Formulierung der Satz „*Der Friesischunterricht ist in den öffentlichen Schulen ordentliches Lehrfach.*“ gewählt, ließe dies die Finanzierungsverpflichtung des Landes für den Friesischunterricht offen. In Betracht käme eine ausschließliche Finanzierungsverpflichtung des Landes oder der begünstigten friesischen Volksgruppe oder eine gemeinsame Kostentragungspflicht beider²¹. Über die

¹⁸ Vgl. bezogen auf den Religionsunterricht gem. Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG BVerfGE 74, 244 (251).

¹⁹ Vgl. BVerfGE 42, 346 (348 f.); näher *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 94.

²⁰ Vgl. zu dem entsprechenden Aufgaben- und Organisationsgehalt des Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 87.

²¹ Vgl. zu der entsprechenden – und umstrittenen – Frage beim Religionsunterricht im Rahmen des Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rn. 94.

Zuschlüsselung und Verteilung der Finanzierungslast für den Friesischunterricht sollte in jedem Fall Klarheit bestehen und dies in Art. 8 Abs. 5 Verf SH entsprechend geregelt werden.

Die Formulierung „das *Recht* der friesischen Volksgruppe auf Friesischunterricht“ legt die Deutung als (einklagbares) subjektives Recht dieser Volksgruppe bzw. der ihr angehörenden Eltern und Schüler auf Friesischunterricht in öffentlichen Schulen nahe. Dieser Punkt sollte in Art. 8 Abs. 5 Verf SH und ggf. in der Begründung klargestellt werden.

Schließlich wirft die Beschränkung des Rechts auf Friesischunterricht in Art. 8 Abs. 5 Verf SH auf die „friesische Volksgruppe“ die Frage auf, ob darin eine Diskriminierung anderer Bevölkerungsteile liegt, und dies in doppelter Hinsicht. Zum einen könnte es geboten oder zumindest politisch ratsam sein, den Friesischunterricht für sämtliche Schüler zu öffnen, die an dem Unterricht teilnehmen wollen. Zum anderen können mit Blick auf den grundgesetzlich umfassend garantierten Minderheitenschutz (s. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) auch andere in Schleswig-Holstein lebende Minderheiten (z.B. die dänische Minderheit, deutsche Sinti und Roma) berechtigt sein, die Einrichtung eines entsprechenden Unterrichtsfach zu fordern. Dies gilt umso mehr, als nach Art. 5 Abs. 2 Verf SH neben der friesischen Volksgruppe auch die nationale dänische Minderheit und die Minderheit der deutschen Sinti und Roma Anspruch auf Schutz und Förderung haben. Ob bei der nationalen dänischen Minderheit und der Minderheit der deutschen Sinti und Roma ein entsprechendes Bedürfnis nach Sprach- und Kulturpflege in den öffentlichen Schulen besteht und ob ein solches Bedürfnis ggf. bereits durch Vorhaltung eigener Privatschulen befriedigt ist, kann hier nicht beurteilt werden.

IV. Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde

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

Wenn eine Individualverfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht eigenständig neben einer Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht (s. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) bestünde, erhöhte dies den Rechtsschutz für den Bürger. Anstelle einer erhielte er zwei Möglichkeiten des Rechtsschutzes gegen Grundrechtsverletzungen. Eine landesrechtliche Regelung, die die Erhebung einer

Landesverfassungsbeschwerde zwingend vor Erhebung der Bundesverfassungsbeschwerde vorsähe, die Bundesverfassungsbeschwerde also als subsidiär gegenüber der Landesverfassungsbeschwerde ausgestaltete, wäre unzulässig (s. § 90 Abs. 3 BVerfGG)²².

2. Kann die jetzige Struktur des Landesverfassungsgerichts, einschließlich der bestehenden Ehrenamtlichkeit der Richterinnen und Richter, beibehalten werden, wenn die Erhebung einer Individualverfassungsbeschwerde ermöglicht wird?

In den Bundesländern, in denen es eine Individualverfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht gibt, ist die Tätigkeit der Richter am Landesverfassungsgericht in der Regel ehrenamtlich gegen Zahlung einer (Aufwands-)Entschädigung²³. In Brandenburg besteht die Möglichkeit, bis zu vier Richter für die Dauer ihrer Amtszeit zu hauptamtlichen Verfassungsrichtern zu ernennen, wenn der Geschäftsanfall es erfordert²⁴.

Die Anzahl der Richter an den Landesverfassungsgerichten in Bundesländern mit Individualverfassungsbeschwerde variiert. In Rheinland-Pfalz hat der Verfassungsgerichtshof neun ordentliche Mitglieder und ebenso viele Stellvertreter²⁵. Der Hessische Staatsgerichtshof besteht aus elf Mitgliedern²⁶. Der Sächsische Verfassungsgerichtshof setzt sich aus neun Mitgliedern zusammen, von denen fünf nebenamtlich tätige Berufsrichter sein müssen; die übrigen Richter sind ehrenamtlich tätig²⁷.

Mit Blick auf diese Rechtslage in den anderen Bundesländern dürfte die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde die Ehrenamtlichkeit der Landesverfassungsrichter in Schleswig-Holstein nicht infrage stellen. Dass eventuell höhere (personelle und sachliche) Ressourcen anfallen, wurde bereits gesagt.

V. Aufnahme weiterer Staatsziele

Erwogen wird die Aufnahme von Staatszielbestimmungen in die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, etwa ein „Bekenntnis“ zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, zur Stärkung des Ehrenamtes, zur Herstellung gleichwertiger Le-

²² Näher *Bethge* in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG, Kommentar, 40. Aufl. 2013, § 90 Rn. 427.

²³ S. etwa § 14 StGHG Hessen; § 10 VGHG Rheinland-Pfalz.

²⁴ § 9 Abs. 3 VerfGBbg.

²⁵ Art. 134 Abs. 2 Verfassung Rheinland-Pfalz.

²⁶ Art. 130 Abs. 1 S. 1 Verfassung Hessen.

²⁷ Art. 81 Abs. 2 Sächsische Verfassung, § 5 Abs. 2 Sächsisches VerfGHG.

bensverhältnisse im Landesgebiet und zur Generationengerechtigkeit sowie die Aufnahme einer Nachhaltigkeitsverpflichtung.

1. Inwieweit ist die Aufnahme weiterer Staatszielbestimmungen (wie im Einsetzungsbeschluss dargestellt) rechtlich dringlich?

Die Aufnahme der genannten Staatszielbestimmungen ist aus meiner Sicht nicht rechtlich dringlich. Von der Regelung einiger Staatszielbestimmungen ist im Gegenteil abzuraten. Dies gilt in jedem Fall für eine Staatszielbestimmung „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Landesgebiet“. Mit dieser Staatszielbestimmung würde keinesfalls Selbstverständliches wiedergegeben²⁸. Ein Gebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sieht das Grundgesetz nach überwiegender Ansicht bislang nicht vor²⁹. Die Verantwortung des Staates für die künftigen Generationen erwähnt Art. 20a GG (nur) im Kontext des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere. Ein (hierüber hinausgehendes) allgemeines Nachhaltigkeitsgebot kennt das Grundgesetz nicht³⁰. Von einer Staatszielbestimmung „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Landesgebiet“ ist vor dem Hintergrund des fortschreitenden demografischen Wandels dringend abzuraten, da sich gleichwertige Lebensverhältnisse in Flächenländern wie Schleswig-Holstein schon heute nicht mehr gewährleisten lassen. Ähnliches gilt für die Aufnahme einer Staatszielbestimmung der Generationengerechtigkeit.

Ob eine generelle Nachhaltigkeitsverpflichtung als Staatszielbestimmung verankert werden soll, sollte sorgsam geprüft werden³¹. Angesichts der Weite des Begriffs der Nachhaltigkeit erscheint einerseits der rechtliche Vorteil einer entsprechenden Staatszielbestimmung zweifelhaft. Sofern konkrete Nachhaltigkeitspflichten begründet würden, könnten hiermit andererseits umfangreiche Prüfungs-, Evaluierungs-, Darlegungs- und Begründungspflichten der gesamten Landesstaatsgewalt verbunden sein, etwa im Hinblick auf die Demografiefestigkeit staatlicher Verwaltungsmaßnahmen und Gesetze sowie deren Vereinbarkeit mit dem Schutz jüngerer Generationen.

Die Aufnahme eines Bekenntnisses zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und zur Stärkung des Ehrenamtes ist dagegen rechtlich unbedenklich. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Übernahme von Ehrenämtern können aber auch ohne entsprechende Staatszielbestimmungen verstärkt bzw. gefördert werden.

²⁸ Anderer Ansicht *Schmidt-Jortzig*, Stellungnahme vom 17.7.2013, S. 5.

²⁹ Statt vieler *Hebeler*, ZG 2006, 301 ff.

³⁰ Eingehend *Kahl*, DÖV 2009, 2 (2 f.).

³¹ Hierzu bezogen auf das Grundgesetz eingehend und befürwortend *Kahl*, DÖV 2009, 2 ff.

Die Normierung entsprechender „Bekanntnisse“ bliebe wohl rechtlich ohnehin hinter der rechtlichen Qualität einer Staatszielbestimmung zurück.

2. Lassen sich aus Staatszielbestimmungen konkrete Handlungsverpflichtungen für den Landesgesetzgeber ableiten?

Die Frage, ob sich aus Staatszielbestimmungen konkrete Handlungspflichten für den Landesgesetzgeber – oder weitergehend für die gesamte Landesstaatsgewalt – ableiten lassen, lässt sich nicht pauschal beantworten. Problematisch ist bereits, dass eine allgemein anerkannte Definition, was unter einer Staatszielbestimmung zu verstehen ist, bislang nicht existiert. Lehnt man sich an den Definitionsvorschlag der Sachverständigenkommission »Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge« aus dem Jahr 1983 an, sind Staatszielbestimmungen „Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften“³². Demgemäß handelt es sich bei der Verfassungsnormkategorie „Staatszielbestimmung“ um die Statuierung von Staatsaufgaben, denen in der Regel kein subjektiv-rechtlicher Gehalt zukommt³³. Sie gehen damit deutlich über bloße Programmsätze hinaus³⁴.

Als Staatsaufgabennormen verpflichten Staatszielbestimmungen den Staat zum Tätigwerden. Der Staat ist verpflichtet, auf die Verwirklichung der Staatsziele hinzuwirken. Das „Ob“ der Zielverfolgung steht ihm nicht frei, allein das „Wie“, also die Wahl der Mittel, ist ihm grundsätzlich anheim gegeben³⁵. Verpflichtet sind dabei neben der Gesetzgebung grundsätzlich auch die Exekutive und die Judikative. Namentlich die Verwaltung muss Staatszielbestimmungen etwa bei der Ausübung von Ermessen und der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe berücksichtigen³⁶.

Zum Teil wird in der Literatur weitergehend vertreten, dass der Verstoß gegen eine objektiv-rechtliche Staatszielbestimmung über das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) auch von dem Einzelnen vor den Gerichten rügefähig ist³⁷. Auf der Grundlage dieser Auffassung können Staatszielbestimmungen

³² Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Bericht der Sachverständigenkommission »Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge«, 1983, Rn. 7.

³³ Vgl. *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Vorb. Rn. 81.

³⁴ *Scholz*, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Stand: 67. EL 2013, Art. 20a Rn. 35; *Kahl*, DÖV 2009, 2 (8) m.w.N.; *Murswiek*, NVwZ 1996, 222 (223).

³⁵ Vgl. *Murswiek*, NVwZ 1996, 222 (223).

³⁶ Vgl. bezogen auf den Umweltschutz *Murswiek*, NVwZ 1996, 222 (229).

³⁷ *Kahl*, JZ 2010, 668 (670); *Grothmann*, ZfBR Beil. 2010, 100 (108).

in der Landesverfassung das durch die Landesgrundrechte gewährleistete Schutzniveau weiter erhöhen, sofern eine Landesverfassungsbeschwerde eingeführt wird.

Gegebenenfalls kommen Staatszielbestimmungen darüber hinaus als verfassungsimmanente Grundrechtsschranken zur Anwendung³⁸, was von dem Inhalt und der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Staatszielbestimmung abhängt.

3. Ergibt sich hieraus ein Konflikt mit einem möglichen Ziel der Verschlan- kung der Landesverfassung?

Ein Konflikt mit einem möglichen Ziel der Verschlan-
kung der Landesverfassung kann sich aus der Aufnahme jeder weiteren Verfassungsbestimmung ergeben. Insoweit gilt für Staatszielbestimmungen nichts anderes als für andere neu in die Landesverfassung aufzunehmende Regelungen.

4. In welcher Form ist die Aufnahme eines Bekenntnisses zur Stärkung des Ehrenamtes in der Landesverfassung denkbar?

Die Stärkung des Ehrenamtes in der Landesverfassung ist als Staatszielbestimmung und/oder als konkrete Förderpflicht des Staates denkbar. Alternativ – vor allem, wenn an der Form des „Bekenntnisses“ festgehalten werden soll, was der rechtlichen Qualität nach hinter einer Staatszielbestimmung zurückbliebe – kommt eine Erwähnung in einer Präambel der Landesverfassung in Betracht.

VI. Verpflichtung der Landesregierung, vor dem Bundesverfassungsgericht „Klage“ zu erheben

Eine landesrechtliche Verpflichtung der Landesregierung, auf „Verlangen“ des Landtags ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht einzuleiten, ist nur umsetzbar, wenn sie mit den Vorgaben des Grundgesetzes und des BVerfGG im Einklang steht. Ob dies der Fall ist, ist bislang soweit ersichtlich nicht geklärt.

Eine Verpflichtung der Landesregierung, ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht einzuleiten, kommt von vornherein nur in den Fällen in Betracht, in denen das Grundgesetz (und konkretisierend das BVerfGG) die Landesregierung als Antragstellerin vorsieht. Dies ist gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Organstreitverfahren der Fall, soweit die Landesregierung durch das Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet ist. Unter derselben Voraussetzung ist der Landtag im Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG antragsbefugt. Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG ist die Landes-

³⁸ Murswiek, NVwZ 1996, 222 (230), BVerwG, NJW 1995, 2648.

regierung in Verfahren der abstrakten Normenkontrolle antragsberechtigt. In Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG können sowohl die Landesregierung als auch der Landtag bei Meinungsverschiedenheiten, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG entspricht, eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeiführen. In Bund-Länder-Streitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG ist für das Land die Landesregierung antragsberechtigt (§ 68 BVerfGG). In anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern, zwischen verschiedenen Ländern oder innerhalb eines Landes (s. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG) ist die Landesregierung antragsberechtigt; bei Streitigkeiten innerhalb eines Landes ist auch der Landtag antragsbefugt, soweit er durch den Streitgegenstand in seinen Rechten oder Zuständigkeiten unmittelbar berührt ist (§ 71 BVerfGG). Ferner sind die Landesregierung und der Landtag in Verfahren nach Art. 93 Abs. 2 GG antragsberechtigt.

In Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, in denen auch der Landtag antragsbefugt ist (Organstreitverfahren gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG; Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG; öffentlich-rechtliche Streitigkeiten innerhalb eines Landes gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG; Verfahren nach Art. 93 Abs. 2 GG), scheidet eine Verpflichtung der Landesregierung, auf Verlangen des Landtags ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht einzuleiten, wohl aus. Die parallele Antragstellerschaft von Landesregierung und Landtag dürfte insoweit nicht nur eine formelle Trennung der Antragstellerschaft mit sich bringen, sondern auch materiell erfordern, dass die Frage der Verfahrenseinleitung und der Prozessführung von der Landesregierung und dem Landtag jeweils eigenständig und voneinander unabhängig beurteilt wird. Dies gilt umso mehr, wenn Verfahren Streitigkeiten zwischen der Landesregierung und dem Landtag betreffen. Der Landtag ist insoweit auch bereits ausreichend durch seine eigene Antragsbefugnis geschützt.

Etwas anderes könnte in Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht gelten, in denen nur die Landesregierung, nicht hingegen der Landtag antragsberechtigt ist (abstrakte Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG; Bund-Länder-Streitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG; öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern oder zwischen verschiedenen Ländern gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG). Fest steht, dass Art. 93 Abs. 1 GG eine *formelle* Erstreckung des Kreises der Antragsberechtigten über die jeweils genannten Antragsberechtigten hinaus – etwa auf den Landtag – verbietet. Art. 93 GG „regelt die Vertretungsberechtigung konstitutiv“ und schließt eine Antragsberechtigung anderer Organe – auch im Wege der Prozessstandschaft – aus³⁹. „Etwasigen Regelungen auf Landesebene, die

³⁹ S. nur BVerfGE 129, 108 (115, 118 f., 122 f.); weitere Nachweise bei Wissenschaftlicher Dienst, Stellungnahme vom 31.7.2013, S. 3.

eine anderweitige Vertretung des Landes vorsehen, käme für das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht mangels Gesetzgebungsbefugnis der Länder keine Bedeutung zu.⁴⁰

Ob Art. 93 Abs. 1 GG darüber hinaus auch einen *materiellen* Gehalt dergestalt aufweist, dass die Beschränkung der Antragsberechtigung auf die Landesregierung implizit eine Bindung der Landesregierung an den Willen des Landtags hinsichtlich der Frage der Verfahrenseinleitung und der Prozessführung ausschließt, ist – soweit ersichtlich – nicht geklärt. Gegen eine Deutung des Art. 93 Abs. 1 GG als Verbot einer landesrechtlichen Bindung der Landesregierung an den Willen des Landtags hinsichtlich der Verfahrenseinleitung und Prozessführung spricht auf den ersten Blick, dass das Grundgesetz die Binnenbeziehungen zwischen den (Verfassungs-)Organen eines Bundeslandes grundsätzlich unberührt lässt. Zudem sieht das Bundesverfassungsgericht bezogen auf das Bund-Länder-Streitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG den Sinn der Beschränkung der Antragsberechtigung auf die Landesregierung darin, dass sie „der Vermeidung ... widersprüchlicher Prozesshandlungen“ diene und die „Konkurrenz von Anträgen unterschiedlicher Organe“ sowie „widersprüchliches prozessuales Handeln“ ausschließe⁴¹. Dass die Beschränkung der Antragsberechtigung der Landesregierung einen von den anderen Landesorganen unantastbaren Eigenbereich der Verfahrenseinleitung und -führung gewährleisten soll, hat das Bundesverfassungsgericht nicht erwähnt.

Für die Unzulässigkeit einer landesrechtlichen Regelung zur „Erzwingung“ eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht sprechen aber der Wortlaut und die Systematik des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 GG. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG setzt „Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel“ über die Vereinbarkeit von Bundes- oder Landesrecht mit dem Grundgesetz bzw. von Landesrecht mit sonstigem Bundesrecht „auf Antrag einer Landesregierung“ voraus. Dies legt nahe, dass die Landesregierung selbst Zweifel an der Gültigkeit der Rechtsnorm haben bzw. hierüber im Streit sein muss. Das Gleiche gilt für das Bund-Länder-Streitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, das „Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder“ erfordert, wobei die Antragsberechtigung der Bundes- und der Landesregierung (§ 68 BVerfGG) darauf hindeutet, dass die Meinungsverschiedenheit zwischen der Bundes- und der Landesregierung bestehen muss. Entsprechendes gilt für andere öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern oder zwischen verschiedenen Ländern (s. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG), in denen nur die Bun-

⁴⁰ BVerfGE 129, 108 (124).

⁴¹ BVerfGE 129, 108 (117, 122).

des- und die Landesregierung (§ 71 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG) bzw. die Landesregierungen (§ 71 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG) antragsberechtigt sind.

Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG spricht überdies die Systematik der Norm dafür, dass eine landesrechtliche Bindung der Landesregierung an den Willen des Landtags ausgeschlossen ist. Neben der Bundesregierung und der Landesregierung sind auch ein Viertel der Mitglieder des Bundestages antragsberechtigt. Die parallele Antragstellerschaft von Landesregierung und einem Viertel des Bundestags legt einen bewussten Ausschluss nicht nur der Antragstellerschaft, sondern auch der materiellen Einflussnahme des Landtags auf das Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht nahe.

Eine Verpflichtung der Landesregierung, auf Verlangen des Landtags ein Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, 3 oder 4 GG vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben, dürfte außerdem den durch des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG iVm Art. 20 Abs. 2 und 3 GG s. auch (s. Art. 2 Abs. 3 Verf SH) als unantastbar gewährleisteten Kernbereich des Gewaltenteilungsprinzip verletzen. Dem Kernbereich des Gewaltenteilungsprinzips wird man die Befugnis der Regierung zuordnen müssen, die von ihr zu verantwortenden Entscheidungen grundsätzlich autonom und unabhängig von Weisungen anderer Verfassungsorgane zu treffen. Eine Verpflichtung der Landesregierung, auf Verlangen des Landtages ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht einzuleiten, führte dazu, dass die Landesregierung zu einem solchen Verfahren gegen ihre Überzeugung gezwungen wäre. Sie müsste ein Verfahren auch dann anstrengen, wenn sie überzeugt wäre, dass Bundes- oder Landesrecht nicht gegen das Grundgesetz verstößt (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) oder dass der Bund keine verfassungsrechtlichen Rechte und Pflichten des Landes verletzt hat (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG). Sie müsste sich den Willen des Landtags zu eigen machen und den Prozess in seinem Interesse gegen die eigene Überzeugung führen. Eine solche „Indienstnahme“ der Landesregierung dürfte sich mit dem Gewaltenteilungsprinzip des Grundgesetzes kaum vertragen. Diese Frage müsste zumindest gründlich geprüft werden.

Verfassungspolitisch erscheint namentlich die Beschränkung der Antragsberechtigung im Rahmen des abstrakten Normenkontrollverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG auf die Bundesregierung, die Landesregierung und ein Viertel der Mitglieder des Bundestages allerdings verfehlt. Es gibt keinen sachlichen Grund, weshalb neben einer Landesregierung und einem Viertel des Bundestags nicht auch ein Landtag antragsberechtigt sein soll. Insofern empfiehlt es sich, auf eine Änderung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG durch den Bundestag und den Bundesrat hinzuwirken.

VII. Klagerecht des Landesrechnungshofes betreffend haushaltsrechtliche Vorschriften

Zu der Einführung des Klagerechtes des Landesrechnungshofes betreffend haushaltsrechtliche Vorschriften wird separat Stellung genommen.

gez. Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

Arbeitspapier 008

Schliesky, Utz: Das Recht auf gute Verwaltung, Kiel, 2006, Schriftenreihe der IHK Schleswig-Holstein zum öffentlichen Wirtschaftsrecht, Band 1, 36 S.
ISBN: 978-3-9811166-0-1

**Der Landesbeauftragte
für Menschen mit Behinderung
bei dem Präsidenten des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung • Postfach 7121 • 24171 Kiel

Sonderausschuss zur Reform der Landesverfassung
Der Ausschussvorsitzende

- Landtagspräsident Schlie -

Arbeitspapier 009
- intern -

**Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:**

**Mein Zeichen: LB 1/LBP
Meine Nachricht vom:**

Bearbeiter: Mitzloff/Küllsen

**Telefon (0431) 988 1624
Telefax (0431) 530 0416 24**

dirk.mitzloff@landtag.ltsh.de

Datum 26. Juli 2013

Reform der Landesverfassung

Sehr geehrter Herr Schlie,

nachdem der Sonderausschuss zur Reform der Landesverfassung eingerichtet wurde, rufen Sie auf, Vorschläge für die Reform zu unterbreiten. Der Landesbeauftragte möchte sich an der Reform beteiligen und den Ausschuss auf folgendes hinweisen.

- Der Artikel 8 Absatz 2 zum Schulwesen, sollte den Begriff der Inklusion beinhalten, da nicht nur der Wunsch der Erziehungsberechtigten und die Begabung maßgebend für die Aufnahme an einer weiterführenden Schule sind. Darüber hinaus entstehen soziale und intellektuelle Kompetenzen durch das gemeinsame Lernen aller Schüler.
Der Landesbeauftragte bezieht sich hier auf Ausführungen in der UN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderung. „Bei der Verwirklichung dieses Rechts (auf Bildung, Anm. d. Verf.) stellen die Vertragsstaaten sicher, dass Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden; Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben;“ Art. 24 Abs. 2 a, b BRK

- Die gesamte Reform der Landesverfassung sollte unter den Aspekten der Partizipation und Barrierefreiheit sowie den Maßgaben der Behindertenrechtskonvention berücksichtigt werden.

Gerne begleitet Sie das Team des Landesbeauftragten unterstützend im gesamten Prozess bei der Umsetzung der Reform und steht Ihnen für weitere Fragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'U. Hase', written in a cursive style.

Prof. Dr. Ulrich Hase

Arbeitspapier 010

Laubinger, Hans-Werner: Art. 41 GRCh (Recht auf gute Verwaltung) und der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis im Lichte des deutschen Verwaltungsrechts, in: Veith Mede/Ulrich Ramsauer/Margrit Seckelmann (Hrsg.), Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans-Peter Bull, Duncker & Humblot, Berlin, 2011, S. 659 - 682
ISBN: 978-3-4281344-8-9

Herrn
Klaus Schlie, MdL
Vorsitzender des
Sonderausschusses
Verfassungsreform

- im Hause -

Dr. Heiner Garg

Parlamentarischer Geschäftsführer

*FDP-Fraktion im
Schleswig-Holsteinischen Landtag
Landeshaus, 24171 Kiel
Postfach 7121
Telefon: 0431/9881482
Telefax: 0431/9881496
E-Mail: heiner.garg@fdp.ltsh.de
Internet: www.fdp-fraktion-sh.de*



20.08.2013

Vorschlag für eine Präambel der Landesverfassung

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

nachfolgend übersende ich Ihnen den Vorschlag der FDP-Landtagsfraktion für eine Formulierung einer Präambel der Landesverfassung:

„Ausgehend von dem Willen, Freiheit und Frieden zu stärken und die Achtung der Menschenwürde in Staat und Gesellschaft zu sichern, und in dem Bestreben, die Zusammenarbeit der norddeutschen Länder sowie die Partnerschaft der Regionen an Nord- und Ostsee und im vereinten Europa zu vertiefen, haben die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger sich kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt diese Verfassung gegeben“.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Heiner Garg



CDU-LANDTAGSFRAKTION LANDESHAUS 24105 KIEL

An den Vorsitzenden
des Sonderausschusses „Verfassungsreform“
Herrn Landtagspräsident Klaus Schlie

im Hause

Schleswig-Holsteinischer Landtag
CDU-Landtagsfraktion

Volker Dornquast

Landeshaus · 24105 Kiel
☎ 0431 – 988-1400 / -1467
Fax 0431 – 988-1404
E-Mail: mail@volker-dornquast.de

Kiel, 20. August 2013

Entwurf einer Präambel

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Einführung einer Präambel in die Landesverfassung schlägt die CDU-Landtagsfraktion folgende Formulierung vor:

*Die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger haben sich in Verantwortung vor Gott und den Menschen kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt,
in dem Willen die Menschenrechte, den Frieden, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Freiheit, Toleranz und Solidarität auf Dauer zu sichern und weiter zu stärken,
in dem Gedenken an die eigene Geschichte,
entschlossen, das Bundesland Schleswig-Holstein als lebendiges Glied der Bundesrepublik Deutschland in einem sich einigenden Europa zu gestalten,
mit dem Ziel die kulturelle und die sprachliche Vielfalt im Land zu fördern
und verbunden mit dem Bekenntnis zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit
diese Verfassung gegeben.*

Mit freundlichen Grüßen

Volker Dornquast

S:\Allgemein\Dornquast\Briefe\13-08-16 - Schlie Prämbel Landesverfassung.doc



Piratenfraktion • Postfach 7121 • 24171 Kiel

Herrn
Klaus Schlie, MdL
Vorsitzender des Sonderausschusses
Verfassungsreform

- im Hause -

Piratenfraktion im
Schleswig-Holsteinischen Landtag

Patrick Breyer
Mitglied des Landtages
Tel.: 04 31 – 988 1638

Geschäftsstelle:
Tel.: 04 31 – 9 88 1337
Fax: 04 31 – 988 1602

Besucheradresse:
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Postadresse:
Postfach 7121
24171 Kiel

Email: buerop@patrick-breyer.de

23. August 2013

Entwurf einer Präambel zur Landesverfassung

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Einführung einer Präambel in die Landesverfassung
schlage ich folgende Formulierung vor:

*„Unter Bekräftigung seines [tiefen Glaubens an die]
[Bekennnisses zu den] unverletzlichen und unveräußerlichen
Menschenrechte[n] als Grundlage jeder menschlichen
Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt,*

in dem Gedenken an die eigene Geschichte,

*in dem Willen, die kulturelle und sprachliche Vielfalt in unserem
Land zu bewahren,*

*als eigenständige Region in einem vereinten Europa und
verlässlicher Partner an Nord- und Ostsee*

*und als Land, das sich der grenzüberschreitenden
Zusammenarbeit verpflichtet fühlt,*

*gibt sich das Land Schleswig-Holstein durch seinen Landtag
diese Verfassung.“*



Begründung

Zum ersten Absatz:

Wie auch im Grundgesetz (Artikel 1 Absatz 2) sollen die Menschenrechte als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt anerkannt und genannt werden.

Zum letzten Absatz:

Wesensmerkmal einer demokratisch legitimierten Verfassung ist nach verbreiteter Ansicht deren Annahme durch Volksabstimmung oder durch eine als solche unmittelbar gewählte verfassungsgebende Versammlung (vgl. [Möller, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die Schranken der Verfassungsrevision](#) m.w.N.). Dass das Grundgesetz diese Voraussetzungen nicht erfüllt, wird vielfach als „Geburtsfehler“ angesehen (Fliegau, LKV 1993, 181). Gegenüber der Gemeinsamen Verfassungskommission haben sich bei einer Enthaltung dementsprechend sieben von neun Sachverständigen für ein Verfassungsreferendum ausgesprochen (a.a.O.).

Vor diesem Hintergrund sollte nach dem Vorbild anderer Landesverfassungen auch die neue Schleswig-Holsteinische Verfassung durch die Bürgerinnen und Bürger des Landes selbst angenommen werden. Solange noch keine Verständigung hierauf erfolgt ist und eine Entscheidung alleine durch den Landtag im Raum steht, darf der Wortlaut der Präambel nicht den Eindruck erwecken, dass die Bürgerinnen und Bürger selbst entschieden hätten. Entsprechend der Präambel zur Verfassung Hamburgs kann stattdessen formuliert werden, dass sich das Land Schleswig-Holstein durch seinen Landtag die Verfassung gegeben habe.

Mit freundlichen Grüßen

Patrick Breyer

Mitglied des Landtages

Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts |
Brockdorff-Rantau-Straße 13 | 24837 Schleswig

Dr. Bernhard Flor
Präsident des
Schleswig-Holsteinischen
Landesverfassungsgerichts

Präsident
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Vorab per E-Mail
Verfassungsreform@landtag-ltsh.de

Arbeitspapier 014
- intern -

27. August 2013

Stellungnahme zu der unter dem 12. August 2013 unterbreiteten Fragestellung des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ des Schleswig-Holsteinischen Landtages zur Erweiterung der Verfahrensoptionen vor dem Landesverfassungsgericht durch die Möglichkeit der Landesverfassungsbeschwerde

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde würde zu einer signifikanten Mehrbelastung des Landesverfassungsgerichts führen, dessen Struktur einschließlich der bestehenden Ehrenamtlichkeit der Richterinnen und Richter aber nicht grundsätzlich verändern. Es müsste allerdings mit einem erhöhten Anfall von Reisekosten und – dem Grunde wie der Höhe nach - Aufwandsentschädigungen sowie den Kosten gerechnet werden, die mit einer dann notwendigen Erweiterung des Kreises der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einhergehen würde.

Die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde würde das von dem Landesverfassungsgericht zu bearbeitende Fallaufkommen deutlich erhöhen. Die einzig insoweit vorliegende Schätzung von Dr. Dr. Backmann¹ geht von jährlich 20 – 60 zusätzlichen Verfahren aus.

Das tatsächliche Fallaufkommens wird im Falle der Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde entscheidend durch die einfachgesetzlich zu regelnde konkrete Ausgestaltung des Rechtsbehelfs bestimmt werden.

¹ Dr. Dr. Backmann, Schleswig-Holsteinische Verfassungsbeschwerde, SchIHA 2008, S. 72 ff.

Hier wurde in Baden-Württemberg mit dem dort zum 01.04.2013 wirksam gewordenen Gesetz zur Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde ein interessanter Weg gegangen:

Zum einen wurde in § 55 I des Gesetzes über den Staatsgerichtshof in der seit dem 01.04.2013 geltenden Fassung eine faktische Subsidiarität dergestalt normiert, dass eine Landesverfassungsbeschwerde unzulässig ist oder wird, wenn wegen des gleichen Sachverhaltes das Bundesverfassungsgericht angerufen wird.

Zum anderen eröffnet § 58 III der genannten Norm dem Gericht die Möglichkeit, in eigener Zuständigkeit aus drei Richterinnen und Richtern bestehende Kammern zu bilden, die über die Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde als unzulässig oder offensichtlich unbegründet entscheiden können.

Gegenstand einer Landesverfassungsbeschwerde können grundsätzlich auch Entscheidungen der Gerichte des Landes sein; es wird zu erwägen sein, ob zur Meidung einer übermäßigen Belastung des Landesverfassungsgerichts diese Hoheitsakte von dem Anwendungsbereich einer Landesverfassungsbeschwerde ausgenommen werden. Ebenso könnte erwogen werden, die Landesverfassungsbeschwerde auf die Rüge der Verletzung der überschießenden Landesgrundrechte zu begrenzen.

Dr. Bernhard Flor

Dr. Bernhard Flor



Piratenfraktion • Düsternbrooker Weg 70 • 24105 Kiel

Vorsitzender des Sonderausschusses
Verfassungsreform

Dr. Patrick Breyer
Mitglied des Landtags
Mitglied der Piratenfraktion
Postfach 7121
24171 Kiel
Tel.: 04 31 - 9 88 16 31
Fax: 04 31 - 530 04 16 31
[buero \(at\) patrick-breyer.de](mailto:buero(at)patrick-breyer.de)
www.piratenfraktion-sh.de

Kiel, 17. Oktober 2013

Formulierungsvorschlag Informationszugang

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

vor dem Hintergrund des Ergebnisses der Besprechung meines Vorschlags zur Aufnahme der Grundsätze von Transparenz und Informationszugang in die Landesverfassung unterbreite ich folgenden geänderten Formulierungsvorschlag (Änderungen hervorgehoben):

Artikel 9a

Informationszugang

Öffentliche Stellen gewähren jeder Person Zugang zu Dokumenten und sonstigen amtlichen Informationen. Der Informationszugang kann durch Gesetz zum Schutz überwiegender privater oder öffentlicher Interessen beschränkt werden.

Die neue Formulierung verdeutlicht, dass Grenzen des Informationszugangs einfachgesetzlich ausgestaltet werden.

Mit freundlichem Gruß,

Patrick Breyer

Mitglied des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Goethe-Universität Frankfurt am Main
Postfach 11 19 32, D-60054 Frankfurt am Main

**Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A.
(Harvard)**

Fachbereich Rechtswissenschaft
Institut für öffentliches Recht

Telefon +49 (0 69) 7 98 - 3 42 85
Telefax +49 (0 69) 7 98 - 3 45 13
E-Mail Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de
Sekretariat.Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de
www.jura.uni-frankfurt.de/sacksofsky/

Datum: 13. September 2013

Schleswig-Holsteinischer
Landtag
– Landtagsverwaltung –

**Arbeitspapier 016
- intern -**

Kurze schriftliche Stellungnahme zum Thema Schulwesen

Abg. Harms hat mich gebeten, meine in der Sitzung des Sonderausschusses vom 9.9.2013 mündlich vorgetragene Vorschläge im Hinblick auf das Schulwesen für die Arbeitsgruppensitzung am 16.9. kurz schriftlich zusammenzufassen. Dieser Bitte komme ich gern nach.

I. Formulierungsvorschlag

1. Minderheitenschulwesen

Ich schlage vor, die Verfassung in Art. 8 Abs. 4 und 5 zu ergänzen. Der bisherige Abs. 4 bleibt als Abs. 4 Satz 1 bestehen. Abs. 5 wird Abs. 6. Art. 8 Abs. 4 (ab Satz 2) und Abs. 5 (neu) schlage ich vor, folgendermaßen zu fassen:

„(IV) Die Schulen der dänischen Minderheit dienen als Regelschulen für die Angehörigen dieser Minderheit. Ihre Finanzierung durch das Land

erfolgt in einer der Finanzierung der öffentlichen Schulen entsprechenden Höhe.

(V) Das Land gewährleistet die Erteilung von Friesischunterricht für die Angehörigen der friesischen Volksgruppe in öffentlichen Schulen (als ordentliches Lehrfach). Über die Teilnahme am Friesischunterricht entscheiden allein die Erziehungsberechtigten.“

2. Inklusion

Um die Forderung nach Inklusion aufzunehmen, schlage ich vor, Art. 8 Abs. 3 zu ergänzen, statt – wie vorgeschlagen – Abs. 2.

Denkbar wäre etwa als Abs. 3 Satz 2:

„(III Satz 2) Sie sind getragen vom Grundsatz der Inklusion von Menschen mit Behinderung.“

II. Zur Begründung

Die Begründung betrifft allein Formulierungsfragen und setzt sich daher vor allem mit anderen Entwürfen auseinander.

1. Schulen der dänischen Minderheit (Abs. 4)

Nach meiner Auffassung bringt die Formulierung „**Regelschule**“ zum Ausdruck, dass die Schulen der dänischen Minderheit einen besonderen Charakter gegenüber anderen Privatschulen aufweisen. Durch die Verwendung dieses Begriffs wird deutlich, dass der Staat in ganz anderer Weise in Verantwortung für diese Schulen steht als bei Privatschulen, bei deren Förderung der Staat möglicherweise einen sehr viel größeren Spielraum hat (dies wäre gerade entgegen der Stellungnahme von Prof. Brosius-Gersdorf der Vorteil). Dass dieser Begriff dem schleswig-holsteinischen Schulrecht weitgehend unbekannt ist, halte ich nicht für schädlich, da Verfassungen selbstverständlich neue Begriffe prägen können (insofern schließe ich mich der Stellungnahme von Prof. Oeter an). Der Begriff der Regelschule verlangt auch nicht zwingend einen Wechsel des Schulträgers.

Gegenüber der in **LT-Drucks. 18/1529** vorgeschlagenen Fassung plädiere ich für drei **Änderungen**

- der Begriff des „**dänischen Bevölkerungsteils**“ ist zu vermeiden, da er unklar ist und verwirrend.
- Für die **Finanzierungsfrage** schließe ich mich der Stellungnahme des wissenschaftlichen Dienstes an. Die vom wissenschaftlichen Dienst vorgeschlagene Formulierung ist deutlich präziser und trägt dem politischen Anliegen vollumfänglich Rechnung.
- Nach meiner Auffassung sollte der bisherige Abs. 4, also das **Recht der Erziehungsberechtigten** über den Schulbesuch zu entscheiden, Satz 1 des neuen Abs. 4 werden. Das freie Wahlrecht der Erziehungsberechtigten nicht in einem eigenen Absatz zu regeln, wie in der Fassung des wissenschaftlichen Dienstes vorgeschlagen, macht den systematischen engen Zusammenhang deutlicher (Abs. 4 neu regelt das gesamte Schulwesen hinsichtlich der dänischen Minderheit). Die Stellung als Satz 1 (statt als Satz 3 wie in der LT-Drucks.) macht umso deutlicher, dass Wahlfreiheit und nicht Zwang das prägende Prinzip ist, wie die Formulierung („Regelschule für die Angehörigen der Minderheit“) sonst isoliert betrachtet möglicherweise ausgelegt werden könnte.

2. Friesischunterricht (Abs. 5)

- Die Formulierung „**schützt und fördert**“ scheint mir angesichts von „gewährleistet“ entbehrlich. Nach meiner Auffassung ist „gewährleistet“ umfassend zu verstehen; mehr geht nicht. Worin sollte ein zusätzliches „Schützen“ und „Fördern“ bestehen?
- Vermieden werden sollte eine Formulierung des Friesischunterrichts als „**Recht der friesischen Volksgruppe**“, da der Träger dieses Rechts nicht als Gruppe konstituiert und daher unklar ist.
- Gegenüber der Formulierung des Wissenschaftlichen Dienstes sollte m.E. unbedingt klargestellt werden, dass Friesischunterricht **nicht** als Lehrfach an **allen** öffentlichen Schulen angeboten werden muss, sondern allein an den Orten, wo auch Angehörige der friesischen Volksgruppe leben. Wenn man das politisch anders will, kann man diesen Teil natürlich entfallen lassen.
- Auch bei der Teilnahme am Friesischunterricht sollte es auf die **freie Wahl** der Erziehungsberechtigten ankommen. Damit ist nicht nur klargestellt, dass es

der Wahl des Einzelnen überlassen bleibt, ob er oder sie sich der friesischen Volksgruppe zugehörig fühlt, sondern es ist darüber hinaus geklärt, dass auch Kinder, die nicht der friesischen Volksgruppe angehören, am Friesischunterricht teilnehmen können.

3. Inklusion

Eine Aufnahme des Gedankens der Inklusion von Menschen mit Behinderung scheint mir angesichts der neuen völkerrechtlichen Verpflichtungen und der großen Rückständigkeit, die Deutschland in diesem Bereich prägt, wünschenswert. Da Abs. 3 allgemeine Aussagen über den Charakter der Schule trifft, während Abs. 2 nur weiterführende Schulen zum Gegenstand hat, ist es sinnvoller, Inklusion, die ja nicht nur weiterführende Schulen betrifft, an dieser Stelle einzuführen.

gez. Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A. (Harvard)

Arbeitspapier 017 - intern -

Landesrechtliche Anwendungsbereiche des Gedankens der Inklusion von Menschen mit Behinderungen

Der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen hat angeregt, die gesamte Reform der Landesverfassung solle die Aspekte „der Partizipation und Barrierefreiheit sowie die Maßgaben der Behindertenrechtskonvention“ berücksichtigen (Umdruck 18/1613). Die Mitglieder des Ausschusses haben um eine Stellungnahme gebeten, welche landesrechtliche Regelungsbereiche von einer Umsetzung dieser Grundgedanken möglicherweise betroffen sind.

Zweck der Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, im Folgenden BRK) vom 13. Juli 2006¹ ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern (Art. 1 Abs. 1 BRK). Einer der tragenden Grundsätze der BRK ist die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft (Art. 3 Buchst. c) BRK). Die Konvention, die neben der Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen auch weitreichende Schutz- und Fördermaßnahmen vorsieht (Art. 4 BRK), ist als ratifiziertes Völkerrecht bereits jetzt als Bundesrecht für das Land Schleswig-Holstein verbindlich. Enthalten sind insbesondere die folgenden, landesrechtlich relevanten Verpflichtungen hinsichtlich der Zugänglichkeit von Einrichtungen („Barrierefreiheit“, Art. 9 BRK), des Zugangs zur Justiz (Art. 13 BRK), der Sicherstellung persönlicher Mobilität (Art. 20 BRK), des Zugangs zu amtlichen Informationen (Art. 21 BRK), der Achtung der Privatsphäre (Art. 22 BRK), der Bildung (Art. 24 BRK), der Teilhabe am öffentlichen Leben (Art. 29 BRK) und der Teilhabe am öffentlichen Leben, Kultur und Sport (Art. 30 BRK).

Gegenwärtig enthalten folgende, hier beispielhaft aufgeführte Landesgesetze und Staatsverträge der Länder einschlägige Regelungen zur Umsetzung dieser Vorgaben:

- Grundlegende Regelungen enthält das **Landesbehindertengleichstellungs-**

¹ BGBl. 2008 II, S. 1411.

gesetz (LBGG)². Ziel des Gesetzes ist die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung sowie gleichwertige Lebensbedingungen und Chancengleichheit für Menschen mit Behinderung herzustellen, ihnen die gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen (§ 1 Abs. 1 LBGG). Durch das Gesetz wird die deutsche Gebärdensprache als eigenständige Sprache anerkannt (§ 10 Abs. 1 LBGG). Es verpflichtet Träger der öffentlichen Verwaltung, Neu-, Um- und Erweiterungsbauten barrierefrei zu gestalten (§ 11 Abs. 1 LBGG). Der Grundsatz der Barrierefreiheit gilt auch für die Informationstechnik der öffentlichen Verwaltung (§ 12 LBGG). Träger der öffentlichen Verwaltung haben in ihrem nach außen gerichteten Handeln Behinderungen von Menschen zu berücksichtigen (§ 13 LBGG).

- § 3 der **Landesbauordnung (LBO)** enthält den Grundsatz des barrierefreien Bauens. Diesen formt § 52 LBO weiter aus. § 52 LBO verpflichtet Bauherren, ähnlich den Bauordnungen aller übrigen Länder, zum barrierefreien Bauen (eine barrierefreie Wohnung in Mehrfamilienhäusern, Barrierefreiheit öffentlich zugänglicher Gebäude).
- § 3 Abs. 2 des **Rundfunkstaatsvertrags** verpflichtet die Veranstalter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, im Rahmen ihrer technischen und finanziellen Möglichkeiten barrierefreie Angebote vermehrt aufzunehmen.
- § 4 Abs. 11 des **Schulgesetzes** verpflichtet die Schule, zur Erreichung der Bildungs- und Erziehungsziele Schülerinnen und Schüler mit Behinderung besonders zu unterstützen. Das Ziel einer inklusiven Beschulung steht dabei im Vordergrund. Eine entsprechende Bestimmung enthält § 4 Abs. 4 **KiTaG**.
- Das Gesetz zur Stärkung von Selbstbestimmung und Schutz von Menschen mit Pflegebedarf oder Behinderung (**Selbstbestimmungsstärkungsgesetz - SbStG**) vom 17. Juli 2009 bezweckt – unter anderem – die Wahrung und Förderung der Selbständigkeit, des Schutzes der Würde und Privatheit und die Sicherung einer Qualität des Wohnens volljähriger Personen mit Pflegebedarf und Behinderung (§ 1 SbStG). Das Gesetz nimmt – unter anderem – die Leitvorstellungen des **Art. 5a LV** auf und setzt diese einfachrechtlich um³. Art. 5a LV verpflichtet das Land zum Schutz der Rechte und Interessen pflegebedürft-

² Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein (Landesbehindertengleichstellungsgesetz - LBGG) vom 16. Dezember 2002.

³ Vgl. Regierungsbegründung, Drs. 16/2290, S. 2 f.

tiger Menschen und fördert eine Versorgung, die allen Pflegebedürftigen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Nicht auf Verfassungsebene erfasst sind insoweit jedoch Menschen mit Behinderungen im Sinne der Behindertenrechtskonvention. Ein entsprechender Vorschlag eines Art. 5a Abs. 2 LV (Drucksache 16/354 (neu)) hat sich in den Beratungen nicht durchsetzen können.

- Die **Wahlordnungen** (§ 34 Abs. 1 Landeswahlordnung, § 35 Abs. 1 Gemeinde- und Kreiswahlordnung) verpflichtet die Gemeinden zur Mitteilung, welche Wahlräume barrierefrei sind, um mobilitätsbeeinträchtigten Wahlberechtigten die Teilnahme an der Wahl zu erleichtern.

Der Bund⁴ und einige Bundesländer⁵ haben Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK vorgelegt. Nach Auskunft des Sozialministeriums befindet sich die Erstellung eines entsprechenden Plans für das Land Schleswig-Holstein in Vorbereitung. Aus den Aktionsplänen geht jeweils hervor, welche Regelungsbereiche im Licht der BRK angepasst und weiterentwickelt werden sollen. Für die Bundesländer folgt die Notwendigkeit entsprechender Anpassungsschritte unmittelbar aus den durch die BRK begründeten Verpflichtungen. Eine Aufnahme des Gedankens der Inklusion in die Landesverfassung würde diese, im Rang einfachen Bundesrechts bestehenden, Verpflichtungen lediglich nachzeichnen.

Die – hier nicht abschließend darstellbaren – Gegenstände einer möglichen Weiterentwicklung des Inklusionsgedankens im Landesrecht lassen sich am Beispiel des Aktionsplanes der nordrhein-westfälischen Landesregierung⁶ veranschaulichen:

- Überprüfung des **Landesbehindertengleichstellungsgesetzes** auf Konformität mit der UN-BRK, vor allem im Hinblick auf die Begriffe der „Behinderung“ (bspw. § 1 Abs. 1 LBGG SH) und der „Benachteiligung“ (bspw. § 1 Abs. 2 LBGG SH)⁷;

⁴ Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft – Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, abrufbar unter http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a740-nationaler-aktionsplan-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile.

Zum Nationalen Aktionsplan gibt *B. Schulte*, Behindertenrecht [BR] 2012, 34 (34-36), einen guten Überblick über die große Bandbreite der vom Bund durch Gesetz zu regelnden Lebensbereiche im Zusammenhang mit der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.

⁵ Für einen Überblick über die Aktionspläne der Bundesländer <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/monitoring-stelle/monitoring/aktions-und-massnahmenplaene.html>.

⁶ Aktionsplan der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention vom 3. Juli 2012, abrufbar unter http://www.mais.nrw.de/08_PDF/003/121115_endfassung_nrw-inklusive.pdf (Aktionsplan NRW).

⁷ Aktionsplan NRW, S. 60.

-
- Überprüfung der **Landesbauordnung** auf ihre Konformität mit der BRK, insbesondere im Hinblick auf Ausnahmetatbestände zum barrierefreien Bauen; Erweiterung der Barrierefreiheit in öffentlichen Gebäuden auf alle Teile des Gebäudes, nicht lediglich auf den allgemein zugänglichen Bereich (Foyer einer allgemeinbildenden Schule); Erwägung weiterer Regelungsfelder für Barrierefreiheit im Baurecht⁸;
 - Kommunikationshilfen im Bereich des Verwaltungsverfahrens, etwa: Leichte Sprache/Brailleschrift, bestimmte Hilfsmittel für eine barrierefreie Kommunikation; barrierefreie Dokumente, barrierefreie Informationstechnik⁹;
 - Umsetzung des Ziels der inklusiven Bildung durch die Weiterentwicklung des **Schulgesetzes** und begleitender landesrechtlicher Vorschriften¹⁰;
 - Überprüfung des **Rechts der Heilberufe**, inwieweit die Belange von Menschen mit Behinderungen Berücksichtigung finden (etwa beim Betrieb einer Arztpraxis oder einer Apotheke)¹¹;
 - Überprüfung des Pflegerechts¹²;
 - Überprüfung zahlreicher landesrechtlich zu regelnder **Ausbildungs- und Prüfungsordnungen** auf die Barrierefreiheit des Prüfungsablaufs (Zulassung unterstützender Begleitpersonen, audiovisueller und sonstiger technischer Hilfsmittel, Schreibverlängerung)¹³;
 - Überprüfung des Wohn- und Teilhabegesetzes NRW (thematisch ähnlich dem **Selbstbestimmungsstärkungsgesetz SH**)¹⁴;
 - Weiterentwicklung des **Kindertagesstättenrechts**¹⁵;
 - Weiterentwicklung des **Wohnraumförderungsrechts**¹⁶;

⁸ Aktionsplan NRW, S. 65.

⁹ Aktionsplan NRW, S. 62 ff.

¹⁰ Aktionsplan NRW, S. 66.

¹¹ Aktionsplan NRW, S. 67.

¹² Aktionsplan NRW, S. 68.

¹³ Aktionsplan NRW, S. 69.

¹⁴ Aktionsplan NRW, S. 70.

¹⁵ Aktionsplan NRW, S. 71.

¹⁶ Aktionsplan NRW, S. 98 ff.

- Erweiterung des **Wahlrechts** auf Personen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten eine Betreuerin oder ein Betreuer bestellt ist (§ 7 LWahlG, § 4 GKWG)¹⁷;
- Überprüfung des Rechts der Unterbringung in **psychiatrischen Einrichtungen** (in Schleswig-Holstein: PsychKG SH)¹⁸;
- Regelungsbereiche der **Kinder- und Jugendhilfe (Ausführungsgesetz zum KJHG)**¹⁹;
- weitere Regelungsfelder des Landesgesetzgebers liegen in den Bereichen des **Hochschulrechts** (etwa: Härtefallquoten im Bereich der Hochschulzulassung, Nachteilsausgleich, barrierefreie Wohnungen der Studierendenwerke)²⁰.

Diese Auflistung ist nicht abschließend. Es ist davon auszugehen, dass die Aufnahme von Partizipation und Barrierefreiheit sowie der Maßgaben der Behindertenrechtskonvention in die Landesverfassung eine Reihe weiterer Folgeanpassungen des einfachen Rechts erwägenswert macht, die an dieser Stelle nicht erschöpfend dargestellt werden können.

Dr. Marcus Hahn-Lorber

¹⁷ Aktionsplan NRW, S. 72.

¹⁸ Aktionsplan NRW, S. 150.

¹⁹ Aktionsplan NRW, S. 71.

²⁰ Aktionsplan NRW, S. 72.



Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

Arbeitspapier 018
- intern -

Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel



(0431) 880-3545

Telefax: (0431) 803471

e-mail: esjot@web.de



www.uni-kiel.de/oeffrecht/schmidt-jortzig

Kiel, den 24.09.2013

Erbetene Stellungnahme zur Frage,
ob die für die Verfassungs-Präambel vorgeschlagene Formulierung

„Die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger haben sich kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt ... diese Verfassung gegeben“

- I) verfassungsrechtliche oder verfassungstheoretische Probleme bezüglich der Tätigkeit des Landtags als insoweit verfassungsändernder Gesetzgeber aufwirft bzw.
- II) ggf. eine Entscheidung des Landesvolkes über die Verfassung als Ganzes verlangen würde.

Die verfassungsgebende Gewalt („pouvoir constituant“) der Bürgerinnen und Bürger für die Verfassung ihres Landes ist unter der Grundvorstellung, dass alle Gemeinschaftsorganisation sich von den beteiligten Menschen her entwickeln muss, nicht nur zwingende gedankliche Voraussetzung, sondern zugleich unverzichtbare Legitimationsbedingung. Jede moderne Verfassungsgebung fußt auf dieser Prämisse. Und mit ihr wird die nunmehr verfasste Gewalt („pouvoir constitué“) zur demokratisch konstituierten Gestaltungsmacht. Die Verfassung also formiert nicht nur das Gemeinwesen zum (verfassten) Staat, sondern bedeutet auch Ausgangspunkt und Grundlage des sich in ihm nun abspielenden Geschehens.

Die Präambel jenes staatlichen Gründungsakts hat dabei die Funktion, über die Beweggründe des Verfassungsgebers, über seine Motive und Ziele zu informieren oder auch über die politische Lage Zeugnis abzugeben, in der oder aus der heraus die Entscheidungen getroffen wurden, welche zu dem Verfassungstext geführt haben.¹ Sie gibt über die geistige Ausrichtung des Verfassungswerkes Auskunft, ist zugleich aber auch integrierender Bestandteil der Verfassung. Da sie zudem vollen Rechtsrang besitzt, bietet sie über ihren politisch-deklamatorischen oder appellativen Charakter hinaus auch die maßgeblichen Leitlinien für die Interpretation der Verfassung.

I. Daraus ergibt sich zunächst – **erste Frage** –, dass nach erfolgter Verfassungsgebung eine Veränderung der präambelmäßig angegebenen geistigen Ausrichtung oder interpretatorischen Einweisung allein durch den Verfassungsgeber selbst vorgenommen werden kann, der verfassungsändernde Gesetzgeber indessen nur mehr Hervorhebungen oder Verdeutlichungen des damals Maßgeblichen anbringen darf. Der verfassungsändernde Gesetzgeber „kann nicht die Aussage des Verfassungsgebers, dieser habe mit der oder jener Motivation gehandelt, nachträglich ändern; dies wäre eine Verfälschung der verfassungsgebenden Entscheidung“.² Und Ähnliches muss auch für eine nachträgliche Unterstellung bestimmter verfassungsgeberischer Vorstellungen und Ausrichtungen gelten, indem man in enuntiatorischem, also scheinbar historisch authentisch berichtendem Duktus den vorhandenen Präambeltext ändert oder eben eine ganz neue Präambel einfügt. Der verfassungsändernde Gesetzgeber kann nur über seine eigene Sichtweise und Motivation etwas aussagen, nicht aber über die des Verfassungsgebers.

Es empfiehlt sich deshalb m. E., die neue Präambel der Schleswig-Holsteinischen Verfassung statt im chronistischen Perfekt vielmehr im schlichten Präsens zu formulieren, statt beispielsweise „*haben sich gegeben*“ also „*geben sich*“. So sind denn auch Bayern, Bremen, Hamburg, Sachsen-Anhalt oder Thüringen verfahren, und vermeiden damit Zweifel an der Grenzeinhaltung des (lediglich) verfassungsändernden Gesetzgebers.

Dass man im Übrigen auch systematische Zweifel haben könnte, ob denn der verfassungsändernde Gesetzgeber durch Einführung überhaupt einer Präambel nun der gesamten Verfassung eine neue, jedenfalls von ihm erst jetzt gelieferte geistige Ausrichtung bzw.

¹ Ausführlich etwa E.-W. Böckenförde, in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie (2. Aufl. 1991), S. 90 (98 ff.).

² Murswiek (2005), Bonner Kommentar, Präambel Rn. 184; Wilhelm, ZRP 1986, 267 (269).

interpretatorische Anleitung zu geben, will ich hier nicht näher erörtern. Denn die offensichtlich herrschende Meinung in der Staatsrechtlehre geht von der uneingeschränkten Disponibilität einer Verfassungspräambel für den verfassungsändernden Gesetzgeber aus.³

II. Dass mit einer Präambel-Formulierung „*die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger haben sich diese Verfassung gegeben*“ sodann die Notwendigkeit geschaffen würde, dass die Bürgerinnen und Bürger nun auch tatsächlich an der Verfassungsgebung beteiligt werden, d. h. selber etwa den sanktionierenden Schlussakt setzen müssten – **zweite Frage** –, sehe ich jedenfalls rein juristisch nicht.

Die unstrittige Rechtsqualität der Präambel kennt alle möglichen Abstufungen und Nuancen je nach normativem Gehalt der einzelnen Passagen⁴, und der hier gewählte Wortlaut ist augenscheinlich eher berichtend als fordernd gemeint. Zugegebenermaßen erschließt sich dies aber nicht allein aus der Semantik der gewählten Wortfolge. Vielmehr muss auch die offenbar eingespielte Verwendungspraxis der Formel vom „Volk bzw. den (Bürgerinnen und) Bürgern (‘Männer und Frauen des Landes’), [das/die] sich diese Verfassung gegeben hat/haben (bzw. gibt/geben)“ – kurz: „*Grundgesetzformel*“ –, mit herangezogen werden. Und die besagt seit Weimarer Reichsverfassung 1919 und eben der Grundgesetzentstehung 1949, dass damit nur, aber immerhin die Dokumentierung einer unbedingt notwendigen, bewussten Legitimation durch das Volk gegeben wird, auf welchem realen oder gedachten, fiktiven Wege diese (und damit eben die Weiterleitung der Legitimation) immer erfolgt sein mag. Weder für das Grundgesetz oder zuvor die WRV noch etwa in Nordrhein-Westfalen (1950) hat deshalb trotz der entsprechenden Formelverwendung tatsächlich eine Volksabstimmung über das Verfassungsgesetz stattgefunden, und die Legitimation dieser Verfassungsgebung ist nie nachhaltig in Frage gezogen worden. Man berief sich vielmehr auf (soweit gegeben) die unmittelbar demokratische Einsetzung des verfassungserarbeitenden Gremiums, auf die Volksrepräsentation dieses Organs oder die nachträglich unstrittige Akzeptanz der Verfassung im Volk.⁵

³ Statt anderer *Kunig*, in: v. Münch/ders., GG Bd. I (5. Aufl. 2000), Präambel Rn. 49; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/ders., GG Bd. 1 (6. Aufl. 2010), Präambel Rn. 32; *H. Dreier*, in: ders., GG Bd. I (3. Aufl. 2013), Präambel Rn. 29, jeweils m. w. Nachw.

⁴ *Starck*, a.a.O., Rn. 31; *Dreier*, a.a.O., Rn. 27.

⁵ Die nach 1990 entstandenen Verfassungen der neuen Länder verwenden zwar durchweg ebenfalls die Diktion der „Grundgesetzformel“, haben aber auch jeweils eine entsprechende Volksabstimmung erfahren.

Eine bestimmte normative Konsequenz der Formelverwendung (außer der Tatsächlichkeit einer schlüssigen, lückenlosen Legitimationsherleitung) besteht deshalb m. E. *rechtsdogmatisch* nicht. Eine die Verfassung salvierende Volksabstimmung muss nach dem Präambelwortlaut weder real stattgefunden haben noch eventuell künftig noch stattfinden.⁶

III. Gleichwohl sollte man vielleicht – rein (verfassungs)*rechtspolitisch* – heute eine solche Präambelformulierung doch, wenn man nicht tatsächlich eine entsprechende Volksabstimmung durchführen will, vermeiden.

■ Dies zunächst aus Verständnisgründen. Denn für den Nicht-Staatsrechtler oder überhaupt einen Nicht-Juristen, der nicht mit den verwendeten Legitimationskonstruktionen vertraut ist, legt die Wortwahl eben doch nahe, dass die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger die Verfassungsgebung irgendwie real und selber in der Hand hatten. Solche Missverständnisse sollte man kaum sehenden Auges herbeiführen. Und dies gilt m. E. umso mehr unter dem richtigen heutigen Ansatz, dass eine Verfassung nicht bloß eine Anleitung für die staatlichen Funktionsträger und die sich einschlägig damit beschäftigenden Fachleute ist, sondern sich gerade (auch) an die Bürgerinnen und Bürger richten soll, damit sie sich darin wiederfinden und daran ausrichten können.

Hamburg und Niedersachsen haben deshalb in der Präambel auch unumwunden gleich klargestellt, dass die Verfassungsgebung „durch ihre [der Freien und Hansestadt Hamburg] Bürgerschaft“ bzw. „durch seinen [Niedersachsens] Landtag“ erfolgt sei. Und die Legitimation folgt dann aus deren bzw. dessen unbestritten demokratischer Einsetzung.

■ Für die Vermeidung der altvorderen Legitimationsformel aus der Grundgesetz-Entstehungszeit spricht m. E. aber zum zweiten auch der Aktualitätsanspruch unserer Schleswig-Holstein-Verfassung bzw. das In-der-Zeit-Stehen des jetzigen Verfassungsreformschrittes, wenn man so

⁶ Die zur offenbar gegenteiligen Auffassung angeführte Literatur verfängt schon deshalb nicht, weil sie sich zu dieser Frage gar nicht äußert. Der Aufsatz von *Harald Fliege* (LKV 1993, S. 181 ff.) erwähnt die Präambelfrage mit keinem Wort und argumentiert von den plebiszitärdemokratischen Elementen der neuen Verfassungen her nur rechtspolitisch für eine entsprechend Ergänzung des Grundgesetzes. Und die Hamburger Dissertation von *Hauke Möller* (2004: Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die Schranken der Verfassungsrevision) kritisiert zwar die „inhaltlich falsche Darstellung“ der GG-Präambel (S. 68 ff.), tut dies aber nur wegen der seines Erachtens unzutreffenden Inanspruchnahme der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes.

will: gar die norddeutsche Nüchternheit. Sollte man nicht Formulierungen wählen, die heute gebräuchlich sind, die also nicht mehr aus demokratischen Fragilitäten hervorgegangen sind?

Berlin, Hamburg und Hessen beispielsweise sagen in ihren Verfassungspräambeln insoweit unumwunden, dass es einfach ihre Länder seien, die sich diese Verfassungen gegeben hätten. Und Bremen verweist schlicht – und dadurch m. E. besonders eindringlich – darauf, dass „die Bürger dieses Landes willens (seien, mit ihrer Verfassung) eine Ordnung des gesellschaftlichen Lebens zu schaffen“, die bestimmten, nachfolgend aufgeführten Leitideen folgen wolle.

IV. Ein Formulierungsvorschlag wäre deshalb etwa:

„Schleswig-Holstein hat sich [durch seinen Landtag] ... diese Verfassung gegeben“.

**Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag • Postfach 7121 • 24171 Kiel

An die
Mitglieder des Sonderausschusses Verfassungsreform

Mein Zeichen: L 207 – 89/18

- im Hause -

**Bearbeiter/in:
Dr. Marcus Hahn-Lorber**

**Arbeitspapier Nr. 019
- intern -**

**Telefon (0431) 988-1584
Telefax (0431) 988-1250
marcus.hahn-
lorber@landtag.ltsh.de**

30.09.2013

**Bindung des Abstimmungsverhaltens der Landesregierung im Bundesrat an
den Willen des Landtages**

Der Sonderausschuss Verfassungsreform hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten,

im Zusammenhang mit der Stärkung des Parlaments im europäischen Mehrebenensystem Stellung zu der Frage zu nehmen, ob es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig wäre, das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat an den Willen des Landtags zu binden.

Dem kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

I. Art. 51 Abs. 1 GG als Grundlage der Verfassungsrechtsprechung

Gemäß Art. 50 GG wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union durch den Bundesrat mit. Dabei bestimmt Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG, dass der Bundesrat aus „Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen“, besteht. Eine unmittelbare Beteiligung der Landesparlamente an Bundesratsentscheidungen ist dagegen nicht vorgesehen. Dies ergibt sich aus der Formulierung des Art. 51 Abs. 1 GG, die mit der historischen Tradition bricht. Die staatenbündische Reichsverfassung von 1871 ging von der Mitgliedschaft der Länder als Ganze im Bund aus, die ihre Gesandten, in der Regel Regierungsvertreter bzw. deren Bevollmächtigte, in den Bundesrat entsandten¹. Unter Art. 51 Abs. 1 GG sind dagegen Mitglieder der Landesregierungen originär Mitglieder des Bundesrates². Sogar eine Bevollmächtigung von Mitgliedern der Ministerialbürokratie ist – anders als unter den Vorgängerverfassungen – ausgeschlossen; nur die politischen Spitzen der Landesregierungen können die Mitgliedschaft ausüben³.

Gegenstand der Rechtsprechung des BVerfG sind vor diesem Hintergrund Wechselwirkungen zwischen Bundes- und Landesverfassungsrecht, die sich aus Art. 51 Abs. 1 GG ergeben. Das Landesverfassungsrecht darf die originäre Mitgliedschaft der Mitglieder der Landesregierungen im Bundesrat nicht unterlaufen, um nicht auf die Willensbildung des Bundes hinüberzugreifen. Die politische Leitung der Landesexekutiven muss im Bundesrat vertreten und handlungsfähig sein. Eine Anpassung des Art. 51 GG zu Gunsten der Landesparlamente hat sich dagegen nicht durchsetzen können⁴.

¹ Art. 6 Abs. 1 RV 1871: „Der Bundesrath besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes“; abgeschwächt Art. 63 Abs. 1 WRV: „Die Länder werden im Reichsrath durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten.“. Die in der Weimarer Zeit herrschende Meinung (stellvertretend G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. A. 1932, Art. 63 Rn. 1) knüpfte an die Tradition des Kaiserreiches an und billigte weiterhin das Prinzip der Bevollmächtigung von Ländervertretern. Vgl. auch S. Koriath, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. A. 2005, Art. 51 Abs. 1 Rn. 2.

² Vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 19. August 2011 – 2 BvG 1/10 –, Rn. 36 (juris) = BVerfGE 129, 108 (117) – Schuldenbremse.

³ T. Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 51 Rn. 8.

⁴ Bereits 1991 schlugen die Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente in einer Entschließung der Konferenz „Struktur und Zusammensetzung des Bundesrates“ vom 24. September 1991 (abgedruckt in: Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung im Wege der deutschen Einigung, Zur Sache 2/96, AU Nr. 3, S. 16 f.) vor, Art. 51 GG um einen Abs. 4 zu ergänzen:

„Soweit dem Bund durch Änderung des Grundgesetzes Gegenstände zur Gesetzgebung übertragen werden, sind die Mitglieder des Bundesrates bei der Stimmabgabe an hierzu gefasste Beschlüsse der Landesparlamente gebunden. Dasselbe gilt, wenn nach Art. 24 Abs. 1 Hoheitsrechte der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden.“

1. Die Rechtsprechung des BVerfG

Das **BVerfG** hat sich erstmals **in seiner Entscheidung vom 30. Juli 1958 (BVerfGE 8, 104)** zum Verhältnis zwischen den Landesregierungen und den Landesparlamenten in Bundesratsangelegenheiten geäußert.

Gegenstand der Entscheidung waren hamburgische und bremische Landesgesetze betreffend Volksbefragungen über die Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen. Die Senate beabsichtigten, das – als rechtlich unverbindlich angelegte Votum der Landesvölker – zur Grundlage ihres Abstimmungsverhaltens über die nukleare Bewaffnung der Bundeswehr im Bundesrat zu machen (konsultative Befragung). Ausdrücklich bestimmte § 1 des bremischen Gesetzes⁵, dass die vorgesehene Volksbefragung den Senat als Landesregierung sowie die vom Senat bestellten bremischen Mitglieder des Bundesrates über die Meinung der zur Bürgerschaft wahlberechtigten Bevölkerung des Landes Freie Hansestadt Bremen hinsichtlich der im Gesetz näher formulierten Fragen unterrichten sollte.

Das BVerfG hat diese Gesetze für nichtig erklärt. Der Freien und Hansestadt Hamburg und der Freien Hansestadt Bremen war es verwehrt, eine Volksbefragung über Themen in ausschließlicher Bundeskompetenz, konkret über wehrverfassungsrechtliche Fragen durchzuführen. Angelegenheiten der Verteidigung gehörten stets in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 73 Nr. 1 GG). Die Volksbefragungen unterfielen dagegen nicht, wie von den Senaten vorgetragen, der Landeszuständigkeit für die Statistik des Landes.

Als weitere, die Nichtigkeit der Gesetze tragende Erwägung, führte das BVerfG aus, dass der Bundesrat aus Mitgliedern der Landesregierungen bestehe (Art. 51 Abs. 1 GG) und nicht "aus den Ländern gebildet" werde. Die Rechtsstellung der Mitglieder des Bundesrates gründe im Grundgesetz. Dieses habe das vor allem auf dem Gedanken der Repräsentanz des Landesstaatsvolks beruhende Senatsprinzip gerade nicht verwirklicht, sondern sich für das Bundesratsprinzip entschieden, d.h. für eine Vertretung der Landesregierungen. Die Staatspraxis leite aus dem Recht der Landesregierung, ihre Vertreter im Bundesrat zu bestellen und abzurufen, ein Recht der Landesregierung zu Weisungen an ihre Mitglieder im Bundesrat ab. Das besage jedoch nicht, dass „das Landesparlament oder gar das Landesvolk“ zu einem „Hinein-

⁵ Gesetz betreffend die Volksbefragung über Atomwaffen vom 20. Mai 1958 (GBl. S. 49).

wirken in die Entscheidungen des Bundesrats befugt seien⁶.

Wenn die Landesregierung als Kollegium über „Weisungen“ an ihre Mitglieder, die die Landesregierung im Bundesrat vertreten, Einfluss auf die Staatswillensbildung im Bund nehme, so sei dies legitim, denn es handele sich um das Tätigwerden eines Landesorgans, das durch die „eigenartige Struktur des Bundesrats von Bundesverfassung wegen berufen“ sei, mittelbar an der Bildung des Bundeswillens selbst mitzuwirken⁷. Dies begründe kein „Übergreifen in die Wahrnehmung von Kompetenzen des Bundes“.

Das Landesparlament hingegen könne die Landesregierung oder ein Mitglied der Landesregierung nach Landesverfassungsrecht zur Rechenschaft ziehen; dies entspreche der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament. Aus dieser Überlegung folge aber, dass „sie keine Begründung für eine konsultative Volksbefragung im Land abgeben“ könne. „Die Landesparlamente oder gar das Landesvolk“ seien nicht „zu einem Hineinwirken in die Entscheidungen des Bundesrates befugt“. Eine „Instruktion“ der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat durch das Landesvolk, auch eine bloß rechtlich unverbindliche in der Weise, daß sich die Vertreter im Bundesrat daran orientieren und sie zur Richtschnur ihres Handelns im Bundesrat machten“, sei nach der Struktur des Bundesrats ausgeschlossen⁸.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 8, 104 hatte danach lediglich mittelbar das Verhältnis zwischen Landesregierung und Landesparlament zum Gegenstand. Zu entscheiden war über die – vom BVerfG für verfassungswidrig erklärte – konsultative Volksbefragung zu einem Gegenstand ausschließlicher Bundeskompetenz, nämlich eines solchen aus dem Bereich des Wehrverfassungsrechts. Dieser Gegenstand der Verhandlungen des Bundesrates wies keinen sachlichen Bezug zur Landesgesetzgebung auf. Dies unterscheidet den zu Grunde liegenden Fall von der Frage, ob eine Bindung der Landesregierung an den Willen des Landesparlaments in solchen Bundesratsangelegenheiten denkbar wäre, in denen die Zuständigkeiten des Landesparlaments unmittelbar berührt sind. Das wichtigste, gegenwärtig diskutierte Beispiel ist die Betroffenheit von Gesetzgebungskompetenzen der Länder durch Vorhaben der Europäischen Union oder durch die Übertragung von Hoheits-

⁶ BVerfGE 8, 104 (120).

⁷ BVerfGE 8, 104 (120 f.).

⁸ BVerfGE 8, 104 (121).

rechten, insbesondere von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder, auf die Europäische Union. Eine entsprechende Differenzierung konnte das BVerfG im Jahre 1958 nicht vornehmen, weil diese neuere Konstellation zum damaligen Zeitpunkt nicht in Rede stand.

Dennoch lassen sich aus der Entscheidung Maßstäbe für das Verhältnis zwischen Landesparlament und Landesregierung in Bundesratsangelegenheiten gewinnen. Entscheidend ist der Satz, dass – neben dem Landesvolk – auch das Landesparlament nicht zum Hinübergreifen in die Staatswillensbildung des Bundes befugt ist. Die Mitglieder des Bundesrates unterliegen letztlich nur den Weisungen der sie entsendenden Landesregierungen, nicht jedoch denen des Landesparlaments. Diesen Grundsatz sieht das BVerfG unmittelbar in Art. 51 Abs. 1 GG verankert, der – vor dem Hintergrund seiner Entstehungsgeschichte eine originäre Mitgliedschaft im Bundesrat regelt, die – im Verhältnis zu anderen Organen als der Landesregierung – weisungsungebunden ausgeübt werde.

In seiner Entscheidung zur **Verfassungswidrigkeit des Zuwanderungsgesetzes** hatte das BVerfG die Frage zu entscheiden, ob die Uneinheitlichkeit der Stimmabgabe des Landes Brandenburg im Bundesrat durch die Rückfrage des Bundesratspräsidenten an den Ministerpräsidenten überwunden werden kann⁹. Dies ist jedoch nach Auffassung des BVerfG nicht der Fall, weil der Ministerpräsident als landesverfassungsrechtlicher Inhaber der Richtlinienkompetenz die von der Landesregierung entsandten Mitglieder des Bundesrates nicht entgegen Art. 51 Abs. 1 GG einzeln anweisen könne. Zur Mitwirkung an der Staatswillensbildung im Bund seien kraft Art. 51 Abs. 1 GG die Landesregierungen als Kollegium berufen. Ein Weisungsrecht der Landesregierung an die von ihr entsandten Mitglieder des Bundesrates sei daher denkbar. Ausdrückliche Hinweise, aus denen das Verbot folgte, die Landesregierung an die Weisungen anderer Verfassungsorgane zu binden, finden sich in der Entscheidung nicht. Zu entscheiden war nur die – vom BVerfG verneinte – Frage, ob der Inhaber der Richtlinienkompetenz – der Ministerpräsident – durch sein Votum rechtserheblich Zweifel über das uneinheitliche Stimmverhalten der von seinem Land entsandten Mitglieder des Bundesrates beseitigen kann. Aus der Entscheidung folgt im Umkehrschluss, dass kein Verfassungsorgan des Landes außer der von Art. 51 GG in Bezug genommenen Landesregierung selbst im Außenverhältnis verbindlich das Abstimmverhalten der Vertreter des Landes im Bundesrat vorgeben kann.

⁹ BVerfG, Urteil vom 18. Dezember 2002 – 2 BvF 1/02 – = BVerfGE 106, 310 (330 f.) und (334).

Ferner enthält das Urteil des **BVerfG** zum Bund-Länder-Streit zwischen dem schleswig-holsteinischem Landtag und dem Bund („**Schuldenbremse**“) in einem *obiter dictum* die Feststellung: „Auch im Bundesrat sind gemäß Art. 51 GG die Länder nicht durch ihre Landesparlamente, sondern durch ihre Regierungen vertreten.“¹⁰ Außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 51 GG erkennt das BVerfG, dass die Verfassungsräume des Bundes und der Länder strikt zu trennen sind. Bezogen auf die mögliche landesverfassungsrechtliche Verpflichtung der Landesregierung gegenüber dem Landtag, ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig zu machen, stellt das BVerfG ausdrücklich klar, dass dies eine Angelegenheit des Landesverfassungsrechts ist. Im Anwendungsbereich des Art. 51 GG sind hingegen Anhaltspunkte zu erkennen, dass das BVerfG an seine Rechtsprechung anknüpft.

Der **Staatsgerichtshof Baden-Württemberg** hatte 1986 Gelegenheit, sich zur Frage des Weisungsrechts gegenüber den Mitgliedern der Landesregierung im Bundesrat zu äußern, und in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass „(...) die Landesverfassung nicht gegen das Grundgesetz bestimmen kann, dass Bundesangelegenheiten durch Länderparlamente gestaltet werden“¹¹. Gegenstand der Entscheidung war die Unzulässigkeit einer dem Landtag vorgelegten Volksinitiative, die auf die Verpflichtung der Landesregierung gerichtet war, „im Rahmen der ihr durch Grundgesetz und Landesverfassung zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse alles zu unternehmen, um Herstellung, Transport, Lagerung und Stationierung von jeglichen neuen atomaren, bakteriologischen und chemischen Waffen - insbesondere Pershing II, Cruise Missiles und vergleichbare Systeme - zu verhindern“ (sog. „Volksbegehren für den Frieden“). Diese Fallgestaltung ähnelt stark dem der Entscheidung BVerfGE 8, 104 zu Grunde liegenden Sachverhalt. Der Staatsgerichtshof bemerkte in diesem Zusammenhang im *obiter dictum*, dass die beabsichtigte Einflussnahme auch nicht durch die Änderung der Landesverfassung herbeizuführen sei.

Diese Rechtsprechung wird von der weit überwiegenden Ansicht in der Literatur geteilt. Eine **Bindung der Landesregierung an den Willen des Landtages** sei auf Grund des Art. 51 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich **ausgeschlossen**¹². Teile dieser

¹⁰ BVerfGE 129, 108 (117).

¹¹ Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 18. März 1986 – GR 1/85 = DÖV 1986, 789 ff.

¹² R. Herzog, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. A. 2005, § 59 Rn. 10; B. Schöbener, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Oktober 2010, Art. 51 Rn. 57; T. Maunz, in: ders./Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 51 Rn. 18; K. Stern, Staatsrecht, Band II, 1980, S. 138 f.; W. Krebs, in: von

Literaturstimmen sehen auch eine **konsultative Befragung des Landtages** als nicht zulässig an¹³.

Die Literatur folgert allerdings aus der Entscheidung BVerfGE 8, 104, die auf S. 121 die parlamentarische Verantwortung¹⁴ der Regierung betont, dass **jedenfalls die empfehlende Einflussnahme des Landtages** auf Grund seiner Befassung mit Bundesratsangelegenheiten **zulässig** sei¹⁵. Das Bundesverfassungsgericht selbst hat die erst nachträgliche Rechenschaftspflicht der Landesregierung betont. Hieran knüpft die Literaturlauffassung an. Sie verweist darauf, dass die nachträgliche Rechenschaft der Landesregierung gegenüber dem Landtag sich in der Regel auf eine dieser bekannte politische Position des Landtags bezieht, die ihr der Landtag zuvor – in Gestalt einer empfehlenden Stellungnahme – kundgetan hat. Zudem handelt es sich um eine Stellungnahme, die das Parlament in Eigeninitiative an die Landesregierung heranträgt. Befragt die Landesregierung dagegen das Parlament konsultativ, begibt sie sich in eine faktische Selbstbindung.

Demgegenüber folge, so die Literatur, die Unzulässigkeit von Einzelweisungen nicht daraus, dass das durch Art. 28 Abs. 1, 20 Abs. 2 GG geschützte Prinzip der Gewalt-

Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. A. 2012, Art. 51 Rn. 14; G. *Robbers*, in: Sachs, GG, 6. A. 2011, Art. 51 Rn. 11; B. *Piero*, in: Jarass/Piero, GG, 11. A. 2011, Art. 51 Rn. 6; H. *Bauer*, in: Dreier, GG, 2. A. 2006, Art. 51 Rn. 26; O. *Dörr*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 51 Rn. 10; J. *Risse*, in: Hömig, Grundgesetz, 9. A. 2010, Art. 51 Rn. 3; S. *Korioth*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. A. 2010, Art. 51 Rn. 25 m.w.N. auch zur Gegenauffassung).

– Für ein inhaltlich unbegrenztes Weisungsrecht sprechen sich aus *W. Friesenhahn*, Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVDStRL 16 (1958), S. 9 (72); K.-A. *Sellmann*, Der schlichte Parlamentsbeschluss, 1966, S. 128 f.; *Heyen*, in: Der Staat 21 (1982), S. 195 (200); H.-W. *Arndt*, VBIBW. 1986, 149 (151). Stimmen des aktuellen Schrifttums äußern sich differenzierend und sehen jedenfalls ein auf Angelegenheiten der Europäischen Union begrenztes Weisungsrecht als zulässig an. Vgl. H.-J. *Papier*, ZParl 2010, 903 (908) sowie jüngst R. *Streinz*, Kurzgutachten zu der Frage der Vereinbarkeit von Art. 3 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern (Angelegenheiten der Europäischen Union) mit bundesrechtlichen Vorgaben, abrufbar unter https://www1.bayern.landtag.de/images/content/Anlage_2_Kurzgutachten_Prof_Streinz.pdf.

¹³ H. *Bauer*, in: Dreier, GG, 2. A. 2006, Art. 51 Rn. 26; mit abweichender Begründung (exekutive Eigenverantwortung der Regierung K. *Stern*, Staatsrecht, Band II, 1980, S. 139. Anders dagegen, für die Zulässigkeit der konsultativen Befragung etwa B. *Schöbener*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Oktober 2010, Art. 51 Rn. 65. Offen gelassen wird dies von T. *Maunz*, in: ders./Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 51 Rn. 18; G. *Robbers*, in: Sachs, GG, 6. A. 2011, Art. 51 Rn. 11; O. *Dörr*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 51 Rn. 10.

¹⁴ Diese bleibt unberührt, vgl. statt aller W. *Krebs*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. A. 2012, Art. 51 Rn. 14.

¹⁵ Dies erfasse auch die Vorfestlegung auf ein bestimmtes Stimmverhalten in Koalitionsvereinbarungen („Bundesratsklauseln“): Vgl. Schlussbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages vom 9. Dezember 1976, S. 102, P. *Hübner*, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Art. 22 Rn. 17; für Vorfestlegungen in Koalitionsvereinbarungen: G. *Robbers*, in: Sachs, GG, 6. A. 2011, Art. 51 Rn. 11; B. *Piero*, in: Jarass/Piero, GG, 11. A. 2011, Art. 51 Rn. 6.

tenteilung zwischen Landtag und Landesregierung in seinem Kern verletzt wäre¹⁶, sondern dass eine solche Verfassungsänderung – entgegen Art. 51 Abs. 1 GG – aus dem Verfassungsraum des Landes hinaus auf die Willensbildung des Bundesorgans Bundesrat übergriffe.

Andere wiederum ziehen aus der Rechtsprechung des BVerfG differenzierte Schlussfolgerungen. Die Entscheidung BVerfGE 8, 104 schweige zu der Frage, inwieweit im Vorhinein eine Instruktion der Landesregierung durch das Landesparlament möglich sei. Eine – auch rechtlich unverbindliche – Instruktion durch das Landesvolk sei jedenfalls ausgeschlossen. Die Frage, ob dies auch für das Landesparlament gilt, sei nicht zu entscheiden gewesen. Während ein allgemeines Weisungsrecht des Landtages in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung übergreife, sei jedoch in Einzelbereichen zwischen verschiedenen Bundesratsangelegenheiten zu differenzieren. Insbesondere Angelegenheiten der Europäischen Union eigneten sich, Weisungsrechte der Landesparlamente gegenüber den Landesregierungen in den Landesverfassungen zu verankern¹⁷.

2. Zwischenergebnis

Nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG und ihrer Analyse durch die herrschende Literatur ist eine Bindung der Landesregierung an den Willen des Landtages in Bundesratsangelegenheiten verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Bedenklich erscheint auch die Möglichkeit einer konsultativen Befragung der Landesparlamente. Zulässig erscheint danach, dass ein Landesparlament in Bundesratsangelegenheiten empfehlende Stellungnahmen an die Landesregierung heranträgt.

II. Verfassungsentwicklungen in den Ländern

Trotz dieser strikt erscheinenden Verfassungsrechtsprechung hat es in den vergangenen Jahren verfassungsrechtliche Neuentwicklungen in einigen Ländern in Richtung einer Bindung der Landesregierungen an den Willen der Landesparlamente in Bundesratsangelegenheiten gegeben. In den meisten Landesverfassungen sind jedoch Bindungen der Regierung an Stellungnahmen des Landesparlaments in Bundesratsangelegenheiten nicht erwähnt oder vorgesehen.

¹⁶ Zutreffend S. Korioth, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. A. 2010, Art. 51 Rn. 25, der darauf abstellt, dass die Länder einen erheblichen Gestaltungsspielraum im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung haben. A. A. K. Stern, Staatsrecht, Band II, 1980, S. 139.

¹⁷ Vgl. H.-J. Papier, ZParl 2010, 903 (908) sowie jüngst Streinz, Gutachten (Fn. 12).

1. Bindung der Landesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union

Einige Landesverfassungen regeln jedoch nunmehr bezogen auf Angelegenheiten der Europäischen Union das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierungen im Hinblick auf das Abstimmverhalten im Bundesrat. Bislang haben die **Freie Hansestadt Bremen** und das **Saarland** die Pflicht der Landesregierungen in ihre Verfassungen aufgenommen, **in Europaangelegenheiten** Stellungnahmen des Landtages **zu berücksichtigen**¹⁸. Die süddeutschen Länder **Baden-Württemberg** und **Bayern** haben vor dem Hintergrund der Stuttgarter Erklärung der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten vom 22. Juni 2010¹⁹ Verfassungsänderungen auf den Weg gebracht, durch die die Landesregierungen in Angelegenheiten der Europäischen Union an den Willen der Landtage gebunden werden können.

In Baden-Württemberg ist mit Art. 34a Abs. 2 VerfBW folgende Regelung in Kraft:

„¹Sollen ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder ganz oder teilweise auf die Europäische Union übertragen werden, ist die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags **gebunden**.

²Werden durch ein Vorhaben der Europäischen Union im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder unmittelbar betroffen, ist die Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags **gebunden, es sei denn, erhebliche Gründe** des Landesinteresses stünden entgegen.

³**Satz 2 gilt auch für** Beschlüsse des Landtags, mit denen die Landesregierung er sucht wird, im Bundesrat darauf hinzuwirken, dass entweder der Bundesrat im Falle der Subsidiaritätsklage oder die Bundesregierung zum Schutz der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union er hebt.

⁴Im Übrigen berücksichtigt die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags zu Vorhaben der Europäischen Union, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren.“ (Herv. d. Verf.)

¹⁸ Etwa Art. 79 Abs. 2, 3 VerfHB, Art. 76a Abs. 2 VerfSL.

¹⁹ Stuttgarter Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente v. 22. Juni 2010: „Demokratische Willensbildung auf der europäischen und der bundesstaatlichen Ebene legitimieren; Einwirkungs- und Teilhabemöglichkeiten der deutschen Landesparlamente stärken.“ Die Erklärung hat die Möglichkeit, landesverfassungsrechtlich eine Bindung der Landesregierung beim Stimmverhalten im Bundesrat vorzusehen, in die Diskussion eingeführt.

In Bayern hat das Volk am 15. September 2013 gemäß Art. 75 VerfBY einen Gesetzesentwurf zur Verfassungsänderung angenommen²⁰, demzufolge Art. 70 VerfBY um einen Absatz 4 ergänzt wird:

¹„Über Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Staatsregierung den Landtag zu unterrichten.

²Ist das Recht der Gesetzgebung durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union betroffen, **kann** die **Staatsregierung** in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben **durch Gesetz gebunden** werden.

³Ist das Recht der Gesetzgebung durch ein Vorhaben der Europäischen Union betroffen, hat die Staatsregierung bei ihren verfassungsmäßigen Aufgaben die Stellungnahmen des Landtags **maßgeblich zu berücksichtigen**.

⁴Das Nähere regelt ein Gesetz.“ (Herv. d. Verf.)

Die Verfassungstexte zeigen, dass für unterschiedliche Fallgruppen **abgestufte Bindungsintensitäten** vorgesehen sind.

Soweit die Landesregierung an eine Stellungnahme des Landtages in Bundesratsangelegenheiten „**gebunden**“ ist (Art. 34a Abs. 2 Satz 1 VerFBW, Art. 70 Abs. 4 Satz 2 VerfBY), bedeutet dies, dass sie ihr Stimmverhalten **strikt** an der Stellungnahme des Landtages auszurichten hat, ohne von ihr abweichen zu können. Eine solche Abweichungsmöglichkeit sieht Art. 34a Abs. 2 Satz 2 VerFBW aus – von der Landesregierung darzulegenden – erheblichen Gründen des Landesinteresses vor.

Die bayerische Neuregelung verpflichtet die Staatsregierung im Fall der Betroffenheit der Landeskompetenzen, Stellungnahmen des Landtages „**maßgeblich zu berücksichtigen**“ (Art. 70 Abs. 4 Satz 3 VerfBY). Dadurch soll der Staatsregierung für Ausnahmefälle ein Spielraum eingeräumt werden, um im Bundesrat Kompromisse eingehen zu können²¹. **Bekannt ist die Formulierung „maßgeblich zu berücksichtigen“** aus dem Zusammenhang des Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG. Hier hat die Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union, sofern im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen. Dies führt – im Ergebnis²² – zu einem besonderen Gewicht und einer

²⁰ Vgl. LT-Drs. (Bayern) 16/17358. Zum Ergebnis des Volksentscheides siehe <http://www.volksentscheide2013.bayern.de/ta2990.html>.

²¹ LT-Drs. (Bayern) 16/15140, S. 7.

²² Zum Überblick über die im Einzelnen umstrittene Reichweite der Bestimmung *C. Hillgruber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. A. 2012, Art. 23 Rn. 45.

grundsätzlichen, nicht strikten, Bindung der Bundesregierung an Stellungnahmen des Bundesrates, mit Abweichungsmöglichkeiten der Bundesregierung im gesamtstaatlichen Interesse, insbesondere bei negativen Auswirkungen auf die Haushaltslage des Bundes (Art. 23 Abs. 5 Satz 3 GG, § 5 Abs. 2 Satz 8 EuZBLG²³) und bei Berührung der außen- und verteidigungspolitischen Interessen des Bundes (§ 5 Abs. 2 Satz 2 EuZBLG).

Demgegenüber begründet die **Formulierung „berücksichtigen“** (vgl. Art. 23 Abs. 3, Abs. 5 Satz 1 GG, Art. 34a Abs. 2 Satz 4 VerfbW), lediglich das Gebot, das Votum zur Kenntnis zu nehmen und sich mit ihm auseinanderzusetzen, jedoch **ohne eine rechtliche Bindung** zu erzeugen²⁴. Sie begründet keine abschließende oder grundsätzliche Verbindlichkeit der Stellungnahme des Parlaments²⁵.

Daraus folgt, dass der baden-württembergische und der bayerische Verfassungsgeber die jeweilige Landesregierung bezogen auf bestimmte Bundesratsangelegenheiten einer rechtlichen Bindung an Landtagsbeschlüsse unterwerfen. Obwohl dies der oben unter I. dargestellten, strikten Lesart der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zunächst widerspricht, beruhen diese Neuentwicklungen auf Gründen, die bislang nicht unmittelbar Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gewesen sind.

Die Gesetzesbegründungen der jeweiligen verfassungsändernden Gesetzgeber²⁶ argumentieren wie folgt: Die Landesparlamente seien, sofern die Gesetzgebungskompetenzen der Länder betroffen seien, durch Art. 23 Abs. 3 bis 6 GG nicht hinreichend geschützt, da in Angelegenheiten der Europäischen Union nur der Bundesrat – und damit die Landesregierungen – über Mitwirkungsrechte verfüge. Die Verlagerung der Rechtsetzung auf die Europäische Union gefährde das von der Verfassung geforderte Gewaltengleichgewicht zwischen Landtag und Landesregierung und schwäche das demokratisch-parlamentarische System auf der Ebene der Länder, soweit es um die Unionsgesetzgebung gehe. Es sei **notwendig, die Verfassung des Landes** den veränderten Bedingungen eines zunehmenden Prozesses der Verlagerung von Rechts-

²³ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3031).

²⁴ Vgl. m. umf. Nw. C. D. Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. A. 2005, Art. 23 Rn. 78; C. Hillgruber, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 11. A. 2008, Art. 23 Rn. 40.

²⁵ Dies entspricht der einfachgesetzlichen Rechtslage in Schleswig-Holstein (§ 9 Abs. 8 PIG).

²⁶ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 17/7338, S. 4 ff.; LT-Drs. (Bayern) 16/15140, S. 7.

setzungsgewalt auf die Europäische Union **anzupassen**. Mit der rechtlichen Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags sei ein (unzulässiges) Hinübergreifen in die Sphäre des Bundesorgans Bundesrat nicht verbunden, da die Bindung nur im Innenverhältnis des Landes zwischen den beiden Verfassungsorganen des Landes – Landtag und Landesregierung – bestehe, nicht aber im Außenverhältnis zum Bundesorgan Bundesrat²⁷. Dem Primat des Landtags als originärem Träger der Landesgesetzgebung sei durch verstärkte Mitwirkungsrechte des Landesparlaments Rechnung zu tragen. Dies sei in Form einer Bindung der Landesregierung an Beschlüsse des Landtags – auch im Hinblick auf das Stimmverhalten im Bundesrat – möglich, wenn ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten bei der Unionsgesetzgebung betroffen sind.

Diese allgemeinen Beweggründe für die Neuregelungen sind vor dem Hintergrund der **Lissabon-Entscheidung des BVerfG**²⁸ zu sehen. Sie betont die **Integrationsverantwortung** von Bund und Ländern, die in Art. 23 Abs. 1 GG verankert ist. Art. 23 Abs. 1 GG besagt, dass die Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung eines vereinten Europas bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirkt, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet („**Verfassungsidentität**“)²⁹. Diese Integrationsverantwortung schreibt den gesetzgebenden Körperschaften in besonderer Weise die Verantwortung für die demokratisch legitimierte Fortentwicklung des Europäischen Integrationsprozesses zu³⁰. Den Ländern muss ein „Kern eigener Aufgaben als ‚Hausgut‘ unentziehbar verbleiben“³¹. Dazu gehören neben den Exekutivkompe-

²⁷ So für Baden-Württemberg LT-Drs. (Baden-Württemberg) 14/7338, S. 4.

²⁸ BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 –, BVerfGE 123, 267 (356) – Lissabon.

²⁹ BVerfGE 123, 267 (344): „Die grundgesetzliche Ausgestaltung des Demokratieprinzips ist offen für das Ziel, Deutschland in eine internationale und europäische Friedensordnung einzufügen. Die dadurch ermöglichte neue Gestalt politischer Herrschaft unterliegt nicht schematisch den innerstaatlich geltenden verfassungsstaatlichen Anforderungen und darf deshalb nicht umstandslos an den konkreten Ausprägungen des Demokratieprinzips in einem Vertrags- oder Mitgliedstaat gemessen werden. Die Ermächtigung zur europäischen Integration erlaubt eine andere Gestaltung politischer Willensbildung, als sie das Grundgesetz für die deutsche Verfassungsordnung bestimmt. Dies gilt bis zur Grenze der unverfügbaren Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 GG).“

³⁰ BVerfGE 123, 267 (351); R. Streinz, Gutachten (Fn. 12), Rn. 20 betont, dass das europäische Primärrecht selbst nunmehr die Konsultation der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungszuständigkeiten vorsieht (Art. 6 S. 2 SubsProt).

³¹ BVerfGE 34, 9 (19 f.).

tenzen der Landesregierungen auch die **Gesetzgebungskompetenzen der Länder, die durch ihre Parlamente ausgeübt werden**³².

Der **baden-württembergische** Verfassungsgeber³³ betont vor diesem Hintergrund, dass die Länderparlamente, deren gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit von der Europäischen Union eingeschränkt werde, sich in einer demokratischen Grundsätzen genügenden Weise an der Wahrnehmung der überstaatlichen Gewalt beteiligen müssen (**Kompensationsgedanke**). Der Landtag von Baden-Württemberg geht davon aus, dass die Rechtsprechung des BVerfG im Lissabon-Urteil auf Grund der dort erstmals postulierten gemeinsamen, aus Art. 23 Abs. 1 GG hergeleiteten Integrationsverantwortung aller Verfassungsorgane und Verfassungsebenen einen Anknüpfungspunkt für die neuere Verfassungsgestaltung biete³⁴. Dies könne das Recht zur Erteilung von Weisungen an die Landesregierung in Bundesratsangelegenheiten einschließen.

Gegen diese Argumentation spricht freilich, dass der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber mehrfach die Gelegenheit gehabt hätte, den defizitären Schutz der Landesparlamente zu beheben. Dies ist jedoch nicht geschehen. Es wurde lediglich die Position des Bundesrates durch die Neugestaltung des Art. 23 Abs. 5 GG gestärkt, ohne an der eingangs dargestellten Struktur des Bundesrates etwas zu ändern oder den Landesparlamenten zu einer stärkeren Position zu verhelfen. Auch das Argument, eine Bindung der Landesregierung an den Willen des Landtages sei verfassungsrechtlich unbedenklich, weil nur das landesinterne Verhältnis zwischen Landesregierung und Landtag geregelt sei, wirft Fragen auf. Denn faktisch beeinflusst eine solche Bindung der Landesregierung die Staatswillensbildung des Bundes. Man wird nicht nur unterstellen dürfen, sondern erwarten müssen, dass die Landesregierung ihr Verhalten an der Landesverfassung ausrichten und sich auch an eine landesverfassungsrechtlich begründete Weisung des Landtages halten wird. Dies führt dazu, dass – wiederum entgegen der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG – die Landesparlamente mittelbar an der Staatswillensbildung des Bundes beteiligt würden.

³² Vgl. *H.-J. Papier*, ZParl 2010, 903 (907); *R. Streinz*, Gutachten (Fn. 12), Rn. 18.

³³ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 14/7338, S. 4.

³⁴ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 14/7338, S. 5.

2. Fallgruppen der abgestuften Bindung in Baden-Württemberg und Bayern

Die verfassungsrechtlichen Neuregelungen knüpfen die abgestufte Bindung an folgende, voneinander zu unterscheidende Fallgruppen:

Für den Fall der Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen des Landes auf die Europäische Union sehen beide Verfassungen eine strikte Bindung der Landesregierung an den Willen des Landtages vor (Art. 34a Abs. 2 Satz 1 VerfbW) oder ermöglichen diese (Art. 70 Abs. 4 Satz 2 VerfBY³⁵). Diese Fallgruppe betrifft die Änderung der Europäischen Verträge und damit einen weitreichenden, aber seltenen Vorgang. Die baden-württembergische Regelung beschränkt den Anwendungsbereich der Norm auf ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen des Landes. Der bayerische verfassungsändernde Gesetzgeber hat eine weiter gefasste Formulierung gewählt („das Recht der Gesetzgebung“). Er will auch konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen umfasst wissen, sofern für das Land noch Regelungsmöglichkeiten bestehen³⁶.

Beide Landesverfassungsänderungen unterscheiden sich von der in der Entscheidung BVerfGE 8, 104 gegenständlichen Fallkonstellation. Der Übergriff der Landesorgane auf die Staatswillensbildung des Bundes bestand hier gerade darin, dass die Landesregierung in ihrem Abstimmungsverhalten zu einem in der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes liegenden Thema (Wehrverfassungsrecht) gebunden werden sollte. Die neueren Verfassungsänderungen sind jedoch gerade zum Schutz der Gesetzgebungszuständigkeiten des Landes ergangen.

Sind die ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder durch ein Vorhaben der Europäischen Union betroffen³⁷, sieht Art. 34a Abs. 2 Satz 2 VerfbW die

³⁵ In Bayern fällt die aufwändige **Form des Gesetzes** ins Auge, die sich jedoch vor dem Hintergrund einer möglichen Änderung der Europäischen Verträge erschließt, durch die erst die Übertragung von Hoheitsrechten möglich wird. Die Form des Gesetzes ermöglicht es sogar, die Staatsregierung durch Volksgesetzgebung („**kleine Volksabstimmung**“ über die Änderung der EU-Verträge) zu binden: LT-Drs. (Bayern) 16/15140, S. 7.

³⁶ LT-Drs. (Bayern) 16/15140, S. 7.

³⁷ „**Betroffen**“ sind ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen des Landes vor allem dann, wenn die Auswirkungen der geplanten Unionsgesetzgebung auf die genannten Bereiche erheblich ins Gewicht fallen. Die Formulierung „betroffen“ wählt mit diesem qualitativen Bedeutungsgehalt, in Abgrenzung von einer bloßen „Berührung“ der Gesetzgebungskompetenzen der Länder, auch Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG für das Verhältnis zwischen Bundesregierung und Bundesrat (C. Hillgruber, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 12. A. 2012, Art. 23 Rn. 45). **Eine bloße „Berührung“** der Zuständigkeiten des Landes, die an späterer Stelle auch Art. 34a Abs. 2 Satz 4 VerfbW nennt, liegt dagegen vor, wenn ein Vorhaben der Europäischen Union Folgen für Gesetzgebungskompetenzen des Landes hat, die inhaltlichen Schwerpunkte des Vorhabens aber außerhalb dieser Kompetenzen liegen.

grundsätzliche Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtages vor. Nur aus erheblichen Gründen des Landesinteresses kann sich die Landesregierung von dieser Bindung lösen. Der bayerische Verfassungsgeber bestimmt – wiederum umfassender mit Bezug auf „das Recht der Gesetzgebung“ –, dass die Staatsregierung die Stellungnahme des Landtages „maßgeblich zu berücksichtigen“ hat (Art. 70 Abs. 2 Satz 3 VerfBY).

Für Baden-Württemberg dehnt Art. 34a Abs. 2 Satz 3 VerfbW die Bindung der Landesregierung an den Willen des Landtages auf den Fall aus, dass die Landesregierung ersucht wird, „im Bundesrat darauf hinzuwirken, dass der Bundesrat oder die Bundesregierung zum Schutz der Gesetzgebungskompetenzen der Länder eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union erhebt“. Diese Fallgruppe der **Subsidiaritätsklage** (Art. 8 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vom 13.12.2007 (SubsProt), Art. 23 Abs. 1a GG, § 12 Abs. 2 IntVG³⁸) weist eine **Besonderheit** auf, die sie wiederum von sonstigen Bundesratsangelegenheiten unterscheidet. Der der Entscheidung BVerfGE 8, 104 zu Grunde liegende Gesichtspunkt, dass die Landtage nicht entgegen Art. 51 Abs. 1 GG auf die Willensbildung des Bundes insgesamt übergreifen dürften, erscheint hier als nicht einschlägig. Es ist zu berücksichtigen, dass durch das SubsProt der Bundesrat *selbst* zur Stellungnahme gegenüber Europäischem Parlament, Rat und Kommission berechtigt ist (vgl. § 11 Abs. 2 IntVG, Art. 6 Abs. 1 SubsProt). Er ist ferner berechtigt, Subsidiaritätsklagen zu initiieren (Art. 8 Abs. 1 SubsProt). Der Bundesrat handelt in diesen Fällen als Bundesorgan, wird aber nicht i. S. d. Art. 23 GG an der Willensbildung des Bundes beteiligt, weil er hier unabhängig von der Willensbildung des Bundes handelt und nicht mit anderen Bundesorganen zusammenwirkt. Die in BVerfGE 8, 104 monierte „Durchbrechung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung“ droht daher wohl nicht, wenn sich das Weisungsrecht eines Landesparlaments auf Subsidiaritätsfragen und damit auf eine eigene, europarechtlich verankerte Kompetenz des Bundesrates beschränkt.

Abschließend sieht Art. 34a Abs. 2 Satz 4 VerfbW für den Fall der bloßen Berührung der Gesetzgebungszuständigkeiten des Landes vor, dass die Landesregierung Stellungnahmen des Landtages lediglich berücksichtigt (Art. 34a Abs. 2 Satz 4 VerfbW).

³⁸ Integrationsverantwortungsgesetz vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3822).

III. Gesamtergebnis

Die generelle Bindung der Landesregierung an den Willen des Landtages im Hinblick auf ihr Stimmverhalten im Bundesrat ist verfassungsrechtlich unzulässig. Ob man angesichts der dargestellten, bisherigen Rechtsprechung des BVerfG auf die Regelung einer Bindung der Landesregierung an den Willen des Landtages verzichtet, oder eine auf Angelegenheiten der Europäischen Union beschränkte Neuregelung trifft, ist letztlich eine politische Entscheidung. Für einen solchen Weg spricht eine mögliche Akzentverschiebung der Rechtsprechung des BVerfG durch die Lissabon-Entscheidung. Es ist jedoch bislang ungeklärt, ob die Lissabon-Rechtsprechung eine solche Regelung letztlich tragen würde³⁹. Deshalb besteht ein gewisses Risiko, dass eine entsprechende landesverfassungsrechtliche Regelung durch das Bundesverfassungsgericht aufgehoben würde. Bei einer Beschränkung des Weisungsrechts des Landtages gegenüber der Landesregierung auf Subsidiaritätsfragen und damit auf einen Bereich, in dem der Bundesrat selbst unmittelbar gegenüber dem Europäischen Parlament, Rat und Kommission Stellung nimmt, dürfte dieses Risiko jedenfalls geringer einzuschätzen sein als bei einem weitergehenden Weisungsrecht in sonstigen Bundesratsangelegenheiten. Die Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten des Landes auf den Bund oder die Europäische Union dürfte auf diesem Wege allerdings nicht zu verhindern sein.

Die baden-württembergische Regelung ist bereits seit Anfang 2011 in Kraft und bisher weder auf Bundes- noch auf Landesebene – etwa im Wege einer abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG bzw. dem einschlägigen Landesrecht – angegriffen worden⁴⁰.

³⁹ Offen lässt dies auch *Voßkuhle* im Rahmen eines Festvortrags aus Anlass des 60. Jahrestags der Gründung des Landes Baden-Württemberg: „Diskutiert wird nämlich die Frage, ob die Einführung vergleichbarer landesverfassungsrechtlicher Regelungen in allen Ländern durch das Grundgesetz geboten oder ob sie im Gegenteil nicht vielmehr sogar verboten ist. Für beide Seiten gibt es gute Argumente; wir alle sind sehr gespannt, wie das Gericht im Zweifel entscheiden wird.“ Im Internet abrufbar unter: https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/informationsmaterial/Dokumentation_60_Jahre_2012.pdf (Stand: 30.09.2013).

⁴⁰ Landesintern könnte die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer solchen Norm vom Landesverfassungsgericht dann implizit zu prüfen sein, wenn es zum Konflikt zwischen Landtag und Landesregierung käme und der Landtag bzw. eine Fraktion im Wege eines Organstreits gem. Art. 44 Abs. 2 Nr. 1 LV die Verfassungswidrigkeit der Abweichung der Landesregierung von einer Weisung im Bundesrat feststellen lassen wollte.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Marcus Hahn-Lorber

Arbeitspapier 020
- intern -

Goethe-Universität Frankfurt am Main
Postfach 11 19 32, D-60054 Frankfurt am Main

**Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A.
(Harvard)**

Fachbereich Rechtswissenschaft
Institut für öffentliches Recht

Telefon +49 (0 69) 7 98 - 3 42 85

Telefax +49 (0 69) 7 98 - 3 45 13

E-Mail Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de

Sekretariat.Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de

www.jura.uni-frankfurt.de/sacksofsky/

9. Oktober 2013

Kurze Stellungnahme

zu den verfassungsrechtlichen, verfassungstheoretischen und verfahrensrechtlichen Fragen, die durch die vorgeschlagene Fassung der Präambel aufgeworfen werden:

„Die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger haben sich kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt ... diese Verfassung gegeben“

I. Unterscheidung von Verfassunggebung und Verfassungsänderung

Verfassungstheoretisch wird in der deutschen Staatsrechtslehre zwischen verfassungsgebender und verfassungsändernder Gewalt unterschieden. Während der *pouvoir constituant* als Träger der Volkssouveränität rechtlich ungebunden ist, agieren die *pouvoirs constitués* auf Grundlage der von der verfassungsgebenden Gewalt geschaffenen Voraussetzungen. Die durch die Verfassung geschaffenen Gewalten werden im Rahmen der Verfassung konstituiert, so dass eine Verfassungsänderung Grenzen unterliegt. Wo diese Grenzen genau liegen, ist im Einzelnen freilich umstritten.

II. Zur Rolle der Präambel

Bei der Beurteilung der Rolle der Präambel einer Verfassung ist ihr rechtlicher und ihr politischer Gehalt zu unterscheiden. Es liegt nahe, der Präambel einer Verfassung vor allem politische Bedeutung beizumessen. Eine Präambel geht schon ihrem Wortsinn nach dem eigentlichen Dokument voran, so dass früher eine rechtliche Bedeutung der Präambel vielfach verneint wurde. Das Bundesverfassungsgericht hat indes schon recht früh den Rechtscharakter der Präambel des Grundgesetzes betont (BVerfGE 5, 85, 127) und in der späteren Rechtsprechung daran festgehalten (BVerfGE 36, 1, 17; 77, 137, 149); die Staatsrechtslehre ist dem weitgehend gefolgt. Ob diese bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung insoweit überzeugt, kann hier offenbleiben, denn sie bezog sich – jedenfalls mit dem Wiedervereinigungsgebot – auf eine sehr spezifische historische Situation. Die derzeit in Schleswig-Holstein diskutierten Fassungen der Präambel lassen solche klaren rechtlichen Gehalte nicht erkennen. Ihr rechtlicher Gehalt beschränkt sich daher darauf, Leitlinien für die Auslegung einer Verfassung vorzugeben. Insoweit ist der normative Gehalt der Präambel gering.

III. Präambel und verfassungsändernder Gesetzgeber

Im Hinblick auf das Grundgesetz war heftig umstritten, ob der verfassungsändernde Gesetzgeber nach der Wiedervereinigung berechtigt war, eine Änderung der Präambel vorzunehmen; ganz überwiegend wurde das von der Staatsrechtslehre gebilligt. Betrachtet man die Präambel allein als rechtliches Instrument, liegt es in der Tat nahe, dem verfassungsändernden Gesetzgeber eine Befugnis auch zur Änderung der Präambel (und damit zugleich zu ihrer erstmaligen Schaffung) prinzipiell zuzuerkennen, solange nicht etwas zur Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG Vergleichbares ihn daran hindert; eine Verletzung solcher Staatsfundamentalnormen ist vorliegend offensichtlich nicht zu befürchten.

Doch können gegen eine solche formalistische Sichtweise erhebliche Einwände theoretischer Natur erhoben werden. Typischerweise sind Präambeln (und so ist auch der Vorschlag in Schleswig-Holstein formuliert) als „Seins-Aussagen“ gefasst. Sie werden in die Verfassunggebung integriert und stellen eine Aussage darüber dar, in welcher Situation und mit welcher Motivation der Träger der verfassunggebenden Gewalt die Verfassung erlassen hat. Daraus folgert etwa Murswiek: „Indem der Verfassungsgeber sich selbst als Subjekt in die Erklärung einbringt, entzieht er diese Erklärung notwen-

digerweise der Änderung durch ein anderes Subjekt. Denn der verfassungsändernde Gesetzgeber kann in Seinserklärungen nur etwas über seine eigene subjektive Sichtweise oder Motivation aussagen, nicht jedoch über die Sichtweise oder Motivation des Verfassungsgebers“ (in: Bonner Kommentar (2005), Stand: 2013, Präambel Rn. 184). Konsequenz zu Ende gedacht bedeutete eine solche Argumentation, dass Präambeln grundsätzlich in den Akt der Verfassunggebung gehörten und aus der Sphäre der Verfassungsänderung verbannt wären, so dass die nachträgliche Schaffung einer Präambel gar als verfassungswidrig anzusehen wäre. Selbst wenn man diese Auffassung nicht teilte, was sich wegen des geringen normativen Gehalts einer Präambel begründen ließe, besteht insoweit jedenfalls ein verfassungsrechtliches Risiko.

Dieses Risiko kann auch nicht im Hinblick darauf geleugnet werden, dass die Änderung der Präambel des Grundgesetzes nach der Wiedervereinigung überwiegend gebilligt wird. Denn die Änderung einer Präambel ist jedenfalls dann leichter zu rechtfertigen, wenn die Veränderung auf eine Entwicklung zurückzuführen ist, die einen rechtlichen Gehalt der Präambel, den Wiedervereinigungsauftrag, obsolet machte. Unabhängig davon, auf welche juristische Position man sich stellt, passt jedenfalls politisch gesehen die Schaffung einer Präambel allein in den Kontext der Verfassunggebung. Es wirkt wie eine Anmaßung, wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber, der ja nur zu einzelnen Änderungen der Verfassung ermächtigt ist, dem gesamten Instrument seine zeitgebundene und nachfolgende Motivation unterschiebt. Besonders eklatant ist die Irreführung bei der Formulierung, die derzeit im Sonderausschuss Verfassungsreform diskutiert wird: „Die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger haben sich kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt ... diese Verfassung gegeben“. Der Bezug auf die verfassungsgebende Gewalt des Volkes ist schlicht unzutreffend, denn es hat eben nicht das Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt, sondern der verfassungsändernde Gesetzgeber gehandelt.

Zu empfehlen ist daher, im Rahmen der Verfassungsänderung auf die Einfügung einer Präambel ganz zu verzichten. Keinesfalls aber sollte eine irreführende Formulierung gewählt werden, die den Eindruck erweckt, die Präambel entspringe der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes, wenn es in Wahrheit lediglich um Verfassungsänderung geht.

IV. Volksabstimmung und Präambel

Die Verfassung Schleswig-Holsteins sieht nach Art. 40 Abs. 2 zwei Möglichkeiten der Verfassungsänderung vor: die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages oder die Zustimmung des Volkes. Es besteht also grundsätzlich die freie Wahl, wie eine Verfassungsänderung beschlossen werden soll. Gefragt worden ist, ob die Einfügung der Präambel in der vorgeschlagenen Fassung, also unter Berufung auf die verfassunggebende Gewalt des Volkes, notwendigerweise durch eine Volksabstimmung beschlossen werden muss. Die Beantwortung hängt von der Position ab, die zur Dispositionsbefugnis des verfassungsändernden Gesetzgebers über die Präambel vertreten wurde.

Stellt man sich auf die Position, dem verfassungsändernden Gesetzgeber die Disposition über die Präambel zuzugestehen, ändert allein der Inhalt einer Norm an dieser juristischen Befugnis nichts. Eine bestimmte Verfahrensweise wäre nicht vorgesehen. Es bliebe also bei der freien Entscheidung über den Verfahrensmodus der Änderung. Sieht man hingegen die Schaffung der Präambel allein im Kontext der Verfassunggebung verortet, stellt sich die Frage gewissermaßen in der umgekehrten Richtung: Kann eine Volksabstimmung eine Präambel mit der genannten Formulierung rechtfertigen? Auch diese Frage ist nicht leicht zu beantworten, da es sich bei der Verfassunggebung nicht um einen positivrechtlich normierten Begriff, sondern um die Schaffung der Grundlage des Gemeinwesens handelt; Böckenförde spricht daher von einem „Grenzbegriff des Verfassungsrechts“. Auch insoweit scheinen beide Sichtweisen vertretbar: Eine Volksabstimmung kann einerseits als Verfahrensweise zur Verfassungsänderung gedeutet werden, so dass sie nicht anders zu beurteilen wäre als eine Verfassungsänderung durch den Landtag. Andererseits aber ist politisch gesehen die Botschaft ganz sicher eine andere: Denn bei der Volksabstimmung handelt das Volk unmittelbar. Übersetzt in verfassungstheoretische Überlegungen könnte man sagen, dass der Verfassunggeber bei der Volksabstimmung über eine Verfassungsänderung mindestens „anwesend“ war. Es wäre zu kurz gegriffen, den Akt der Verfassunggebung als einmaligen Akt der Geschichte zu begreifen und die verfassunggebende Gewalt danach zum Verschwinden zu bringen (ausführlich und grundlegend dazu: Böckenförde, Die verfassunggebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, (1986), in: Staat, Demokratie, Freiheit, 1991, S. 90 ff.). Die Einführung der gewünschten Präambel im Wege der Volksabstimmung

wäre aus diesen Gründen politisch und verfassungstheoretisch stimmig und schlüssig.

gez. Ute Sacksofsky

Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover
Juristische Fakultät
Königsworther Platz 1, 30167 Hannover

Arbeitspapier 021
- intern -

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Sozialrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht und Verwaltungswissenschaft

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

Sekretariat: Frau Anette Müller

Tel. +49 511 762 8225 / 8226

Mobil: 0173 / 6091454

Fax +49 511 762 8228

Mail: brosius-gersdorf@jura.uni-hannover.de

8. Oktober 2013

Stellungnahme zu dem Entwurfstext einer Präambel für die schleswig-holsteinische Landesverfassung (Umdruck 18/1650 [neu])

Der Sonderausschuss Verfassungsreform hat mich gebeten, Stellung dazu zu nehmen, ob die im Entwurfstext einer Präambel für die schleswig-holsteinische Landesverfassung (Umdruck 18/1650 [neu]) enthaltene Formulierung

»Die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger haben sich kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt ... diese Verfassung gegeben«

1. einen verfassungsrechtlichen oder verfassungstheoretischen Konflikt zu der Tätigkeit des Landtages als verfassungsändernder Gesetzgeber aufwirft, und
2. ob eine Entscheidung des Landesvolkes aufgrund der gewählten Formulierung geboten wäre.

I. Verfassungsrechtlicher oder verfassungstheoretischer Konflikt zur Tätigkeit des Landtages als verfassungsändernder Gesetzgeber

Ein verfassungsrechtlicher oder verfassungstheoretischer Konflikt zwischen der Formulierung »Die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger haben sich kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt ... diese Verfassung gegeben« und der Tätigkeit des Landtages als verfassungsändernder Gesetzgeber (s. Art. 40 Abs. 1, Abs. 2 Alt. 1 Verf SH) besteht meines Erachtens nicht. Die genannte Formulierung ist hinreichend offen und nicht notwendig so zu verstehen, dass die Bürger unmittelbar als Legitimationssubjekt der Verfassungsänderung (s. Art. 40 Abs. 1, Abs. 2 Alt. 2 iVm

Art. 42 Abs. 4 S. 2 und 3 Verf SH) auftreten. Die Formulierung lässt ebenso ein Verständnis zu, dass die Bürgerinnen und Bürger die Verfassungsänderung über den gewählten Landtag als verfassungsändernden Gesetzgeber legitimieren. Mit den schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürgern ist insofern „das dieses Volk repräsentierende Handeln“ der an der Verfassungsgesetzgebung beteiligten Organe „als Handeln des Volkes“ angesprochen¹.

Die im Zusammenhang mit der Präambel des Grundgesetzes zum Teil geäußerte Kritik, dass die Bezugnahme auf die verfassungsgebende Gewalt des deutschen Volkes bei Fehlen einer Volksabstimmung über das Inkrafttreten des Grundgesetzes (s. näher Ziff. II.) historisch unrichtig, eine bloße Fiktion oder eine „fromme Lüge“² sei³, überzeugt nicht. Die Wahrnehmung der verfassungsgebenden Gewalt ist nicht notwendig mit einer Volksabstimmung verbunden⁴. Eine solche Argumentation würde der repräsentativen Demokratie und der damit verbundenen Befugnis des Landtages zur Verfassungsänderung nicht gerecht⁵.

Eine alternative Formulierung, die den schleswig-holsteinischen Landtag explizit als verfassungsändernden Gesetzgeber ausweist kommt indes ebenfalls in Betracht. Eine entsprechende Formulierung findet sich z.B. in den Präambeln der Verfassungen der Freien und Hansestadt Hamburg (»gibt sich die Freie und Hansestadt Hamburg durch ihre Bürgerschaft diese Verfassung«) und des Landes Niedersachsen (»hat sich das Volk von Niedersachsen durch seinen Landtag diese Verfassung gegeben«). Ob dies mit Blick auf die besondere Stellung des schleswig-holsteinischen Volkes als Souverän und Quelle aller Staatsgewalt (s. Art. 2 Abs. 1 Verf SH) angemessen erscheint, ist keine juristische, sondern eine politische Entscheidung.

Die weitere Option, (allein) auf das Land Schleswig-Holstein als Urheber der Verfassungsänderung Bezug zu nehmen (s. z.B. Verfassung Hessen: »hat sich Hessen als Gliedstaat der Deutschen Republik diese Verfassung gegeben«) ist meines Erachtens angesichts des mangelnden Rekurses auf den Landtag oder das Volk als Inhaber der verfassungsändernden Gewalt (s. Art. 40 Abs. 2 Verf SH) weniger vorzuzugs-würdig, rechtlich aber möglich.

¹ Formulierung bezogen auf die Präambel des Grundgesetzes von *Kunig*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 6. Aufl. 2012, Präambel Rn. 32.

² So Meyer, KritV 76 (1993), 399 (424).

³ Weitere Nachweise für diese Ansicht bei *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Präambel Rn. 74 f. mit Fn. 217 bis 219 und bei *Boehl/Hobe*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 29. Erg.-Lfg. XII/09, Präambel Rn. 61 mit Fn. 283.

⁴ *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Präambel Rn. 76; *Boehl/Hobe*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 29. Erg.-Lfg. XII/09, Präambel Rn. 61.

⁵ Im Ergebnis ebenso mit weiteren Argumenten *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Präambel Rn. 75 ff.

II. Entscheidung des Landesvolkes

Die im Umdruck 18/1650 (neu) gewählte Formulierung »Die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger haben sich kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt ... diese Verfassung gegeben« legt nicht zwingend eine Zustimmung des schleswig-holsteinischen Volkes gem. Art. 40 Abs. 1, Abs. 2 Alt. 2 iVm Art. 42 Abs. 4 S. 2 und 3 Verf SH zu der Verfassungsänderung nahe. Die Formulierung trägt auch ein Verständnis, wonach der Landtag als vom Volk gewähltes und damit unmittelbar demokratisch legitimes Verfassungsorgan als verfassungsändernder Gesetzgeber auftritt (Art. 40 Abs. 1, Abs. 2 Alt. 1 Verf SH). Dass die schleswig-holsteinische Verfassung nicht „durch einen plebiszitären Mitwirkungsakt“ konstituiert wird, „hindert nicht, von Inanspruchnahme und Ausübung verfassungsgebender Gewalt“ durch die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger zu sprechen⁶. Die Legitimierung der Verfassung durch das zur Verfassungsänderung berufene Repräsentativorgan schleswig-holsteinischer Landtag genügt⁷.

Bekräftigt wird dies durch entsprechende Formulierungen in der Präambel des Grundgesetzes sowie verschiedener Landesverfassungen, denen ebenfalls keine Volksabstimmung korrespondierte. Die Formulierung in der Präambel des Grundgesetzes (»hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben«) sollte zum einen zum Ausdruck bringen, dass das Handeln der an der Grundgesetzgebung beteiligten Organe als Handeln des Volkes gilt⁸. Zum anderen sollte deutlich werden, dass nicht die Bundesländer die „Herren des Grundgesetzes“ sind⁹, das Grundgesetz also nicht auf einer „Vereinbarung der Länder“ beruht¹⁰. Eine Volksabstimmung über das Inkrafttreten des Grundgesetzes wurde entgegen ursprünglicher Pläne nicht durchgeführt¹¹ und stellt entgegen teilweise

⁶ Formulierung bezogen auf die Präambel des Grundgesetzes von *Hömig*, in: *Hömig/Seifert* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 9. Aufl. 2010, Präambel Rn. 4.

⁷ Ebenso bezogen auf das Grundgesetz *Hömig*, in: *Hömig/Seifert* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 9. Aufl. 2010, Präambel Rn. 4.

⁸ *Kunig*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. I, 6. Aufl. 2012, Präambel Rn. 32.

⁹ *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hopfauf/Hofmann (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 12. Aufl. 2011, Präambel Rn. 24; s. auch *Hömig*, in: *Hömig/Seifert* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 9. Aufl. 2010, Präambel Rn. 4.

¹⁰ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 12. Aufl. 2012, Präambel Rn. 3; *Boehl/Hobe*, in: *Friauf/Höfling* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. I, 29. Erg.-Lfg. XII/09, Präambel Rn. 61 und 64.

¹¹ Eingehend *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Präambel Rn. 74; *Murswiek*, in: *Kahl/Waldhoff/Walter* (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 119. Aktualisierung Sept. 2005, Präambel Rn. 146; s. auch *Huber*, in: *Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 6. Aufl. 2011, Präambel Rn. 19; *Hömig*, in: *Hömig/Seifert* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 9. Aufl. 2010, Präambel Rn. 4, der darauf hinweist, dass das deutsche Volk 1948/49 auch den Parlamentarischen Rat nicht unmittelbar konstituiert habe.

vertreter Ansicht¹² keinen „demokratischen Makel“ dar¹³. Auf Landesebene ist beispielsweise die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt trotz ihrer Präambel (»In freier Selbstbestimmung gibt sich das Volk von Sachsen-Anhalt diese Verfassung«) ohne Volksentscheid in Kraft getreten¹⁴.

Wie *Prof. Dr. Schmidt-Jortzig* in seiner Stellungnahme vom 24.9.2013 ausführt, ergibt sich aus der 2004 erschienenen Arbeit von *Möller* »Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die Schranken der Verfassungsrevision« nichts Gegenteiliges. *Möller* setzt sich mit der Formulierung „verfassungsgebende Gewalt des Volkes“ nicht im hier gegebenen Kontext auseinander¹⁵. Das Gleiche gilt für den Beitrag von *Fliegauf*, LKV 1993, S. 181 ff.

gez. Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

¹² Hierzu detailliert *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Präambel Rn. 74 ff.

¹³ *Huber*, in: *Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 6. Aufl. 2011, Präambel Rn. 19.

¹⁴ *Reich*, *Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Kommentar*, 1994, Präambel Rn. 2.

¹⁵ Siehe *Möller*, *Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes und die Schranken der Verfassungsrevision*, 2004, S. 71 ff.

Stand: 01.10.2013

Vorlage für die Sitzung des Sonderausschusses „Verfassungsreform“
- Entwurf der Grünen Landtagsfraktion

Staatsziel Generationengerechtigkeit

Formulierungsvorschlag

Arbeitspapier 022
- intern -

1. Staatsziel

Grundsatz der Nachhaltigkeit

„Alles staatliche Handeln muss am Grundsatz der Nachhaltigkeit ausgerichtet werden und die Interessen gegenwärtiger wie künftiger Generationen schützen.“

2. Ergänzung der Finanzverfassung

Entweder in Abschnitt VIII (Nachhaltige Haushaltswirtschaft) voranzustellen oder als ergänzender Satz 2 von Artikel 53 Absatz 1

„Das Land trägt dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen in der Haushaltswirtschaft Rechnung.“

Begründung:

Politik darf nicht nur gegenwärtigen Interessen Rechnung tragen, sondern muss auch die Chancen zukünftiger Generationen berücksichtigen. Ihnen muss nicht nur ausreichender politischer Gestaltungsraum gelassen werden; Die Erhaltung ihres Lebensraumes ist oberste Priorität. Die menschliche und politische Neigung, die zukünftigen Wirkungen von Entscheidungen hintenanzustellen, kann dazu führen, dass Interessen kommender Generationen vernachlässigt werden. Dabei sind anstehende Herausforderungen wie Renten- und Pensionslast, demographischer Wandel und knapper werdende Ressourcen von besonderem Interesse für die Zukunft. Es gilt zwischen den bereits existierenden Interessen und den künftigen einen gerechten Ausgleich zu schaffen. Instrumente wie die Schuldenbremse sind ein erster Schritt in die richtige Richtung. Die Verankerung in der Verfassung verschafft dem Gedanken der Generationengerechtigkeit und damit echter Nachhaltigkeit den notwendigen Rang und sorgt für eine ausreichende Berücksichtigung im legislativen und administrativen Handeln.

Stand: 02.10.2013

Vorlage für die Sitzung des Sonderausschusses „Verfassungsreform“
- Entwurf der Grünen Landtagsfraktion

Arbeitspapier 023
- intern -

Formulierungsvorschlag

Förderung des friedlichen Zusammenlebens

„Das Land schützt und fördert das friedliche Zusammenleben aller Menschen. Es tritt der Verbreitung von Gedankengut entgegen, in dem sich Rassismus, Fremdenfeindlichkeit oder eine andere Form gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit äußert.“

Begründung:

Desintegration gefährdet unsere Gesellschaft. In anderen europäischen Ländern ist im Zuge der Finanzkrise sichtbar geworden, dass der Kitt der Demokratie Belastungen nicht unendlich standhält. Entladungen sozialer Spannungen sind die Folge, die insbesondere Angehörige einzelner Gruppen innerhalb der Gesellschaft bedrohen. Nach wie vor ist die Demokratie in Schleswig-Holstein stabil. Zahlreiche Initiativen und Projekte engagieren sich für die Stärkung der Gesellschaft und deren Zusammenhalt, beispielsweise im Kampf gegen Rechtsextremismus, Diskriminierung oder Islamophobie und sorgen somit dafür, dass verfassungsrechtliche Werte der Menschenwürde und Gleichberechtigung mit Leben gefüllt werden und die meisten Menschen in Schleswig-Holstein in Frieden miteinander leben.

Dennoch zeigen Studien seit langem, dass es in ganz Deutschland prävalente Stimmungen gibt, die sich gegen Angehörige von Gruppen richten, die als weniger gleichwertig eingestuft werden. Dieser Tendenz gilt es, sich entgegen zu stellen, auch in Schleswig-Holstein. Die Gleichwertigkeit aller Menschen ist Grundlage unserer Demokratie. Alle Menschen in Schleswig-Holstein verdienen Anerkennung und Integration. Schleswig-Holstein lehnt jede Form der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit ab und stellt dies mit der Aufnahme der Friedensklausel deutlich heraus. Es unterstreicht die Wertschätzung der zivilgesellschaftlichen Arbeit auf diesem Gebiet und ist politisches Signal dafür, dass alle Bestrebungen, den Frieden und Zusammenhalt zu gefährden und Menschen aus der Gesellschaft auszustoßen, abgelehnt werden.



CDU-LANDTAGSFRAKTION LANDESHAUS 24105 KIEL

An den Vorsitzenden
des Sonderausschusses „Verfassungsreform“
Herrn Landtagspräsident Klaus Schlie, MdL

im Hause

Arbeitspapier 024
- intern -

Schleswig-Holsteinischer Landtag
CDU-Landtagsfraktion

Volker Dornquast

Landeshaus · 24105 Kiel
☎ 0431 – 988-1400 / -1467
Fax 0431 – 988-1404
E-Mail: mail@volker-dornquast.de

Kiel, 16. Oktober 2013

Vorschläge zur Formulierung von Staatszielbestimmungen

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Aufnahme zusätzlicher Staatsziele in die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein schlage ich dem Ausschuss anliegende Formulierungen als Diskussionsgrundlage vor:

1. Natürliche Grundlagen

Der Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens und ihr Erhalt für die nachfolgenden Generationen ist Aufgabe des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie jedes Einzelnen. Mit Naturgütern ist schonend und sparsam umzugehen.

2. Generationengerechtigkeit

(1) Kinder und Jugendliche stehen unter dem besonderen Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger Träger der öffentlichen Verwaltung. Sie haben ein Recht auf gewaltfreie Erziehung, auf chan-

cengerechte Bildung, auf soziale Sicherheit und auf Förderung ihrer Entwicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten.

(2) Das Land fördert mit geeigneten Mitteln die Versorgung von hilfebedürftigen Menschen, die diesen ein menschenwürdiges Leben innerhalb der Gesellschaft ermöglicht.

(3) Das Land unterstützt das Zusammenleben und den Austausch aller Generationen.

3. Ehrenamt

Das Ehrenamt ist die Grundlage der aktiven Zivilgesellschaft. Niemand darf durch die Übernahme und die Ausübung eines Ehrenamtes benachteiligt werden.

4. Sport und Kultur

(1) Das Land fördert das kulturelle, das künstlerische und wissenschaftliche Schaffen, die sportliche Betätigung sowie den Austausch auf diesen Gebieten.

(2) Die Teilnahme an der Kultur in ihrer Vielfalt und am Sport ist allen Menschen zu ermöglichen. Zu diesem Zweck werden öffentlich zugängliche Museen, Bibliotheken, Archive, Gedenkstätten, Theater, Sportstätten, musikalische und weitere kulturelle Einrichtungen sowie allgemein zugängliche Universitäten, Hochschulen, Schulen und andere Bildungseinrichtungen unterhalten.

(3) Denkmäler und andere Kulturgüter stehen unter dem Schutz und der Pflege des Landes.

5. Gleichstellung

(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

(2) Die Förderung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ist Aufgabe des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der anderen Träger der öffentlichen Verwaltung.

(3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.

6. Wirtschaft

(1) Die selbstständigen Betriebe der Landwirtschaft, der Industrie, des Gewerbes, Handwerks und Handels sind in der Erfüllung ihrer volkswirtschaftlichen Aufgabe mit geeigneten Mitteln zu fördern, insbesondere auch mit dem Ziel, ausreichend Arbeitsplätze für die Menschen im Land vorzuhalten.

(2) Das System der genossenschaftlichen Selbsthilfe steht unter dem Schutz des Staates.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Volker Dornquast

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sonderausschuss Verfassungsreform
Zu Hd. Herrn Dr. Hahn-Lorber

Per E-Mail:
Verfassungsreform@landtag.ltsh.de

Arbeitspapier 025
- intern -

Prof. em. Dr. Theo Schiller

Privatschrift/Home address
Weidenhäuser Str. 96, 35037 Marburg
Tel. 06421-26423, Fax: -210894
Mail: schiller@staff.uni-marburg.de
Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie
Institut für Politikwissenschaft
Sokr.: Frau Rockel
Tel.: 06421-28-24389, Fax -28991
Wilhelm-Röpke-Str.6, 35032 Marburg
Marburg, 10.10. 2013

Reform der Landesverfassung Schleswig-Holstein
Stärkung des Parlaments im Europäischen Mehrebenensystem /
Stärkung unmittelbar demokratischer Mitwirkungsrechte

STELLUNGNAHME

A. Zum Entwurf der Fraktion der PIRATEN zur Änderung der Landesverfassung, Drucksache 18/196

1. Einfügung Art. 22a Wahrung der Rechte des Landtags
2. Änderungen Art. 30 betreffend Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge

Zu diesen Vorschlägen liegen bereits ausführliche staatsrechtliche Stellungnahmen vor. Auf eine detaillierte Behandlung wird daher hier verzichtet.

Die Stärkung der Stellung des Landtages gegenüber der Regierung sollte möglichst in der Form verfolgt werden, für den Landtag eigene Rechte festzulegen. In Bezug auf einen neuen Art. 22a bedeutet das, vorrangig ein eigenes Klagerecht des Landtags als eigenständigem Verfassungsorgan in geeigneter Form anzustreben.

Auch wenn solche Probleme im Normalfall durch das Verhältnis von Regierung und parlamentarische Regierungsmehrheit relativiert werden, können sie im Fall von Minderheitsregierungen durchaus eine stärkere Bedeutung erlangen.

3. Änderungen Art. 40 betreffend Verfassungsänderungen

Als Änderung in Art. 40 wird vorgeschlagen, durch Ergänzung des Abs. 2 (neu gefasste Ziff. 1) für Verfassungsänderungen in Verbindung mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages ein obligatorisches Verfassungsreferendum einzuführen. Dafür soll die Mehrheit der Abstimmenden gelten.

(a) Nach dem für eine Demokratie grundlegenden Prinzip der Volkssouveränität ist es konsequent, dass Verfassungen der Zustimmung des Volkes bedürfen und in einem Referendum angenommen werden müssen. Das ist in den meisten deutschen Ländern vor 1949 auch geschehen. Für das Grundgesetz unterblieb diese Zustimmungsform aus Gründen der damaligen historischen Konstellation des geteilten Landes. Bei der Neugestaltung der Verfassung Schleswig-Holsteins 1990 ist leider ein Verfassungsreferendum unterblieben.

Für Verfassungsänderungen sollte das Prinzip der Zustimmungsbedürftigkeit ebenfalls gelten. Die Schweiz folgt selbstverständlich diesem Grundsatz, ebenso z. B. Irland. In den Ländern Bayern und Hessen wurde bereits 1946 der obligatorische Volksentscheid für Verfassungsänderungen eingeführt und seitdem konsequent praktiziert. Die Auswirkungen lassen sich dahin zusammenfassen, dass mit Verfassungsänderungen sparsamer umgegangen wird, gut begründete Änderungen aber regelmäßig die Zustimmung der Stimmbürger finden. Die genannten Grundsätze des demokratischen Verfassungsstaates sprechen eindeutig dafür, in Verbindung mit der vorausgesetzten Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages das obligatorische Verfassungsreferendum einzuführen.

(b) Der Entwurf sieht vor, in der Kombination der Zwei-Drittel-Mehrheit des Landtages mit dem obligatorischen Volksentscheid die Mehrheit der Abstimmenden für ausreichend zu halten. Auf ein besonderes Zustimmungsquorum wird also verzichtet. Dringende Einwände sind nicht ersichtlich.

Ein Zustimmungsquorum wäre dann erwägenswert, wenn für die schützenswerte Stabilität der Verfassung hierfür ein besonderes Bedürfnis bestehen würde. Im Fall einer Verfassungsänderung im Verfahren von Volksbegehren und Volksentscheid nach Art. 42 Abs. 4 Verf-SH wurde dem auch Rechnung getragen (vgl. unten c). Für einen obligatorischen Volksentscheid über den Entwurf einer Verfassungsänderung, dem bereits zwei Drittel der Mitglieder des Landtags zugestimmt haben, kann jedoch eine solche besondere Sicherung zweifellos entfallen. Aus der Sicht des Landtages wäre es geradezu kontraproduktiv, wenn solche Änderungen noch durch ein weiteres Zustimmungsquorum erschwert würden.¹

(c) Im Verfahren der Verfassungsänderung nach Art. 42 Abs. 4 durch Volksbegehren und Volksentscheid ist allerdings in Satz 2 und 3 ein sehr hohes Quorum vorgesehen, nämlich eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Abstimmenden, jedoch mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten. Dieses Quorum ist sicher unerreichbar hoch, wie auch die Nicht-Praxis anderer Bundesländer mit ähnlichem Quorum zeigt. Geht man derzeit von einer Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen von 60-65 % aus, bedeuten 50 % der Stimmberechtigten etwa 77-83 % erforderliche Zustimmung der faktischen Wählerschaft.

Der Entwurf der PIRATEN sieht hierzu keine Änderung vor. Um diese Verfahrensform nicht völlig zu blockieren, sollte dennoch erwogen werden, dieses Zustimmungserfordernis abzusenken. Die Stabilität der Gesamtverfassung kann sicherlich auch durch etwas niedrigere Schwellenwerte erreicht werden, etwa mit 25 % der Stimmberechtigten wie in Bayern oder 40 % wie in Thüringen.

B. Fragen zu Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid

1. Senkung der für eine Volksinitiative erforderlichen Unterschriftenzahl?

Für eine Volksinitiative nach Art. 41 Verf-SH sind derzeit 20.000 Unterschriften erforderlich. Um mit einer Volksinitiative die Befassung des Landtages mit einem politischen Thema zu verlangen, erscheint diese Anforderungen relativ hoch. Diese Form soll ja Bürgerinnen und Bürger ermöglichen, auch akute Probleme kurzfristig zu artikulieren und eine Willensbildung des Landtags anzustoßen. Zu beachten ist hierbei, dass höhere Quoren regelmäßig leichter von größeren Organisationen überwunden werden können, während organisationsschwächere Gruppen mehr Schwierigkeiten haben, jedoch auf solche einfachen Verfahren eher angewiesen sind.

¹ In Hessen gilt ebenfalls die Mehrheit der Abstimmenden, wobei auch im Landtag nur eine Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder ausreicht. In Bayern galt bis 1999 im obligatorischen Volksentscheid ebenfalls die einfache Mehrheit; seitdem muss diese zugleich 25 % der Stimmberechtigten umfassen.

Die geforderte Unterschriftenzahl entspricht in Schleswig-Holstein knapp 1 % der Stimmberechtigten. Im Vergleich der Bundesländer handelt es sich durchaus um eine verbreitete Größenordnung. Immerhin verlangt Nordrhein-Westfalen nur 0,5 %, bei einer sehr viel größeren Bevölkerungszahl also 66.000 Unterschriften. Die Feststellung, dass eine Unterschriftenanforderung dieser Größenordnung eher zu hoch ist, gilt somit für die meisten Bundesländer. Die ziemlich niedrige Nutzungshäufigkeit scheint das ebenfalls zu bestätigen.

Orientiert man sich am Sinn des Verfahrens der Volksinitiative, den Bürgern Anstöße zu ermöglichen und die Verbindung zwischen Bürgern und Landtag zu aktivieren, empfiehlt sich ein deutlich niedrigeres Quorum. Es spricht wenig dafür, in Schleswig-Holstein mehr als 10.000 Unterschriften zu verlangen, eine Absenkung auf 5.000 scheint ebenfalls denkbar. Diese Bandbreite ist durchaus plausibel, wobei für die letztliche Auswahl keine „harten“ Kriterien zur Verfügung stehen. Bürgerfreundlichkeit sollte immer im Vordergrund stehen, während eine Untergrenze sich an einer gewissen sozialen Relevanz orientieren kann. Auch die Frage, was im Rahmen von Petitionen bearbeitet werden kann, liegt nahe.

Die Volksinitiative nach der Verfassung Schleswig-Holsteins stellt zugleich eine obligatorische erste Verfahrensstufe vor einem Volksbegehren und einem Volksentscheid dar (Art. 42 Abs. 1 S. 1 Verf-SH).² Eine Senkung der geforderten Zahl der Unterschriften für eine Volksinitiative hat keine weiteren Auswirkungen auf den Verfahrensschritt des Volksbegehrens, da hierfür ein eigenes Quorum gilt (derzeit 5 % der Stimmberechtigten). Somit ergeben sich hieraus keine Einwände gegen eine Absenkung.

2. Senkung des Unterschriftenquorums für ein Volksbegehren und Verzicht auf Zustimmungsquorum beim Volksentscheid ?

Im Einsetzungsbeschluss (Drucks. 18/715) und in der konkreten Anfrage sind die Senkung auch der Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide sowie der Verzicht auf Zustimmungsquoren als Möglichkeit zur Stärkung unmittelbar demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten angesprochen.

Für Volksbegehren liegt das derzeitige Unterschriftenquorum von 5 % der Stimmberechtigten im Vergleich der Bundesländer im unteren Bereich, Brandenburg mit ca. 4 % leicht darunter. In der Schweiz (ca. 2 % für Verfassungsinitiative) und in Italien (500.000 = knapp 1 %) werden allerdings weit niedrigere Werte verlangt. Auch wenn im deutschen Ländervergleich eine Absenkung nicht dringlich erscheinen mag, ist doch nicht zu übersehen, dass ein Quorum von ca. 100.000 Unterschriften eine beträchtliche Hürde darstellt. Hierbei ist wiederum auf die Bevorzugung orga-

² Diese obligatorische Vorstufenregelung gilt auch in Brandenburg, Hamburg und Sachsen. Keine Volksinitiative kennen Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und das Saarland. Die anderen Länder sehen keine Verknüpfung zwischen Volksinitiative und Volksbegehren vor.

nisationsstarker Gruppen zu verweisen. Bei offener Betrachtung würde eine Zahl von 50.000 Unterschriften immer noch eine hinreichend hohe Hürde für ein Volksbegehren darstellen. Eine solche bürgerfreundlichere Richtung ist daher weiterer Überlegungen wert.

Man kann aber auch daran denken, die Zahl aller Wahl- bzw. Stimmberechtigten als Bezugsgröße einer Prozentzahl in Frage zu stellen. Nachdem in den letzten Jahrzehnten die Wahlbeteiligung deutlich abgenommen hat, erscheint diese Bezugsgröße zunehmend unrealistisch. Die Festlegung einer Prozentzahl bezogen auf die Zahl der abgegebenen Stimmen bei der letzten Landtagswahl würde einen realistischen Bezug zur tatsächlich beteiligten Wählerschaft herstellen. Diese Regelung praktizieren die meisten Bundesstaaten der USA mit Initiativrecht (mit ohnehin niedrigen Quoren). Sie sollte ernsthaft in Betracht gezogen werden.

Eine Umstellung auf diese Bezugsgröße tatsächliche Wählerzahl würde in Verbindung mit der Quorumsziffer von 5 % derzeit zu einer Unterschriftenzahl in der Größenordnung von 60.000 bis 70.000 führen.

Beim Volksentscheid gilt bisher ein Zustimmungsquorum von 25 % aller Stimmberechtigten, wie in mehreren anderen Bundesländern. Bayern, Hessen und Sachsen kennen kein Quorum, Hamburg verlangt 20 %, Nordrhein-Westfalen 15 % der Stimmberechtigten.

Mit einem über die Abstimmungsmehrheit hinausgehenden Zustimmungsquorum möchte man eine relativ breite Legitimation von Volksentscheiden sichern. Einige grundsätzliche Einwände gegen ein Zustimmungsquorum seien hier nur angedeutet. Klare Mehrheiten unterhalb des Quorums bleiben ungültig. Die Gleichheit des Stimmrechts (Erfolgswert) wird verletzt. Nicht abgegebene Stimmen werden fiktiv als Nein-Stimmen gewertet. Außerdem führt ein Quorum nach allen Erfahrungen auf der Nein-Seite einer Kampagne zur Strategie der Demobilisierung, beschädigt also die öffentliche Diskussionsbereitschaft und -kultur und die Motivation zur Beteiligung. Faktische Vorteile ergeben sich wiederum für soziale Gruppen mit großer Organisations- und Mobilisierungskraft.

Auch wenn man angesichts der in Deutschland verbreiteten Regelungstradition nicht zu einer grundsätzlichen Revision des Modells Zustimmungsquorum greifen möchte, bleibt die Höhe des geltenden Quorums ein Problem. Fälle mit ungültigem Abstimmungsergebnis werden zunehmen. Mit sinkender Wahlbeteiligung werden mit der Anforderung von 25 % aller Stimmberechtigten die Erfolgchancen im Volksentscheid deutlich erschwert. Dem kann man zum einen mit einer moderaten Absenkung des Quorums, z. B. auf 20 % (Beispiel Hamburg), Rechnung tragen. Zum anderen steht auch hier, wie beim Unterschriftenquorum, die Umstellung der Bezugsgröße der Prozentziffer zur Verfügung, so dass an Stelle aller Stimmberechtigten die Zahl der abgegebenen Stimmen bei der letzten Landtagswahl treten wür-

de. Da bisher Volksbegehren und Volksentscheid in Schleswig-Holstein (wie in den meisten anderen Bundesländern) sehr selten genutzt worden sind, können Verfahrenshürden durchaus eine erschwerende Rolle gespielt haben. Eine Verbesserung der Anreize für diese unmittelbar demokratischen Beteiligungsverfahren ist daher zu empfehlen.

Gez. Prof. Dr. Theo Schiller

An den Vorsitzenden des
Sonderausschusses Verfassungsreform
Herrn Klaus Schlie
Landtag Schleswig-Holstein

Arbeitspapier 026
- intern -

Stellungnahme zur Reform der Volksgesetzgebung in Schleswig-Holstein

von Mehr Demokratie e.V.

Tim Weber, Bernhardstr. 7 28203 Bremen, 0421 794 63 70, tim.weber@mehr-demokratie.de

Claudine Nierth, Spiekerhörn 15, 25335 Raa Besenbek, 0178 8 377 377, claudine.nierth@mehr-demokratie.de

Einleitung

Im Rahmen des Sonderausschusses Verfassungsreform (18/715) wird auch über die direkte Demokratie in der Verfassung Schleswig-Holsteins beraten. Insbesondere geht es um die Fragen, ob die Verfahrensanforderungen für die Volksgesetzgebung (Artikel 41 und 42 der Verfassung Schleswig-Holsteins) reformiert und ob ein obligatorisches Verfassungsreferendum neu eingeführt werden soll.

Bis 1989 regelten sechs Bundesländer direkte Demokratie auf Länderebene und ein Land auf Kommunalebene. Geringe praktische Erfahrungen gab es in Baden-Württemberg (Kommunalebene) und in Bayern (Landesebene). 1990 führte Schleswig-Holstein direktdemokratische Regelungen auf Landes- und Kommunalebene ein und löste damit auch eine bundesweite Reformwelle aus. Mittlerweile haben alle Bundesländer auf beiden politischen Ebenen direktdemokratische Regelungen. Viele Bundesländer haben seitdem ihre Regelungen reformiert (u.a. Hamburg, Berlin, Bremen, NRW, Thüringen, Rheinland-Pfalz).

Dennoch haben mit Bayern (sechs Volksentscheide und vierzehn obligatorische Referenden), Hamburg (sieben Volksentscheide) und Berlin (demnächst vier Volksentscheide) erst drei Bundesländer eine nennenswerte Praxis. In Schleswig-Holstein gab es immerhin zwei Volksentscheide. 1997 wurde über den Erhalt des Buß- und Bettag als gesetzlicher Feiertag, 1998 über die Einführung der Rechtschreibreform abgestimmt. Beide Volksentscheide erhielten eine Mehrheit der Abstimmenden. Der Volksentscheid über den Buß- und Bettag scheiterte trotz 68,2 Prozent Ja-Stimmen am Zustimmungsquorum in Höhe von 25 Prozent der Stimmberechtigten. Der Volksentscheid über die Rechtschreibreform fand zusammen mit der Bundestagswahl 1998 statt, wodurch sich die Abstimmungsbeteiligung erhöhte, und das Zustimmungsquorum erfüllt wurde. Dieser erfolgreiche

Volksentscheid wurde im darauffolgenden Jahr durch einstimmigen Beschluss des Landtages wieder aufgehoben.

In Schleswig-Holstein gab es überdies 27 Volksinitiativen und 5 Volksbegehren. Auch diese Instrumente können indirekte Wirkungen entfalten wie zuletzt bei der Reform von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nachzuvollziehen war. Dennoch ist seit der Rücknahme des Volksentscheids über die Rechtschreibreform ein eigentümlicher Stillstand in Schleswig-Holstein eingetreten. So ist bei Unterschriftensammlungen immer wieder von Bürgerinnen und Bürgern mit Verweis auf die Rechtschreibreform zu hören, dass dies nichts bringe. Im Rankingbericht von Mehr Demokratie e.V. belegt Schleswig-Holstein auf Kommunalebene mit der Note 1,9 Platz 3 und auf Landesebene mit der Note 3,9 Platz 6.

Volksgesetzgebung

Themen

In Schleswig-Holstein sind „Initiativen über Haushalt des Landes, über Dienst- und Versorgungsbezüge sowie über öffentliche Abgaben unzulässig“ (Artikel 41.2 Verfassung SH). Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2000 sind zudem Gesetzwürfe mit Auswirkungen auf den Landeshaushalt nahezu ausgeschlossen (Entscheidung des BVerfG vom 3. Juli 2000, 2 BvK 3/98).

Durch diese weit gehende Tabuisierung finanzpolitisch relevanter Fragen wird der Spielraum direkter Demokratie stark eingeengt. Optimal wäre es, diese Ausschlussstatbestände zu streichen. Zumindest aber soll wie in Berlin und Sachsen nur das Haushaltsgesetz und nicht schon Auswirkungen auf den Landeshaushalt ausgeschlossen werden. In der Berliner Verfassung steht Landeshaushaltsgesetz (Artikel 62.2.) und in der Sächsischen Verfassung Haushaltsgesetze (Artikel 73.1.).

Volksinitiative

Die Volksinitiative in Schleswig-Holstein erfüllt zwei Funktionen. Sie ist Voraussetzung für ein evtl. späteres Volksbegehren und führt zu einer inhaltlichen Debatte im Landtag. Sie ist sozusagen Relevanztest für den Start eines Volksbegehrens und Seismograph für den Landtag, bei welchem Thema ein größeres Erdbeben entstehen könnte. Mit 20.000 Unterschriften ist der Seismograph eher grob eingestellt. Auch mit 10.000 Unterschriften könnten beide Funktionen der Volksinitiative sinnvoll erfüllt werden.

Volksbegehren

Mit 5 Prozent verfügt Schleswig-Holstein über ein im Bundesvergleich niedriges Unterschriftenquorum. Gleichwohl sind fünf Prozent in einem Flächenland schwieriger als in einem Stadtstaat zu sammeln. Wenn der Landtag diesbezüglich neue Wege gehen möchte und die Einleitung eines Volksentscheids erleichtern möchte, käme eine Senkung des Unterschriftenquorums auf 3 oder 3,5 Prozent in Frage. Bei einer angenommenen Wahlbeteiligung von 60 oder 70 Prozent entspräche dieses Unterschriftenquorum in etwa auch der Verfahrensanforderung, die eine Partei benötigt, um als Fraktion in den Landtag einzuziehen und Gesetzentwürfe zur Abstimmung zu stellen. In den US-Staaten beziehen sich die Unterschriftenquoren häufig auf die Höhe der Beteiligung der letzten Wahl. Aber auch eine Senkung auf 4 Prozent wie in Brandenburg würde schon einen Fortschritt bedeuten.

Dringend sollte aber neben der Eintragung auf Ämtern über die Einführung der freien Unterschriftensammlung nachgedacht werden, die bereits in acht Bundesländern auf Landesebene und in allen Bundesländern auf Kommunalebene sowie international üblich ist. Sie erleichtert die Durchführung eines Volksbegehrens und fördert das politische Gespräch auf der Straße.

Volksentscheid

Im Gegensatz zu Deutschland verzichten die Schweiz oder die USA auf Abstimmungsquoren. Es wird unterschieden zwischen Zustimmungs- und Beteiligungsquoren. Während beim Zustimmungsquorum eine Mindestanzahl der Stimmberechtigten der Vorlage zustimmen muss, muss sich bei einem Beteiligungsquorum eine Mindestanzahl der Stimmberechtigten beteiligen, unabhängig davon ob sie der Vorlage zustimmen oder sie ablehnen. In Deutschland existiert überwiegend so wie in Schleswig-Holstein das Zustimmungsquorum, nur Rheinland-Pfalz (bei einfachen Gesetzen) und Nordrhein-Westfalen und Saarland haben bei Verfassungsänderungen das Beteiligungsquorum. Es gibt aber auch Bundesländer, die bei einfachen Gesetzen auf ein Abstimmungsquorum verzichten, so Bayern, Hamburg (wenn Abstimmung mit einer Wahl stattfindet), Hessen und Sachsen.

Folgende Gruppen können in Deutschland bei der Höhe von Zustimmungs- und Beteiligungsquoren gebildet werden:

Volksentscheide über einfache Gesetze:

Gruppe 1: Mehrheitsprinzip ohne Quoren: Bayern, Sachsen, Hessen und Hamburg (wenn Abstimmung mit einer Wahl stattfindet).

Gruppe 2: Moderates Zustimmungsquorum: NRW (15 Prozent), Bremen (20 Prozent), Hamburg (20 Prozent, wenn Volksentscheid nicht zusammen mit einer Wahl stattfindet, in Hamburg und Bremen ist eine Koppelung mit Wahlen gesetzlich geregelt), Rheinland-Pfalz (25 Prozent Beteiligungsquorum).

Gruppe 3: Übliches Quorum (25 Prozent-Zustimmungsquorum): Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen, Saarland.

Gruppe 4: Prohibitives Quorum (in der Praxis bisher unerreicht): Baden-Württemberg (33 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (33 Prozent).

Volksentscheide über Verfassungsänderungen:

Gruppe 1: Hamburg (Volksentscheide über Verfassungsänderungen finden stets zusammen mit Wahlen zu Bürgerschaft oder zum Bundestag statt: Erforderlich ist die Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen und mindestens so viele Stimmen, wie der Zweidrittelmehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht).

Gruppe 2: Bayern (25 Prozent, bis 1999 galt das Mehrheitsprinzip, zusätzlich gibt es das obligatorische Verfassungsreferendum).

Gruppe 3: Thüringen und Bremen (40 Prozent).

Gruppe 4: (50 Prozent): Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und zusätzlich mit Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden: Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Saarland und NRW (50 Prozent Beteiligungsquorum plus Zweidrittelmehrheit).

Gruppe 5: gar nicht möglich: Hessen (es gibt nur das obligatorische Verfassungsreferendum).

Die Zustimmungsquoren mit 25 Prozent bei einfachen Gesetzen und 50 Prozent der Stimmberechtigten zzgl. einer Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden bei Verfassungsänderungen sind zu hoch und können in der Regel nicht erreicht werden. Es stellt sich die Frage, welchen Sinn ein Volksentscheid hat, wenn der Lernerfolg ist, das Engagement war trotz Abstimmungsergebnis umsonst. Das Engagement schlägt hier ungleich größer in Verdrossenheit um. Mehr Demokratie befürwortet daher so wie in Bayern und Sachsen bei einfachen Gesetzen das Mehrheitsprinzip, d. h. die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet. Bei Beteiligungen von durchschnittlich 40 Prozent, wie in Deutschland üblich, kann davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung repräsentativ ist.

Wenn sich der schleswig-holsteinische Landtag zu dieser Reform nicht durchringen kann, sollte zumindest eine Senkung auf 15 Prozent bei einfachen Gesetzen wie in NRW erwogen werden. Ein Zustimmungsquorum in Höhe von 15 Prozent ist hoch genug, dass der Sorge von „Zufallsmehrheiten“ bei

sehr geringen Beteiligungen begegnet werden kann, ist aber auch niedrig genug damit Boykottstrategien z.B. öffentliche Diskussionsverweigerung kaum mehr greifen können.

In Bayern galt auch bis 1999 das Mehrheitsprinzip bei Verfassungsänderungen. Aufgrund eines Urteils des Bayerischen Staatsgerichtshofes wurde der parlamentarische Gesetzgeber angehalten, ein Zustimmungsquorum bzw. eine erschwerte Abänderbarkeit der Verfassung zu regeln, was der Landtag durch einfache Gesetzesänderung auch durchführte (17. September 1999, VerfGH 52, 104).

Ungeachtet der interessanten verfassungsrechtlichen Situation in Bayern, dass durch einfaches Gesetz die speziellen Mehrheitsanforderungen bei Volksentscheiden geregelt wurden, was möglicherweise einen Verfassungsdurchbruch darstellt, ist die Anforderung der erschwerten Abänderbarkeit der Verfassung sinnvoll.

Ein Zustimmungsquorum in Höhe von 50 Prozent wirkt allerdings prohibitiv. Auch die in Thüringen und Bremen gültigen Zustimmungsquoren in Höhe von 40 Prozent sind nur in Ausnahmefällen erreichbar, wenn z.B. der Volksentscheid zusammen mit der Bundestagswahl stattfindet und große Mehrheiten für die Verfassungsänderung stimmen.

Sinnvoller wäre es, das Unterschriftenquorum in der vorangehenden Stufe, also beim Volksbegehren zu verdoppeln. Nach jetziger Rechtslage müssten dann 10 Prozent statt 5 Prozent Unterschriften Stimmberechtigter gesammelt werden. Eine höhere Anzahl an Unterschriften beim Volksbegehren würde dazu führen, dass die Initiatoren eines Volksbegehrens sich die Notwendigkeit einer Verfassungsänderungen überlegen würden, da mehr Unterschriften eben doch mehr Ressourcen- und Mobilisierungsaufwand sowie gesellschaftlichen Rückhalt erfordern. Eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden wäre als zusätzliche Verfahrensbedingungen verzichtbar und würde teilweise Probleme eines Zustimmungsquorums aufwerfen z.B. bei Nichterreichen die Bevorzugung einer Abstimmungsminderheit. Allerdings ist eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden einem Zustimmungsquorum vorzuziehen, da Probleme wie die Wertung von Enthaltungen als Nein-Stimmen nicht auftreten und die Akzeptanz solcher besonderer interner Mehrheiten sicherlich größer ist.

Diskussion des Zustimmungsquorums

Gemeinhin wird für Zustimmungsquoren das Argument angeführt, dass sie zu einer höheren Legitimation einer Entscheidung führen. Der Common Sense würde wohl sofort zustimmen, dass eine Beteiligung von 70 Prozent bei einem Volksentscheid oder bei einer Wahl ein höheres Ansehen hinsichtlich der Legitimationskraft genießt als eine Beteiligung von 40 oder 50 Prozent.

Allerdings ist es nicht so, dass einer Wahl bei einer Beteiligung von ca. 50 Prozent oder einem Volksentscheid bei einer Beteiligung von 35 Prozent die Legitimation abgesprochen wird. Der Common Sense akzeptiert Mehrheitsentscheidungen als pragmatisches und grundlegendes Prinzip. Wichtig ist es, dass alle Wahl- bzw. Abstimmungsberechtigten Zugang zur Entscheidung hatten.

Und es ist auch nicht so, dass Zustimmungsquoren zu einer höheren Beteiligung führen und dadurch Legitimation herstellen würden. Im Gegenteil verhält es sich so, dass Zustimmungsquoren eher zu einer geringeren Beteiligung führen, da Boykottstrategien für die Opponenten einer Vorlage sinnvoll sind; so z.B. 1997 in Schleswig-Holstein (Diskussionsverweigerung), 1998 in Hamburg (späterer Versand der Benachrichtigungskarten, wodurch die Beteiligung an der Briefabstimmung geringer war), 2007 in Hamburg (Trennung von Abstimmung und Wahl), 2008 in Berlin (Ankündigung der Nichtumsetzung des Volksentscheids) oder 2013 in Berlin (Auseinanderziehen von Wahl- und Abstimmungstermin).

Demgegenüber sind die Argumente gegen Zustimmungsquoren schwer zu entkräften. Diejenige Seite, die etwas ändern möchte, in der Regel die Antragsteller eines Volksbegehrens, müssen eine Mindestzustimmung nachweisen, die andere Seite aber nicht. Das führt letztlich dazu, dass Enthaltungen als Nein-Stimmen gezählt werden und sich Abstimmungsminderheiten gegen Abstimmungsmehrheiten durchsetzen können. Am 14.10.2007 wurde in Hamburg über die Vorlage "Hamburg stärkt den Volksentscheid: Für Reformen direktdemokratischer Verfahren" abgestimmt. Die Beteiligung lag bei 39,1 Prozent, 75,9 Prozent der Abstimmenden stimmten für die Vorlage, 24,1 Prozent dagegen. Da „lediglich“ 29,6 Prozent aller Stimmberechtigten für die Vorlage votierten, wurde das nötige Zustimmungsquorum von 50 Prozent nicht erreicht, der Volksentscheid war ungültig. Damit haben sich aber im Ergebnis 24,1 Prozent gegen 75,9 Prozent der Abstimmenden bzw. 9,4 Prozent gegen 29,6 Prozent aller Stimmberechtigten durchgesetzt.

Dies wirft nun aber auch legitimatorische Fragen auf. Denn eine Abstimmungsminderheit setzt sich durch. Denjenigen, die sich der Mühe unterzogen haben, sich eine Meinung zu bilden und an der Abstimmung teilzunehmen, wird vermittelt, dass ihr Engagement nicht zielführend war. Es wird ein falscher Anreiz geschaffen: Zuhause bleiben, nicht Teilnahme wird belohnt. Ferner laden Zustimmungsquoren zu Boykottstrategien ein. Die Opponenten einer Vorlage haben zwei Möglichkeiten: Sie können sich um eine Abstimmungsmehrheit bemühen oder die Zustimmungsrate der anderen Seite drücken. So wäre es in Hamburg möglich gewesen, dass der Volksentscheid zusammen mit der Bürgerschaftswahl im Februar 2008 stattgefunden hätte. Stattdessen wurde aber der Volksentscheid auf Oktober 2007 vorgezogen, um die Beteiligung zu drücken. Schließlich führen Zustimmungsquoren dazu,

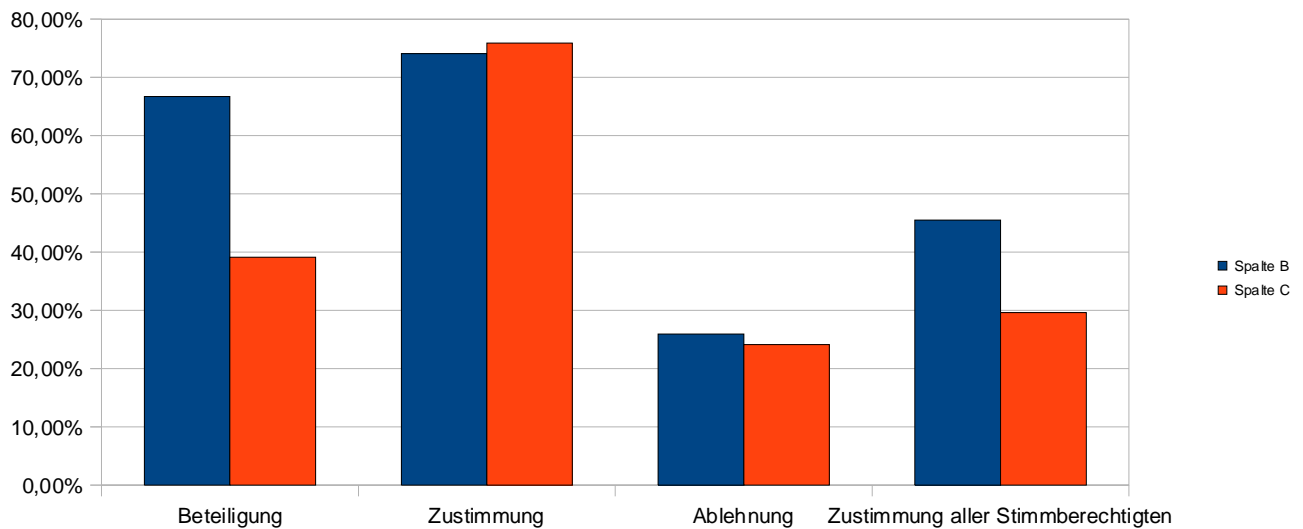
dass sich die Gegner einer Vorlage der öffentlichen Diskussion weitgehend verweigern, um dem Anliegen möglichst wenig Öffentlichkeit zu geben. Dadurch wird aber ein großer Vorteil der direkten Demokratie, nämlich die öffentliche politische Diskussion über Sachfragen, deutlich geschwächt.

In Hamburg fand am 27.9.1998 ein Volksentscheid über die Vorlage „Mehr Demokratie in Hamburg: Reformen der Hürden bei Volksbegehren“ statt. Dieser Volksentscheid beabsichtigte wie der Volksentscheid 2007 eine wesentliche Vereinfachung der direktdemokratischen Mitbestimmung. Bei einer Beteiligung von 66,7 Prozent stimmten 74,1 Prozent für die Vorlage. Auch dieser Volksentscheid scheiterte am Zustimmungsquorum von 50 Prozent und es gab Boykottstrategien. Interessanter ist an dieser Stelle, dass bei einer wesentlich höheren Beteiligung ein ähnliches Abstimmungsergebnis erzielt wurde. D. h., dass unabhängig von der Beteiligung die Abstimmenden repräsentativ für alle Stimmberechtigten entscheiden; und dies nicht nur in einem formalen, sondern in einem statistischen Sinne. Untersuchungen von Kris Kobach, der Abstimmungsergebnisse der Schweiz mit Umfrageergebnissen verglich, bestätigen diesen Befund. Kobach hat in der Schweiz Meinungsumfragen kurz vor der Abstimmung mit den tatsächlichen Ergebnissen von Abstimmungen verglichen. Nur in einem Fall wich das Abstimmungsergebnis von der Mehrheitsmeinung, die sich in der Umfrage zeigte, ab.¹

Reformen der Volksgesetzgebung in Hamburg	1998	2007
Beteiligung	66,70 Prozent	39,10 Prozent
Zustimmung	74,05 Prozent	75,90 Prozent
Ablehnung	25,95 Prozent	24,10 Prozent
Zustimmung aller Stimmberechtigten	45,50 Prozent	29,63 Prozent

Graphik: Volksentscheide über die Reform der Volksgesetzgebung in 1998 und 2007

¹ Kris Kobach, Wie tief ist zu tief?, in: Zeitschrift für direkte Demokratie, Heft 53, 2001, S. 8ff
Seite 7 von 11



Nun ist es theoretisch denkbar, dass eine Beteiligung so gering ist, dass Verzerrungseffekte auftreten, so dass die Abstimmenden die Stimmberechtigten nicht mehr repräsentieren. Für diese Fälle könnte ein Zustimmungsquorum begründet sein. Natürlich wäre man immer noch mit den oben aufgezeigten legitimatorischen Problemen konfrontiert: Abstimmungsminderheiten setzen sich durch, Enthaltungen zählen als Nein-Stimmen, Nicht-Teilnahme wird belohnt etc. Dieses Quorum der Zustimmung darf dann keinesfalls zu hoch gewählt werden und solle maximal 10 bis 15 Prozent der Stimmberechtigten betragen.

Erhöhter Bestandsschutz von Volksentscheiden oder gleich Einführung eines fakultativen Referendums

Nach den Auseinandersetzungen über die Rechtschreibreform stellt sich die Frage des erhöhten Bestandsschutzes in besonderer Weise. Fairerweise muss erwähnt werden, dass in Schleswig-Holstein sich die politische Situation geändert hatte. Ging man vor dem Volksentscheid über die Rechtschreibreform noch davon aus, dass sie dann auch in ganz Deutschland scheitern würde, stellte sich nach dem Volksentscheid diese Annahme als unzutreffend heraus und Schleswig-Holstein war das einzige Land mit der „alten“ Schreibweise. So war die Entscheidung des Landtags durchaus nachvollziehbar, hatte aber den Geruch des Unanständigen, weil der Wille des Volksgesetzgebers nicht geachtet wurde. Politisch korrekter wäre eine erneute Volksabstimmung oder Volksbefragung gewesen. Ein solches Verfahren ist allerdings in der Verfassung SH nicht vorgesehen.

In Hamburg gab es mit der Privatisierung der Landeskrankenhäuser und der Rücknahme des Wahlrechts gleich zwei Fälle der Geringschätzung der Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger (beide 2004), bei der sich die parlamentarischen Mehrheiten noch nicht einmal auf neue politische Situationen berufen konnten.

Gleichwohl muss es natürlich die Möglichkeit geben, durch Volksentscheid beschlossene Gesetze zu reformieren. Das fakultative Referendum in Hamburg scheint hier eine angemessene Lösung. Wenn in Hamburg der parlamentarische Gesetzgeber ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz ändern möchte, tritt das neue Gesetz erst nach einem Monat in Kraft. In dieser Zeit können 2,5 Prozent der Stimmberechtigten einen Volksentscheid über die beabsichtigte Änderung einleiten. Eine ähnliche Regelung wäre in Schleswig-Holstein sinnvoll, wobei im Flächenland entweder die Frist verlängert werden oder das Unterschriftenquorum niedriger als 2,5 Prozent sein sollte.

Hierbei wäre allgemein zu erwägen, wie in der Schweiz, gleich ein fakultatives Referendum einzuführen, d. h. jedes Gesetz tritt erst nach zwei oder drei Monaten nach Beschlussfassung in Kraft und in diesem Zeitraum können die Bürgerinnen und Bürger mit einem Volksbegehren ein Referendum beantragen. In der Regel ist das Unterschriftenquorum halb so hoch wie bei initiiierenden Volksbegehren.

Mit einer allgemeinen Regelung hätte man den Spezialfall des erhöhten Bestandsschutzes bereits geregelt und würde in Deutschland Standards der Volksgesetzgebung setzen.

Da der von den Bürgerinnen und Bürgern gewählte Landtag bereits eine Entscheidung getroffen hat, sollte beim Volksentscheid in jedem Fall die Mehrheit der abgegebenen Stimmen zählen. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass Landtagsgesetze zwar von der Mehrheit der Abstimmenden bestätigt werden, aber an der zusätzlichen Anforderung eines Zustimmungsquorums scheitern.

Obligatorisches Verfassungsreferendum und obligatorisches Finanzreferendum

Das obligatorische Verfassungsreferendum ist international verbreitet und das gängigste Instrument der direkten Demokratie (14 europäische Staaten, 49 US-Gliedstaaten, Kantone in der Schweiz). Jede Verfassungsänderung bedarf neben der meistens qualifizierten Mehrheit des Parlaments auch der Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger (Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet.).

In Deutschland gibt es in Bayern (14 Referenden) und Hessen (9 Referenden) das obligatorische Verfassungsreferendum, in Berlin gilt es bei den Artikeln zur Volksgesetzgebung (1 Referendum) und in Bremen gab es bis 1994 ein Referendum, wenn die Verfassungsänderung nicht einstimmig im Parlament angenommen wurde.

Bis auf die Absenkung des passiven Wahlalters in Hessen von 21 auf 18 Jahre wurden alle Verfassungsänderungen durch die Bürgerinnen und Bürger bestätigt, in der Regel mit großen Mehrheiten. Die Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre in Hessen oder die Herabsetzung des Wahlalters in Bayern hatten eher knappe Mehrheiten.

Das obligatorische Verfassungsreferendum geht davon aus, dass die Bürgerinnen und Bürger als Souverän das letzte Wort haben sollen, dass sie die Verfassung schöpfen. Dadurch werden Verfassungsänderungen erschwert, andererseits wird die Verfassung aber auch zusätzlich geschützt. Sie führen sicherlich zu einer größeren Verfassungsidentifikation der Bürgerinnen und Bürger. Durch häufigeres Abstimmen über Sachfragen besteht zusätzlich die Chance, direktdemokratische Verfahren in der Praxis zu verankern. Schließlich stellt das obligatorische Referendum auch einen Schutz der Verfassung vor Missbrauch durch große parlamentarische Mehrheit dar (2003 CSU oder aktuell Rot-Grün Bremen).

Dem obligatorischen Verfassungsreferendum wird entgegen gehalten, dass notwendige Reformen und Modernisierungen oder die Abschaffung überfälliger Regelungen erschwert werden z.B. in Hessen die Abschaffung der Todesstrafe. Dieses Argument ist nicht ganz von der Hand zu weisen, aber natürlich können Verfassungsänderungen, sofern es sich um Anpassungen handelt, gebündelt werden und mit Wahlen zur Abstimmung gestellt werden. In der Regel verhindern obligatorische Referenden nötige Verfassungsänderungen. So ist das Fortbestehen der Todesstrafe in Hessen auch eher Ausdruck davon, dass die Fraktionen diese Frage den Bürgerinnen und Bürgern noch nicht zur Entscheidung vorgelegt haben.

Alternativ könnte auch hier über ein fakultatives Verfassungsreferendum beraten werden. Jede Verfassungsänderung tritt erst nach drei Monaten in Kraft. In diesem Zeitraum können z.B. 2,5 Prozent der Stimmberechtigten ein Referendum über die geplante Verfassungsänderung einleiten.

Neben dem obligatorischen Verfassungsreferendum ist noch das obligatorische Finanzreferendum zu erwähnen, das vor allem in Kantonen der Schweiz bekannt. Bei einer bestimmten einmaligen Investition z.B. 50 Millionen Franken oder regelmäßigen Ausgaben z.B. 10 Millionen Franken jährlich findet automatisch ein Referendum statt. Dieses Instrument hat disziplinierende Wirkung für das Parlament und führt zu einer geringeren Staatsverschuldung. Gleichzeitig werden Investitionen und Aufgaben des Staates anders beobachtet und gewürdigt. Der Zusammenhang zwischen Aufgaben des Staates und den damit verbundenen Ausgaben rückt stärker ins öffentliche Bewusstsein.

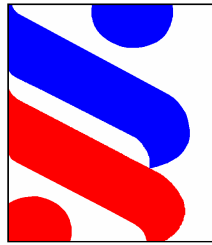
Fazit

Aus Sicht von Mehr Demokratie sollte die Verfassung hinsichtlich einer Verbesserung der Volksgesetzgebung wesentlich in sechs Punkten geändert werden:

1. Senkung der Unterschriftenzahl bei der Volksinitiative
2. Lockerung des Finanzvorbehalts und damit Öffnung des Themenkatalogs

3. Einführung der freien Unterschriftensammlung ergänzend zur Amtseintragung in der zweiten Verfahrensstufe (Volksbegehren)
4. Streichung bzw. Senkung der Zustimmungsquoren in der dritten Verfahrensstufe (Volksentscheid)
5. Einführung des fakultative Referendum
6. Einführung obligatorischer Referenden

Arbeitspapier 027
- intern -



**SCHLESWIG-
HOLSTEINISCHER
RICHTERVERBAND**

verband der richterinnen und richter,
staatsanwältinnen und staatsanwälte

Schleswig-Holsteinischer Richterverband | Vorstandsvorsitzender
Harmsstraße 99 - 101 | 24114 Kiel

Elektronische Post

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sonderausschuss Verfassungsreform
Landeshaus
24105 Kiel

DER VORSTAND

Vorstandsvorsitzender:
Dr. Wilfried Kellermann
Landgericht Kiel
Telefon: 0431-604-1332
E-Mail: wilfried-kellermann@
lg-kiel.landsh.de

Ihr Zeichen: L 207/kl
Ihre Nachricht vom: 30.09.2013

Mein Zeichen: 23/2013

07.10.2013

Reform der Landesverfassung Verpflichtung der Landesregierung, Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben

Sehr geehrter Herr Dr. Hahn-Lorber,

der Deutsche Richterbund hat Ihre Anfrage zuständigkeitshalber an den Schleswig-Holsteinischen Richterverband weitergeleitet. Der Schleswig-Holsteinische Richterverband bedankt sich für die Gelegenheit zur Anhörung. Die verfassungsrechtlichen Argumente für eine Verpflichtung, aber auch gegen eine Verpflichtung der Landesregierung, Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben, ergeben sich aus den in Ihrer Anfrage angesprochenen Umdrucken. Etwasigen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Verpflichtung ließe sich durch ein Hinwirken auf eine Änderung des Art. 93 GG aus dem Weg gehen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Wilfried Kellermann

**Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag • Postfach 7121 • 24171 Kiel

An die
Mitglieder des Sonderausschusses Verfassungsreform

Mein Zeichen: L 207 – 86/18

- im Hause -

**Bearbeiter/in:
Dr. Marcus Hahn-Lorber**

**Arbeitspapier Nr. 028
- intern -**

**Telefon (0431) 988-1584
Telefax (0431) 988-1250
marcus.hahn-
lorber@landtag.ltsh.de**

25. Oktober 2013

Plenareretzende Beschlüsse von Ausschüssen

I. Auftrag und Hintergrund

Die Einräumung der Möglichkeit an den Europaausschuss, plenareretzende Beschlüsse mit einer Rückholmöglichkeit des Landtages zu fassen, ist im Zusammenhang mit der Beteiligung des Landtages am sogenannten „Subsidiaritätsfrühwarnsystem“ erwogen worden (Eckpunktepapier der Landtagsverwaltung „Verzahnung des Europaausschusses mit den Fachausschüssen“ vom 23. Mai 2012, Umdruck [18/41](#)). Die Ausschussmehrheit hat diesen Vorschlag als wichtig erachtet, um dem Landtag innerhalb des Frühwarnsystems trotz der kurzen Acht-Wochen-Frist eine realistische Beteiligungsmöglichkeit an dem Verfahren zur Prüfung der Einhaltung der Subsidiarität zu ermöglichen (Umdruck [18/410](#)).

Im Rahmen der Überarbeitung der Landesverfassung bat der Europaausschuss mit Beschluss vom 6. Februar 2013 (Umdruck [18/785 \(neu\)](#)) zu prüfen, ob und wie der Europaausschuss die Möglichkeit erhalten könne, plenareretzende Beschlüsse in Subsidiaritätsfragen zu fassen.

Die Fraktion der PIRATEN hat den Wissenschaftlichen Dienst mit Schreiben vom 14. Juni 2013 gebeten darzustellen,

wie das Widerspruchs- oder Rückholrecht bei plenareretzenden Beschlüssen in anderen Bundesländern geregelt ist.

Dem kommen wir gerne wie folgt nach:

II. Rechtslage in Schleswig-Holstein und mögliche Verfassungsgestaltungen

Gegenwärtig bestimmt Art. 17 Abs. 1 LV, dass der Landtag „zur Vorbereitung“ seiner Verhandlungen und Beschlüsse Ausschüsse einsetzt¹. Vor dem Hintergrund dieses Verfassungswortlautes erscheint es verfassungsrechtlich bedenklich, plenareretzende Beschlüsse durch Ausschüsse allein auf Grund der Geschäftsordnung oder eines Parlamentsbeschlusses zu ermöglichen². Der Wortlaut „Zur Vorbereitung“ legt nahe, dass die Ausschüsse ausschließlich Hilfs- und Teilorgane des Parlaments sind, dessen Plenum über die alleinige Kompetenz zur abschließenden Beschlussfassung verfügt³. Zurzeit bestimmt daher § 14a GOLT, dass in Bundesratsangelegenheiten und Angelegenheiten der Europäischen Union der federführende Ausschuss nur vorläufig Stellung nehmen kann (§§ 7 Abs. 3, 9 Abs. 8 Satz 8 PIG). Allerdings sind diese Stellungnahmen de facto abschließend, wenn sich ihr Gegenstand durch Zeitablauf erledigt.

Auch für Parlamente, die keine dem Art. 17 Abs. 1 LV vergleichbare Bestimmung der Aufgaben der Ausschüsse kennen, muss prinzipiell der **Plenarvorbehalt** beachtet werden. Grundsätzlich erfüllt das Parlament seine Repräsentationsfunktion in seiner Gesamtheit, und nicht nur durch eine Gruppe von Abgeordneten in einem Ausschuss. Dies hat das BVerfG jüngst im Zusammenhang mit dem Budgetrecht des Bundestages entschieden⁴. Danach folgt der Grundsatz des Vorrangs der Plenarentscheidung

¹ Eine vergleichbare Formulierung findet sich in den Verfassungen Mecklenburg-Vorpommerns (Art. 33 Abs. 1 VerfMV), Niedersachsens (Art. 20 VerfNI), Sachsen-Anhalts (Art. 46 Abs. 2 VerfST) und Thüringens (Art. 62 Abs. 1 VerfTH). In Niedersachsen sind, wohl vor dem Hintergrund dieser Verfassungslage, nur Beschlussempfehlungen des Ausschusses für Bundesrats- und Europaangelegenheiten vorgesehen, die vom Landtag in einer Beratung behandelt werden (§ 62a Abs. 3 GOLT NI). Die Vorlage erfolgt aber nur, „wenn der Ausschuss dies für erforderlich hält“.

² Vgl. Stellungnahme der Landtagsverwaltung, Umdruck [18/532](#).

³ J. Caspar, in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 17 Rn. 2; anders noch P. Hübner, in: v. Mutius/Wuttke/ders., Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Art. 17 Rn. 10.

⁴ BVerfG, Urteil v. 28. Februar 2012 - 2 BvE 8/11 -.

auch aus der Gleichheit der Abgeordneten. Sie sollen nicht durch ihre unterschiedliche Mitwirkung in plenareretzend Beschluss fassenden Gremien ein unterschiedliches Gewicht erhalten. Differenzierungen in Bezug auf den Abgeordnetenstatus bedürfen, so das BVerfG, zu ihrer Rechtfertigung „eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann.“⁵

Unter welchen Umständen ein solches, dem gleichen Abgeordnetenstatus gleichgewichtiges Verfassungsgut plenareretzende Beschlüsse von Ausschüssen rechtfertigen kann, ist im Einzelnen umstritten⁶. Jedenfalls ist die Funktionsfähigkeit des Parlaments selbst ein solches Gut. Sie kann zum Einen berührt sein, wenn ein besonderes Interesse an Vertraulichkeit besteht. Dies ist der Fall, wenn der Erfolg eines Vorhabens von vornherein unmöglich gemacht würde, wenn selbst die Tatsache der Beratung und Beschlussfassung öffentlich würde. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments ist aber auch betroffen, wenn auf Grund einer besonderen Eilbedürftigkeit das Plenum nicht selbst kurzfristig zusammentreten und auf Grund der Zeitnot nicht sachgerecht beraten und beschließen kann⁷.

Einschlägig ist im vorliegenden Zusammenhang die Fallgruppe der **Eilbedürftigkeit**. Es kommt häufig zu Situationen, in denen ein Plenarbeschluss in **Angelegenheiten des Bundesrates oder der Europäischen Union** nicht abgewartet werden kann, wenn eine Stellungnahme des Landtages im Vorfeld einer Sitzung des Bundesrates an die Landesregierung herangetragen werden soll. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit der Prüfung der Subsidiarität innerhalb des Subsidiaritätsfrühwarnsystems.

Darüber hinaus würde die Aufnahme einer Ermächtigung in die Landesverfassung eine rechtssichere Grundlage bieten, plenareretzende Beschlüsse des Europaausschusses zu ermöglichen und insbesondere durch das Geschäftsordnungsrecht auszugestalten. Eine solche ausdrückliche Ermächtigung könnte, muss sich aber nicht notwendig auf die vom BVerfG aus allgemeiner Verfassungsinterpretation genommenen Fallgruppen beschränken. In Betracht kommen beispielsweise folgende Regelungsoptionen:

⁵ BVerfG, a.a.O.

⁶ Vgl. *D. Wiefelspütz*, Das Primat des Parlaments. Zum Danckert/Schultz-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, in: ZParl 2012, 227 (230 ff.).

⁷ BVerfG, a.a.O., Rn. 142.

- Beibehaltung des status quo – dann verbleibt es bei der Möglichkeit des Europaausschusses, lediglich vorläufige Stellungnahmen gegenüber der Landesregierung abzugeben, die allerdings durch Fristablauf de facto endgültigen Charakter erhalten;
- Streichung oder Umformulierung des Art. 17 Abs. 1 LV und Regelung der Materie im Geschäftsordnungsrecht oder durch Gesetz;
- Aufnahme einer speziellen verfassungsrechtlichen Grundlage für plenareretzende Beschlüsse des Europaausschusses, etwa nach dem Vorbild des Art. 45 GG, beispielsweise in einem eigenen Art. 17a LV.

In diesem Sinne folgender Formulierungsvorschlag:

**„Art. 17a
Angelegenheiten des Bundesrates und der Europäischen Union⁸“**

Der Landtag kann den für die Angelegenheiten des Bundesrates und der Europäischen Union zuständigen Ausschuss ermächtigen, in diesen Angelegenheiten die Rechte des Landtages gegenüber der Landesregierung wahrzunehmen. *[Der Landtag kann die Entscheidung des Ausschusses aufheben.]*⁸

⁸ Eine solche verfassungsrechtliche Ermächtigung bedürfte der Ausgestaltung insbesondere durch die Geschäftsordnung. Der Verfassungstext in der vorgeschlagenen Fassung geht über Eilfälle hinaus.

Es bietet sich an, in der Geschäftsordnung auch ein Widerspruchs- und Rückholrecht zu regeln (vgl. Beispiele in der Anlage). Die **Verfassung** kann sich auf den Oberbegriff der „**Aufhebung**“ beschränken, wenn sie ein Aufhebungsrecht überhaupt beinhalten soll: aus dem Demokratieprinzip folgt bereits, dass das Plenum die Angelegenheit jederzeit wieder an sich ziehen kann.

Ein „**Rückholrecht**“ meint das jederzeitige Recht des Plenums, in der Sache selbst zu entscheiden (reformatorisches Recht). Demgegenüber begnügt sich ein „**Widerspruchsrecht**“ mit der bloßen Aufhebung der Ausschussentscheidung (Kassationsrecht) und überlässt eine Sachentscheidung dem weiteren Verfahren.

Es wäre auch Angelegenheit des Geschäftsordnungsgebers, mögliche qualifizierte Anforderungen an die Ausübung eines Widerspruchs- oder Rückholrechtes zu regeln, namentlich die

- die Frist der Antragsstellung,
- die Zahl der Antragssteller (Quorum) und
- die Wirkung einer Plenarentscheidung auf den Bestand des plenareretzenden Beschlusses (Aufhebung für die Vergangenheit oder nur für die Zukunft?).

Ohne ausdrückliche Regelung eines Widerspruchs- oder Rückholrechtes bleibt das Plenum befugt, jederzeit den Beratungsgegenstand nach dem in der Geschäftsordnung vorgesehenen Verfahren an sich zu ziehen und selbst zu entscheiden, da die Ausschüsse nur abgeleitet vom Plenum tätig werden.

Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Marcus Hahn-Lorber

Anlage: Verfassungs- und Gesetzestexte

Anlage: Verfassungs- und Gesetzestexte

	Verfassung	Geschäftsordnung des Landesparlaments
Schleswig-Holstein	<p style="text-align: center;">Artikel 17 Ausschüsse</p> <p>(1) <u>Zur Vorbereitung seiner</u> Verhandlungen und <u>Beschlüsse</u> setzt der Landtag Ausschüsse ein. (2) Die Ausschüsse werden im Rahmen der ihnen vom Landtag erteilten Aufträge tätig. Sie können sich auch unabhängig von Aufträgen mit Angelegenheiten aus ihrem Aufgabengebiet befassen und hierzu dem Landtag Empfehlungen geben. (...)</p>	<p style="text-align: center;">§ 14 a Verfahren bei der Mitwirkung im Bundesrat und in Angelegenheiten der Europäischen Union</p> <p>Soweit die Mitwirkung im Bundesrat oder Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union betroffen sind, kann in eilbedürftigen Angelegenheiten der federführende Ausschuss vorläufig Stellung nehmen (§ 7 Abs. 3 und § 9 Abs. 8 Satz 8 Parlamentsinformationsgesetz). Eilbedürftig sind Angelegenheiten, über die nach dem vom Ältestenrat festgelegten Terminplan der Landtag nicht mehr rechtzeitig beschließen kann.</p>

1. Länder, deren Verfassungen Art. 17 Abs. 1 und 2 der LV SH entsprechende oder ähnliche Bestimmungen vorsehen und deren Geschäftsordnungen **abschließende** plenareretzende Beschlüsse der Ausschüsse mit Rückhol- bzw. Widerspruchsrecht vorsehen.

	Verfassung	Geschäftsordnung des Landesparlaments
Sachsen-Anhalt	<p style="text-align: center;">Artikel 46 Geschäftsordnung, Ausschüsse</p> <p>(...) (2) <u>Zur Vorbereitung seiner</u> Beratungen und <u>Beschlüsse</u> bildet der Landtag Ausschüsse.</p>	<p style="text-align: center;">§ 40 Sonstige Vorlagen</p> <p>(1) Sonstige Vorlagen, insbesondere Vorlagen der Landesregierung, die nicht einen Gesetzentwurf zum Gegenstand haben, Mitteilungen einzelner Minister sowie Vorlagen des Präsidenten des Landesrechnungshofes oder des Landesbeauftragten für den Datenschutz überweist der Präsident unmittelbar in den zuständigen Ausschuss, in besonderen Fällen in mehrere Ausschüsse, von denen einer als federführend zu bestimmen ist. (2) Ist eine Vorlage nach Absatz 1 dem Landtag lediglich zur Kenntnis zugeleitet, so hat es mit der Behandlung im Ausschuss sein Bewenden. Im Übrigen gilt § 29 entsprechend.</p>

	Verfassung	Geschäftsordnung des Landesparlaments
noch: Sachsen-Anhalt		(3) Ist eine Vorlage nach Absatz 1 dem Landtag zur Abgabe einer Stellungnahme zugeleitet worden, so überweist sie der Präsident an den zuständigen Ausschuss. Der Ausschuss entscheidet, ob andere Ausschüsse zu beteiligen sind. Er entscheidet auch darüber, ob er dem Landtag eine Beschlussempfehlung zur Abgabe der Stellungnahme zuleitet oder ob er die Stellungnahme unmittelbar beschließt und übermittelt. Beschließt er die Stellungnahme unmittelbar, so ist sie dem Landtag durch Unterrichtung bekannt zu machen. Sie gilt als Stellungnahme des Landtages, sofern nicht innerhalb einer Woche nach der Verteilung der Drucksache eine Fraktion dem Präsidenten schriftlich das Verlangen übermittelt, die Entscheidung des Landtages einzuholen. Dieser entscheidet auf der Grundlage der Unterrichtung nach Satz 4 über den Inhalt der Stellungnahme als Beschlussempfehlung des Ausschusses an den Landtag; Änderungs- und Alternativanträge hierzu sind nicht zulässig. Die Stellungnahme ist nach Ablauf der Frist nach Satz 5 oder nach einer Entscheidung des Landtages durch den Präsidenten zu übermitteln.
Thüringen	<p style="text-align: center;">Artikel 62</p> <p>(1) <u>Zur Vorbereitung seiner</u> Verhandlungen und <u>Beschlüsse</u> setzt der Landtag Ausschüsse ein. (...)</p>	<p style="text-align: center;">§ 54b</p> <p>(...)</p> <p>(3) Der für Europafragen zuständige Ausschuss entscheidet über Stellungnahmen zur Erhebung der Subsidiaritätsrüge bzw. Subsidiaritätsklage, sofern er dem Plenum nicht einen bestimmten Beschluss empfiehlt. Der Präsident unterrichtet die Mitglieder des Landtags und die Landesregierung. Die Entscheidung ist abschließend, sofern nicht auf Verlangen einer Fraktion, mindestens zehn Abgeordneter oder der Landesregierung die Beratung im Plenum erfolgt.</p>

2. Länder mit einer **neutralen Regelung** zur Aufgabe der Ausschüsse in der Verfassung, aber mit der Regelung plenarer-setzender Beschlüsse von Ausschüssen im Geschäftsordnungsrecht:

	Verfassung	Geschäftsordnung des Landesparlaments
Brandenburg	<p style="text-align: center;">Artikel 70 (Ausschüsse)</p> <p>(...) (3) Die Ausschüsse werden <u>im Rahmen der ihnen vom Landtag erteilten Aufträge</u> tätig⁹. Innerhalb ihres Aufgabenbereiches können sie sich auch aus eigener Initiative mit einer Sache befassen und dem Landtag Empfehlungen unterbreiten.</p>	<p style="text-align: center;">§ 94¹⁰</p> <p style="text-align: center;">Verfahren nach Artikel 94 der Verfassung des Landes Brandenburg</p> <p>(3) In eilbedürftigen Angelegenheiten entscheidet der fachlich zuständige Ausschuss anstelle des Landtages über dessen Stellungnahme. Eilbedürftig sind Angelegenheiten, über die nach dem vom Präsidium festgelegten Terminplan der Landtag nicht mehr rechtzeitig beschließen kann. Der Präsident informiert die Mitglieder des Landtages über den Beschluss des Ausschusses.</p> <p>(4) Die vom Ausschuss gemäß Absatz 3 getroffene Entscheidung ist abschließend, wenn nicht eine Fraktion oder ein Fünftel der Mitglieder des Landtages innerhalb einer Woche nach der Information im Sinne des Absatzes 3 Satz 3 schriftlich beantragen, die Angelegenheit dem Landtag zur Entscheidung vorzulegen.</p> <p>(5) Unterrichtungen der Landesregierung gemäß Artikel 94 der Verfassung des Landes Brandenburg an den für Europaangelegenheiten zuständigen Ausschuss werden nach deren Übermittlung an die Mitglieder des Ausschusses verteilt. Der Ausschuss erarbeitet eine Beschlussempfehlung an den Landtag, sofern ein Mitglied des Ausschusses dies innerhalb einer Woche nach Verteilung der Unterrichtung schriftlich bei dem Vorsitzenden beantragt. Absatz 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend. In eilbedürftigen Angelegenheiten findet das Verfahren gemäß Absatz 3 und 4 Anwendung.</p>

⁹ Vgl. auch Art. 17 Abs. 2 LV Schleswig-Holstein.

¹⁰ Art. 94 betrifft die Unterrichtungspflicht der Regierung.

3. Länder, deren Verfassungen keine Bestimmungen über die Arbeitsweise der ständigen Ausschüsse enthalten und deren Geschäftsordnungen **abschließende** plenareretzende Beschlüsse der Ausschüsse mit Widerspruchs- oder Rückholrecht vorsehen.

	Verfassung	Geschäftsordnung des Landesparlaments
Baden-Württemberg	Die Landesverfassung enthält keine Bestimmungen über die Arbeitsweise der ständigen Ausschüsse.	<p style="text-align: center;">§ 26</p> <p>...</p> <p>(3) Als vorbereitende Beschlussorgane des Landtags haben die Ausschüsse im Rahmen der ihnen überwiesenen Geschäfte das Recht und die Pflicht, dem Landtag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen. Der Landtag kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen einen Ausschuss zur abschließenden Erledigung eines bestimmten Gegenstandes ermächtigen, soweit nach der Verfassung nicht eine Entscheidung des Landtags erforderlich ist.</p> <p>.</p>
Bayern	Die Landesverfassung enthält keine Bestimmungen über die Arbeitsweise der ständigen Ausschüsse.	<p style="text-align: center;">§ 151</p> <p style="text-align: center;">Entscheidungskompetenz des federführenden Ausschusses in eilbedürftigen Angelegenheiten des Bundesrats</p> <p>Der federführende Ausschuss entscheidet in eilbedürftigen Angelegenheiten des Bundesrates vorläufig anstelle der Vollversammlung über eine Stellungnahme des Landtags. Die Entscheidung ist abschließend, wenn nicht eine Fraktion oder 20 Mitglieder des Landtags innerhalb einer Arbeitswoche nach der Beschlussfassung, jedoch spätestens bis zum Tag der abschließenden Behandlung im Bundesrat beantragen, die Angelegenheit der Vollversammlung zur Entscheidung vorzulegen. Eilbedürftig sind Angelegenheiten, über die nach dem vom Ältestenrat festgelegten Jahresplan von der Vollversammlung nicht mehr rechtzeitig vor der abschließenden Behandlung im Bundesrat (Art. 76 und Art. 77 des Grundgesetzes) beschlossen werden könnte.</p>

	Verfassung	Geschäftsordnung des Landesparlaments
Berlin	Die Landesverfassung enthält keine Bestimmungen über die Arbeitsweise der ständigen Ausschüsse. ¹¹	<p style="text-align: center;">§ 21a</p> <p>(3) In Eilfällen, insbesondere während der Parlamentsferien, ist der für Europaangelegenheiten zuständige Ausschuss zu Vorentscheidungen ermächtigt, die als Beschlussempfehlung des Ausschusses vom Präsidenten den Mitgliedern des Abgeordnetenhauses schriftlich mitgeteilt werden, ohne dass sie auf die Tagesordnung gesetzt werden. Die Beschlussempfehlung gilt als Entscheidung des Abgeordnetenhauses, sofern nicht innerhalb von sieben Tagen nach Zugang schriftlich Widerspruch von mindestens einem Mitglied des Abgeordnetenhauses beim Präsidenten erhoben worden ist. Im Falle eines Widerspruchs wird die Beschlussempfehlung des Ausschusses auf die Tagesordnung der nächsten ordentlichen Sitzung des Abgeordnetenhauses gesetzt.</p>
Hessen	Die Landesverfassung enthält keine Bestimmungen über die Arbeitsweise der ständigen Ausschüsse.	<p style="text-align: center;">§ 28</p> <p>(3) Soweit die abschließende Beratung im zuständigen Ausschuss von den Antragstellerinnen und Antragstellern (in besonderen Fällen in mehreren Ausschüssen, von denen einer als federführend zu bestimmen ist) begehrt wurde, gilt diese als abschließende Beratung des Landtags, falls nicht innerhalb einer Woche nach der Beschlussfassung eine Fraktion der Präsidentin oder dem Präsidenten schriftlich das Verlangen übermittelt, zu der Vorlage die Entscheidung des Landtags einzuholen. In diesem Fall hat der Ausschuss dem Landtag einen schriftlichen Bericht zu erstatten.</p>

¹¹ Die Verfassung von Berlin regelt Einsetzung und Zusammensetzung der Ausschüsse, enthält aber keine Art. 17 Abs. 1 und 2 LV SH entsprechen den Bestimmungen.

	Verfassung	Geschäftsordnung des Landesparlaments
Nordrhein-Westfalen	Die Landesverfassung enthält keine Bestimmungen über die Arbeitsweise der ständigen Ausschüsse.	<p style="text-align: center;">§ 50 Aufgaben der Ausschüsse</p> <p>(3) Ist bei Angelegenheiten des Bundesrates und der Europäischen Union eine rechtzeitige Beschlussfassung des Landtags nicht möglich (dringender Fall), so kann der zuständige Fachausschuss anstelle des Landtags Beschluss fassen. Die Beschlüsse sind dem Landtag zur Kenntnis zu bringen. Auf Antrag einer Fraktion können diese Beschlüsse nachträglich vom Landtag aufgehoben werden.</p>
Sachsen	Die Landesverfassung enthält keine Bestimmungen über die Einsetzung und die Arbeitsweise der Ausschüsse.	<p style="text-align: center;">§ 21 Aufgaben</p> <p>(4) Ist bei Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems gemäß Nummer 2 der Subsidiaritätsvereinbarung eine fristgerechte Beschlussfassung des Landtags in einer ordentlichen Sitzung nicht möglich, hat der zuständige Ausschuss anstelle des Landtags die Beschlüsse zu fassen. § 38 kommt insoweit nicht zur Anwendung. Innerhalb einer Woche nach dem Tag der Verteilung des Beschlusses des Ausschusses als Drucksache kann von einem Mitglied des Landtags Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist schriftlich beim Präsidenten einzureichen und zu begründen. Im Falle eines Widerspruchs wird der Beschluss des Ausschusses als Beschlussempfehlung auf die Tagesordnung der nächsten ordentlichen Sitzung des Landtags gesetzt. § 46 Abs. 2 bis 4 findet entsprechende Anwendung. Mit der Beschlussfassung durch den Landtag entfällt die Außenwirksamkeit des Beschlusses des Ausschusses.</p>

4. Länder, deren Verfassung keine Bestimmungen über die Arbeitsweise der ständigen Ausschüsse enthalten und in denen **abschließende** plenareretzende Beschlüsse der Ausschüsse **ohne Widerspruchs- oder Rückholrecht** vorgesehen sind.

	Verfassung	Geschäftsordnung des Landesparlaments
Hamburg	Die Landesverfassung enthält keine Bestimmungen über die Arbeitsweise der ständigen Ausschüsse.	Die Geschäftsordnung enthält keine Bestimmungen über plenareretzende Beschlüsse. Der Europaausschuss berät auf der Grundlage des Beschlusses der Bürgerschaft zum Verfahren zur Subsidiaritätsprüfung (Drs. 20/7 und 20/2991) abschließend. Drucksache 20/2991: „Die Bürgerschaft überweist dem Europaausschuss gemäß § 53 Abs. 3 ¹² der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft zur abschließenden Beratung die Subsidiaritätsprüfung bei solchen Entwürfen von europäischen Gesetzgebungsakten, die der Bürgerschaft aufgrund des Subsidiaritätsfrühwarnsystems durch den Senat im Rahmen der am 10.01./11.01.2011 unterzeichneten Vereinbarung zwischen dem Präsidenten des Senats und dem Präsidenten der Bürgerschaft zugänglich gemacht worden sind. In Fällen einer Subsidiaritätsrüge nach Artikel 6 des „Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ des „Lissabon-Vertrages“ überträgt die Bürgerschaft dem Europaausschuss das Recht, für die Bürgerschaft Stellung zu nehmen. Wird im Stimmnahmeverfahren eine Subsidiaritätsrüge erwogen, wird hiervon gleichzeitig der zuständige Fachausschuss informiert.“

5. Länder, in denen weder die Verfassungen noch die Geschäftsordnungen der Landesparlamente plenareretzende Beschlüsse von Ausschüssen vorsehen: **Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland.**

¹² § 53 Abs. 3 (Aufgaben der Ausschüsse): „Die Bürgerschaft kann einem Ausschuss einen Gegenstand zur abschließenden Beratung überweisen, sofern nach Verfassung oder Gesetz nicht eine Entscheidung der Bürgerschaft erforderlich ist.“

Lfd. Nr.	Anregender	Problem	Anregung	Innerhalb des Einsetzungsbeschlusses?	Sofern innerhalb des Einsetzungsbeschlusses oder in die Beratungen aufgenommen: Erledigt?
1	- geschwärzt -	<p>Im Kommunalwahlrecht benötigten kleine Parteien bei der letzten Gemeinderatswahl in Lübeck 800 Stimmen, große 1.300 Stimmen für einen Sitz. Dies führe zu einer niedrigen Wahlbeteiligung und zu Politikverdrossenheit.</p> <div data-bbox="436 699 828 938" style="border: 1px solid black; padding: 10px; text-align: center;"> <p>Arbeitspapier 029</p> <p>- intern -</p> </div>	<ol style="list-style-type: none"> 1) <ol style="list-style-type: none"> a) direkte Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene b) mehr als eine jährliche Einwohnerversammlung in Gemeinden c) Beiräte zur Beratung der Gemeindevertretung 2) Kumulieren (Hamburger Modell) 3) Zwei Stimmen - Hälfte Listenwahl, Hälfte Persönlichkeitswahl 4) Kandidatur von Parteilosen erleichtern: <ol style="list-style-type: none"> a) als Einzelbewerber b) auf Parteilisten 5) Ehrenamtliche - (garantierter) Sitz im Gemeinderat? 6) Rotation 7) Bürgermeister sollte nur zwei Amtsperioden amtierend 8) Quote nach Alter und ethnischer Herkunft in Volksvertretungen 9) Beauftragte (Integration, Frauen) abschaffen <p>Minderheitenrechte in parlamentarischen Gremien verankern</p>	<p>Ja (Volksgesetzgebung)</p> <p>Nein</p> <p>Nein</p> <p>Nein</p> <p>Nein</p> <p>Nein</p> <p>Ja, soweit „Stärkung des Ehrenamtes“</p> <p>Nein</p> <p>Nein</p> <p>Nein</p> <p>Nein</p> <p>Nein</p>	<p>Nein</p> <p>Nein</p>

Lfd. Nr.	Anregender	Problem	Anregung	Innerhalb des Einsetzungsbeschlusses?	Sofern innerhalb des Einsetzungsbeschlusses oder in die Beratungen aufgenommen: Erledigt?
2	- geschwärzt -	Rechtsextreme seien in den Volksvertretungen der Gemeinden, womöglich auch bald des Landes, vertreten.	Beibehaltung der 5%-Klausel	Nein (da Wahlrecht)	Nein
3	Deutscher Mieterbund Landesverband Schleswig-Holstein e.V. Postfach 1967 24018 Kiel	Wohnungsknappheit	Recht auf angemessene Wohnung	Behandlung unter „Staatsziele“ möglich	Ja (9. September 2013)
4	Rechtsanwalt Hermann Junghans Bergstraße 18 23556 Lübeck	<p>1. Die Landesverfassung solle zukünftig mehr, auch nichtjustitiable Staatsaufgaben nennen.</p> <p>2. Die grundlegenden Staatsaufgaben (Rechtsstaat, Sozialstaat, Umwelt- und Ressourcenschutz, Kultur-, Bildungs- und Wissenschaftsförderung, Wirtschaftsförderung, Bereitstellung Infrastruktur) sollten in einem zweiten Absatz im bisherigen Artikel 1 mit Verweis auf die genaueren Bestimmungen in den gesonderten Artikeln genannt werden.</p> <p>3. Dass die Förderung der Wirtschaft trotz ihrer existenziellen Bedeutung für jeden Staat bislang nicht genannt wird, sei im Vergleich zu anderen Landesverfassungen auffallend.</p>	<p>Neuformulierung Artikel 1 LV (Änderungen fett)</p> <p style="text-align: center;">Artikel 1 Bundesland Schleswig-Holstein</p> <p>(1) Das Land Schleswig-Holstein ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland.</p> <p>(2) „Das Land Schleswig-Holstein ist den Staatsaufgaben Sozialstaat (Artikel 5a, 6, 6a), Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Artikel 7), Rechtsstaat (Artikel 43 und 44), Kultur- und Wissenschaftsstaat (Artikel 9) und der Förderung von Wirtschaft und Handel (Artikel...) verpflichtet. Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände schützen und fördern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und nachhaltigen Leistungskraft ihre weitere Entwicklung [im Rahmen des föderalen Wettbewerbs].“</p>	<p>Ja, „Staatsziele“</p>	Ja (9. September 2013)

Lfd. Nr.	Anregender	Problem	Anregung	Innerhalb des Einsetzungsbeschlusses?	Sofern innerhalb des Einsetzungsbeschlusses oder in die Beratungen aufgenommen: Erledigt?
		4. Neben den vorgenannten allgemeinen Staatsaufgaben, die sich jeder Staat zum Staatszweck geben sollte, könnten spezifisch schleswig-holsteinische Staatsaufgaben in einem eigenen Absatz ergänzt werden.	(3) „Das Land Schleswig-Holstein ist der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Begegnung im Ostseeraum besonders verpflichtet. Es ist eine wichtige Brücke zwischen Mittel- und Nordeuropa.“	Ja, „Bekanntnis zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“	Ja (9. September 2013)
Noch 4	Rechtsanwalt Hermann Junghans Bergstraße 18 23556 Lübeck	Die Familie, in weiter Auslegung für kleinere durch Abstammung und/oder Heirat verbundene generationsübergreifende Gemeinschaften (also auch bei Alleinerziehenden), sei Grundlage des Weiterbestehens von Gesellschaft und Staatlichkeit.	Neuformulierung Artikel 6a LV (Änderungen fett) Artikel 6 a Schutz der Familie, der Kinder und Jugendlichen (1) Die Familie, insbesondere die Elternschaft mit jungen Kindern, ist eine Grundlage für die Entwicklung von Staat und Gesellschaft. Sie steht daher unter dem besonderen Schutz und der Förderung des Staates. (2) Kinder und Jugendliche stehen unter dem besonderen Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der anderen Träger der öffentlichen Verwaltung. (3) Bei der Schaffung und Erhaltung kindgerechter Lebensverhältnisse ist dem besonderen Schutz von Kindern und ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen Rechnung zu tragen.	Ja, (i.w.S. „Generationengerechtigkeit“)	Ja (9. September 2013)

Lfd. Nr.	Anregender	Problem	Anregung	Innerhalb des Einsetzungsbeschlusses?	Sofern innerhalb des Einsetzungsbeschlusses oder in die Beratungen aufgenommen: Erledigt?
			<p>(4) Kinder und Jugendliche sind Träger von Rechten. Sie haben ein Recht auf gewaltfreie Erziehung, auf Bildung, auf soziale Sicherheit und auf die Förderung ihrer Entwicklung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten.</p>		
<p>Noch 4</p>	<p>Rechtsanwalt Hermann Junghans Bergstraße 18 23556 Lübeck</p>	<p>Es solle erwogen werden, ggf. in einem zweiten Absatz des Art. 7 Abs. 2 LV den Schutz der Lebensgrundlagen konkreter zu fassen.</p>	<p>Neuformulierung Artikel 7 LV (Änderungen fett)</p> <p style="text-align: center;">Artikel 7</p> <p style="text-align: center;">Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens</p> <p>(1) Die natürlichen Grundlagen des Lebens sowie die Tiere stehen unter dem besonderen Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der anderen Träger der öffentlichen Verwaltung.</p> <p>(2) [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Art. 141 VerfBY, ggf. Klimaschutz]</p> <p>(3) Land, Gemeinden, Gemeindeverbände und die anderen Träger der öffentlichen Verwaltung schützen und fördern die allgemeine Gesundheit. Sie garantieren im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bereitstellung und Förderung des öffentlichen Gesundheitsdienstes und der Krankenversorgung.</p>	<p>Ja</p> <p>Nein</p>	<p>Ja (9. September 2013)</p> <p>Ja (9. September 2013)</p>

Lfd. Nr.	Anregender	Problem	Anregung	Innerhalb des Einsetzbeschlusses?	Sofern innerhalb des Einsetzbeschlusses oder in die Beratungen aufgenommen: Erledigt?
Noch 4	Rechtsanwalt Hermann Junghans Bergstraße 18 23556 Lübeck	Die bisherige Fassung der Artikel 8 und 9 sei nicht systematisch. Bildung als allgemeine Aufgabe werde nicht genannt. Es fehle die Nennung anderer Kulturbereiche, wie z.B. das Archivwesen, die Museen oder die Musik.	<p>Neuformulierung Artikel 8 LV (Änderungen fett)</p> <p style="text-align: center;">Artikel 8 Schule, Bildung und Wissenschaft; Förderung der Kultur; Sport</p> <p>(1) Bildung soll zu eigenständigem und verantwortungsvollem Denken und Handeln befähigen. Es besteht allgemeine Schulpflicht in öffentlichen Gemeinschaftsschulen ohne Unterschied des Bekenntnisses und der Weltanschauung. Die allgemeinbildenden Schulen sollen die Kenntnisse für die berufliche Aus- und Weiterbildung und die gesellschaftliche Teilhabe und Teilnahme, die Berufliche Bildung die theoretischen und praktischen Kenntnisse für das Arbeitsleben vermitteln. Alle Schulen stehen unter der Aufsicht des Staates. Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände garantieren im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Bereitstellung von Schulen, Volkshochschulen und anderen Bildungseinrichtungen.</p> <p>(2) Wissenschaft, Forschung und Lehre dienen der Sicherung der Lebensgrundlagen, der Gesellschaftsordnung und dem gesellschaftlichen Fortschritt. Sie werden deshalb vom Land geschützt und gefördert. Die Hochschulen sind in Forschung und Lehre frei und verwalten sich in ihren inneren Angelegenheiten selbst. Diese Freiheit entbindet nicht von der Pflicht zur Verfassungstreue.</p>	Nein (zu bearbeiten im Zusammenhang mit „Schulwesen“)	Ja (9. September 2013)

Lfd. Nr.	Anregender	Problem	Anregung	Innerhalb des Einsetzungsbeschlusses?	Sofern innerhalb des Einsetzungsbeschlusses oder in die Beratungen aufgenommen: Erledigt?
			<p>(3) Kultur dient dem tieferen Verständnis unserer Welt. Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände schützen das kulturelle Erbe und fördern die kulturelle Vielfalt, einschließlich der Kunst. Sie fördern insbesondere Archive, Bibliotheken, Museen, Theater, Musik und bildende Künste. Sie fördern auch die niederdeutsche, die dänische und friesische Kultur und Sprache.</p> <p>(4) Sport soll der Förderung der Gesundheit, der Gemeinsamkeit und der Fairness dienen und zur Leistungsbereitschaft anspornen. Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände fördern deshalb den Breiten- und den Spitzensport.</p>		
Noch 4	Rechtsanwalt Hermann Junghans Bergstraße 18 23556 Lübeck	Ein Staatsziel „Wirtschaft und Infrastruktur“ fehle.	<p>Einfügung eines neuen Artikels 10</p> <p>Artikel 10 Wirtschaft und Infrastruktur</p> <p>Die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit soll zugleich der Entfaltung der Persönlichkeit als auch der Bedarfsdeckung der Gesellschaft dienen. Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten und entwickeln im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die öffentliche Infrastruktur zur Förderung der Wirtschaft, des Informationsaustausches und der allgemeinen Begegnung. Dabei wird der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen besonders berücksichtigt.</p>	Ja	Nein

Lfd. Nr.	Anregender	Problem	Anregung	Innerhalb des Einsetzungsbeschlusses?	Sofern innerhalb des Einsetzungsbeschlusses oder in die Beratungen aufgenommen: Erledigt?
Noch 4	Rechtsanwalt Hermann Junghans Bergstraße 18 23556 Lübeck	Einschlägige Rechtsnormen seien unverständlich.	<p>Neuformulierung Artikel 37 LV (Änderungen fett)</p> <p>Artikel 37 Gesetzgebungsverfahren</p> <p>(1) Die Gesetzentwürfe werden von der Landesregierung oder von einzelnen oder mehreren Abgeordneten oder durch Initiativen aus dem Volk eingebracht.</p> <p>(2) Die Gesetze werden vom Landtag oder durch Volksentscheid beschlossen.</p> <p>(3) Gesetze sollen übersichtlich und systematisch gegliedert werden. Bewährte und umfangreiche Gesetze sind in Gesetzbüchern zusammen zu fassen. Sie werden zur Information im Anhang dieser Verfassung genannt, ohne Bestandteil der Verfassung zu sein. Gesetzbücher sollen die nicht integrierten Nebengesetze ihres Rechtsbereichs in einem Anhang nennen.</p>	Nein	Nein
Noch 4	Rechtsanwalt Hermann Junghans Bergstraße 18 23556 Lübeck	Verfassungsartikel seien teilweise obsolet.	<p>Es sei zu prüfen, ob die bisherigen Art. 58 Abs. 1, 59 LV nicht gestrichen werden könnten. Sobald der Zeitablauf dies zulasse, sollten auch die Art. 59b und 59c LV wegfallen.</p> <p>Neunummerierung der Verfassung</p>	<p>Ja (systematische Überarbeitung der Verfassung)</p> <p>Ja</p>	<p>Nein</p> <p>Nein</p>

Lfd. Nr.	Anregender	Problem	Anregung	Innerhalb des Einsetzungsbeschlusses?	Sofern innerhalb des Einsetzungsbeschlusses oder in die Beratungen aufgenommen: Erledigt?
5	- geschwärzt -	<p>Volksentscheide seien thematisch zu eng begrenzt (Art. 41 Abs. 2 LV).</p> <p>Das Staatsziel Tierschutz sei auf Verfassungsebene wirkungslos; die Gerichte stützten sich zudem auch in Fällen mit Bezug auf das Landesrecht ausschließlich auf Art. 20a GG.</p> <p>Eine Präambel sei verfassungsrechtlich wirkungslos.</p> <p>Art. 38 LV enthalte keine Beschränkung der Adressaten einer Verordnungsermächtigung.</p>	<p>Auch der Landeshaushalt, Dienst- und Versorgungsbezüge und Abgaben sollten mögliche Gegenstände von Volksentscheiden sein;</p> <p>allerdings sollten Verfassungsänderungen Volksentscheiden entzogen sein.</p> <p>Anstelle des - zu streichenden - Art. 7 LV sollten einfachgesetzliche Vorkehrungen getroffen werden.</p> <p>Verzicht auf Präambel</p> <p>Beschränkung der Verordnungsermächtigung auf oberste Landesbehörden</p>	<p>Ja</p> <p>Ja</p> <p>Ja</p> <p>Nein</p>	<p>Nein</p> <p>Nein</p> <p>Nein</p> <p>Nein</p>
6	- geschwärzt -		<p>u.a.: Religionsübergreifender Religionsunterricht sowie die Möglichkeit zur Abschaffung von Schulnoten (betrifft Leistungsprinzip, Art. 8 Abs. 2 LV) sollten erwogen werden.</p>	Nein	Ja
7	Altenparlament		<p>Ein Bekenntnis zur Stärkung des Ehrenamtes sollte in die Verfassung aufgenommen werden (vgl. Umdruck 18/1767, Beschluss AP 25/2).</p>	Ja	Nein

Lfd. Nr.	Anregender	Problem	Anregung	Innerhalb des Einsetzungsbeschlusses?	Sofern innerhalb des Einsetzungsbeschlusses oder in die Beratungen aufgenommen: Erledigt?
8	Der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung	Die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderung könnte auch in der Landesverfassung erfolgen.	Art. 8 Abs. 2 LV sollte um den Gedanken der Inklusion ergänzt werden; Die Reform der Landesverfassung sollte die Gesichtspunkte Partizipation und Barrierefreiheit sowie die Maßgaben der Behindertenrechtskonvention berücksichtigen.	Nein (zu bearbeiten im Zusammenhang mit „Schulwesen“)	Nein (derzeit Vorbereitung in der Arbeitsgruppe)
9	Die Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein	In Verwaltungsverfahren, vor allem im Bereich der Leistungsverwaltung, bestünden Defizite mit Blick auf die Begründung und Nachvollziehbarkeit von Verwaltungsentscheidungen.	Einführung eines Rechts auf eine gute Verwaltung	Nein	Ja (9. September 2013)
10	Beauftragte des Ministerpräsidenten in Angelegenheiten nationaler Minderheiten und Volksgruppen, Grenzlandarbeit und Niederdeutsch		Ergänzung des Art. 8 LV (Friesischunterricht) um die Vermittlung des Niederdeutschen in öffentlichen Schulen	Nein	Nein (derzeit Vorbereitung in der Arbeitsgruppe)
11	Landesseniorenrat Schleswig-Holstein e.V.		Einrichtung von Seniorenbeiräten in den Gemeinden (§§ 47d, 47e GO SH (Entwurf))	Nein	Nein

Die verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Problematik von Weisungsrechten des Parlaments gegenüber der Regierung

Kurzgutachten

Arbeitspapier 030
- intern -

I. Die Ausgangslage

Die Vorschläge zur „Stärkung des Parlaments im europäischen Mehrebenensystem“ sollen dazu dienen, den der Landtage zu kompensieren, der durch die Übertragung staatlicher Funktionen auf die Europäische Union entstanden ist. Der Landtag soll dazu ermächtigt werden, der Landesregierung Weisungen dazu zu erteilen, wie sie im Bundesrat über europapolitische Fragen abzustimmen habe, und er soll außerdem die Landesregierung verbindlich dazu anhalten können, gegen Verletzungen seiner Rechte Klage vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zu erheben.

Hinter den Reformbemühungen steht auch die Beobachtung, dass die Volksvertretungen der Länder ohnehin durch die Entwicklung zum „Exekutivföderalismus“ an Einfluss verloren hätten. Zu Lasten der Parlamente hätten die Regierungen immer mehr politische Macht gewonnen. Die Rede ist von einer Störung des Gleichgewichts zwischen den Verfassungsorganen oder sogar von einer „Depossidierung“ der Parlamente.¹ Diese Entwicklung müsse angehalten und in die Gegenrichtung einer Stärkung der Legislative gewendet werden. Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente haben sich in ihrer „Stuttgarter Erklärung“ vom 22. Juni 2010 auf die „Integrationsverantwortung“ bezogen, die den deutschen Verfassungsorganen nach Ansicht des BVerfG obliegt,² und eine Mitträgerschaft der Landesparlamente an dieser Verantwortung in Anspruch genommen.³

Auch die öffentliche Meinung neigt dazu, die Kritik am „Exekutivföderalismus“ für offensichtlich begründet zu halten, und nimmt tendenziell Partei für die Stärkung der Parlamente. Damit werden strukturelle Gegebenheiten des parlamentarischen Regierungssystems übersehen und die Folgen der geforderten Verfassungsänderungen unrealistisch eingeschätzt. Die verfassungsrechtlichen Stellungnahmen lassen diesen Hintergrund bisher weitgehend undiskutiert.

¹ Vgl. etwa die Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung der Baden-Württembergischen Verfassung, LT-Drs. 14/7338 v. 14.12.2010, Allgemeiner Teil S. 4. Kritisch gegenüber der früheren Regelung, die sich auf umfassende Informationsrechte des Landtags und eine „Berücksichtigungs“-Pflicht der Landesregierung beschränkte, bereits Klaas Engelken, Ergänzungsband zu Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart u.a. 1997, Art. 34a Rn. 8 und 16 ff. – Der Begriff „Depossidierung“ findet sich in dem Kurzgutachten von Rudolf Streinz zur Vereinbarkeit von Art. 3 des Bayerischen Verfassungsänderungsgesetzes (Art. 70 Abs. 4 BV), These 7 und 9, zuvor etwa bei: Stefan Koriath, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 50 Rn. 31 und Art. 51 Abs. 3 Rn. 25.

² Vgl. das Lissabon-Urteil des BVerfG v. 30. 6.2009, BVerfGE 123, 267 (356 ff.).

³ Abdruck in LT-Drs. 17/112 v. 9.12.2009. Der Landtag hat sich diese Auffassung in seiner Stellungnahme zum Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance vom 15.12.2009 zu eigen gemacht (Plenarbeschluss ohne Aussprache; s. Prot. der Sitzung vom 18.12.2009 S. 506; s.a. LT-Drs. 17/131.

In dem folgenden Kurzgutachten sollen daher außer den juristischen Überlegungen (II.) auch die verfassungspolitischen Aspekte genauer betrachtet werden (unten zu III.). Einzelfragen einer möglichen Verfassungsergänzung werden unter IV. behandelt. Das Ergebnis ist unter V. zusammengefasst.

II. Verfassungsrechtliche Beurteilung der Initiativen zur „Stärkung des Landtags im europäischen Mehrebenensystem“

Zu der Rechtsfrage, ob es nach der Rechtsprechung des BVerfG zulässig wäre, das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat an den Willen des Landtags zu binden, hat sich der Wissenschaftliche Dienst des Landtags in einer ausführlichen Stellungnahme vom 30. September d.J. geäußert. Vorgegangen waren Gesetzentwürfe aus der 17. Legislaturperiode des Landtags (Drs. 17/2358 und 17/2359), zu denen der Wissenschaftliche Dienst in einem Kurzgutachten vom 19. März 2012 (Umdruck 17/3955) Stellung genommen hat. Den Beginn der Diskussion in der 18. Legislaturperiode markiert das Papier des Landtagsdirektors Prof. Schliesky „Verfassungspolitische Möglichkeiten des Landtags zur Wahrung seiner eigenen Rechte“ (Umdruck 18/1604).

Das Ergebnis dieser Stellungnahmen besteht darin, dass die überwiegende Meinung die Einführung von Weisungsrechten des Landtags gegenüber der Landesregierung für grundgesetzwidrig hält. Auch gegen die Einführung einer Klagepflicht der Landesregierung werden Einwände erhoben, aber die Meinungen sind insofern geteilt.

Der Wissenschaftliche Dienst des Landtags hat zu den früheren Vorschlägen festgestellt, dass gegen eine Klageverpflichtung der Landesregierung (Drs. 17/2359) keine inhaltlichen Bedenken bestehen, wohl aber solche hinsichtlich des konkreten Wortlauts. Die Einführung eines Weisungsrechts des Landtags hinsichtlich des Stimmverhaltens der Regierung im Bundesrat hat der Wissenschaftliche Dienst bereits in der vorigen Legislaturperiode für verfassungsrechtlich bedenklich erklärt. Das Ergebnis der neuen Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes lautet im Kern, dass die generelle Bindung der Landesregierung an den Willen des Landtags im Hinblick auf ihr Stimmverhalten im Bundesrat verfassungsrechtlich unzulässig ist. Es sei letztlich eine politische Entscheidung, ob man auf diese Regelung verzichte oder aber eine auf Angelegenheiten der Europäischen Union beschränkte Neuregelung treffe. Es sei bislang ungeklärt, ob das Lissabon-Urteil des BVerfG eine solche Regelung letztlich tragen würde (S. 16 der Stellungnahme vom 30.9.2013).

Baden-Württemberg und Bayern haben trotz der verfassungsrechtlichen Bedenken gewisse Bindungen der Landesregierung bei Entscheidungen in Angelegenheiten der Europäischen Union eingeführt.⁴ In Baden-Württemberg ist die Landesregierung seit einer Verfassungsänderung im Jahre 2011 an Stellungnahmen des Landtags gebunden, wenn ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder auf die EU übertragen werden sollen (Art. 34a Abs. 2 Satz 1 n.F. VerfbW), und für den Fall, dass EU-Vorhaben „im Schwerpunkt“ solche ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder unmittelbar betreffen, gilt ebenfalls die Bindung an Landtagsbeschlüsse, „es sei denn, erhebliche Gründe des Landesinteresses stünden entgegen“ (aaO. Satz 2). Diese modifizierte Bindung gilt in Baden-Württemberg auch für das Ersuchen des Landtags an die Landesregierung, „im Bundesrat darauf hinzuwirken, dass entweder der Bundesrat die Subsidiaritätsklage oder die

⁴ S. oben Fn. 1.

Bundesregierung zum Schutz der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union erhebt“ (Satz 3).

In Bayern gilt kraft eines Volksentscheids vom 15. September 2013, dass die Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben „durch Gesetz gebunden“ werden kann, wenn das Recht der Gesetzgebung durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union betroffen ist (Art. 70 Abs. 4 Satz 2 BayVerf n.F.). Ist das Recht der Gesetzgebung durch ein Vorhaben der EU betroffen, hat die Staatsregierung die Stellungnahmen des Landtags „maßgeblich zu berücksichtigen“ (aaO. Satz 3). Hervorzuheben ist die Modalität, dass die Bindung der Staatsregierung durch Gesetz erfolgen muss. Möglich ist danach auch eine Bindung durch ein vom Volk beschlossenes Gesetz.

Auf diesen neueren Verfassungsänderungen beruht auch der Vorschlag von Prof. Schliesky in seinem erwähnten Grundsatzpapier.

1. Zum Weisungsrecht des Landtags gegenüber der Landesregierung

Die verfassungsrechtlichen Bedenken *gegen* die Einführung eines Weisungsrechts des Landtags sind m.E. begründet. Um Wiederholungen zu vermeiden, konzentriere ich mich im Folgenden auf die wesentlichen Argumente.

a) Auslegung der Vorschriften über den Bundesrat vor dem Hintergrund des grundgesetzlichen Föderalismus-Modells

Nach der herrschenden Meinung,⁵ die sich vor allem auf die Volksbefragungs-Entscheidung des BVerfG stützt,⁶ schließt schon **Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG** eine landesrechtlich begründete Bindung der Bundesratsmitglieder aus. Nach dieser Vorschrift besteht der Bundesrat aus „Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen“. Damit ist die Mitwirkung der Länder „bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (Art. 50 GG) bundesrechtlich den Landesregierungen vorbehalten. Eine unmittelbare Beteiligung von Abgeordneten der Landtage scheidet aus.

Die *historische* Auslegung des Art. 51 GG bestätigt diese Deutung. Der Parlamentarische Rat hat sich bei der Schaffung des Grundgesetzes für das **Bundesratsprinzip** entschieden, bei dem Vertreter der Regierungen an den Entscheidungen des Bundes teilnehmen, und gegen das Senatsprinzip, wonach gewählte Volksvertreter (Senatoren) auf der Bundesebene das Volk der Länder vertreten. Der Bundesrat ist also eine Vertretung der Landesregierungen.⁷ Das BVerfG hat diese Grundorientierung in seiner Entscheidung zu den Volksbefragungsgesetzen von Hamburg und Bremen ausdrücklich bekräftigt.⁸ Auch wenn dieses Urteil sich im Kern

⁵ Vgl. u.v.a. etwa Rupert Scholz, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 51 Rn. 17 f. (Mai 1961) m. w. H. für die vorangehende Zeit; Stefan Koriath, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 51 Rn. 25; Robbers, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 51 Rn. 11; Michael Sachs, Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf, VVDStRL 58, 1999, S. 39 (74 f.). Wegen weiterer Literaturnachweise sei auf die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 19.3.2012 verwiesen (Umdruck 17/3955), S. 7 f. Dort und an den angegebenen Kommentarstellen auch Nachweise zu den Gegenstimmen.

⁶ BVerfG, B. v. 30.7.1958, BVerfGE 8, 104.

⁷ So z.B. Martin Morlok/Lothar Michael, Staatsorganisationsrecht, 2013, S. 305 Rn. 807.

⁸ BVerfG, B. v. 30.7.1958, BVerfGE 8, 104 (120 f.), juris Abs. 41.

nur mit dem Tätigwerden des Staatsorgans „Volk“ in Form einer unverbindlichen Volksbefragung befasst hat, ist die Ablehnung eines „Hineinwirkens“ anderer Länder-Staatsorgane auf die Willensbildung des Bundesrates eindeutig. So heißt es in dem Urteil:

„Die Staatspraxis leitet aus dem Recht der Landesregierung, ihre Vertreter im Bundesrat zu bestellen und abzurufen, ein Recht der Landesregierung zu Weisungen an ihre Mitglieder im Bundesrat ab. Das besagt jedoch noch nichts dafür, dass das Landesparlament oder gar das Landesvolk zu einem Hineinwirken in die Entscheidungen des Bundesrats befugt seien. [...] Soweit das Landesparlament - auch wegen der Haltung der Landesregierung im Bundesrat – die Landesregierung oder ein Mitglied der Landesregierung nach Landesverfassungsrecht zur Rechenschaft ziehen kann, ist dies in der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament begründet; das Parlament befasst sich also hier mit der von ihm abhängigen Regierung, nicht mit Bundesangelegenheiten; seine Maßnahmen können unter dem Gesichtspunkt der bundesstaatlichen Ordnung nicht als ein Hinübergreifen in Zuständigkeiten des Bundes qualifiziert werden.“⁹

Sogar wenn das Volk selbst – anstelle der Volksvertretung „Landtag“ – den Mitgliedern der Landesregierung „Instruktionen“ für die Abstimmung im Bundesrat mitgeben wollte, wäre dies nach der Entscheidung des BVerfG „nach der Struktur des Bundesrats ausgeschlossen“.¹⁰

Freilich ist nicht ausgeschlossen, dass das BVerfG heute, mehr als 55 Jahre später, anders entscheiden würde. Immerhin hat sich der frühere Präsident des BVerfG, Hans-Jürgen Papier, in verschiedenen Vorträgen und Veröffentlichungen für die Zulässigkeit von Weisungsrechten der Landtage ausgesprochen.¹¹

Gegen die h. L. könnte ausgeführt werden, dass Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GG seinem Wortlaut nach nur die Vertretung des Landes im Bundesrat regelt, nicht aber ob und wie die Länder ihre Vertreter instruieren und binden können. **Die Ebenen des Bundes- und des Landesverfassungsrechts** müssten voneinander **getrennt** werden. Es könnte daher argumentiert werden, dass es den Ländern frei stehe, ihre Regierungsmitglieder intern einzubinden, ohne dass damit ihre Befugnis zur Vertretung des Landesinteressen auf der Bundesebene beeinträchtigt sein müsse.¹²

Wie im Bürgerlichen Recht müssten dann Aufträge (hier: des Landtages an die Landesregierung) und Vertretungsbefugnis (hier: des Landes im Bundesrat) unterschieden werden. Der Auftrag könne mit Weisungen verknüpft werden (vgl. § 665 BGB); die Vertretungsmacht sei an anderer Stelle geregelt (§§ 164 ff., insbes. §§ 177 und 179 BGB). Die bürgerlich-rechtliche Vertretung bei Rechtsgeschäften und die Ausübung verfassungsrechtlicher Befugnisse durch Staatsorgane sind aber in keiner Weise vergleichbar. Die Regierung ist nicht Auftragnehmer des Parlaments, sondern hat eigene verfassungsgemäße Befugnisse.

⁹ Ebd. (vorige Fn.).

¹⁰ Ebd. a.E. Auf derselben Linie liegt ein Urteil des Baden-Württembergischen Staatsgerichtshofs vom 18. März 1986 (NVwZ 1987, 574 [575]), in dem es für ein „Hinübergreifen in die Zuständigkeiten des Bundes“ erklärt wird, dass der Regierung durch Gesetz eine Abweichung von den eigenen Richtlinien der Polizei aufgezwungen werden soll. Der BWStGH sieht darin außerdem einen Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip. Das Land Baden-Württemberg hat, wie erwähnt (oben II., S. 2), inzwischen seine Verfassung geändert.

¹¹ Vgl. etwa Hans-Jürgen Papier, Entparlamentarisierung und Selbstverantwortung der Parlamente, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Macht und Ohnmacht der Parlamente, Baden-Baden 2013, S. 79 (91 f.).

¹² So rechtfertigt der Baden-Württembergische Gesetzgeber seine Neuregelung des Verhältnisses von Regierung und Landtag, vgl. den überparteilichen Gesetzentwurf in Drs. 14/7338 v. 14.12.2010, S. 5 (Allgemeiner Teil der Begründung): Die Bindung bestehe „nur im Innenverhältnis des Landes zwischen den beiden Verfassungsorganen des Landes“.

Das Grundgesetz hat die Trennung der Ebenen nicht vollständig durchgeführt. Bund und Länder sind in vielen Beziehungen **aufeinander angewiesen**; um die politischen, wirtschaftlichen und administrativen Ziele zu erreichen, die das ganze Gemeinwesen verfolgt, müssen sie zusammenarbeiten, und dies setzt wiederum zumindest ähnliche verfassungsmäßige Strukturen voraus. Die Trennung wie auch der gegenseitige Bezug der Ebenen findet ihren Ausdruck in Art. 28 Abs. 1 GG. Danach ist das Land bei seiner Verfassunggebung an die in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG bezeichneten Grundsätze gebunden, wonach eine gewisse „**Homogenität**“ zwischen Bundes- und Landesverfassungsrecht geboten ist. Zwar ist nicht etwa Konformität oder Uniformität gefordert, wohl aber eine Bindung an die „leitenden Prinzipien“ des Grundgesetzes.¹³ Damit gelangen die grundlegenden Strukturen des politischen Systems in das Blickfeld.

b) Das Homogenitätsgebot

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern u.a. dem **Demokratieprinzip** im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Aus diesem Prinzip wird gelegentlich ein gewisser Vorrang des Parlaments vor der Regierung hergeleitet, weil die demokratische Legitimation des Parlaments stärker sei als die der Regierung. In der Ausgestaltung der Staatsorganisation durch das Grundgesetz findet diese Ansicht keine Stütze. Vielmehr stehen nach der Gewaltenordnung des GG die „besonderen Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“ (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) mit je eigener verfassungsrechtlicher Legitimation nebeneinander; die zwischen ihnen bestehenden Abhängigkeiten sind speziell geregelt. Andererseits liefert das Demokratieprinzip auch keine bestimmten Vorgaben für das Verhältnis zwischen Volksvertretung und Regierung bei der Mitwirkung der Länder auf der Bundesebene.

Im Grundgesetz und in den Landesverfassungen ist aber als eines der „leitenden Prinzipien“ **das parlamentarische Regierungssystem** vorausgesetzt.¹⁴ Danach liegt die politische Macht bei der die Regierung tragenden Parlamentsmehrheit, der als Gegengewicht die parlamentarische Opposition gegenübersteht. Die Macht ist nicht – wie die frühere Gewaltenteilungslehre meinte – zwischen Volksvertretung und Regierung geteilt, sondern zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Diese neue Struktur ist nicht nur ein faktisch vorfindbarer Sachverhalt, sondern auch ein **normatives Modell**.¹⁵ In Schleswig-Holstein ist dieses Modell in Art. 12 LV abgebildet:

„(1) Die parlamentarische Opposition ist ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Die Opposition hat die Aufgabe, Regierungsprogramm und Regierungsentscheidungen zu kritisieren und zu kontrollieren. Sie steht den die Regierung tragenden Fraktionen als Alternative gegenüber. Insoweit hat sie das Recht auf politische Chancengleichheit.

(2) Die oder der Vorsitzende der stärksten die Regierung nicht tragenden Fraktion ist die Oppositionsführerin oder der Oppositionsführer. ...“

¹³ So schon BVerfGE 9, 268 (279), seitdem st. Rspr., vgl. u.a. BVerfGE 24, 367 (390); 27, 44 (56); 41, 88 (119); 83, 37 (58).

¹⁴ Darauf weist auch Engelken hin (Ergänzungsband zu Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes BW, Art. 34a Rn. 17; s. a. oben Fn. 1).

¹⁵ In diesem Sinne mahnt auch Eberhard Schütt-Wetschky zu einem praxisgerechten Verständnis der Staatsorganisation (Regierung, Parlament oder Parteien: Wer entscheidet, wer beschließt?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 36 (2005), S. 489 ff., u.a. unter Berufung auf BVerfGE 44, 308 [318]).

Das Grundgesetz und die Länderverfassungen sind darauf angelegt, dass möglichst stabile Regierungen zustande kommen, und die Verantwortung dafür ist (unausgesprochen) den in den Parlamenten vertretenen Parteien auferlegt. Die Oppositionsrolle ist der Minderheit der Volksvertretung zugewiesen. Die deutschen Verfassungen unterscheiden sich in dieser Hinsicht deutlich von der Verfassung der Vereinigten Staaten, wo der Präsident unmittelbar vom Volk gewählt wird und daher eine eigene Legitimation besitzt. Dort ist die ursprüngliche Form von Gewaltenteilung noch in Kraft, hier ist sie ungeeignet, die politischen Entscheidungsprozesse richtig zu erfassen und zu gestalten.

Im parlamentarischen Regierungssystem äußert das Parlament seine politischen Vorstellungen nicht nur in dieser Eigenschaft und durch förmliche Beschlüsse, sondern auch und gerade in den Beratungen der die Regierung tragenden Fraktion(en), an denen die Mitglieder der Regierung unmittelbar beteiligt sind – sei es weil sie selbst gewählte Abgeordnete sind, sei es wegen der politischen Grundübereinstimmung mit der Mehrheit der Volksvertretung. Diese enge Verknüpfung von Parlamentsmehrheit und Regierung ist zwar nicht in allen Einzelfragen möglich, wird aber bei allen wichtigen Themen praktiziert. Geschähe dies nicht, wäre das Vertrauen der Fraktionen in die Regierung gestört, was auf längere Sicht zum Scheitern der Regierung führen würde. Ein förmliches Weisungsrecht der einen Seite ist daher überflüssig. Es wäre sogar schädlich.

Wird in diesem austarierten System die eine Seite auf Kosten der anderen gestärkt, so führt dies mit Sicherheit zu unerwünschten Folgen. Wenn z.B. das Parlament sich die Befugnis einräumt, der Regierung in bestimmten Angelegenheiten Weisungen zu erteilen, und sodann tatsächlich die Regierungsmehrheit von einem solchen Weisungsrecht Gebrauch macht, um ihren Willen gegen die Regierung durchzusetzen, schwächt es die eigene Position; denn die Schwäche der Regierung wirkt auf die sie tragenden Fraktionen zurück. Durch offene Konfrontation innerhalb einer Regierungskoalition werden die Wiederwahlchancen der beteiligten Parteien bei der nächsten Wahl verringert. Auch sonst kann ein Weisungsrecht der Volksvertretung für deren Mehrheit zur Falle werden: Wenn die Regierung eine Weisung nicht befolgt und die Mehrheit nicht auf die Befolgung drängt, kann die Minderheit das Landesverfassungsgericht anrufen (Organklage ist Minderheitsrecht z.B. einer Fraktion, Art. 44 Abs. 1 Nr. 1 LV) und das Verhalten der Mehrheit von den Richtern korrigieren lassen – auch dies eine politische Blamage, die die Beteiligten tunlichst vermeiden sollten.

c) Eignung und Verhältnismäßigkeit der Mittel

Strukturprinzipien wie das Demokratie- und das Gewaltenteilungsprinzip können auf vielerlei Weise realisiert werden, aber bei jeder dieser Ausgestaltungsformen gelten die Gebote der **Eignung der Mittel** und der **Angemessenheit** im Verhältnis zu den (politischen) Kosten. An der Eignung zur Stärkung des Parlaments lässt sich bei dem Vorschlag, die Regierung weisungsabhängig zu machen, aus gutem Grunde zweifeln. Es ist nämlich vorauszusehen, dass die beabsichtigte Schwächung der Regierung letztlich auch das Parlament schwächen wird, weil dessen politisches Gewicht auch von dem Ansehen und der Durchsetzungskraft der Regierung abhängt. Die Stärkung des Landes selbst (im Außenverhältnis zu anderen Ländern, zum Bund und zur EU) kann auf diese Weise überhaupt nicht gelingen; es ist vielmehr sehr wahrscheinlich, dass die Verhandlungspartner die Bindung einer Landesregierung an Beschlüsse ihres Landtags als Schwächung des Landes empfinden und sich entsprechend verhalten werden. Allenfalls wenn eine Landesregierung „über die Bande spielt“, also selbst die Weisung des Landtags zur Verstärkung ihrer (übereinstimmenden, aber nicht offengelegten) Ansicht nutzt, mag im Einzelfall das Land davon profitieren. Beispiele für ein solches indirektes Vorgehen von Regierungen sind aus dem Entscheidungsverfahren der

Europäischen Union berichtet worden.¹⁶ Das dürfte aber nicht der Intention derer entsprechen, die eine strengere Bindung der Landesregierung anstreben.

Die Regierung mit der Ministerialbürokratie wird auch künftig wesentliche inhaltliche Beiträge zur Gesetzgebung leisten und leisten müssen; ohne ihre in langen Zeiträumen erworbenen Erfahrungen und Kenntnisse ist Gesetzgebung kaum möglich (s.a. Art. 37 Abs. 1 LV, wo die Gesetzesinitiative der Landesregierung mit Recht als erste und damit „normale“ Variante angeführt ist). Gerade in den oft besonders schwierigen europapolitischen Fragen sind angemessene Lösungen nur in **Zusammenarbeit von Volksvertretung und Regierung** erzielbar, wobei die Opposition ihren Anteil durch Kritik und Alternativvorschläge erbringen kann. Wegen dieser notwendigen und sinnvollen Organtrennungen, Verflechtungen und Kooperationen ist es auch nicht folgerichtig, die vom Parlament als selbständiges Staatsorgan gewählte Regierung wie einen Ausschuss des Parlaments zu behandeln.

d) Kompensation von Rechtsverlusten des Parlaments?

Die Überlegung, der Verlust an Rechten, den der Landtag durch die Übertragung von Landeskompetenzen an die EU erleide, müsse durch Beteiligungsrechte des Landtags auf der höheren Ebene ausgeglichen werden, ist zwar verbreitet, führt aber auf eine falsche Spur. Schon die Rede von den „Rechten“ des Parlaments und der Regierung trifft die Rechtslage nicht. Bei den „verlorenen“ Positionen handelt es sich nicht um subjektive Rechte, über die ein Staatsorgan verfügen kann und bei dessen Übertragung es eine Entschädigung verlangen kann, sondern um Zuständigkeiten und Befugnisse, die ihm von der Verfassung zur Ausübung im Sinne des Gemeinwohls zugewiesen sind. Wenn die Übertragung rechtmäßig erfolgt ist, besteht jedenfalls kein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Ausgleich (und verfassungspolitisch wünschbar könnte eine solche Korrektur nur dann sein, wenn die Verlagerung der Kompetenz auf die höhere Ebene das System insgesamt instabil erscheinen ließe).

Das BVerfG hat diese Problematik bereits vor längerer Zeit in seinem Urteil zur EWG-Fernseh-Richtlinie eindeutig geklärt:

„Beansprucht die Europäische Gemeinschaft eine Rechtsetzungskompetenz, so ist es Sache des Bundes, die Rechte der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Gemeinschaft und ihren Organen zu vertreten. Behält das Grundgesetz die Regelung des von der Gemeinschaft beanspruchten Gegenstandes innerstaatlich dem Landesgesetzgeber vor, so vertritt der Bund gegenüber der Gemeinschaft als Sachwalter der Länder auch deren verfassungsmäßige Rechte. Geht es um das Bestehen einer solchen Gemeinschaftskompetenz, so verpflichtet das Bundesstaatsprinzip den Bund, den Rechtsstandpunkt der Länder zu berücksichtigen.“¹⁷

Das Gericht stellt in diesem Urteil fest, dass Form und Verfahren der Zusammenarbeit im Grundgesetz nur ansatzweise vorgezeichnet sind, und leitet bestimmte Verhaltenspflichten des Bundes und der Bundesregierung aus dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens ab.¹⁸ Es erörtert aber nicht, ob etwa die Landtage anstelle der Landesregierungen oder

¹⁶ Andreas Maurer, *Parlamente in der Europäischen Union*, Wien 2012, S. 193 mit Beispielen aus der Praxis.

¹⁷ BVerfG, U. v. 22.3.1995, BVerfGE 92, 203 (230).

¹⁸ BVerfG aaO. (vorige Fn.), S. 231 ff.

zusätzlich zu ihnen an dem Verfahren zur Meinungsbildung des Bundes beteiligt werden müssten.

Unbegründet ist die Behauptung, die vom BVerfG für die deutschen Verfassungsorgane statuierte „*Integrationsverantwortung*“ obliege „gerade auch“ den Landesparlamenten.¹⁹ Das BVerfG behandelt im Lissabon-Urteil ausschließlich Rechte und Pflichten von Bundesorganen. Es befasst sich mit der Verantwortung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates; soweit es innerstaatlich um Zuständigkeiten der Länder geht, wird die Beteiligung des Bundesrates und eben nicht der Länder selbst oder ihrer Verfassungsorgane angesprochen.²⁰ Die Europäische Union selbst nimmt die Aufteilung der deutschen Staatsgewalt auf Bund und Länder gar nicht zur Kenntnis; die EU ist „länderblind“.

2. Klagepflicht der Landesregierung?

Der Vorschlag, die Landesregierung zur Klageerhebung vor dem BVerfG zu verpflichten, wenn der Landtag es wünscht, enthält im Kern ebenfalls ein Weisungsrecht des Landtags gegenüber der Landesregierung. Die zuvor angestellten Überlegungen über dessen Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz gelten also grundsätzlich auch hier.

Anlass dafür, eine solche Regelung zu verlangen, war der Beschluss des BVerfG vom 19. August 2011, mit dem der Antrag des Landes verworfen wurde, die Einfügung der sog. Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 Sätze 1 und 5 GG) in das Grundgesetz für einen Verstoß gegen die Rechte des Landes zu erklären.²¹ Antragsteller war das „Land Schleswig-Holstein, vertreten durch 1. den Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtags, 2. den Schleswig-Holsteinischen Landtag, dieser wiederum vertreten durch dessen Präsidenten“. Antragsgegner war die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Deutschen Bundestag, durch den Bundesrat und durch die Bundesregierung. Es handelte sich um einen Bund-Länder-Streit im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG. Der Antrag wurde für unzulässig erklärt, weil eine Antragsberechtigung des Landtags und der Landtagspräsidenten für das Land Schleswig-Holstein nicht bestehe. § 68 BVerfGG weist die Antragsberechtigung für ein Land nur der Landesregierung zu. Gegen diese Regelung bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken.²²

Nach einer Bemerkung des BVerfG haben die Landesparlamente, „sofern sie die Landesregierung nicht kraft ihrer Regierungsbildungs- und Kontrollfunktion zur Führung eines Bund-Länder-Streits anhalten können, die Möglichkeit, mit Hilfe einer Organklage (hier Art. 44 Abs. 2 Nr. 1 Verf.SH, § 3 Nr. 1, § 35 LVerfGG; subsidiär Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG) deren Verpflichtung zur Antragstellung zu erstreiten“.²³ Der Schleswig-Holsteinische Landtag könne ein strittiges Bundesgesetz aber auch in einem anderen Verfahren, etwa in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle angreifen, um sich gegen eine vermeintliche Rechtsverletzung zur Wehr zu setzen.²⁴ Ungeachtet der vom BVerfG nicht angesprochenen Frage, woraus materiell nach geltendem Verfassungsrecht eine Klageverpflichtung der

¹⁹ Vgl. nochmals die Stuttgarter Erklärung der Landtagspräsidentinnen und –präsidenten (oben bei Fn. 3).

²⁰ So auch Hans-Jürgen Papier, Vortrag auf der Jahreskonferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente in Stuttgart, 21.6.2010, S. 9 und 12 f.. Vgl. BVerfGE 123, 267 (351, 356 ff., 391 f. und 433 ff.).

²¹ BVerfG, Zweiter Senat, 2 BvG 1/10, BVerfGE 129, 108.

²² AaO. (vorige Fn.), Abs. 30 ff. (34, 35 ff.), BVerfGE 129, 108 (115 ff.).

²³ AaO., Abs. 38.

²⁴ Ebd.

Landesregierung folgen soll, deren Verletzung das Landes- oder Bundesverfassungsgericht feststellen könnte, ist hiermit kaum bestreitbar, dass die Einführung einer entsprechenden ausdrücklichen Verpflichtung nicht erforderlich ist.

Für die Zulässigkeit der geplanten Änderung spricht die bereits betonte Trennung der Verfassungsebenen von Bund und Ländern. Dagegen ist jedoch mit Recht vorgetragen worden, dass es mit dem Sinn der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung unvereinbar ist, ein Staatsorgan zur Erhebung einer verfassungsgerichtlichen Klage auf Wunsch eines anderen Organs zu verpflichten. So hält Frau Prof. Brosius-Gersdorf es in ihrer Stellungnahme für den Landtag²⁵ für ein Kernelement des Gewaltenteilungsprinzips, dass die Regierung „die von ihr zu verantwortenden Entscheidungen grundsätzlich autonom und unabhängig von Weisungen anderer Verfassungsorgane zu treffen“ hat.

Allgemeiner kann gesagt werden: Jedes staatliche Organ soll seine Aufgaben und Befugnisse selbständig wahrnehmen; ein „Umweg“ über ein anderes Organ verzögert nicht nur das Verfahren, sondern kann auch Missverständnisse, Reibungsverluste und Irritationen verursachen. Es stellen sich z.B. praktische Fragen wie die, wer denn den oder die Prozessbevollmächtigten auswählen und wer die Prozesstaktik festlegen und die Argumentation im Einzelnen formulieren soll. Das BVerfG hat für das Bund-Länder-Streitverfahren die Landesregierung bei diesen Fragen „in den Dienst“ des Landtags zu nehmen, wäre kaum mit ihrer eigenständigen Funktion als Verfassungsorgan vereinbar.²⁶

Der wesentliche Einwand gegen den Vorschlag folgt daraus, dass die angestrebte Klage eine solche des Landes sein und die Vertretung des Landes einheitlich sein muss. Aus diesem Grund kommt auch eine Prozessstandschaft der Landesregierung für den Landtag (also die prozessuale Vertretung des Rechts eines anderen) nicht in Betracht.²⁷ Vor dem BVerfG soll nicht ein „fremdes“ Recht durchgesetzt werden, sondern eines, das der Landesregierung und dem Landtag gemeinsam anvertraut ist. Die Rechte des Landes sind aber nicht mit Rechten des Landtags gleichzusetzen.

III. Verfassungspolitische Beurteilung der Vorschläge

Wenn man der verfassungsrechtlichen Argumentation nicht folgt, bleiben doch erhebliche *verfassungspolitische* Bedenken gegen die Vorschläge zur „Stärkung des Parlaments im europäischen Mehrebenensystem“. Es sind verschiedene Zweckmäßigungsgründe, die gegen diese Änderungen sprechen (unten zu 2.- 4.), aber auch Gründe der Systemgerechtigkeit (unten 5./6.). Die Problematik der Klageverpflichtung wird unter 7. behandelt.

1. Gibt es tragfähige Gründe für die Veränderung?

Wenn die erwähnten und bereits relativierten Gründe – Ausgleich von Veränderungen des „Gewaltengleichgewichts“ und des Bedeutungsverlustes der Landtage – sich als nicht tragfähig erweisen, wird es schwer, andere Gründe zu bezeichnen, die für die stärkere Einbindung der Landesregierung sprechen. „Fehlentscheidungen“ der Landesregierung in europapolitischen Fragen sind nicht erkennbar; die im Bundesrat vertretenen Positionen lagen

²⁵ Vom 4.8.2013, S. 20.

²⁶ So auch Brosius-Gersdorf aaO. (Fn. 24).

²⁷ Vgl. a. § 64 Abs. 1 i.V.m. § 69 BVerfGG.

immer auf der Linie dessen, was auch die Parlamentsmehrheit wollte. Dem Landtag ist allenfalls die Gelegenheit entgangen, sich als besonders engagierter Hüter der Landesstaatlichkeit darzustellen, wenn die Regierung sich den Zwängen der europäischen und bundespolitischen Vorgaben vielleicht einmal ohne öffentlichen Protest gebeugt hat. Den einzigen Fall eines Konflikts zwischen Landtag und Landesregierung bildete offenbar der Streit um die bundesverfassungsrechtlich aufgebotene Schuldenbremse. Es ist nicht ersichtlich, in welchen Fällen der Landtag mehr für das Land erreicht hätte als die Landesregierung.

2. Das Verfahren im Bundesrat

Entscheidungen des Bundesrats werden in einem mehrstufigen Verfahren getroffen, das unter starkem Zeitdruck steht. Zunächst werden alle Punkte der Tagesordnung in einem Fachausschuss des Bundesrats behandelt. Über die Empfehlungen der Ausschüsse beraten die Landesregierungen einige Tage vor der Plenarsitzung des Bundesrates und legen die Abstimmungsweise des Landes für jeden einzelnen Punkt fest. Das geschieht notwendigerweise in einem sehr zügigen Verfahren anhand von Abstimmungslisten, die von den Bundesratsreferenten der Ministerien zusammengestellt werden. Der Bundesrat ist einmal als „das Parlament der Oberregierungsräte“ bezeichnet worden; heute müsste man wohl von Regierungsdirektoren und Ministerialräten sprechen. Seine Aufgabe besteht zu einem erheblichen Teil darin, die Texte der Gesetzentwürfe und anderen Vorlagen sprachlich und fachlich zu verbessern; die Länder bringen auf diesem Wege ihre Erfahrungen und Einsichten aus der Verwaltungspraxis in die Bundesgesetzgebung ein. Das heißt, es geht zu einem großen Teil um Detailarbeit und nur ganz selten um politisch umstrittene Gegenstände. Deshalb würde ein Weisungsrecht des Parlaments aller Voraussicht nach nur in einigen wenigen Fragen zur Anwendung kommen; vielleicht würde schon die Androhung von Parlamentariern, es auszuüben, die Regierung zur Konsultation und möglichst zur Einigung mit den Kritikern veranlassen.

Damit der Landtag aber „die Spreu vom Weizen trennen“, d.h. die politisch relevanten aus der Fülle der irrelevanten Vorgänge herausuchen kann, müsste er vollständig über alle anstehenden Beratungen des Bundesrates informiert werden. Er müsste eine eigene Arbeitseinheit einrichten, die diese umfängliche Prüfung für ihn vornimmt. Diese Stelle müsste so schnell arbeiten, dass die engen Fristen des Bundesratsverfahrens eingehalten werden können. Eine Verlängerung der Fristen wäre kaum erreichbar, denn auch der Bund und die anderen Länder sind an bestimmte Fristen gebunden, und es dürfte nicht gelingen, die Entscheidungsprozesse wesentlich zu verlangsamen. Auch wenn das Weisungsrecht auf bestimmte europapolitische Angelegenheiten beschränkt würde, wäre ein großes Maß an Prüfungs- und Beratungsaufwand erforderlich. Die Europäische Union überzieht bekanntlich die Mitgliedstaaten mit einer Fülle von Regelungsentwürfen.

Nach gegenwärtigem Recht ist die Landesregierung verpflichtet, den Landtag über die Vorbereitung von Gesetzen und Staatsverträgen und über zahlreiche weitere Vorhaben frühzeitig und vollständig zu unterrichten (Art. 22 Abs. 1 Satz 1 LV). Für die Mitwirkung im Bundesrat und für die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten, zwischenstaatlichen Einrichtungen, insbesondere der Europäischen Union, sowie deren Organen gilt das Gleiche, „soweit es sich um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung handelt“ (Art. 22 Abs. 1 Satz 2 LV). Damit hat derzeit die Landesregierung die Aufgabe, die Informationsflut aus Berlin und Brüssel zu filtern und das Wichtige rechtzeitig herauszusuchen. Diese hat also den „schwarzen Peter“. Informiert sie den Landtag nicht oder

nicht rechtzeitig, wird sie von den jeweils interessierten Abgeordneten gerügt. Umgekehrt können Regierungen gegenüber ihren externen Verhandlungspartnern an Einfluss gewinnen, wenn sie sich von ihren Parlamentsfraktionen inhaltlich eingegrenzte Verhandlungsmandate erteilen lassen

Die politische Wirkung dieser Konstellation ist offensichtlich: Die Regierung wird in wichtigen Angelegenheiten frühzeitig um die Zustimmung der sie tragenden Fraktionen zu ihrer Position werben oder diese sogleich in die Entscheidungsfindung einbeziehen. Eines förmlichen Weisungsrechts des Gesamtparlaments bedarf es dazu nicht. Sollte aber die Landesregierung in einer politisch umstrittenen Frage von der Meinung der Landtagsmehrheit abweichen, so hätte das eine Regierungskrise zur Folge. Diese wäre nicht vermeidbar; auch deshalb ist ein Weisungsrecht nicht erforderlich.

Die Richtigkeit dieser Annahme wird durch die Praxis des Landes Baden-Württemberg bestätigt. Nachdem der Landtag eine umfassende Informationspflicht und eine „Berücksichtigungspflicht“ eingeführt hatte, wurde zwar über die Verfassungskonformität dieser Neuerung diskutiert, aber nur wenig Gebrauch davon gemacht. Eine Untersuchung dazu hat ergeben, dass das Interesse im Plenum des Landtags sehr gering war. Als demotivierend wurde insbesondere empfunden, dass das Land ohnehin nur wenige konkrete Gestaltungsmöglichkeiten besaß.²⁸

3. Begrenzte Einflussmöglichkeiten des Landes

Das Land hat bei europapolitischen Entscheidungen des Bundesrates nur geringen Einfluss und kann diesen auch nicht durch Allianzen mit anderen Ländern verstärken, denn der Bundesrat selbst ist nur ein Akteur neben vielen anderen: Auf der Bundesebene sind der Bundestag und die Bundesregierung beteiligt (die Art und Weise der Zusammenarbeit ist in Art. 23 GG und den dazu ergangenen „Zusammenarbeitsgesetzen“ und neuerdings auch im „Integrationsverantwortungsgesetz“ geregelt), und der Bund ist seinerseits ein Mitgliedstaat der EU neben 27 weiteren. Es ist unwahrscheinlich, dass Entscheidungen des Bundesrates, des Bundestages oder der Europäischen Union qualitativ besser ausfallen, wenn auf der Ebene eines Landes ein weiterer Akteur in Gestalt des Landtags hinzukommt. Auch die demokratische Legitimation der europapolitischen Entscheidungen kann auf diese Weise nicht wirklich gestärkt werden.

4. Gefahr der Blockade und der Selbstbegrenzung des Landeseinflusses

Eine weisungsgebundene Landesregierung ist nicht kompromissfähig. Gerade in europapolitischen Angelegenheiten, an denen viele Personen, Gruppen und Institutionen mitwirken, ist es nötig, sich auf Kompromisse einzulassen, will man nicht aus den Beratungen ganz ausgeschlossen werden. Eine Rückkoppelung an den Landtag dürfte während laufender Verhandlungen auf der Ebene des Bundesrates oder der EU kaum in Betracht kommen; die anderen Teilnehmer würden einer Unterbrechung nicht zustimmen. Somit würde sich das Land durch Bindung an vorherige Landtagsbeschlüsse selbst blockieren.

Auch wenn der Landtag im Einzelfall bessere Argumente als die Landesregierung in den Entscheidungsprozess einführen könnte, wäre es fragwürdig, ob dadurch ein spürbarer Vorteil für die Interessen des Landes erzielt werden könnte. Möglich ist nämlich auch, dass das Landesinteresse durch zu enge Weisungen des Landtags geschädigt würde.

²⁸ Hansjörg Eisele, Landesparlamente – (kein) Auslaufmodell?, Baden-Baden 2006, S. 183 f.

5. Unvereinbarkeit mit dem parlamentarischen Regierungssystem

Wie oben zu II. 1. b) (S. 5 f.) dargelegt, ist die Einführung eines Weisungsrechts des Parlaments gegenüber der Regierung mit dem parlamentarischen Regierungssystem unvereinbar, das vom Grundgesetz vorausgesetzt wird und das kraft des Homogenitätsgebotes (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) auch für die Verfassungen der Länder gilt. Selbst wenn die verfassungsrechtliche Bindung an dieses Prinzip bestritten würde, wäre es doch aus verfassungspolitischen Gründen – nämlich um das bewährte System der checks and balances zu erhalten – geboten, der mit der Änderung erhofften Stärkung des Parlaments zu widersprechen. Abgesehen davon, ist nochmals zu betonen, dass das Landesparlament auf diese Weise nicht wirklich stärker werden kann.

6. Klarheit und Folgerichtigkeit der Verfassungsordnung

Auch ein anderes verfassungsrechtliches Argument ist hilfsweise als verfassungspolitische Empfehlung einzubringen, nämlich das Gebot der Klarheit und Folgerichtigkeit von Aufgaben- und Befugnisverschiebungen (s. oben II. 1. d) [S. 6]). Wenn Kompetenzen auf verschiedene Träger verteilt werden, sollte eine genaue Abgrenzung praktiziert und nicht versucht werden, verloren gegangene Befugnisse durch Beteiligungsrechte auf höherer Ebene zu kompensieren.

7. Speziell: Klagepflicht der Landesregierung?

Gegen die Einführung einer Klagepflicht der Landesregierung auf Beschluss des Landtages wird mit Recht auch angeführt, dass die Einführung einer solchen Verpflichtung „das Vertrauen zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit aufs Spiel setzen“ würde. Eine entsprechende Steuerung des Regierungshandelns solle eher „dem praktischen Zusammenwirken von Parlamentsmehrheit und Regierung“ überlassen bleiben.²⁹

IV. Einzelfragen einer möglichen Verfassungsergänzung

Ein *umfassendes* Weisungsrecht des Landtages gegenüber der Landesregierung wird nicht gefordert. Die Bedenken gelten aber auch den erwogenen Teillösungen, etwa einer Beschränkung auf „europapolitische Angelegenheiten“. Unproblematisch wäre die Einführung einer *Empfehlungsbefugnis* des Landtags; sie besteht ohne ausdrückliche Anerkennung bereits seit je. Auch die Pflicht der Landesregierung, Stellungnahmen des Landtags bei ihren Beratungen und ihrem Abstimmungsverhalten im Bundesrat zu „berücksichtigen“, wäre nur eine geringe Veränderung gegenüber dem jetzigen Rechtszustand; denn „Berücksichtigung“ heißt nicht Befolgung, sondern Einbeziehung in die Beratungen im Sinne einer „wohlwollenden Prüfung“. Als politische Notwendigkeit der Landesregierung ist auch diese Pflicht unumstritten.

Die weiteren abgestuften Mitwirkungsrechte des Landtags, die von verschiedener Seite vorgeschlagen worden sind, leiden an der *Unbestimmtheit* der Formulierungen. Wenn darauf abgestellt werden soll, ob durch ein Vorhaben der EU Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder „unmittelbar betroffen“ sind, oder wenn als Ausnahme von der Bindung vorausgesetzt wird, dass „erhebliche Gründe des Landesinteresses“ entgegenstehen, sind Tür und Tor

²⁹ Stellungnahme von Prof. Schmidt-Jortzig v. 6.8.2013, S. 6 (Umdruck 18/1533).

geöffnet für umständliche und zeitaufwendige Rechtsstreitigkeiten vor dem Landesverfassungsgericht und letztlich unvorhersehbare Entscheidungen. Die „maßgebliche“ Berücksichtigung der Auffassung des Landtages käme einer strikten Bindung weitgehend gleich und würde die Eigenständigkeit der Regierung „gewaltenteilungswidrig“ einschränken.³⁰

Auch die bisher vorliegenden Formulierungen zu einer *Klagepflicht* der Landesregierung sind zu unbestimmt, als dass sie effektiv zur Überwindung politischer Streitigkeiten zwischen den Verfassungsorganen beitragen könnten. So fehlt es z.B. an einer Klarstellung, *wann* „Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel“ (zwischen welchen *Beteiligten*?) vorliegen, die zur Klagepflicht führen sollen. Es fehlt an einer eindeutigen Voraussetzung, bei der statt anderer Konfliktlösungsinstrumente die Klage beim BVerfG zulässig sein soll.³¹

Der Wissenschaftliche Dienst des Landtags weist mit Recht darauf hin, dass in dem Entwurf der Piraten zu einem Art. 22a LV die Worte „wegen einer Verletzung seiner Rechte“ unpassend sind und das Anliegen des Antrags ins Leere laufen lassen.³² Durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Bundes können allenfalls Rechte des Landes, nicht aber solche des Landtags verletzt werden. Das ist keine „spitzfindige“ Auslegung, wie der Wissenschaftliche Dienst meint, sondern die Konsequenz der allgemeinen Regel, dass Bund und Land verschiedene Rechtssubjekte sind und dass das Land im Außenverhältnis zum Bund einheitlich auftreten muss. Die Vertretung der Landesinteressen erfolgt regelmäßig durch die Landesregierung. Der Vorschlag des Wissenschaftlichen Dienstes, den Art. 22a LV um die Worte „und Interessen“ zu ergänzen, räumt zwar dieses Bedenken aus, führt aber zu weiteren Unklarheiten: Welche „Interessen“ des Landtags sollen durch eine Klage der Landesregierung beim BVerfG gewahrt werden? Soll schon das Interesse an der Beteiligung als solcher ausreichen? Gerade die Frage, wie weit die Beteiligungsbefugnis des Landtags reicht, ist ja umstritten.

V. Ergebnis

Es wäre mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, dem Landtag Weisungsrechte gegenüber der Landesregierung einzuräumen. Bedenklich wäre (schon wegen der Unklarheit der Tatbestandsvoraussetzungen) auch die Einführung einer Verpflichtung der Landesregierung, zur Wahrung von Rechten des Landtags Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben.

Diesen Vorhaben ist aber auch verfassungspolitisch entschieden zu widersprechen. Entgegen der damit verfolgten Absicht könnten sie die Position des Landes im Außenverhältnis zum Bund und zur Europäischen Union nicht stärken. Auch eine damit u.U. verbundene Machtverschiebung zwischen Landtag und Landesregierung würde an der bundesweiten Entwicklung nichts ändern. Die Notwendigkeit, Kompromisse zu schließen, ist im Bundesstaat und erst recht im europäischen Mehrebenensystem unumgänglich.

³⁰ Michael Sachs, VVDStRL 58, 1999, S. 75 (s. a.oben Fn. 5) weist darauf hin, dass die Regelung in Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG als Vorbild ungeeignet ist, weil er „das völlig anders geartete Verhältnis zwischen Bundesregierung und föderalem Mitwirkungsorgan betrifft“.

³¹ Bedenken in dieser Richtung schon in dem Kurzgutachten des Wissenschaftlichen Dienstes v. 19.3.2012, S. 2.

³² Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes v. 6.8.2013, S. 7 (Umdruck 18/1534).

Eine strikte Bindung der Landesregierung an Vorgaben des Landtags würde die Gefahr begründen, dass Landesinteressen gefährdet werden, ja dass das Land sich aus wichtigen Beratungen selbst ausschließt.

Die mit der Änderung verbundene Schwächung der Landesregierung würde im Gegenzug – vermittelt durch Medien und öffentliche Meinung und letztlich durch die folgenden Wahlen – auch die Parlamentsmehrheit schwächen, die sie verursacht. Auch diese Folgen gilt es zu bedenken.

Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover
Juristische Fakultät
Königsworther Platz 1, 30167 Hannover

Arbeitspapier 031
- intern -

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Sozialrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht und Verwaltungswissenschaft

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

Sekretariat: Frau Anette Müller

Tel. 0511 / 762 8225

Mobil: 0173 / 6091454

Fax 0511 / 762 8228

Mail: brosius-gersdorf@jura.uni-hannover.de

26. Oktober 2013

Stellungnahme zur Aufnahme des Minderheitenschulwesens in die schleswig-holsteinische Landesverfassung (Umdrucke 18/1529, 18/1530, 18/1535, 18/1675, 18/1676, 18/1678)

Die Aufnahme einer Regelung zum Minderheitenschulwesen in Art. 8 der schleswig-holsteinischen Landesverfassung ist zweifacher Hinsicht problematisch: zum einen im Hinblick auf den Begriff der „Regelschule“ (s. Ziff. 1.), zum anderen unter dem Gesichtspunkt einer sachlich nicht zu rechtfertigenden Benachteiligung anderer Minderheiten gegenüber der dänischen Minderheit bei der Finanzierung privater Ersatzschulen (s. Ziff. 2.).

1. Begriff der „Regelschule“

Die Auffassung von Frau Prof. Dr. Sacksofsky und Herrn Prof. Dr. Oeter, dass die Verwendung des Begriffs der „Regelschule“ in Art. 8 Abs. 4 Satz 1 Verf SH-Entwurf in der Fassung des Formulierungsvorschlags der Fraktionen von SPD, Bündnis90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW (Umdruck 18/1529) unproblematisch sei, teile ich nicht. Selbstverständlich steht es dem verfassungsändernden Gesetzgeber frei, auch nicht etablierte Rechtsbegriffe zu verwenden. Der Inhalt solcher Rechtsbegriffe sollte dann aber so zweifelsfrei definiert oder umschrieben werden, dass für den Rechtsanwender und Norminterpreten feststeht, was inhaltlich mit ihm zum Ausdruck gebracht werden soll. „Intuitiv“ (Stellungnahme Oeter vom 29.8.2013, S. 2) leuchtet der Inhalt des Begriffs der Regelschule sicher nicht ein. Für sich genommen ist der Begriff „Regelschule“ schlicht unklar. Er ist auch im Schul(verfassungs)recht nicht klar besetzt. Nach dem Landesschulgesetz des Freistaates Thüringen gilt als Regelschule die nach der Grundschule von der Mehrheit

der Schüler besuchte weiterführende Schule der Klassenstufen 5 bis 10 (vgl. § 6 ThürSchulG). In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird unter eine Regelschule eine „staatliche“¹ oder „öffentliche“² Schule oder eine Schule, an der die Schulpflicht erfüllt werden kann,³ gefasst. Versteht man den Begriff der Regelschule als Schule, an der die Schulpflicht erfüllt wird, lässt sich Art. 8 Abs. 4 Satz 1 Verf SH-Entwurf so interpretieren, dass die Schulen der dänischen Minderheit die Pflichtschulen für die Kinder dieser Minderheit sind. Hierin läge eine Einschränkung des Schulwahlrechts der Eltern dieser Kinder. Eine solche Einschränkung des Elternrechts wäre nicht nur mit Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG unvereinbar, der das Recht der Eltern garantiert, zwischen den verschiedenen (öffentlichen und privaten) Schulen zu wählen. Sie stünde auch in einem kaum lösbaren Regelungswiderspruch zu Art. 8 Abs. 4 Satz 3 Verf SH-Entwurf, wonach – in Übereinstimmung mit Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG – die Erziehungsberechtigten entscheiden, ob ihre Kinder die Schule einer nationalen Minderheit besuchen. Zur Vermeidung von Wiederholungen sei wegen der Einzelheiten auf meine Stellungnahme vom 4.8.2013, S. 8 ff. (Umdruck 18/1535) verwiesen.

2. Finanzierung der Schulen der nationalen dänischen Minderheit nach dem Prinzip der Gleichbehandlung mit den öffentlichen Schulen

Nach Art. 8 Abs. 4 Satz 2 Verf SH in der Fassung des Formulierungsvorschlags der Fraktionen von SPD, Bündnis90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW (Umdruck 18/1529) richtet sich die Finanzierung der Schulen der nationalen dänischen Minderheit „nach dem Prinzip der Gleichbehandlung mit den öffentlichen Schulen“. Ergänzend zu den in meiner Stellungnahme vom 4.8.2013 (S. 10 f., Umdruck 18/1535) benannten Punkten soll im Folgenden die Frage vertieft werden, ob Art. 8 Abs. 4 Satz 2 Verf SH-Entwurf eine unzulässige Privilegierung der nationalen dänischen Minderheit gegenüber anderen Minderheiten bewirkt bzw. eine entsprechende Verpflichtung des Landes Schleswig-Holstein zur Finanzierung privater Ersatzschulen anderer Minderheiten in gleichem Maße und gleicher Weise nach sich zieht.

a) Nationale dänische Minderheit, friesische Volksgruppe, sorbische Volksgruppe, Sinti und Roma

Art. 8 Abs. 4 Satz 2 Verf SH-Entwurf legt nahe, dass das Land Schleswig-Holstein verpflichtet ist, die Schulen der dänischen Minderheit in gleichem Maße und gleicher

¹ S. etwa *Schmitt-Kammler/Thiel*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 7 Rn. 30.

² BVerwG NVwZ 1992, 1192; s. auch BVerfGE 27, 195 (207): „öffentliche Regelschule“.

³ So *Diederichsen*, Elterliche Erziehung und Schulbildung, FÜR 2012, 202 (203).

Weise zu finanzieren wie die öffentlichen Schulen. Eine solche Finanzierungsgarantie kann über den Umfang dessen hinausgehen, was der Staat privaten Schulen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an finanzieller Förderung gewähren muss (Verpflichtung des Staates zur Förderung privater Ersatzschulen nur in Höhe des Existenzminimums der Schule, s. meine Stellungnahme vom 4.8.2013, S. 10 f., Umdruck 18/1535).

Dem Landesgesetzgeber steht es grundsätzlich frei, die finanzielle Förderung privater Ersatzschulen oberhalb des grundgesetzlich gebotenen Niveaus festzusetzen. Sieht er eine solche Finanzierungsgarantie aber – wie in Art. 8 Abs. 4 Satz 2 Verf SH-Entwurf – nur für einen bestimmten Schulträger vor, ist er gem. Art. 7 Abs. 4 S. 1 iVm Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG grundsätzlich zur Gleichbehandlung anderer Schulträger, namentlich zur Gleichbehandlung anderer Minderheiten, die private Ersatzschulen betreiben, verpflichtet. Etwas anderes kann – zumindest gem. Art. 7 Abs. 4 S. 1 iVm Art. 3 Abs. 1 GG – allenfalls gelten, wenn zwischen den verschiedenen Schulträgern Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie eine ungleiche Förderung rechtfertigen.

Die nationale dänische Minderheit genießt in der Bundesrepublik Deutschland besonderen Schutz, der unter anderem in Art. 5 Abs. 2 S. 2 Verf SH und in dem Rahmenübereinkommen des Europarates vom 1.2.1995 zum Schutz nationaler Minderheiten zum Ausdruck kommt. Gem. Art. 5 Abs. 2 S. 2 Verf SH haben die nationale dänische Minderheit, die Minderheit der deutschen Sinti und Roma und die friesische Volksgruppe Anspruch auf Schutz und Förderung. Durch das Rahmenübereinkommen des Europarates geschützte nationale Minderheiten „sind die Dänen deutscher Staatsangehörigkeit und die Angehörigen des sorbischen Volkes mit deutscher Staatsangehörigkeit. Das Rahmenübereinkommen wird auch auf die Angehörigen der traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen der Friesen deutscher Staatsangehörigkeit und der Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit angewendet.“⁴ Sowohl Art. 5 Abs. 2 S. 2 Verf SH als auch das Rahmenübereinkommen des Europarates gewähren der nationalen dänischen Minderheit, der friesischen Volksgruppe sowie den Sinti und Roma – und das Rahmenübereinkommen zusätzlich der sorbischen Volksgruppe – dabei gleichermaßen Schutz (und Förderung). Bereits hieraus ergibt sich, dass sie auch bei der Errichtung privater Ersatzschulen für die Angehörigen ihrer Minderheit gleichermaßen (finanziell) zu fördern sind. Sachliche Gründe, die eine selektive Förderung der dänischen Minderheit rechtfertigen, sind nicht ersichtlich. Daran ändert m.E. auch der Umstand nichts, dass die nationale

⁴ Erklärung der Bundesrepublik Deutschland anlässlich der Unterzeichnung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten am 11.5.1995, BT-Drs. 13/6912, S. 18.

dänische Minderheit zusätzlich durch die Bonn-Kopenhagener-Erklärungen vom 29.3.1955 geschützt ist. Sonderrechte gegenüber den anderen in der schleswig-holsteinischen Landesverfassung und dem Rahmenübereinkommen des Europarates ebenfalls ausdrücklich erwähnten Minderheiten ergeben sich hieraus nicht.

Dass derzeit weder die Sinti und Roma noch die friesische oder die sorbische Volksgruppe Träger privater Ersatzschulen in Schleswig-Holstein sind, ändert an der grundsätzlichen Verpflichtung des Landes Schleswig-Holstein zur Gleichbehandlung dieser Minderheiten mit der dänischen Minderheit im Ersatzschulwesen nichts. Das *Bestehen* eines Rechts setzt dessen *Inanspruchnahme* und *Durchsetzung* nicht voraus. Wenn die friesische Volksgruppe, die sorbische Volksgruppe oder die Sinti und Roma private Ersatzschulen gründen, dann steht ihnen aus Art. 7 Abs. 4 S. 1 iVm Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG ein Anspruch auf gleiche finanzielle Förderung ihrer Ersatzschulen zu wie der nationalen dänischen Minderheit. Dieser grundgesetzlichen Direktive ist bei der Ausgestaltung der schleswig-holsteinischen Landesverfassung zu entsprechen.

b) Nationale dänische Minderheit, friesische Volksgruppe, sorbische Volksgruppe, Sinti und Roma einerseits und andere Minderheiten andererseits

Schwieriger zu beantworten und bislang ungeklärt ist die Frage, ob auch andere Minderheiten, etwa die Angehörigen einer religiösen oder weltanschaulichen Minderheit, welche in der schleswig-holsteinischen Landesverfassung und im Rahmenübereinkommen des Europarates nicht ausdrücklich erwähnt sind, einen Anspruch auf gleiche finanzielle Förderung ihrer Ersatzschulen haben wie die nationale dänische Minderheit (sowie die friesische und sorbische Volksgruppe und die Sinti und Roma). Auch ohne explizite Erwähnung solcher Minderheiten in der schleswig-holsteinischen Landesverfassung und im Rahmenübereinkommen des Europarates könnte der Verfassungsgesetzgeber gleichwohl gem. Art. 7 Abs. 4 S. 1 iVm Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG verpflichtet sein, auch diesen Minderheiten die gleiche Förderung zukommen zu lassen wie den in Art. 5 Abs. 2 S. 2 Verf SH und dem Rahmenübereinkommen ausdrücklich genannten Minderheiten. Von Verfassungs wegen wäre eine Besserstellung der in der Landesverfassung und im Rahmenübereinkommen ausdrücklich erwähnten Minderheiten gegenüber den nicht ausdrücklich genannten Minderheiten zulässig, wenn zwischen den verschiedenen Minderheitengruppen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestünden, die eine Ungleichbehandlung sachlich rechtfertigen könnten.

Ob aus der ausdrücklichen Erwähnung der nationalen dänischen Minderheit, der friesischen Volksgruppe und der Sinti und Roma in Art. 5 Abs. 2 S. 2 Verf SH überhaupt eine Privilegierung gegenüber anderen, nicht explizit genannten Minderheiten folgt, ist umstritten⁵. Doch selbst sofern man davon ausgeht, dass die schleswig-holsteinische Landesverfassung von einer solchen Sonderstellung ausgeht, wäre damit noch nicht beantwortet, ob diese Sonderstellung eine selektive Förderung der explizit genannten Minderheiten und damit eine Benachteiligung der nicht ausdrücklich erwähnten Minderheiten rechtfertigt. Dass bestimmten Gruppen verfassungsrechtlich besonderer Schutz zukommt, heißt nicht, dass anderen Gruppen nicht der gleiche Schutz gebührt. Mit einem besonderem Schutz- und Förderauftrag zugunsten bestimmter Grundrechtsträger verbindet sich nicht per se ein Abstandsgebot gegenüber anderen Grundrechtsträgern. So entspricht es der mittlerweile ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass aus dem besonderen Schutz- und Fördergebot zugunsten der Ehe in Art. 6 Abs. 1 GG keine Privilegierung der Ehe gegenüber der eingetragenen Lebenspartnerschaft folgt. Die eingetragene Lebenspartnerschaft ist vielmehr gem. Art. 3 Abs. 1 GG gleichermaßen zu fördern wie die Ehe, weil sie gleiche Beistands- und Verantwortungsfunktionen erfüllt⁶. Entscheidend ist mithin, ob ein sachlicher Grund eine Privilegierung der in der schleswig-holsteinischen Landesverfassung und dem Rahmenübereinkommen des Europarates explizit erwähnten Minderheiten gegenüber den nicht explizit genannten Minderheiten rechtfertigt.

Aus diesem Grund greift es kurz, wenn mit Blick auf die Sonderstellung der dänischen Minderheit in der schleswig-holsteinischen Landesverfassung und im Rahmenübereinkommen des Europarates ihre Privilegierung bei der Ersatzschulförderung gerechtfertigt wird (so Stellungnahme Oeter vom 29.8.2013, S. 5). Denn von Verfassungs wegen ist maßgeblich, ob zwischen den verschiedenen Minderheiten Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, die eine Ungleichbehandlung rechtfertigen können. Dass die Schulen der dänischen Minderheit „eine (sonst dem Land) obliegende Beschulungsaufgabe übernehmen“ (Stellungnahme Oeter vom 29.8.2013, S. 5), haben sie mit anderen privaten Ersatzschulen gemeinsam, so dass dies ebenfalls keine Privilegierung rechtfertigt.

⁵ Diese Frage ist umstritten, dagegen von *Mutius*, in: von Mutius/Wuttke/Hübner (Hrsg.), Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Art. 5 Rn. 8; *Faisst*, Minderheitenschutz im Grundgesetz und in den Landesverfassungen, 2000, S. 185 f.; *Riedinger*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 5 Rn. 17. Dafür *Siegert*, Minderheitenschutz in der Bundesrepublik Deutschland, 1999, S. 111.

⁶ Hierzu im Einzelnen mit Nw. aus der Rechtsprechung des BVerfG *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 6 Rn. 82 ff.

Zum Teil wird vertreten, dass eine Privilegierung der Ersatzschulen der dänischen Minderheit gegenüber anderen Minderheiten zulässig sei, weil die Schulen eine Integrationsaufgabe wahrnehmen.⁷ Eine solche integrative Funktion kann indes auch Ersatzschulen anderer Minderheiten zukommen.

Dass der besondere Schutz der dänischen Minderheit zahlreiche Aspekte iSd Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG wie die Sprache, die Herkunft, die Kultur und die Religion umfasst, vermag aus meiner Sicht ebenfalls nicht per se eine Privilegierung gegenüber anderen Minderheiten im Schulwesen zu rechtfertigen. Auch andere Minderheiten können in mehrfacher Hinsicht schutzwürdig sein.

Im Ergebnis gilt daher: Der Gesetzgeber ist verpflichtet darzulegen, dass zwischen der dänischen Minderheit (sowie der friesischen und der sorbischen Volksgruppe und den Sinti und Roma) einerseits und anderen Minderheiten andererseits Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, die eine Ungleichbehandlung rechtfertigen können. Solange solche sachlich rechtfertigenden Gründe für eine Privilegierung der nationalen dänischen Minderheit bei der Finanzierung ihrer privaten Ersatzschulen nicht dargetan sind, steht anderen Minderheiten gem. Art. 7 Abs. 4 S. 1 iVm Art. 3 Abs. 3 S. 1 bzw. Art. 3 Abs. 1 GG ein Anspruch auf gleiche Finanzierung der von ihnen errichteten Ersatzschulen zu.

gez. Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

⁷ Riedinger, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 5 Rn. 87.

Änderungen von Präambeln der Landesverfassungen

Präambeln oder Vorsprüche wurden nur in wenigen Fällen geändert, eine Volksabstimmung oder einen Volksentscheid gab es dabei nicht.

Baden-Württemberg

Fassung bis 1995

Im Bewußtsein der Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen be-seelt, die Freiheit und Würde des Menschen zu sichern, dem Frieden zu dienen, das Gemeinschaftsleben nach den Grundsätzen der sozialen Gerechtigkeit zu ordnen, den wirtschaftlichen Fortschritt aller zu fördern, und entschlossen, ein neues demo-kratische Bundesland als lebendiges Glied der Bundesrepublik Deutschland zu ges-talten, hat sich das Volk von Baden-Württemberg in feierlichem Bekenntnis zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten und den Grundrechten der Deutschen kraft seiner verfassunggebenden Gewalt durch die Verfassunggebende Landesversammlung diese Verfassung gegeben.

Fassung ab 1995

Im Bewußtsein der Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen be-seelt, die Freiheit und Würde des Menschen zu sichern, dem Frieden zu dienen, das Gemeinschaftsleben nach den Grundsätzen der sozialen Gerechtigkeit zu ordnen, den wirtschaftlichen Fortschritt aller zu fördern, und entschlossen, dieses demokrati-sche Land als lebendiges Glied der Bundesrepublik Deutschland in einem vereinten Europa, dessen Aufbau föderativen Prinzipien und dem Grundsatz der Subsidiarität entspricht, zu gestalten und an der Schaffung eines Europas der Regionen sowie der Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aktiv mitzuwirken, hat sich das Volk von Baden-Württemberg in feierlichem Bekenntnis zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten und den Grundrechten der Deutschen kraft

seiner verfassunggebenden Gewalt durch die Verfassunggebende Landesversammlung diese Verfassung gegeben.

Brandenburg

Der letzte Satz der Präambel wurde 1999 ergänzt:

*„...Brandenburg als lebendiges Glied der Bundesrepublik Deutschland in einem sich einigenden Europa und **in der einen Welt** zu gestalten.“*

Hamburg

1986 wurde der folgende Satz in die Präambel eingefügt:

„Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz des Staates.“

Niedersachsen

Der Niedersächsischen Verfassung von 1993 wurde 1994 die folgende Präambel vorangestellt:

„Im Bewusstsein vor Gott und den Menschen hat sich das Volk von Niedersachsen durch seinen Landtag die folgende Verfassung gegeben.“

Der Verfassungsänderung war eine Volksinitiative „Verantwortung vor Gott und den Menschen in die Niedersächsische Verfassung“ vorausgegangen, deren Anliegen durch einen Gesetzentwurf von CDU und FDP aufgenommen wurde. Die vorläufige Niedersächsische Verfassung von 1951 besaß keine Präambel.

Saarland

Der Verfassung des Saarlandes war bis 1956 folgende Präambel vorangestellt.

„Das Volk an der Saar,

berufen, nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches sein Gemeinschaftsleben kulturell, politisch, wirtschaftlich und sozial neu zu gestalten,

durchdrungen von der Erkenntnis, daß sein Bestand und seine Entwicklung durch die organische Einordnung des Saarlandes in den Wirtschaftsbereich der französischen Republik gesichert werden können,

vertrauend auf ein internationales Statut, das die Grundlage für sein Eigenleben und seinen Wiederaufstieg festlegen wird,

gründet seine Zukunft auf den wirtschaftlichen Anschluß des Saarlandes an die französische Republik und die Währungs- und Zolleinheit mit ihr, die einschließen:

- die politische Unabhängigkeit des Saarlandes vom Deutschen Reich,*
- die Landesverteidigung und die Vertretung der saarländischen Interessen im Ausland durch die französische Republik,*
- die Anwendung der französischen Zoll- und Währungsgesetze im Saarland,*
- die Bestellung eines Vertreters der Regierung der französischen Republik mit Verordnungsrecht zur Sicherstellung der Zoll- und Währungseinheit und einer Aufsichtsbefugnis, um die Beobachtung des Statuts zu garantieren,*
- eine Organisation des Justizwesens, die die Einheitlichkeit der Rechtsprechung im Rahmen des Statuts gewährleistet.*

Der Landtag des Saarlandes, vom Volke frei gewählt, hat daher,

um diesem Willen verpflichtenden Ausdruck zu verleihen und - nach Überwindung eines Systems, das die menschliche Persönlichkeit entwürdigte und versklavte -, Freiheit, Menschlichkeit, Recht und Moral als Grundlagen des neuen Staates zu verankern, dessen Sendung es ist, Brücke zur Verständigung der Völker zu bilden und in Ehrfurcht vor Gott dem Frieden der Welt zu dienen,

die folgende Verfassung beschlossen:

Nachdem in der Volksabstimmung von 1955 das sog. Saarstatut abgelehnt worden war, erfolgte 1957 die Angliederung des Saarlandes an die Bundesrepublik. Im Zuge der Anpassung der Verfassung wurde durch Gesetz vom 20.09.1956 die Präambel ersatzlos gestrichen. Eine Volksabstimmung über die diese Verfassungsänderung fand nicht statt.

Arbeitspapier 033
- intern -

Nachhaltigkeit / Generationengerechtigkeit
hier: Formulierungsvorschläge zur Ergänzung des Entwurfstextes einer
Präambel

Eine interne Arbeitsgruppe des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ hat in der Sitzung am 21. Oktober 2013 den Formulierungsvorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Staatsziel Generationengerechtigkeit (Arbeitspapier 022 – intern) erörtert. Dabei wurde die Landtagsverwaltung gebeten, als Alternative zur Aufnahme eines entsprechenden Staatszieles Formulierungsvorschläge für eine Ergänzung der Präambel (auf der Grundlage des Entwurfs gem. Umdruck 18/1650 (neu)) vorzulegen.

Unter Aufnahme von Elementen aus dem Formulierungsvorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN könnte der Präambel-Entwurf beispielsweise wie folgt ergänzt werden (Ergänzung in Fettdruck):

„...“

im Bewusstsein der eigenen Geschichte **und der Verantwortung für gegenwärtige wie künftige Generationen,**

...“

oder

„...“

bestrebt, durch nachhaltiges Handeln die Interessen gegenwärtiger wie künftiger Generationen zu schützen,

...“

Ermöglichung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses

**Arbeitspapier 034
- intern -**

Vorschlag zur Änderung des Art. 17 LV (Ausschüsse)

(1) Zur Vorbereitung seiner Verhandlungen und Beschlüsse setzt der Landtag Ausschüsse ein.

(2) Die Ausschüsse werden im Rahmen der ihnen vom Landtag erteilten Aufträge tätig. Sie können sich auch unabhängig von Aufträgen mit Angelegenheiten aus ihrem Aufgabengebiet befassen und hierzu dem Landtag Empfehlungen geben.

(3) Die Sitzungen der Ausschüsse sind in der Regel öffentlich. Dies gilt nicht für die Behandlung von Petitionen und die Haushaltsprüfung. Darüber hinaus kann die Öffentlichkeit für bestimmte Verhandlungsgegenstände ausgeschlossen werden, wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dies erfordern. Über den Ausschluss der Öffentlichkeit wird in nichtöffentlicher Sitzung entschieden.

(1) Zur Vorbereitung seiner Verhandlungen und Beschlüsse setzt der Landtag Ausschüsse ein.

(2) Die Ausschüsse werden im Rahmen der ihnen vom Landtag erteilten Aufträge tätig. Sie können sich auch unabhängig von Aufträgen mit Angelegenheiten aus ihrem Aufgabengebiet befassen und hierzu dem Landtag Empfehlungen geben.

(3) Die Sitzungen der Ausschüsse sind in der Regel öffentlich. Dies gilt nicht für die Behandlung von Petitionen und die Haushaltsprüfung. Darüber hinaus kann die Öffentlichkeit für bestimmte Verhandlungsgegenstände ausgeschlossen werden, wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dies erfordern. ~~Über den Ausschluss der Öffentlichkeit wird in nichtöffentlicher Sitzung entschieden.~~

(4) Eine Petition kann öffentlich behandelt werden, wenn der Ausschuss dies beschließt [mit der Mehrheit seiner Mitglieder / zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließt] und überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner nicht entgegenstehen.

(5) Über die Herstellung oder den Ausschluss der Öffentlichkeit wird in nichtöffentlicher Sitzung entschieden.

Zum Themenkreis „Stärkung unmittelbar demokratischer Mitwirkungsrechte“

Arbeitspapier 035
- intern -

I. Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums?

1. Die Forderung nach einem obligatorischen Volksentscheid über Verfassungsänderungen, wie sie von der Fraktion der Piraten erhoben worden ist (LT-Drs. 18/196: Art. 40 Abs. 2, 1. Alternative LV), wird regelmäßig mit dem Hinweis auf die *Volkssouveränität* begründet, also auf das Verfassungsprinzip, dass die Staatsgewalt vom Volk ausgeht (vgl. Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 LV SH), das Volk daher auch bestimmen müsse, wie die Staatsgewalt von den dazu eingerichteten Organen ausgeübt werden soll. Wir befinden uns aber nicht in der „Stunde Null“, *vor* der Schaffung einer Verfassung und *vor* der Etablierung der Staatsorgane. Was für die Verfassungsschöpfung in einer Revolution, nach einer militärischen Niederlage oder unter einer fremden Besatzung gelten mag (aber selbst dort nicht immer beachtet wird, wie das Beispiel des Grundgesetzes zeigt), gilt nicht in normalen Zeiten wie heute. Die Verfassung ist in Kraft, und die Legitimation dieser Verfassung und der nach ihren Regeln gebildeten Organe – Parlament, Regierung und Verwaltung, Gerichte – wird nicht bestritten. Nach Art. 2 Abs. 2 LV bekundet das Volk „seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen“ und „handelt“ insbesondere „durch seine gewählten Vertretungen“.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber kann *für die Zukunft* bestimmen, dass Verfassungsänderungen von der Zustimmung des Volkes im Rahmen eines Volksentscheids abhängig sein sollen. Er kann auch beschließen, dass die von ihm selbst gesetzte Verfassung insgesamt nachträglich dem Volk zur Billigung vorgelegt wird. Notwendig ist dies aber nicht, und es ist fraglich, ob ein Referendum tatsächlich „*demokratischen Mehrwert*“ gegenüber der Beschlussfassung durch das Parlament besäße. Die Befürworter eines obligatorischen Verfassungsreferendums bejahen diese Frage allein deshalb, weil eine Volksabstimmung mehr Gewicht habe als ein Parlamentsbeschluss. Das ist richtig, wenn man auf die formale Gleichheit (nach Köpfen) abstellt: Hunderttausende Stimmen aus dem Volk wiegen mehr als die höchstens 69 Stimmen der Landtagsabgeordneten.

Unberücksichtigt bleibt bei dieser Beurteilung das vorangehende Verfahren, in dem die Verfassung gestaltet wird. Das Volk kann nur zustimmen oder ablehnen; die inhaltlichen Entscheidungen werden zuvor von den etablierten Instanzen der Gesetzgebung getroffen, also in erster Linie vom Parlament. Das Verfahren dieser Instanzen ist so geordnet, dass das Für und Wider sorgfältig erwogen wird. Materiell ist der demokratische Mehrwert einer Volksabstimmung im Verhältnis zu einem Parlamentsbeschluss also nicht hoch. Dem steht der erhebliche organisatorische Aufwand einer solchen Form unmittelbarer Demokratie gegenüber.

2. Falls dennoch ein obligatorisches Verfassungsreferendum eingeführt werden sollte, könnte auf ein Zustimmungsquorum verzichtet werden, weil in diesem Fall bereits der Landtag entschieden hat, dessen Legitimation unstrittig ist. Prof. Schiller weist in seiner Stellungnahme (S. 3) mit Recht darauf hin, dass es aus der Sicht des Landtags geradezu kontraproduktiv wäre, wenn vom Landtag (mit Zwei-Drittel-Mehrheit) beschlossene Änderungen noch durch ein weiteres Zustimmungsquorum erschwert würden.

3. Prof. Schiller moniert jedoch, dass es nach dem Vorschlag der Piraten-Fraktion für die Zustimmung des Volkes zu einer Verfassungsänderung im Verfahren nach Art. 42 Abs. 4 LV bei der relativ hohen Hürde von zwei Drittel der Abstimmenden, aber mindestens der Hälfte der Stimmberechtigten bleiben soll. Er rechnet vor (S. 3), dass die 50-Prozent-Schwelle bei einer üblichen Beteiligung an Landtagswahlen von 60-65 Prozent bedeutet, dass etwa 77-83 Prozent der faktischen Wählerschaft zustimmen müssen.

Dieses Quorum gilt in den meisten Ländern (s.a. die Stellungnahme von „Mehr Demokratie“ e. V., S. 6); Schiller hält es für „sicher unerreichbar hoch“. Ob das zutrifft, ist schwer zu beurteilen. Verfassungsänderungen sollen ja nur unter erschwerten Bedingungen erfolgen, und sie werden nur beschlossen, wenn im Parlament ein hohes Maß an Konsens besteht. Es spricht viel dafür, dass dann auch in der Gesellschaft weitgehend Übereinstimmung herrscht. Störend kann sich nur auswirken, dass viele Abstimmungsberechtigte sich nicht verpflichtet fühlen, ihre Meinung auch förmlich zum Ausdruck zu bringen. Eine Senkung des Zustimmungserfordernisses für Verfassungsreferenden auf 40 Prozent wäre deshalb m.E. vertretbar – aber nicht niedriger.

II. Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheid?

1. Vorbemerkungen

Die Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform, die der Landtag in seiner 12. Legislaturperiode im Jahre 1988 eingesetzt hatte, hat mehrheitlich die Einführung eines Volksentscheids abgelehnt. Der Landtag ist damals einem Minderheitsvotum gefolgt, und die seinerzeit eingeführten Institute der Volksinitiative, des Volksbegehrens und des Volksentscheids werden heute allgemein als notwendige Ergänzungen des repräsentativen Systems anerkannt. Strittig ist nur, ob es bei den Quoren bleiben soll, von deren Erreichung der Erfolg der Volksbeteiligung abhängt.

Die Erfahrungen mit der geltenden Regelung (Art. 41/42 LV) werden kontrovers beurteilt. Wer der Ansicht ist, es sollte *möglichst viele* Bürgerbegehren und Bürgerentscheide geben, kommt zu dem Ergebnis, dass in Schleswig-Holstein – wie in vielen anderen Ländern – eine Senkung der verfassungsmäßigen Hürden wünschenswert sei, damit die potentiellen Initiatoren weniger abgeschreckt würden. Es ist aber keineswegs ein Qualitätsmerkmal einer Verfassung, dass sie die unmittelbare Beteiligung der Bürger an möglichst vielen Angelegenheiten und unter möglichst lockeren Voraussetzungen erleichtert. Als *Ergänzung* des repräsentativen, also parlamentarischen Entscheidungsverfahrens sollen Volksentscheide die Ausnahme darstellen, die nur in besonderen (umstrittenen, wichtigen) Fällen zur Anwendung kommt. Die Möglichkeit einer Korrektur der parlamentarischen Entscheidungen durch „das Volk“ – d.h. eine außerparlamentarische Opposition – ist eine „fleet in being“, die manchmal vielleicht zum „Damoklesschwert“ wird. Nicht gemeint ist, dass sich das Volk ständig und umfassend mit Fragen befassen soll, die zum alltäglichen Geschäft der gewählten Organe gehören. So kann es durchaus ein *positives* Zeugnis für die jeweilige Landespolitik bedeuten, dass in einem Land nur wenige Volksbegehren oder Volksentscheide Erfolg hatten.

Aus den beiden Volksentscheiden, die in Schleswig-Holstein durchgeführt worden sind, können kaum Schlüsse für die Reformdiskussion gezogen werden. Dass 1997 der Volksentscheid zur Wiedereinführung des Buß- und Bettages an dem Zustimmungsquorum von 25 Prozent gescheitert ist (darauf weist „Mehr Demokratie“ hin, vgl. S. 1 der Stellungnahme), beweist allenfalls die unerwartet geringe Mobilisierungskraft der

evangelischen Kirche: Zu wenige Wähler nahmen an der Abstimmung teil, so dass die eindrucksvolle Mehrheit der Zustimmenden (68,2 Prozent) insgesamt nicht ausreichte, um die Passivität der großen Mehrheit der Abstimmungsberechtigten aufzuwiegen. Der Volksentscheid gegen die Rechtschreibreform 1998 war erfolgreich, wurde aber vom Landtag im Jahr danach korrigiert. Diese „Rücknahme“ des Volksentscheids wurde allgemein akzeptiert, weil die Rechtschreibreform in allen anderen Ländern inzwischen eingeführt worden war. Ein weitere Volksinitiative („Schule in Freiheit“) wurde vom Landtag für unzulässig erklärt, weil sie das Budgetrecht des Parlaments wesentlich beeinträchtigte; das Bundesverfassungsgericht hat diese Entscheidung gebilligt (BVerfGE 102, 176).

Selbst abgelehnte Volksentscheide haben manchmal Erfolg. So hat die Hamburger Bürgerschaft wesentliche Teile des gescheiterten Volksentscheids 2007 über „Reformen direktdemokratischer Verfahren“ (vgl. Stellungnahme von „Mehr Demokratie“, S. 6) nachträglich übernommen.

2. „Qualität“ der Volksbeteiligung als Maßstab der Verfahrensgestaltung?

Wer das Verfahren und die Erfolgsbedingungen von Instituten der unmittelbaren Volksbeteiligung beurteilen will, sollte nicht auf die „Qualität“ der Entscheidungen abstellen, die aus diesen Verfahren herausgekommen sind. Empirisch scheint festzustehen, dass das Volk bei unmittelbarer Teilnahme an der Staatswillensbildung überwiegend eher konservativ entschieden hat, also für die Aufrechterhaltung des bestehenden Zustandes und gegen weitreichende Reformen, aber die Ergebnisse konkreter Auseinandersetzungen sind trotzdem kaum prognostizierbar. Es gibt viele Überraschungsentscheidungen. Versuche, das Verfahren so zu gestalten, dass bestimmte Ergebnisse produziert werden – je nach politischer Einstellung „progressive“ oder „rückschrittliche“ – sind deshalb fragwürdig. Ziel der Verfahrensgestaltung sollte vielmehr sein, dass alle unterschiedlichen Meinungen, die zu einem Thema vertreten werden, eine faire Chance haben, sich bei den Abstimmenden durchzusetzen.

3. Repräsentativität und Legitimität

„Mehr Demokratie“ fordert die Streichung aller Zustimmungs- und Beteiligungsquoten; entscheiden müsse allein die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Es trifft zu, dass einige Länder (Bayern, Sachsen und Hessen) bei den Volksentscheiden über einfache Gesetze kein Zustimmungs- oder Beteiligungsquorum festgelegt haben.

Auf *Hamburg*, das von „Mehr Demokratie“ ebenfalls als ein Land bezeichnet wird, das (bei Abstimmungen, die mit einer Bundestags- oder Bürgerschaftswahl gemeinsam durchgeführt werden) ohne ein Quorum auskomme, trifft das bei richtiger Betrachtung jedoch nicht zu; Die notwendige Beteiligungsschwelle ist dort nur anders bestimmt, nämlich als „die Zahl von Stimmen, die der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht“ (Art. 50 Abs. 3 Satz 10 HV). Hamburg stellt also nicht auf einen Prozentsatz der *Wahlberechtigten* ab, die sich an der Abstimmung beteiligen dürfen, sondern auf die Mehrheit derer, die *tatsächlich* ihr Wahlrecht bei der parallel stattfindenden Parlamentswahl ausgeübt haben – wenn man so will, entspricht das einem Fünfzig-Prozent-Quorum, allerdings bezogen auf die absolute Zahl der Wählenden. Damit wird für den Volksentscheid derselbe Grad an Repräsentativität gefordert wie für die parlamentarische Gesetzgebung, und es wird berücksichtigt, dass auch bei den Parlamentswahlen nicht alle Wahlberechtigten ihre Stimme abgeben. Für den Fall der Entkoppelung von Wahl und Volksentscheid verlangt die Hamburger Verfassung die Zustimmung von mindestens einem

Fünftel der Wahlberechtigten (aaO. Satz 13), also weniger als bei der Verbindung von Wahl und Abstimmung, weil die Mobilisierung der Abstimmungsberechtigten für einen isolierten Volksentscheid erfahrungsgemäß nur in geringerem Maße gelingt.

Hilfsweise wird die *Senkung* der Quoren für Volksentscheide gefordert. Das „übliche“ Quorum ist nach der eigenen Bewertung von „Mehr Demokratie“ (S. 4 der Stellungnahme) ein Viertel der Zustimmenden. Einige Länder weichen davon nach unten (NRW 15 Prozent) oder oben (Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern ein Drittel) ab. Schleswig-Holstein liegt mit der 25-Prozent-Zustimmungshürde also auf der „Normallinie“. Von daher besteht kein Anlass zu einer Änderung.

Bei einer grundsätzlicheren Betrachtung, ob die Hürden der Volksbeteiligung gesenkt werden sollen, ist zwischen widerstreitenden Zielen abzuwägen. *Dafür* spricht das Ziel,

- eine größere Zahl von Menschen an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen und damit die „Politikverdrossenheit“ zu bekämpfen sowie
- die Gegenmacht zum Parlament zu stärken, indem die Befugnis zur Korrektur seiner Entscheidungen geschaffen wird, was selbst dann Wirkungen entfalten kann, wenn es nicht zu einer förmlichen Aufhebung oder Änderung der Entscheidungen kommt („fleet in being“). Im System von checks and balances kann auch eine Gegenmacht zum Parlament eine Rolle spielen.

Gegen eine Streichung oder wesentliche Senkung aller Quoren spricht insbesondere das Gebot der *Repräsentativität* und damit der *Legitimität* unmittelbar demokratischer Entscheidungsverfahren. Der Staatswille darf nicht durch die „Partikular“-Interessen allzu kleiner Minderheiten geprägt werden.

Schon jetzt ist es möglich, dass organisations- oder finanzstarke Gruppen hinreichend viele Unterstützer finden, um ihre Anliegen zu realisieren, obwohl die Mehrheit der Bevölkerung sich nicht dafür interessiert oder sie bei genauer Befassung ablehnen würde. Bei der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid wurde nämlich bereits berücksichtigt, dass politische „Apathie“ nicht dadurch honoriert werden sollte, dass die Uninteressierten jeglichen Fortschritt blockieren können. Aber Politik muss auch für diejenigen gemacht werden, die sich nicht äußern, und es gibt ja viele legitime Gründe dafür, den politischen Streit anderen zu überlassen – seien es Mangel an Zeit oder Geld, um sich zu beteiligen, seien es die materiellen oder ideellen Vorteile einer anderen Beschäftigung.

Jedenfalls kann ganz ohne Quoren nicht festgestellt werden, ob die tatsächlich Abstimmenden das Volk „vertreten“, ihre Entscheidung also repräsentativ ist.

4. Die Problematik der Quoren

a) Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren?

Um Repräsentativität herzustellen, genügen an sich *Beteiligungsquoren*. Will man einen gleichen Grad an Repräsentativität herstellen, so müssen die Beteiligungsquoren höher ausfallen als die Zustimmungsquoren; denn die Zustimmenden machen ja stets nur einen Teil der Abstimmungsteilnehmer aus, Theoretisch wäre es sogar vertretbar, eine Beteiligung von mindestens der Hälfte der Abstimmungsberechtigten zu verlangen. Wird das Beteiligungsquorum niedriger festgesetzt – wie es in aller Regel geschieht, ausgenommen bei

Verfassungsänderungen –, so geschieht dies aufgrund der Erfahrung, dass eben immer ein gewisser Teil der Wahlberechtigten sein Recht nicht wahrnimmt. Diese soziale Gesetzmäßigkeit rechtfertigt den Schluss, dass schon ein geringerer Teil als die Hälfte der Wahlberechtigten hinreichende Repräsentativität und Legitimität vermittelt. Geht man etwa davon aus, dass regelmäßig nur zwischen 70 und 80 Prozent der Wahlberechtigten tatsächlich zur Wahl gehen, und überträgt diese Relation auf die Abstimmungsberechtigten bei Volksentscheiden, so erscheint ein Beteiligungsquorum von 35 bis 40 Prozent als angemessen.

Wird ein *Zustimmungsquorum* bestimmt, so muss dieses bei gleichem Legitimationsniveau etwas niedriger sein als ein Beteiligungsquorum. Zwar kann es vorkommen, dass ein Volksbegehren nur wenig mehr bejahende Stimmen erhält als dem Beteiligungsquorum entsprechen. Das ist dann der Fall, wenn sich fast nur Zustimmende an dem Volksentscheid beteiligen. Weil opponierende Gruppen den Volksentscheid durch eine *Boykottstrategie* scheitern lassen können, fordert „Mehr Demokratie“, von einem Quorum ganz abzusehen. Diese Möglichkeit (die von den Initiatoren subjektiv mit Recht als Gefahr empfunden wird) besteht aber nicht, wenn statt eines Beteiligungs- ein *Zustimmungsquorum* vorgeschrieben ist. Denn dann können diejenigen, die sich nicht an der Abstimmung beteiligen oder ungültig abstimmen oder sich enthalten, keinen Einfluss auf das Ergebnis ausüben. Nur die Zustimmung zählt, und wenn es hinreichend viele sind, die der Abstimmungsvorlage zustimmen, kommt darin die Repräsentativität der Entscheidung zum Ausdruck. Daher ist das (in Schleswig-Holstein geltende) *Zustimmungsquorum* vorzuziehen.

Es ist übrigens vollkommen angemessen, dass diejenigen, die eine Änderung anstreben, eine Mindestzustimmung dafür vorweisen müssen und nicht diejenigen, die das geltende Recht beibehalten wollen. Sonst bräuchte man für eine überzeugende Mehrheitsentscheidung die allgemeine Pflicht zur Abstimmungsteilnahme.

b) Bezugsgröße und Höhe des *Zustimmungsquorums*

Die Befürworter einer intensiveren Volksbeteiligung fürchten, dass die Beteiligung an (Wahlen und) Abstimmungen künftig weiter sinken werde und damit die Quoren, die auf die Zahl der *Abstimmungsberechtigten* abstellen, sich zunehmend als Hürde erweisen würden. Dann würden Fälle mit ungültigem Abstimmungsergebnis zunehmen (Schiller, S. 5).

Unabhängig davon, ob diese Prognose fundiert ist, wäre m.E. die Umstellung der Bezugsgröße auf die Zahl *tatsächlich Abstimmenden* erwägenswert (vgl. die Hamburger Lösung, dargestellt oben zu 3.).

Aber eine weitere Senkung der Erfolgsschwelle unter 25 Prozent (für einfache Gesetze) sollte nicht erwogen werden. Die Hoffnung, man könne die allgemeine Tendenz zur politischen Abstinenz dadurch umkehren, dass die Erfolgchancen von Volksentscheiden erhöht werden, dürfte sich nicht erfüllen. Diese Methode würde es den engagierten Mitgliedern außerparlamentarischer Oppositionsgruppen erleichtern, sich als Vertreter des Volkes neben das Parlament zu setzen. Ob aber eine solche (weitere) Verschiebung der Machtverhältnisse vom Parlament weg wirklich wünschenswert ist, erscheint mir fraglich.

Für Volksentscheide über *Verfassungsänderungen* sollte um der Beständigkeit dieser Grundordnung des Staates willen nach wie vor eine deutlich höhere Schwelle gelten als für einfache Gesetze oder andere Vorlagen („bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung“). Das zu I. behandelte obligatorische Verfassungsreferendum stellt einen

Sonderfall dar. Der Kritik ist nur zuzugeben, dass das Zustimmungsquorum für andere Verfassungsänderungsbegehren (Art. 42 Abs. 4 Satz 2 LV) recht hoch ist, so dass eine Senkung auf 40 Prozent der Stimmberechtigten vertretbar erschiene (s. schon oben I. 3. dieser Stellungnahme). Bei einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Abstimmenden sollte es aber bleiben.

5. Die Vorstufen des Volksentscheids

Vorgeschlagen wird auch, die Hürden für die dem Volksentscheid vorangehenden Stufen der Volksinitiative und des Volksbegehrens zu senken. Die Zahlen, die z.B. von Theo Schiller genannt werden (bei der Volksinitiative 5000 Unterschriften statt 20.000, beim Volksbegehren 50.000 statt der geltenden 5 Prozent, Stellungnahme S. 3 ff.), sind aber willkürlich gegriffen und ausschließlich damit begründet, dass die Unterschriftensammlung erleichtert werden soll. Schiller räumt ein, dass es keine „harten Kriterien“ gibt, und will sich an der „Bürgerfreundlichkeit“ orientieren (und eine Untergrenze nach der „sozialen Relevanz“ bestimmen). Bis zu welchem Punkt es „bürgerfreundlich“ ist, dass sich Initiativen aus der Gesellschaft mit ihren Anliegen förmlich an den Landtag wenden, wird man freilich ebenso wenig feststellen können wie man die Relevanz anders als nach der Unterstützerzahl gewichten kann. Im Übrigen: Der Aufwand, den alle Beteiligten betreiben müssen, um eine Volksinitiative über das Volksbegehren bis zum Volksentscheid zu bringen, sollte nicht unterschätzt werden.

„Mehr Demokratie“ schlägt für Volksentscheide über Verfassungsänderungen vor, das Zustimmungsquorum von 50 Prozent der Stimmberechtigten zu streichen und statt dessen das Unterschriftenquorum in der vorangehenden Stufe, beim Volksbegehren, zu verdoppeln (S. 5). Das würde die Initiatoren veranlassen, sich die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung genauer zu überlegen. Auf eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Abstimmenden könne dann ebenfalls verzichtet werden. Diese Vorschläge zeigen, dass die Sammlung von Unterschriften für leichter gehalten wird als das Erreichen einer besonders qualifizierten Mehrheit für Verfassungsänderungen. Gerade diese Bedingung ist aber bedeutsam.

6. Andere Fragen

Nicht behandelt werden weitere Überlegungen zur Optimierung des Verfassungsinstituts Volksentscheid (z.B. Art der Unterschriftensammlung und vor allem die Problematik des Finanzvorbehalts). Diese Fragen werden in den aktuellen Vorschlägen zur Verfassungsreform nicht angesprochen.



Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

Arbeitspapier 036

- intern -

Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel

(0431) 880-3545

Telefax: (0431) 803471

e-mail: esjot@web.de

www.uni-kiel.de/oeffrecht/schmidt-jortzig



Kiel, den 11.11.2013

Stellungnahme

zu den unter dem 31. Oktober 2013 unterbreiteten Fragestellungen des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ des Schleswig-Holsteinischen Landtags

I. Pflicht der Landesregierung zur Klageerhebung vor dem BVerfG

Zur grundsätzlichen Machbarkeit einer verfassungsklagebezogenen Regierungsfestlegung habe ich schon in meiner Stellungnahme vom 17.7.2013 (LT-Umdruck 18/1533) unter 6. ausgeführt, dass man ihr trotz vorhandener Bedenken in der Literatur wohl beipflichten könne. Skepsis ergibt sich allein aus der bundesverfassungsrechtlichen Perspektive, dass die in Art. 93 Abs. 1 Nrn. 2, 3 und 4 GG sowie Art. 18 und 126 GG festgelegte Klagebefugnis einer Landesregierung landesrechtlich nicht konditioniert oder relativiert werden darf. Diese Zweifel berücksichtigen aber nicht die quasi „mitgebrachten“, landesverfassungsrechtlichen Eingebundenheiten bzw. Einbindbarkeiten einer Landesregierung. Insoweit scheint mir also eine Vorschrift wie die nun vorgeschlagene juristisch durchaus zulässig.

Ob sie allerdings verfassungspolitisch sinnvoll oder empfehlenswert ist, dagegen mag es Bedenken geben. Ich habe sie ebenfalls schon in der Stellungnahme vom 17.7. d. J. deutlich gemacht.

II. Abhängigkeit gouvernementaler Vertragskompetenz von Landtagszustimmung

Bei der grundsätzlichen Zuständigkeit des/der Ministerpräsidenten/in zu Aushandlung und Abschluss von Staatsverträgen nach Art. 30 Abs. 1 Satz 1 LV soll es ja bleiben. Politisch ist es dann auch allemal möglich, vom Landtag aus zur Gestaltung der Verträge bestimmte Wünsche zu äußern, die zu erfüllen, für die Regierung dann zwar nicht pflichtig, wohl aber – um der Übereinstimmung mit der Parlamentsmehrheit willen – empfehlenswert war. Erneut geht es also darum, jetzt einen politischen Mechanismus eventuell zur verfassungsrechtlichen Notwendigkeit zu machen.

Dass man hierfür Staatsverträge „nach der Intensität ihrer Einwirkung auf Rechte des Parlaments differenzieren“ kann, steht m. E. außer Frage. Ob daran allerdings auch unterschiedliche Einwirkungsmöglichkeiten auf die Aushandlung entsprechender Verträge geknüpft werden sollte, erscheint mit zweifelhaft. Denn stets hat ja ohnehin der Landtag konstitutiv mitzuwirken (Art. 30 Abs. 2 Satz 2 LV) und vermag seine voraussichtlichen Bedenken gegen bestimmte potentielle Regelungen auch de constitutione lata bereits der Regierung zu signalisieren. Eine kluge Regierung wird bei heiklen Verhandlungsgegenständen auch stets Wege finden, absehbare Differenzen frühzeitig zu berücksichtigen und kritische Positionen schon verfahrensmäßig mit einzubinden.

Die überragende Rechtsstellung des Landtags im Verfassungssystem Schleswig-Holsteins ergibt sich unmissverständlich aus Art. 10 Abs. 1 LV. Er ist das „oberste Organ der politischen Willensbildung“ im Lande. Seine Wahlfunktion, Gesetzgebungsfunktion und Kontrollfunktion werden umfassend sichergestellt. Die Landesregierung ist in Genese und Arbeit vom Konsens des Landtags abhängig. In welcher Form das Parlament freilich diese seine Steuerungshoheit über die verfassungsrechtlich zwingenden Wege hinaus auch ausschöpft, wird allein von ihm selber bestimmt. Eine Grenze gibt es da – solange nicht der unangreifbare „Kernbereich (dritter organschaftlicher) Eigenverantwortung“ verletzt wird – nicht.

Sofern also bei bestimmten politischen Kräften der Eindruck besteht, der Landtag nehme seine Steuerungsfunktion nicht effektiv genug wahr (und müsse deshalb verfassungsrechtlich zu manchem gezwungen werden), ist das meist aus der Minderheitenposition heraus verständlich. Die Parlamentsmehrheit aber sieht ihre Steuerungseffektivität gewiss anders.

Das ist das Spiel der demokratisch-parlamentarischen Kräfte, in das man normativ nicht ohne Not eingreifen sollte. Nur wo wirklich (neue) Minderheitenrechte gesichert werden sollen, würde ich dazu raten, die Verfassung entsprechend zu ergänzen.

a) Staatsverträge lassen sich inhaltlich sicher klassifizieren. Insbesondere kann man „nach der Intensität ihrer Einwirkung auf Rechte des Parlaments“ unterscheiden. Die Notwendigkeit einer Zustimmung durch den Landtag nach Art. 30 Abs. 2 Satz 2 LV (a. F.) würde ich aber insoweit nicht differenzieren. Sie ist eine Grundlagenkompetenz des Parlaments. Und wie intensiv es sich damit jeweils befasst, muss seiner Gestaltungshoheit überlassen bleiben. Entsprechende Engagierungsunterschiede lassen sich ja auch kaum generell-abstrakt festlegen, sie hängen u. U. ebenso von tagespolitischer Aktualität ab wie vom jeweils emotionalen Angesprochensein der Parlamentarier.

– Formulierungsvorschläge liefere ich deshalb nicht.

b) Eine „prozedurale Einbindung des Parlaments bereits im Laufe der Verhandlungen von Staatsverträgen“ lässt sich (s. o.) ohne Zweifel praktizieren. Einen Einbruch in den ‚Kernbereich (gouvernementaler) Eigenverantwortung‘ sehe ich darin so lange nicht, wie die verantwortliche Entscheidung über Vertragsgestaltung und Vertragsinhalt uneingeschränkt bei dem/der Ministerpräsidenten/in (bzw. nach Art. 30 Abs. 2 Satz 1 LV der Landesregierung) verbleibt. Auch eine Mitwirkung von Parlamentariern in einer vertragsvorbereitenden Arbeitsgruppe, einem Ausschuss oder einer gemeinsamen Delegation ist daher unproblematisch.

c) Wenn man in entsprechende Einbeziehungen nun eine gewisse Regelmäßigkeit bringen möchte, lässt sich das sehr wohl in rechtliche Formen gießen. Eine Verfassungsänderung erscheint mir aber auf keinen Fall notwendig; einen Verfassungsvorbehalt gibt es dafür jedenfalls nicht. Vorstellbar wäre sowohl eine einfachgesetzliche als auch eine untergesetzliche Verankerung. Vom eher operativen, betrieblichen Gehalt der Regelung her erschiene mir letztere Form wohl vorzugswürdig.

III. Zustimmung zu völkerrechtlichen Bundesverträgen

Für den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages der Bundesrepublik Deutschland, welcher „die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt“ (und dazu gehört sicherlich auch ein solcher, der sich auf ein Gebiet der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Landes` bezieht), sieht Art. 32 Abs. 2 GG vor, dass „das Land rechtzeitig zu hören“ ist. Von irgendeinem *Zustimmungserfordernis* – von welchem Landesorgan auch immer – ist mithin nicht die Rede¹.

Schon hieran scheidet also die Initiative der PIRATEN zu Art. 30 Abs. 4 LV (LT-Drs. 18/196). Denn über den bundesrechtlichen Anhörungszwang hinausgehende Voraussetzungen können landesrechtlich nicht vorgesehen werden.

Lediglich die im Rahmen der Anhörung von dem/der Ministerpräsidenten/in gegenüber dem Bund abzugebende Stellungnahme ließe sich also von einer Zustimmung des Landtages abhängig machen. Und dieses Obligo könnte – rein juristisch – auch in der Landesverfassung verankert werden. Der doch eher geringe Bedeutungsgrad der Konstellation bzw. die Kleinteiligkeit einer betreffenden Regelung würde mich aber davon abraten lassen. Erneut käme vielmehr vorrangig eine einfachgesetzliche oder eine untergesetzliche Festlegung in Betracht. (Bei letzterer allerdings erschiene mir die Rechtsstreitfähigkeit, auf welche die Initianten wohl Wert legen dürften, doch problematisch.)

gez. Schmidt-Jortzig

¹ Vgl. nur etwa *B. Fassbender* (2011), in: Bonner Kommentar zum GG, Rn. 161 zu Art. 32. Dort auch – Rn 158 ff. – ausführlich zu Art und Form der (lediglich) verlangten Anhörung.



seit 1558

Friedrich-Schiller-Universität Jena · Postfach · D-07737 Jena

Herrn
Dr. Marcus Hahn-Lorber
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Postfach 71 21
24171 Kiel

Arbeitspapier 037
- intern -

Rechtswissenschaftliche Fakultät

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Europarecht und Völkerrecht

Carl-Zeiß-Str. 3
D-07743 Jena

Prof. Dr. Matthias Ruffert

Telefon: +49 (0)3641 942200
Telefax: +49 (0)3641 942202

Richter am ThürVerfGH
und am ThürOVG (im Nebenamt)

E-Mail: m.ruffert@recht.uni-jena.de

24. Oktober 2013

**Reform der Landesverfassung
Stärkung des Parlaments im Europäischen Mehrebenensystem
Ihr Schreiben vom 24. September 2013**

Sehr geehrter Herr Dr. Hahn-Lorber,

für Ihr Schreiben vom 24. September 2013 sowie für Ihr Verständnis mit der Verzögerung danke ich Ihnen nochmals sehr herzlich. Wie telefonisch besprochen nehme ich zu den beiden ausgewählten Fragen wie folgt Stellung:

Frage 2

Die Mitwirkungsmöglichkeit des Schleswig-Holsteinischen Landtags bei der Zustimmung zu Staatsverträgen lässt sich ausdehnen. Sie ist in Art. 30 Abs. 2 S. 2 der Landesverfassung gegenwärtig stark an Art. 59 Abs. 2 GG angelehnt. Die Mehrzahl der anderen Landesverfassungen sieht ein Zustimmungsrecht jedoch für sämtliche Staatsverträge vor¹, also auch für solche, die weder Gegenstände der Gesetzgebung betreffen noch zu ihrer Durchführung eines Gesetzes bedürfen. Ob sich dadurch für eine signifikante Anzahl von Staatsverträgen eine Änderung ergibt, erscheint allerdings fraglich. Die Zustimmung muss vor Vertragsabschluss erfolgen.²

¹ Art. 50 S. 2 BWVerf; Art. 72 Abs. 2 BayVerf; Art. 50 Abs. 1 S. 4 BlnVerf; Art. 103 Abs. 2 HessVerf; Art. 66 S. 1 NRWVerf; Art. 101 S. 2 RhPfVerf; Art. 95 Abs. 2 S. 1 SaarVerf; Art. 65 Abs. 2 SächsVerf; Art. 69 Abs. 2 VerflSA; Art. 77 ThürVerf.

² Vgl. Ruffert, in: Linck u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 78, Rn. 8.

Frage 3

Die Einführung eines Weisungsrechts des Landtags gegenüber der Landesregierung bei Abstimmungen im Bundesrat begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Diese Bedenken resultieren weniger aus dem schleswig-holsteinischen Landesverfassungsrecht. Eine Änderung der Landesverfassung würde eine Verschiebung in den Befugnissen der beiden Organe bewirken, nicht jedoch einen „Eingriff in die verfassungsrechtliche Stellung der Landesregierung“, wie es die Fragestellung formuliert.

Jedoch ist ein solches Weisungsrecht mit Art. 51 Abs. 1 GG nicht vereinbar.³ Der Bundesrat ist ein Bundesorgan „aus Mitgliedern der Regierungen der Länder“. Die Entscheidungsfindung im Bundesrat ist insoweit bundesverfassungsrechtlich vorgezeichnet, als der Bundesrat als Organ der Länderexekutiven konzipiert ist. Aus dieser Vorgabe können die Länder auch nicht im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie ausscheren, weil es ihnen in diesem Punkt an einem autonomen Gestaltungsspielraum fehlt. Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zur Landesautonomie in Fragen der Abstimmung im Bundestag beziehen sich nur auf das Innenverhältnis in der Landesregierung.⁴ Hält man eine stärkere Einbindung der Landtage für wünschenswert, bedarf es einer Änderung des Grundgesetzes.⁵ Es bestehen Zweifel, ob die entsprechende Regelung in Baden-Württemberg⁶ bei einer Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht Bestand hätte. Anders als es die Gesetzesbegründung zur baden-württembergischen Regelung ausführt,⁷ geht es nicht lediglich um das landesverfassungsrechtlich determinierte Innenverhältnis, wenn sich die Bundesratsvertreter als Teil eines Bundesorgans nach außen (zum Landtag hin) bezogen auf ihr Abstimmungsverhalten binden. Möglich bleibt allein eine politische Bindung mit allen entsprechenden Folgen.⁸

³ Ausgehend von BVerfGE 8, 104 (120): *Korioth*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 6. Aufl. 2010, Rn. 25 m.w.N. zur älteren Literatur in Fn. 27 ff.; *Herzog*, Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 3. Aufl. 2005, § 59, Rn. 10; *Linck*, Zur Einflußnahme der Landesparlamente auf die Landesregierungen in Bundesratsangelegenheiten, DVBl. 1974, 861 (862 f.); *Scholz*, Landesparlamente und Bundesrat, FS Carstens, 1984, 831; sowie *Ruffert* (Fn. 2), Landesverfassung und Europarecht, Rn. 27, m.w.N. zur älteren Literatur in Fn. 56.

⁴ BVerfGE 106, 311 (LS 3 und S. 334).

⁵ Entsprechend dem in der Stellungnahme von Prof. Dr. *Utz Schliesky*, Umdruck 18/1604, S. 4, zitierten Entwurf.

⁶ Art. 34a Abs. 2 VerfBW, neu gefasst durch Gesetz vom 7.2.2011 (GBl. S. 46).

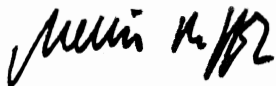
⁷ LT B.-W. Drs. 14/7338, S. 5. Ähnlich in der Sache schon *Stern*, Staatsrecht II, 1980, § 27 III 2 b ß (unmittelbar im Anschluss an die Passage zur in BVerfGE 106, 311 abgelehnten Stimmführerschaft des Ministerpräsidenten).

⁸ Plastisch *Herzog* (Fn. 3), Fn. 12: „Andererseits verbietet es das Bundesverfassungsrecht selbstverständlich nicht, daß ein Landesparlament seine Landesregierung oder einzelne ihrer Mitglieder gerade wegen ihres Abstimmungsverhaltens im Bundesrat stürzt.“

Nur auf den ersten Blick entsteht durch diese Auslegung eine Diskrepanz zur seit dem Lissabon-Urteil gesteigerten Beteiligung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union. Nur in Ausnahmefällen der – nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts – Vertragsänderung oder vertragsänderungsähnlichen Situation bedarf die Bundesregierung einer Ermächtigung durch Bundesgesetz oder Bundestagsbeschluss, um im (Europäischen) Rat entsprechend abstimmen zu können⁹. Für das „Tagesgeschäft“ der Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union bleibt auch der neue § 8 Abs. 2 S. 1 EuZBBG dabei, dass die Stellungnahme des Bundestages bei den Verhandlungen „zugrunde zu legen“ ist, was in Konformität mit Art. 23 Abs. 3 S. 2 GG nicht über eine Berücksichtigungspflicht hinausgeht. Überdies müssen die Freiräume zur Gestaltung der mitgliedstaatlichen Mitwirkung in den Organen Rat und Europäischer Rat weiter sein als im Bundesstaat Bundesrepublik Deutschland, weil der EU eben diese Bundesstaatsqualität fehlt. Schließlich sind die mitgliedstaatlichen Parlamente in das Demokratiekonzept des EUV integriert – s. Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2, 12 EUV, die Landtage jedoch im Grundgesetz nur in anderem Kontext erwähnt (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG).¹⁰

Für Rückfragen stehe ich gern zur Verfügung und verbleibe

mit den besten Grüßen, auch an Herrn Prof. Schliesky



⁹ S. die Regelungen in §§ 2 ff. IntVG auf der Grundlage von BVerfGE 123, 267 (432 ff.).

¹⁰ Die Landtage finden auch im Lissabon-Urteil keine Erwähnung.

Arbeitspapier 038

Lenz, Stefan:

Volksgesetzgebung als „Minderheitendiktatur“?
in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Vierteljahresschrift für
staatliche, kommunale und europäische Rechtsetzung
(ZG) 2013, S. 167 - 190

Arbeitspapier 039

Obermann, Holger: Entwicklung direkter Demokratie im Ländervergleich,
in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2012,
S. 241 - 248

Synopse der Argumente für und gegen ein obligatorisches Verfassungsreferendum**Argumente für ein obligatorisches Verfassungsreferendum**

Das obligatorische Verfassungsreferendum ist international verbreitet und das gängigste Instrument der direkten Demokratie (14 europäische Staaten, 49 US-Gliedstaaten, Kantone in der Schweiz). Jede Verfassungsänderung bedarf neben der meistens qualifizierten Mehrheit des Parlaments auch der Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger.

In Deutschland gilt in Bayern (14 Referenden) und Hessen (9 Referenden) das obligatorische Verfassungsreferendum, in Berlin gilt es für die Artikel zur Volksgesetzgebung (1 Referendum).

Nach dem für eine Demokratie grundlegenden Prinzip der Volkssouveränität ist es konsequent, dass Verfassungen der Zustimmung des Volkes bedürfen und in einem Referendum angenommen werden müssen.

Wenn das Parlament Verfassungsänderungen sorgfältig vorbereitet und vermittelt, kann es darauf vertrauen, dass die Verfassungsänderung durch das Volk bestätigt wird. Geschieht dies, besteht im obligatorischen Verfassungsreferendum eine Aufwertung des Parlaments, nicht dagegen seine Abwertung.

Argumente gegen ein obligatorisches Verfassungsreferendum

Arbeitspapier 040
- intern -

Verfassungsreferenden sind vorrangig vor dem Hintergrund von Umbruchsituationen konsequent. Ist die Verfassung jedoch in Kraft und sind die Staatsorgane etabliert worden, so bekundet das Volk „seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen“ und „handelt“ insbesondere „durch seine gewählten Vertretungen“ (vgl. Art. 2 Abs. 2 LV). Insofern entstünde auch zum Leitbild der aktuell geltenden Landesverfassung ein Wertungswiderspruch, würde das obligatorische Verfassungsreferendum eingeführt.

Ein obligatorisches Verfassungsreferendum bedeutet eine Abwertung des Parlaments. Eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages stellt bereits eine ausreichend breite Legitimation sicher.

Konsequent ist vor diesem Hintergrund, dass eine Verfassungsänderung durch Volksgesetzgebung ohne Zustimmung des Parlaments mit den gegenwärtig von Artikel 42 Abs. 4 Satz 2 LV geforderten hohen Quoren zustande kommt.

Die alternative Möglichkeit, die Verfassung im Wege einer Zweidrittelmehrheit im Parlament oder durch Volksentscheid mit qualifiziertem Quorum zu ändern, zeigt eine Gleichgewichtigkeit beider Verfahrensweisen. Das obligatorische Verfassungsreferendum hebt dieses Gleichgewicht aus.

Synopse der Argumente für und gegen ein obligatorisches Verfassungsreferendum

Argumente für ein obligatorisches Verfassungsreferendum

Verfassungsänderungen sind weitreichend und mitunter kontrovers diskutiert. Deshalb ist es sinnvoll, wenn über eine Verfassungsänderung nicht allein das gewählte Parlament, sondern unmittelbar auch die Bürgerinnen und Bürger entscheiden.

Ein obligatorisches Verfassungsreferendum erhöht die Legitimation von Verfassungsänderungen. Verfassungsänderungen sind aus der Bedeutung der Verfassung, auch im Verhältnis zum einfachen Recht, stets so gewichtig, dass die Bürgerinnen und Bürger über sie entscheiden sollten.

Das obligatorische Verfassungsreferendum führt zu einer höheren Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Verfassung. Es steht zu erwarten, dass das Parlament unter dem Eindruck des obligatorischen Verfassungsreferendums die Verfassungsänderung sorgfältiger aufbereitet und vermittelt.

Argumente gegen ein obligatorisches Verfassungsreferendum

Die Bürgerinnen und Bürger haben ein Parlament gewählt, das als verfassungsändernder Gesetzgeber stellvertretend für sie tätig wird. Im parlamentarischen Verfahren erfolgt eine intensive, öffentliche politische Beratung und Kompromissfindung. Ist ein Vorschlag am Ende eines solchen Prozesses für zwei Drittel der Mitglieder des Landtages zustimmungsfähig, so besteht kein vernünftiger Grund mehr, anschließend noch ein Verfassungsreferendum durchzuführen, denn durch das parlamentarische Verfahren ist die Legitimation einer Verfassungsänderung hinreichend gewährleistet.

Im Vordergrund steht nicht die Quantität der Mitwirkung des Volkes, sondern die Qualität. Eine hohe Qualität der Gesetzgebung wird im repräsentativ-parlamentarischen Verfahren sichergestellt, das eine höhere Rationalität von Entscheidungen sicherstellt.

Es besteht schließlich die Gefahr, dass Abstimmungen über Verfassungsänderungen (sachfremd) von politischen Stimmungen oder durch andere Themen beeinflusst werden. Möglich ist auch, dass das Verfassungsreferendum benutzt wird, der parlamentarischen Mehrheit einen „Denkzettel“ zu erteilen. Aus Mangel an Interesse, Emotionalität, Tagesaktualität oder Zufall könnte im Referendum eine Mehrheit scheitern.

Verfassungen enthalten auch organisatorische Regelungen. Entscheidet auch das Volk über solche Detailfragen, steht zu befürchten, dass eine geringe Abstimmungsbeteiligung die Legitimation der Verfassungsänderung schmälert. Zugleich könnte das Instrument des Volksentscheides entwertet werden. Dass das Parlament alleine entscheidet, entlastet die Bürgerinnen und Bürger von einer Beschäftigung mit technischen und staatsorganisationsrechtlichen Detailfragen.

Das Volk kann nur zustimmen oder ablehnen. Demgegenüber ist es eine nicht belegte These, dass das Parlament gerade unter dem Eindruck eines obligatorischen Referendums seine Entscheidungen sorgfältiger aufbereitet. Das Parlament ist aus sich heraus darauf angelegt, das Für und Wider politischer Entscheidungen sorgfältig zu erwägen.

Synopse der Argumente für und gegen ein obligatorisches Verfassungsreferendum

Argumente für ein obligatorisches Verfassungsreferendum

Das obligatorische Verfassungsreferendum schützt die bestehende Verfassung vor weitreichenden Veränderungen. Das obligatorische Verfassungsreferendum stellt auch einen Schutz der Verfassung vor Missbrauch durch eine große parlamentarische Mehrheit dar.

Das obligatorische Verfassungsreferendum verhindert Verfassungsänderungen andererseits nicht. Bis auf die Absenkung des passiven Wahlalters in Hessen von 21 auf 18 Jahre wurden alle Verfassungsänderungen durch die Bürgerinnen und Bürger bestätigt, in der Regel mit großen Mehrheiten. Die Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre in Hessen oder die Herabsetzung des Wahlalters in Bayern erhielten knappe Mehrheiten.

Die Auswirkungen lassen sich dahin zusammenfassen, dass mit Verfassungsänderungen sparsamer umgegangen wird, gut begründete Änderungen aber regelmäßig die Zustimmung der Stimmbürger finden.

Durch häufigere Volksabstimmungen besteht zusätzlich die Chance, direktdemokratische Verfahren in der Praxis zu verankern und eine solche Praxis zu etablieren.

Argumente gegen ein obligatorisches Verfassungsreferendum

Das obligatorische Verfassungsreferendum erschwert – auch sachlich notwendige oder zeitgemäße – Verfassungsänderungen. Die Wahrscheinlichkeit des Missbrauchs großer parlamentarischer Mehrheiten ist in einer gut funktionierenden Demokratie klein.

Einiges spricht dafür, dass das obligatorische Verfassungsreferendum sachlich gebotene Verfassungsänderungen eher verhindert. So sei der Verbleib der Möglichkeit der Todesstrafe in der Hessischen Verfassung ein Beispiel, dass das Parlament zu emotional besetzten und streitigen Entscheidungen die politische Auseinandersetzung scheut.

Dem steht der erhebliche organisatorische und finanzielle Aufwand einer solchen Form unmittelbarer Demokratie gegenüber.

Argumente für und gegen ein Zustimmungsquorum im Rahmen des obligatorischen Verfassungsreferendums

Argumente gegen ein (hohes) Zustimmungsquorum

Ein Zustimmungsquorum wäre dann erwägenswert, wenn für die schützenswerte Stabilität der Verfassung hierfür ein besonderes Bedürfnis bestehen würde. Dieses ist aber bereits durch die Notwendigkeit des obligatorischen Verfassungsreferendums selbst hinreichend gewahrt.

Es wäre aus der Sicht des Landtags geradezu kontraproduktiv, wenn vom Landtag (mit Zwei-Drittel-Mehrheit) beschlossene Verfassungsänderungen noch durch ein weiteres Zustimmungsquorum erschwert würden.

Eine hinreichend hohe Zustimmung kann durch Zusammenlegung der Volksabstimmung mit einer Wahl erreicht werden.

Das aktuell in Art. 42 Abs. 4 LV vorgesehene Zustimmungsquorum (Zwei-Drittel-Mehrheit der Abstimmenden, jedoch mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten) ist praktisch unerreichbar hoch. Für ein Verfassungsreferendum im Anschluss an einen breit getragenen Parlamentsbeschluss bedarf es – anders als für einen Volksentscheid – keines Quorums.

Sofern nicht auf ein Quorum verzichtet werden sollte, wäre die Stabilität der Gesamtverfassung auch durch etwas niedrigere Schwellenwerte gewahrt, etwa mit 25 % der Stimmberechtigten wie in Bayern oder 40 % wie in Thüringen.

Argumente für ein Zustimmungsquorum

Eine sehr kleine Gruppe aus dem Volk könnte die Zweidrittelmehrheit im Parlament überstimmen. Die einfache Mehrheit der Abstimmenden ist nicht die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger.

Die Legitimation einer Verfassungsänderung wäre durch ein zu niedriges oder ein gar fehlendes Zustimmungsquorum nicht gewährleistet.

Verfassungsänderungsreferenden am Wahltermin können zum Bestimmungsfaktor einer Landtagswahl werden und dadurch die allgemeine politische Willensbildung, die in der Wahlentscheidung zum Ausdruck kommen soll, in den Hintergrund drängen.

Das aktuell geltende Quorum ist aus der möglichen Reichweite von Verfassungsänderungen und einer der Verfassungsänderung durch den Landtag vergleichbaren Legitimation gerechtfertigt.

Verfassungsreferenden in den Verfassungen der Bundesländer

Ausarbeitung des Informations- und Dokumentationsdiensts für den Sonderausschuss „Verfassungsreform“, Stand: 25. November 2013

1. Verfassungneuegebung

Brandenburg

Artikel 115

(1) Die Verfassung verliert ihre Gültigkeit, wenn eine verfassungsgebende Versammlung eine neue Verfassung mit der Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder beschlossen und in einem Volksentscheid die Mehrheit der Abstimmenden der neuen Verfassung zugestimmt hat.

(2) Die Bürger haben das Recht, die Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung zu verlangen, die eine neue Landesverfassung erarbeitet. Dazu müssen zehn Prozent der Stimmberechtigten eine entsprechende Initiative unterzeichnet haben.

(3) Über die Durchführung der Wahl zu einer verfassungsgebenden Versammlung findet ein Volksentscheid statt. Die Wahl wird durchgeführt, wenn zwei Drittel derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, jedoch mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten, zugestimmt haben.

(4) Der Landtag kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder durch Gesetz die Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung beschließen.

2. Obligatorisches Verfassungsreferendum

Bayern

Artikel 75 (Landesverfassung)

(1) Die Verfassung kann nur im Wege der Gesetzgebung geändert werden. ² Anträge auf Verfassungsänderungen, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen, sind unzulässig.

(2) Beschlüsse des Landtags auf Änderung der Verfassung bedürfen einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl. Sie müssen dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden.

(3) Meinungsverschiedenheiten darüber, ob durch ein Gesetz die Verfassung geändert wird oder ob ein Antrag auf unzulässige Verfassungsänderung vorliegt, entscheidet der Bayerische Verfassungsgerichtshof.

(4) Änderungen der Verfassung sind im Text der Verfassung oder in einem Anhang aufzunehmen.

Artikel 79 (Landeswahlgesetz)

(1) Ein Gesetzentwurf erreicht die erforderliche Zustimmung durch Volksentscheid, wenn

1. er mehr gültige Ja-Stimmen als Nein-Stimmen erhält und

2. im Fall, dass der Gesetzentwurf eine Verfassungsänderung beinhaltet, diese Ja-Stimmen mindestens 25 v. H. der Stimmberechtigten entsprechen (Quorum); beinhaltet der Gesetzentwurf sowohl eine Verfassungsänderung als auch die Schaffung oder die Änderung einfachen Rechts, so unterliegt er insgesamt dem Quorum.

Hessen

Artikel 123

(1) Bestimmungen der Verfassung können im Wege der Gesetzgebung geändert werden, jedoch nur in der Form, daß eine Änderung des Verfassungstextes oder ein Zusatzartikel zur Verfassung beschlossen wird.

(2) Eine Verfassungsänderung kommt dadurch zustande, daß der Landtag sie mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließt und das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmt.

Berlin

Artikel 100

Änderungen der Verfassung erfordern vorbehaltlich der Regelungen in den Artikeln 62 und 63 eine Mehrheit von zwei Dritteln der gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses. *Ist die Verfassungsänderung auf eine Änderung der Artikel 62 und 63 gerichtet, so bedarf es zusätzlich einer Volksabstimmung.*¹

¹ Art. 62 und 63 regeln Volksbegehren und Volksentscheid.

3. Konfirmatives Verfassungsreferendum

Bremen

Artikel 70

(1) Der Volksentscheid findet statt:

a)

wenn die Bürgerschaft mit der Mehrheit ihrer Mitglieder eine Verfassungsänderung dem Volksentscheid unterbreitet;

(...)

Baden-Württemberg

Art. 60 Abs. 2 ff.

(2) Die Regierung kann ein vom Landtag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zur Volksabstimmung bringen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt. Die angeordnete Volksabstimmung unterbleibt, wenn der Landtag mit Zweidrittelmehrheit das Gesetz erneut beschließt.

(3) Wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt, kann die Regierung eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung bringen.

(4) Der Antrag nach Absatz 2 und Absatz 3 ist innerhalb von zwei Wochen nach der Schlussabstimmung zu stellen. Die Regierung hat sich innerhalb von zehn Tagen nach Eingang des Antrags zu entscheiden, ob sie die Volksabstimmung anordnen will.

Nordrhein-Westfalen

Artikel 69

(1) Die Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt. Änderungen der Verfassung, die den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland widersprechen, sind unzulässig.

(2) Für eine Verfassungsänderung bedarf es der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags.

(3) Kommt die Mehrheit gemäß Absatz 2 nicht zustande, so kann sowohl der Landtag als auch die Regierung die Zustimmung zu der begehrten Änderung der Verfassung durch Volksentscheid einholen.

Die Verfassung kann auch durch Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens nach Artikel 68 geändert werden. Das Gesetz ist angenommen, wenn mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten sich an dem Volksentscheid beteiligt und mindestens zwei Drittel der Abstimmenden dem Gesetzentwurf zustimmen.

Sachsen

Artikel 74

(1) Die Verfassung kann nur durch Gesetz geändert werden, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt. Die Änderung darf den Grundsätzen der Artikel 1, 3, 14 und 36 dieser Verfassung nicht widersprechen. Die Entscheidung, ob ein Änderungsantrag zulässig ist, trifft auf Antrag der Staatsregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Landtages der Verfassungsgerichtshof.

(2) Ein verfassungsänderndes Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages.

(3) Die Verfassung kann durch Volksentscheid geändert werden, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtages dies beantragt. [...].

**„Untypische“ Bestimmungen zu Volksabstimmungen
in den Landesverfassungen (Auswahl)**

Ausarbeitung des Informations- und Dokumentationsdienstes
vom 14. November 2013 für den Sonderausschuss „Verfassungsreform“

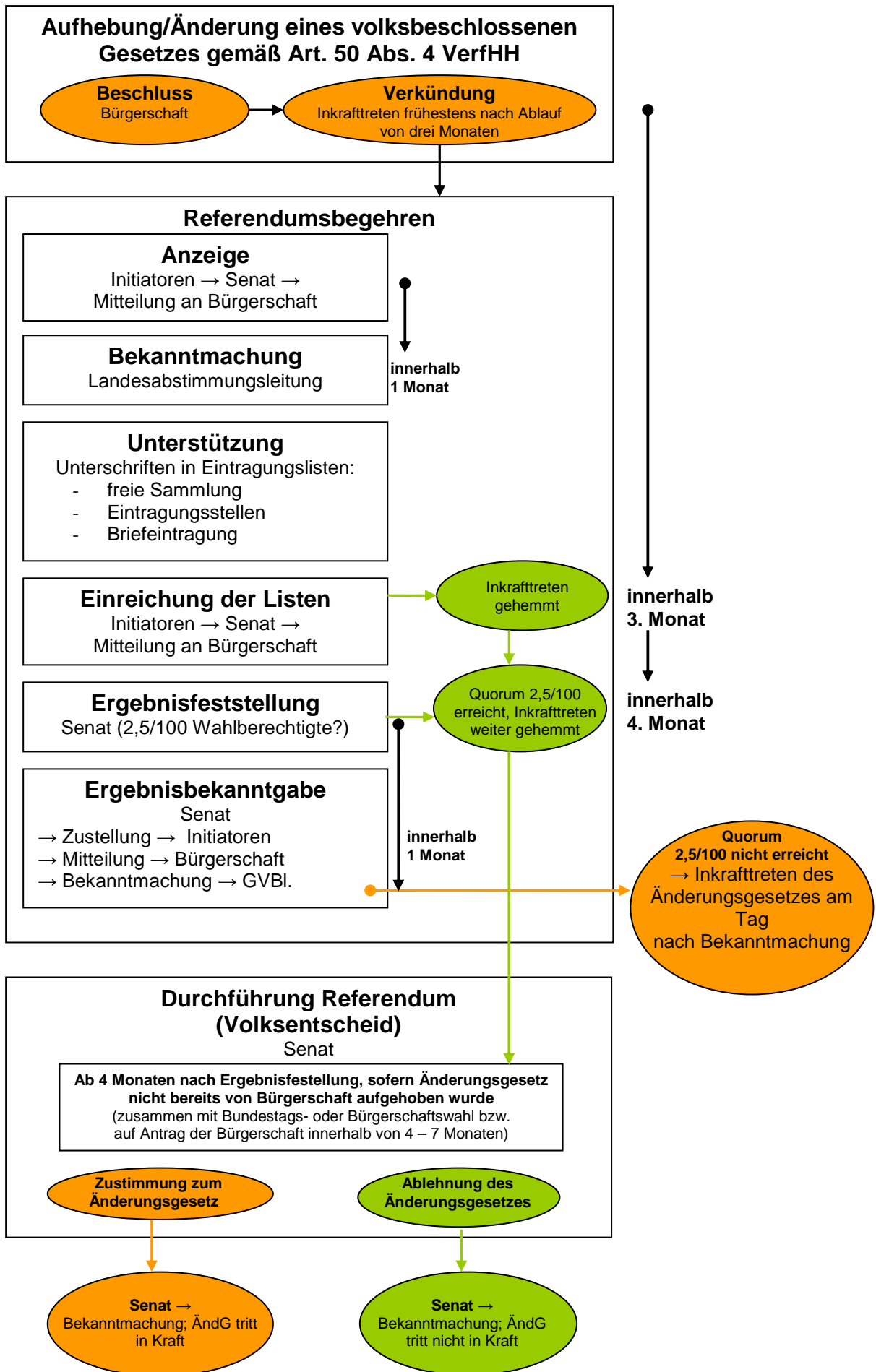
**Arbeitspapier 041
- intern -**

Vorbemerkung:

In mehreren Bundesländern enthalten die Verfassungen spezielle Bestimmungen über Volksabstimmungen, -entscheide o.ä., die über die „normalen“ Regelungen zu plebiszi-tären Elementen (wie z.B. in Schleswig-Holstein) hinausgehen. Außerdem ist in zwei Verfassungen ausdrücklich geregelt, wann und wie ein durch Volksgesetzgebung ent-standenes Gesetz geändert oder aufgehoben werden kann.

a) Suspensives Referendum	<p>Hamburg</p> <p>Art. 50 Abs. 4 (4) Ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz, durch das ein vom Volk be-schlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird (Änderungsgesetz), tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen. In diesem Fall tritt das Änderungsgesetz nicht vor Durchführung des Volksentscheids in Kraft. Das Volk entscheidet über das Änder-ungsgesetz. Absatz 3 Sätze 5, 7 und 10 bis 13 ist sinngemäß anzuwenden. (4a) Ein Volksentscheid über eine andere Vorlage bindet Bürgerschaft und Senat. Die Bindung kann durch einen Beschluss der Bürgerschaft beseitigt werden. Der Beschluss ist im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden. Er wird nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung wirksam. Absatz 4 Sätze 2 bis 5 ist sinngemäß anzuwenden.</p> <p>Rheinland-Pfalz</p> <p>Art. 114 Die Verkündung eines Landesgesetzes ist zum Zwecke der Durchführung eines Volksentscheids auszusetzen, wenn es ein Drittel des Landtags verlangt. Erklärt der Landtag ein Gesetz für dringlich, so kann der Ministerpräsident es ungeachtet dieses Verlangens verkünden. Die Aussetzung von Gesetzen über Finanzfragen, von Ab-gabengesetzen und Besoldungsordnungen ist unzulässig.</p> <p>Art. 115 (1) Ein nach Artikel 114 ausgesetztes Gesetz ist dem Volksentscheid zu unterbrei-ten, wenn 150 000 Stimmberechtigte dies im Wege des Volksbegehrens verlangen. Die Eintragungsfrist für das Volksbegehren beträgt einen Monat und hat innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe der Zulassung des Volksbegehrens zu begin-nen. (2) Wird der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens nicht innerhalb eines Monats nach dem Gesetzesbeschluss gestellt oder kommt das Volksbegehren nicht zustan-de, hat der Ministerpräsident das Gesetz zu verkünden.</p>
----------------------------------	---

b) Konfirmatives Referendum	<p>Bremen</p> <p>Artikel 70 (1) Der Volksentscheid findet statt: a) wenn die Bürgerschaft mit der Mehrheit ihrer Mitglieder eine Verfassungsänderung dem Volksentscheid unterbreitet; b) wenn die Bürgerschaft eine andere zu ihrer Zuständigkeit gehörende Frage dem Volksentscheid unterbreitet; ...</p> <p>Baden-Württemberg</p> <p>Art. 60 Abs. 2 ff. (2) Die Regierung kann ein vom Landtag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zur Volksabstimmung bringen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt. Die angeordnete Volksabstimmung unterbleibt, wenn der Landtag mit Zweidrittelmehrheit das Gesetz erneut beschließt. (3) Wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags es beantragt, kann die Regierung eine von ihr eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung bringen. (4) Der Antrag nach Absatz 2 und Absatz 3 ist innerhalb von zwei Wochen nach der Schlussabstimmung zu stellen. Die Regierung hat sich innerhalb von zehn Tagen nach Eingang des Antrags zu entscheiden, ob sie die Volksabstimmung anordnen will.</p> <p>Nordrhein-Westfalen</p> <p>Art. 68 Abs. 3 (3) Auch die Landesregierung hat das Recht, ein von ihr eingebrachtes, vom Landtag jedoch abgelehntes Gesetz zum Volksentscheid zu stellen. Wird das Gesetz durch den Volksentscheid angenommen, so kann die Landesregierung den Landtag auflösen; wird es durch den Volksentscheid abgelehnt, so muß die Landesregierung zurücktreten.</p> <p>Art. 69 Abs. 2, 3 (2) Für eine Verfassungsänderung bedarf es der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags. (3) Kommt die Mehrheit gemäß Absatz 2 nicht zustande, so kann sowohl der Landtag als auch die Regierung die Zustimmung zu der begehrten Änderung der Verfassung durch Volksentscheid einholen. Die Verfassung kann auch durch Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens nach Artikel 68 geändert werden. Das Gesetz ist angenommen, wenn mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten sich an dem Volksentscheid beteiligt und mindestens zwei Drittel der Abstimmenden dem Gesetzentwurf zustimmen.</p> <p>Sachsen</p> <p>Art. 74 Abs. 3 (3) Die Verfassung kann durch Volksentscheid geändert werden, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtages dies beantragt. Sie kann ferner durch einen Volksentscheid gemäß Artikel 72 geändert werden. Das verfassungsändernde Gesetz ist beschlossen, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmt.</p>
------------------------------------	---



Synopse der Argumente für die Beibehaltung oder Absenkung von Quoren für die Volksgesetzgebung

Argumente für die Beibehaltung der geltenden QuorenVolksinitiative

20.000 Unterschriften sind eine angemessenen niedrige Hürde, um auch Themen, die nur von regionaler politischer Relevanz sind, auf den Weg der Volksgesetzgebung zu bringen.

Noch niedrigere Quoren bergen die Gefahr, dass die nach unten gerichtete Grenze zur öffentlichen Petition schwimmt.

Es obliegt der Organisation und dem politischen Geschick der Vertreterinnen und Vertreter der Volksinitiative, einen zahlenmäßig gewichtigen Unterstützerkreis zu sammeln.

Das Quorum von 20.000 Unterschriften entspricht in etwa dem proportionalen Gewicht eines – im Landtag initiativberechtigten – einzelnen Abgeordneten.

Die Volksgesetzgebung ist der Ausnahmefall; dies sollte sich in einer moderaten Höhe des Quorums widerspiegeln.

Volksbegehren

Die bislang in den Ländern erfolgreich durchgeführten Volksbegehren erreichten eine durchschnittliche Unterstützung von 12 v.H. Nur darüber liegende Quoren können als prohibitiv bezeichnet werden. 5 v.H. sind „unbedenklich“¹.

Argumente für die Absenkung der geltenden QuorenVolksinitiative

**Arbeitspapier 042
- intern -**

Volksinitiativen auch zu kontroversen Themen können an dem Quorum von 20.000 Unterschriften scheitern.

Eine Absenkung des Quorums beinhaltet die Chance, dass der Landtag sich jedenfalls mit einem von einem nicht unerheblichen Personenkreis getragenen Anliegen inhaltlich befasst.

5.000 oder 10.000 Unterstützer stellen bereits einen nicht unerheblichen Personenkreis dar.

Ein niedrigeres Quorum würde den Charakter der Volksgesetzgebung als Ausnahme unberührt lassen, denn es bedarf einigen Aufwandes, schon 5.000 oder 10.000 Unterstützer, mithin deutlich weniger als 20.000, zu gewinnen.

Volksbegehren

Ein niedrigeres Quorum als 5 v.H. bietet die Chance, die vorangegangene Volksinitiative gegenüber dem Landtag im Hinblick auf einen möglichen Volksentscheid zu stärken.

¹ Vgl. S. Lenz, ZG 2012, S. 167 (171).

Synopse der Argumente für die Beibehaltung oder Absenkung von Quoren für die Volksgesetzgebung

Argumente für die Beibehaltung der geltenden QuorenVolksentscheid

Ein Zustimmungsquorum von 25 v.H. für Volksentscheide über einfache Gesetze bzw. 50 v.H. für Verfassungsänderungen sichert die Repräsentativität des Volksentscheides, auch im Hinblick auf die Reichweite der Entscheidung.

Je niedriger das Quorum, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass eine aktivistische Minderheit ihre Anhänger zu einem Mehrheitsentscheid in ihrem Sinne mobilisiert.

Argumente für die Absenkung der geltenden QuorenVolksentscheid

Knapp die Hälfte der Bundesländer verlangt niedrigere Zustimmungsquoren als das in Schleswig-Holstein geltende Zustimmungsquorum von 25 v.H. Ein Zustimmungsquorum von 15 oder 20 v.H. würde genügen, um die Repräsentativität des Volksentscheides zu sichern.

Je höher das Zustimmungs- oder Beteiligungsquorum, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass ein Volksentscheid auf Grund einer „trägen“ Minderheit erfolglos bleibt.

Quoren für die Instrumente unmittelbarer demokratischer Mitwirkung in den Bundesländern

Ausarbeitung des Informations- und Dokumentationsdiensts vom 27. November 2013
für den Sonderausschuss „Verfassungsreform“

Vorbemerkung:

Die Bestimmungen über plebiszitäre Elemente sind in den Verfassungen der Bundesländer sehr unterschiedlich ausgestaltet. Der in Schleswig-Holstein „Volksinitiative“ genannte Auftrag an das Landesparlament, sich mit einer bestimmten Vorlage zu befassen, heißt in anderen Ländern auch „Volksbegehren“ oder „Volksantrag“. Das „Volksbegehren“, das in Schleswig-Holstein einer abgelehnten Volksinitiative folgen kann, ist in einigen Ländern nicht vorgesehen, dort schließt sich ggf. direkt ein „Volksentscheid“ an, der in einigen Fällen auch „Volksabstimmung“ genannt wird. Der Übersichtlichkeit halber werden in der nachfolgenden Übersicht nur die schleswig-holsteinischen Bezeichnungen aufgeführt. Sofern nicht ausdrücklich anders dargestellt, bezeichnen die dem Volksentscheid zugeordneten Werte Zustimmungsquoren.

Abkürzungen:

EW Einwohner

PA Parlamentsauflösung

SB Stimmberechtigte; WB Wahlberechtigte (nur sprachlicher Unterschied)

VÄ Verfassungsänderung

Land	Art. der Verf.	Volksinitiative	Volksbegehren	Volksentscheid
BW	59 f.	1/6 der SB	--	Mehrheit, mind. 1/3 der SB VÄ: mind. ½ der SB
BY	72 ff.	1/10 der WB	--	Mehrheit VÄ: mind. 25 % der SB ¹
BE	61 ff.	7% der WB PA: 1/5 der WB	--	Mehrheit, mind. ¼ der WB VÄ: Zwei-Drittel-Mehrheit, mind. ½ der WB PA: Mehrheit bei Beteiligung von mind. ½ der WB
BB	76 ff.	20.000 EW PA: 150.000 EW	80.000 EW PA: 200.000	Mehrheit, mind. ¼ der WB VÄ und PA: Zwei-Drittel-Mehrheit mit mind. ½ der WB
HB	69 ff.	1/20 der SB VÄ: 1/5 der SB	--	Mehrheit, mind. 1/5 der SB VÄ: Mehrheit, mind. ½ der SB

¹ Lt. Art. 79 LWG.

Land	Art. der Verf.	Volksinitiative	Volksbegehren	Volksentscheid
HH	50	10.000 WB	1/20 der WB	Mehrheit, mind. 1/5 der WB VÄ: Zwei-Drittel-Mehrheit, mind. 2/3 der im gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Stimmen ²
HE	124	1/5 der SB	--	Mehrheit (nach Landtagsbeschluss)
MV	59 ff	15.000 WB	120.000 WB	Mehrheit, mind. 1/3 der WB VÄ: Zwei-Drittel-Mehrheit, mind. ½ der WB
NI	47 ff.	70.000 WB	10 % der WB	Mehrheit, mind. ¼ der WB VÄ: mind. ½ der WB

² **Art. 50 Abs. 3 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg**

(3) Die Bürgerschaft befasst sich mit dem Anliegen des Volksbegehrens. Die Volksinitiatoren erhalten Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das vom Volksbegehren eingebrachte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, können die Volksinitiatoren die Durchführung eines Volksentscheides beantragen. Sie können den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage hierzu in überarbeiteter Form einreichen. Der Senat legt den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage dem Volk zur Entscheidung vor. Die Bürgerschaft kann einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene andere Vorlage beifügen. Der Volksentscheid findet am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt. Auf Antrag der Volksinitiative kann der Volksentscheid über einfache Gesetze und andere Vorlagen auch an einem anderen Tag stattfinden. Dasselbe gilt, wenn die Bürgerschaft dies im Falle eines Volksentscheides nach Absatz 4 oder 4 a beantragt. Findet der Volksentscheid am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt, so ist ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt und auf den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage mindestens die Zahl von Stimmen entfällt, die der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entspricht. Verfassungsänderungen bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden und mindestens zwei Dritteln der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen. Steht den Wahlberechtigten nach dem jeweils geltenden Wahlrecht mehr als eine Stimme zu, so ist für die Ermittlung der Zahl der im Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen nach den Sätzen 10 und 11 die tatsächliche Stimmenzahl so umzurechnen, dass jeder Wahlberechtigten und jedem Wahlberechtigten nur eine Stimme entspricht. Findet der Volksentscheid nicht am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt, so ist er angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden und mindestens ein Fünftel der Wahlberechtigten zustimmt.

Land	Art. der Verf.	Volksinitiative	Volksbegehren	Volksentscheid
NW	67 f.	0,5 % der SB	8 % der SB	Mehrheit, mind. 15 % der SB VÄ: 2/3 bei Beteiligung von mind. ½ der SB
RP	108a ff.	30.000 SB	300.000 SB	Mehrheit PA und Beschluss über ein Gesetz: Mehrheit bei Beteiligung von mind. ¼ der SB VÄ: Mehrheit der SB
SL	98 ff.	5.000 EW über 16 J.	7 % der SB	Mehrheit, mind. ¼ der SB VÄ: 2/3 bei Beteiligung von mind. ½ der SB
SN	71 ff.	40.000 SB	450.000, jedoch nicht mehr als 15 % der SB	Mehrheit VÄ: Mehrheit der SB
ST	80 ff.	30.000 WB	11 % der WB	Mehrheit, mind. ¼ der WB VÄ: Zwei-Drittel-Mehrheit, mind. ½ der WB
SH	41 f.	20.000 SB	5 % der SB	Mehrheit, mind. ¼ der SB VÄ: Zwei-Drittel-Mehrheit, mind. ½ der SB

Land	Art. der Verf.	Volksinitiative	Volksbegehren	Volksentscheid
TH	82 ff.	5.000 SB	--	Mehrheit, mind. ¼ der SB VÄ: Mehrheit, mind 40 % der SB

Rechnerisch vergleichbare Darstellung der Quoren für Instrumente unmittelbarer demokratischer Mitwirkung in den Bundesländern

Ausarbeitung des Informations- und Dokumentationsdiensts vom 27. November 2013
für den Sonderausschuss „Verfassungsreform“

Erläuterungen:

Die Begriffe „Volksinitiative“ etc wurden analog der Schleswig-Holsteinischen Regelung verwendet; Quelle für die Zahlen der Einwohner und Wahlberechtigten: Statistisches Bundesamt, Stand 31.12.2012 bzw. Bundestagswahl 2013, Werte auf 10.000 gerundet; absolute Werte der Quoren auf 1.000, %-Angaben auf eine Nachkommastelle gerundet; besondere Quoren z.B. für Verfassungsänderungen wurden nicht berücksichtigt; sofern nichts anderes vermerkt, beziehen sich Quoren auf die Zahl der Wahlberechtigten; bei Volksentscheiden sind Mindest-Zustimmungsquoren angegeben.

Land	Einwohner	Wahl- berechtigte	Quorum Volksini- tiative	Quorum Volksini- tiative	Quorum Volksbe- gehren	Quorum Volksbe- gehren	Quorum Volksent- scheid	Quorum Volksent- scheid
			absolut	%	absolut	%	absolut	%
BW	10.512.000	7.680.000	1.280.000	16,6	--	--	2.560.000	33,3
BY	12.443.000	9.450.000	940.000	10,0	--	--	2.360.000	25,0 (nur VÄ)
BE	3.320.000	2.510.000	170.000	7,0	--	--	620.000	25,0

Vergleichende Übersicht zu Quoren für Volksinitiativen usw. für den SoA „VR“ (I+D-Dienst/L 2010, Stand: Nov. 2013)

Land	Einwohner	Wahl- berechtigte	Quorum	Quorum	Quorum	Quorum	Quorum	Quorum
			Volksini- tiative absolut	Volksini- tiative %	Volksbe- gehren absolut	Volksbe- gehren %	Volksent- scheid absolut	Volksent- scheid %
BB¹	2.450.000	2.070.000	20.000	1,0	80.000	4,0	510.000	25,0
HB	650.000	480.000	24.000	5,0	--	--	96.000	20,0
HH	1.710.000	1.280.000	10.000	0,8	64.000	5,0	256.000	20,0
HE	5.990.000	4.410.000	882.000	20,0	--	--	(kein Quorum)	
MV	1.600.000	1.350.000	15.000	1,1	120.000	11,2	450.000	33,3
NI	7.770.000	6.120.000	70.000	1,1	612.000	10,0	1.530.000	25,0
NW	17.540.000	13.250.000	66.250	0,5	1.060.000	8,0	1.987.000	15,0
RP	3.990.000	3.090.000	30.000	1,0	300.000	10,0	336.000	12,5
SL	997.000	800.000	5.000	0,6	56.000	7,0	200.000	25,0

¹ Die Quoren bei Volksinitiativen und –begehren beziehen sich auf die Zahl der Einwohner, beim Volksentscheid bezieht sich das Quorum auf die Zahl der Wahlberechtigten (Art. 76 ff. LV BB).

Vergleichende Übersicht zu Quoren für Volksinitiativen usw. für den SoA „VR“ (I+D-Dienst/L 2010, Stand: Nov. 2013)

Land	Einwohner	Wahl- berechtigte	Quorum	Quorum	Quorum	Quorum	Quorum	Quorum
			Volksini- tiative	Volksini- tiative	Volksbe- gehren	Volksbe- gehren	Volksent- scheid	Volksent- scheid
			absolut	%	absolut	%	absolut	%
SN	4.054.000	3.400.000	40.000	1,2	450.000 ²	13,3	(kein	Quorum)
ST	2.276.000	1.930.000	30.000	1,5	212.000	11,0	482.000	25,0
SH	2.802.000	2.250.000	20.000	0,9	112.000	5,0	562.000	25,0
TH	2.181.000	1.830.000	5.000	0,3	--	--	545.000	25,0

² Aber nicht mehr als 15 % der Stimmberechtigten (Art. 71 ff. LV SN).

Arbeitspapier 043
- intern -

Erscheinungsformen des Haushaltsvorbehalts in den Regelungen der Landesverfassungen zur Volksgesetzgebung

Anlass der Darstellung

In der Arbeitsgruppensitzung am 11. November 2013 wurde die Frage aufgeworfen, ob die Reichweite des in Art. 41 Abs. 2 LV enthaltenen Haushaltsvorbehalts möglicherweise beschränkt werden sollte. Gemäß Art. 41 Abs. 2 LV sind Volksinitiativen über den Haushalt des Landes, über Dienst- und Versorgungsbezüge sowie über öffentliche Abgaben unzulässig. Von Interesse ist hier die Reichweite des Satzteils „Haushalt des Landes“.

Art. 41 Abs. 2 LV war Gegenstand des **Beschlusses des BVerfG vom 3. Juli 2000 – BVerfGE 102, 176 (188 f.)**. In seiner Funktion als schleswig-holsteinisches Landesverfassungsgericht führte das Gericht zur Volksinitiative „Schule in Freiheit“ aus, dem Begriff „Haushalt des Landes“ in Art. 41 Abs. 2 LV komme „ein über die förmliche Haushaltsgesetzgebung hinausgehender materieller Gehalt zu“. Erfasst sei jede finanzwirksame Gesetzgebung, die geeignet sei, den Gesamtbestand des Haushalts auch mit Blick auf den Anteil bestehender Ausgabenverpflichtungen wesentlich zu beeinflussen. Eine solche finanzwirksame Gesetzgebung liege regelmäßig bei einer Störung des Gleichgewichts des gesamten Haushalts vor, durch die der Haushaltsgesetzgeber zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges gezwungen werde.

Dies sei nicht nur dann der Fall, wenn die Volksinitiative in den durch Gesetz festgestellten Haushaltsplan eingreife, sondern auch dann, wenn sie den von der Regierung aufgestellten und in die Beratungen des Haushaltsgesetzgebers gegebenen Haushaltsplanentwurf für das jeweils nächste Jahr oder die zeitlich weiter ausgreifende Haushaltsplanung beeinträchtige.

Das BVerfG betont, dass der Volksgesetzgebung Gegenstände von hoher Bedeutung verbleiben, etwa die Reichweite staatlicher Eingriffsbefugnisse auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Fragen der Ausgestaltung der Kommunalverfassung oder auch des Schulwesens, die weder mittelbar noch unmittelbar wesentliche haushaltswirksame Auswirkungen nach sich ziehen.

Die Entscheidung des BVerfG konnte sich auf verschiedene landesverfassungsgerichtliche Entscheidungen zu ähnlich lautenden Haushaltsklauseln berufen (BayVerfGH, NVwZ-RR 2000, S. 401 (403) zu Art. 73 VerfBY; BremStGH, NVwZ 1998, S. 388 (389) zu Art. 70 Abs. 2 VerfHB a.F.). Ähnlich entschieden das BbgVerfG zu Art. 76 Abs. 2 VerfBB (LKV 2002, 77) und der VerfGH NRW zur Bedeutung des Begriffs „Finanzfragen“ in Art. 68 Abs. 1 VerfNW (VerfGH NRW, NVwZ 1982, 188 (189)).

Will der verfassungsändernde Gesetzgeber den Anwendungsbereich der „Haushaltsklausel“ auf das Haushaltsgesetz beschränken, so wäre eine dahingehende Verfassungsänderung, die den Begriff „Haushaltsgesetz“ wörtlich aufgreift, empfehlenswert. So entschied der SächsVerfGH (NVwZ 2003, 472 (474 a.E.)), dass der Vorbehalt des „Haushaltsgesetzes“ in Art. 73 Abs. 1 VerfSN lediglich die Haushaltsgesetzgebung selbst erfasse. Ähnlich entschied der BerlVerfGH

bezogen auf die Bedeutung von „Landeshaushaltsgesetz“ in Art. 62 Abs. 2 VerfBE (LKV 2009, 514).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass allgemeine Formulierungen wie „Landeshaushalt“ oder auch „Haushaltsplan“ einen Haushaltsvorbehalt auslösen, der bereits greift, wenn die Volksinitiative unmittelbar oder auch mittelbar gewichtige Einnahmen oder Ausgaben zur Folge hat und damit den – vom Parlament beschlossenen – Haushaltsplan wesentlich beeinträchtigt. Dies ist eine „Erkenntnis gemeindeutschen Landesverfassungsrechts“ (mit umf. Nw. *Baldus*, in: Linck/Baldus/Lindner u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 82 Rn. 17 f.; *Obermann*, LKV 2012, 241 (243 f.)).

Künftig wäre deshalb eine enge Auslegung des Haushaltsvorbehalts in Art. 41 Abs. 2 LV nur dann gesichert, wenn der Haushaltsvorbehalt auch wörtlich auf das förmliche Haushaltsgesetz beschränkt würde. Denkbar ist auch eine weniger weitreichende Modifizierung, etwa im Sinne der Verfassungen Bremens oder des Saarlands, die zeitlich (gegenwärtiger und künftiger Haushalt) und sachlich differenzierte Regelungen vorsehen, die einer möglichen anderweitigen Rechtsprechung vorgreifen (vgl. anliegende Textsynopse, Ziffer 4.).

1. „Haushaltsgesetz“

Baden-Württemberg

Art. 60 Abs. 6

(6) Über Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das **Staatshaushaltsgesetz** findet keine Volksabstimmung statt.

Saarland

Art. 99 Abs. 1 Satz 1

Volksbegehren können darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Ein Volksbegehren ist nur auf Gebieten zulässig, die der Gesetzgebung des Landes unterliegen. Über **Landeshaushaltsgesetze**, Abgaben, Besoldung, Entgelts- und Entschädigungszahlungen sowie Staatsleistungen finden Volksbegehren nicht statt.

Berlin

Art. 62 Abs. 2

(2) Volksbegehren zum **Landeshaushaltsgesetz**, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen sind unzulässig.

Mecklenburg-Vorpommern

Art. 60 Abs. 2 Satz 1

(2) **Haushaltsgesetze**, Abgabengesetze und Besoldungsgesetze können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.

Sachsen

Art. 73 Abs. 1

(1) Über Abgaben-, Besoldungs- und **Haushaltsgesetze** finden Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid nicht statt.

Sachsen-Anhalt

Art. 81 Abs. 1 Satz 3

Haushaltsgesetze, Abgabengesetze und Besoldungsregelungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.

2. „Haushaltsplan“

Bremen

Art. 70 Abs. 3 Satz 1

(3) Ein Volksentscheid nach Absatz 1 über den **laufenden Haushaltsplan**, über Bezüge oder Entgelte öffentlich Bediensteter oder vergleichbarer Personen und über Steuern, Abgaben, Beiträge und Gebühren sowie über Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen ist unzulässig.

Hamburg

Art. 50 Abs. 1 Satz 2

Bundesratsinitiativen, **Haushaltspläne**, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.

Hessen

Art. 124 Abs. 1 Satz 3

Der **Haushaltsplan**, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein

3. „Haushalt“

Schleswig-Holstein:

Art. 41 Abs. 2

(2) Initiativen über den **Haushalt des Landes**, über Dienst- und Versorgungsbezüge sowie über öffentliche Abgaben sind unzulässig.

Bayern

Art. 73

Über den **Staatshaushalt** findet kein Volksentscheid statt.

Brandenburg

Art. 76 Abs. 2

(2) Initiativen zum **Landeshaushalt**, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig.

Mecklenburg-Vorpommern

Art. 59 Abs. 3

(3) Initiativen über den **Haushalt** des Landes, über Abgaben und Besoldung sind unzulässig.

Niedersachsen

Art. 48 Abs. 1 Satz 3

Gesetze über den **Landeshaushalt**, über öffentliche Abgaben sowie über Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.

Thüringen

Art. 82 Abs. 2

(2) Volksbegehren zum **Landeshaushalt**, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig.

4. Beurteilung nach Intensität der Auswirkungen auf den Haushalt

Bremen

Art. 70 Abs. 3 Satz 2

Finanzwirksame Volksentscheide mit Wirkung für **zukünftige Haushaltspläne** sind zulässig, soweit diese die **Struktur eines zukünftigen Haushalts nicht wesentlich verändern**, den verfassungsrechtlichen Regelungen des Haushaltsrechts, welchen auch die Bürgerschaft für die Aufstellung des Haushaltsplans unterliegt, entsprechen und zur Gegenfinanzierung keine Haushaltspositionen herangezogen werden, die gesetzlich, vertraglich oder auf andere Weise rechtlich gebunden sind.

Saarland

Art. 99 Abs. 1 Sätze 2 ff.

Über andere finanzwirksame Gesetze finden Volksbegehren nur dann statt, wenn die **finanziellen Auswirkungen insgesamt weniger als 0,3 % des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplanes** des Landes betragen.

Bei Volksbegehren, deren finanzielle Auswirkungen **wiederkehrend** sind, darf die Gesamtauswirkung im ersten Jahr der Haushaltswirksamkeit und den drei hierauf folgenden Jahren insgesamt **0,5 % des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplanes des Landes nicht übersteigen**.

Soweit es sich um eine **kostenverursachende Maßnahme** handelt, muss das Volksbegehren einen konkreten und begründeten **Vorschlag zur Deckung der Kosten der begehrten Maßnahme** enthalten. Der Vorschlag darf sich nicht auf Abgaben, Besoldung, Entgelts- und Entschädigungszahlungen sowie Staatsleistungen beziehen.

5. „Finanzfragen“

Nordrhein-Westfalen

Art. 68 Abs. 1 Sätze 3, 4

Ein Volksbegehren ist nur auf Gebieten zulässig, die der Gesetzgebungsgewalt des Landes unterliegen. Über **Finanzfragen**, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen ist ein Volksbegehren nicht zulässig.

Rheinland-Pfalz

Art. 108 a Abs. 1 Satz 2

Einer **Volksinitiative** kann auch ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen, soweit er nicht **Finanzfragen**, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen betrifft.

Art. 109 Abs. 3 Satz 3

Volksbegehren über **Finanzfragen**, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen sind unzulässig.

Neugestaltung des Verfahrens der Verfassungsänderung

Vorschlag der Abgeordneten des SSW (Stand: 02.12.2013)

Der anliegende Formulierungsvorschlag zur **Neuordnung des Verfahrens zur Änderung der Landesverfassung** berücksichtigt folgende Kriterien, die ihm als **Prämissen** zu Grunde liegen:

Arbeitspapier 044
- intern -

Allgemeines

- Künftig sollen alle Verfassungsänderungen stets durch das Volk und durch den Landtag gemeinschaftlich beschlossen werden.
- Eine Verfassungsänderung kann daher vom Landtag oder durch Volksinitiative eingeleitet werden.
- Beschlüsse des Landtags über Änderungen der Landesverfassung setzen stets eine Zustimmung von zwei Dritteln seiner Mitglieder voraus. Dies gilt sowohl dann, wenn der Landtag ein verfassungsänderndes Gesetz zur Volksabstimmung führt, als auch dann, wenn der Landtag nach einer erfolgreich durchgeführten Volksabstimmung über das verfassungsändernde Gesetz beschließt.
- Die bisherige Möglichkeit der Verfassungsänderung durch Volksentscheid mit den Quoren des Artikel 42 Abs. 4 Satz 2 LV wird durch die Neuregelung abgelöst.

Verfassungsänderung auf Initiative des Volkes (Verfassungsinitiative)

- Die Verfassungsänderung durch Volksinitiative setzt ein qualifiziertes Quorum, also etwa 80.000 Unterstützer, voraus.
- Die Zulässigkeit der Volksinitiative bemisst sich im Übrigen vollumfänglich nach Artikel 41 LV.
- Der Landtag prüft die Zulässigkeit der Volksinitiative, befasst sich aber nicht inhaltlich mit ihr. Er hilft ihr auch nicht durch zustimmenden Beschluss ab. Die Initiative mündet vielmehr, sofern sie zulässig ist, auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter der Volksinitiative unmittelbar in eine Volksabstimmung.
- Inwieweit das Parlament Möglichkeiten haben soll, im laufenden Verfahren einen eigenen Vorschlag zur Änderung der Verfassung zur Abstimmung zu stellen, kann Gegenstand einer einfachgesetzlichen Regelung werden.
- Das verfassungsändernde Gesetz ist vom Volk mit der Mehrheit der abgegebenen gültigen Ja-Stimmen gegenüber den Nein-Stimmen angenommen. Ein Quorum ist nicht vorzusehen.
- Der Landtag beschließt innerhalb einer bestimmten Frist über das durch Volksabstimmung angenommene Gesetz. Es ist angenommen, wenn er mit zwei Dritteln seiner Mitglieder zustimmt.
- Offen ist, ob die Volksinitiative Rechtsschutzmöglichkeiten erhalten soll, wenn der Landtag nicht binnen dieser Frist entscheidet.

Verfassungsänderung auf Initiative des Landtags

- Beschließt der Landtag ein verfassungsänderndes Gesetz mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder, wird dieses dem Volk zur Abstimmung vorgelegt (obligatorisches Verfassungsreferendum). Die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet, ohne dass ein gesondertes Quorum vorzusehen ist.

**Neugestaltung des Verfahrens der Verfassungsänderung
Vorschlag der Abgeordneten des SSW (Stand: 02.12.2013)**

Geltende Rechtslage

Artikel 19

Petitionsausschuss

(1) Zur Wahrung von Rechten gegenüber der Landesregierung, den Behörden des Landes und den Trägern der öffentlichen Verwaltung, soweit sie oder ihre Behörden der Aufsicht des Landes unterstehen, zur Behandlung von Bitten und Beschwerden an den Landtag sowie zur Durchführung von Anhörungen nach Artikel 41 Abs. 1 Satz 4 bestellt der Landtag einen Ausschuss (Petitionsausschuss).

Artikel 40

Verfassungsändernde Gesetze

(1) Diese Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das ihren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt.

(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages oder der Zustimmung des Volkes nach Artikel 42 Abs. 4 Satz 2 und 3.

Änderungsvorschlag

Artikel 19

Petitionsausschuss

(1) Zur Wahrung von Rechten gegenüber der Landesregierung, den Behörden des Landes und den Trägern der öffentlichen Verwaltung, soweit sie oder ihre Behörden der Aufsicht des Landes unterstehen, zur Behandlung von Bitten und Beschwerden an den Landtag sowie zur Durchführung von Anhörungen nach *Artikel 41 Abs. 1 Satz 5* bestellt der Landtag einen Ausschuss (Petitionsausschuss).

Artikel 40

Verfassungsändernde Gesetze

(1) Diese Verfassung kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das ihren Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt. *Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages und der Zustimmung des Volkes.*

(2) Hat der Landtag ein verfassungsänderndes Gesetz beschlossen, ist über das Gesetz innerhalb einer Frist von neun Monaten eine Volksabstimmung herbeizuführen. Die Frist beginnt mit dem Tag des Beschlusses des Landtages. Das Gesetz ist angenommen, wenn ihm die Mehrheit derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, zustimmt; Artikel 42 Abs. 4 Satz 2 findet Anwendung. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Neugestaltung des Verfahrens der Verfassungsänderung Vorschlag der Abgeordneten des SSW (Stand: 02.12.2013)

Geltende Rechtslage

Artikel 41

Initiativen aus dem Volk

(1) Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Einer Initiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen; er darf den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates nicht widersprechen. Die Initiativen müssen von mindestens 20 000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Ihre Vertreterinnen und Vertreter haben das Recht auf Anhörung.

(2) Initiativen über den Haushalt des Landes, über Dienst- und Versorgungsbezüge sowie über öffentliche Abgaben sind unzulässig.

(3) Über die Zulässigkeit der Initiative entscheidet der Landtag.

(4) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Änderungsvorschlag

Artikel 41

Initiativen aus dem Volk

(1) Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Einer Initiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen; er darf den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates nicht widersprechen. Die Initiativen müssen von mindestens 20 000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. *Initiativen, die einen Gesetzentwurf zur Änderung dieser Verfassung enthalten (Verfassungsinitiativen), müssen von 80 000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Die Vertreterinnen und Vertreter einer Initiative haben das Recht auf Anhörung.*

(2) Initiativen über den Haushalt des Landes, über Dienst- und Versorgungsbezüge sowie über öffentliche Abgaben sind unzulässig.

(3) Über die Zulässigkeit der Initiative entscheidet der Landtag.

(4) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Artikel 41a

Verfassungsinitiative

(1) Hat der Landtag die Zulässigkeit einer Verfassungsinitiative festgestellt, muss auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter der Initiative innerhalb von neun Monaten eine Volksabstimmung herbeigeführt werden. Die Frist beginnt mit dem Tag der Entscheidung über die Zulässigkeit der Verfassungsinitiative. Eine Volksabstimmung

**Neugestaltung des Verfahrens der Verfassungsänderung
Vorschlag der Abgeordneten des SSW (Stand: 02.12.2013)**

Geltende Rechtslage

Artikel 42

Volksbegehren und Volksentscheid

(4) Der Gesetzentwurf oder die andere Vorlage ist durch Volksentscheid angenommen, wenn die Mehrheit derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, jedoch mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten zugestimmt hat. Eine Verfassungsänderung durch Volksentscheid bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln derjenigen,

Änderungsvorschlag

findet nicht statt, wenn auf Antrag der Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Landtages das Landesverfassungsgericht die Vereinbarkeit der Verfassungsinitiative mit Artikel 41 Abs. 1 Satz 1 und 2 oder Abs. 2 verneint.

(2) Vor der Abstimmung hat die Landesregierung den mit Gründen versehenen Gesetzentwurf ohne Stellungnahme in angemessener Form zu veröffentlichen. Die Vertreterinnen und Vertreter der Initiative haben Anspruch auf Erstattung der notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung für die Volksabstimmung.

(3) Stimmt die Mehrheit derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, nach Maßgabe des Artikel 42 Abs. 4 Satz 2 dem Gesetzentwurf zu, so entscheidet der Landtag innerhalb einer Frist von vier Monaten über den Gesetzentwurf. Die Frist beginnt mit der Bekanntmachung des Abstimmungsergebnisses. Das Gesetz ist angenommen, wenn ihm der Landtag mit zwei Dritteln seiner Mitglieder zustimmt.

(4) Das Nähere regelt ein Gesetz.

Artikel 42

Volksbegehren und Volksentscheid

(4) Der Gesetzentwurf oder die andere Vorlage ist durch Volksentscheid angenommen, wenn die Mehrheit derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, jedoch mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten zugestimmt hat. ~~Eine Verfassungsänderung durch Volksentscheid bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln derjenigen,~~

**Neugestaltung des Verfahrens der Verfassungsänderung
Vorschlag der Abgeordneten des SSW (Stand: 02.12.2013)**

Geltende Rechtslage

die ihre Stimme abgegeben haben, jedoch mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten. In der Abstimmung zählen nur die gültigen Ja- und Nein-Stimmen.

Änderungsvorschlag

~~die ihre Stimme abgegeben haben, jedoch mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten. In der Abstimmung zählen nur die gültigen Ja- und Nein-Stimmen.~~



Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel



(0431) 880-3545

Telefax: (0431) 803471

e-mail: esjot@web.de



www.uni-kiel.de/oeffrecht/schmidt-jortzig

Kiel, den 06.12.2013

Stellungnahme

zu den unter dem 31. Oktober 2013 unterbreiteten Fragestellungen des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ des Schleswig-Holsteinischen Landtags

**Arbeitspapier 045
- intern -**

I. Optimierung der Aufgabenerfüllung

Egal, wie Art. 45 LV die Aufgabenerfüllung der Verwaltung in Pflicht nimmt (ob mit oder ohne Anreicherung durch einen neuen Abs. 1a), auf jeden Fall ist sie gehalten, u. zw. nicht nur politisch, sondern strikt auch verfassungsrechtlich, diese Vorgaben permanent einzuhalten und zu beachten. Oberste Instanz, welche diese Verpflichtung beaufsichtigt und verantwortet, ist nach Art. 26 Abs. 1 Satz 1 LV die Landesregierung. Zu Ihren Pflichten gehört es dabei, stets für „die zweckmäßigste, wirtschaftlichste und einfachste Gestaltung der öffentlichen Verwaltung“ zu sorgen (arg. Art. 56 Abs. 1 Satz 2 LV). Und welches der beste Weg dafür ist, entscheidet sie dann im Rahmen ihrer Organisationshoheit.

Zu den gängigen Möglichkeiten optimaler Aufgabenerfüllung der Verwaltung gehören schon heute u. a. sowohl „der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik“, als auch die mögliche „Kooperation mit anderen Verwaltungsträgern oder Privaten“. Beide Wege sind allenthalben rechtmäßig und angesichts der Pflicht zu effektiver Verwaltungsgestaltung bei jeder anstehenden Aufgabe auf ihre Nützlichkeit zu prüfen.

Insoweit würde also der im Gesetzentwurf LT-Drs. 18/307 vorgeschlagene neue Art. 49 a im Grunde nicht nur ohnehin rechtlich Zulässiges, sondern auch verwaltungspolitisch Selbstverständliches festschreiben. Freilich könnte die ausdrückliche Erwähnung noch einen gewissen Anspornungseffekt bewirken. Und schon die schlichte Thematisierung von Kooperation und IT-Technik würde diese Effektivierungsmöglichkeiten vielleicht aufwerten. Ob man aber solche bloßen „Memos“ oder „Soft-Notes“ in der Verfassung haben möchte, ist eine rein (verfassungs)politische, vielleicht auch ‚verfassungsästhetische‘ Entscheidung.

– Ich selber würde eher davon abraten.

II. Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften

Dass Kooperationsüberlegungen für eine optimale Aufgabenerfüllung auch heute bereits immer angebracht sind, wurde bereits erwähnt. Die Frage bleibt aber, ob und ggf. wie weit bei Landesbehörden solche Kooperation mit dritten Verwaltungsträgern zulässig ist. Immerhin könnten dabei die eigenen Steuerungskompetenzen begrenzt, geteilt oder abgegeben und damit eben schleswig-holsteinische Hoheitsbefugnisse aufgegeben bzw. übertragen werden.

Will das Land (und für dieses eine seiner Behörden) mit anderen Verwaltungsträgern bei einer Aufgabenbewältigung zusammenarbeiten, bedarf es einer darauf gerichteten Vereinbarung mit jenem Dritten. Die entsprechende Vertragskompetenz ist im heutigen deutschen (Bundes)Staatsrecht unbestritten¹. Sie folgt unmittelbar aus der Staatsqualität der Länder². Dabei haben sich drei Formen vertraglicher Kooperation herausgebildet³: *Staatsverträge*, *Verwaltungsabkommen* und *Koordinationsabsprachen*. Während förmliche Staatsverträge auf jeden Fall nötig sind, wenn die zu regelnde Materie nach Landesrecht unter Parlamentsvorbehalt steht, also etwa Hoheitsrechte übertragen oder drittabhängig gemacht werden sollen (zum Verfahren Art. 30 Abs. 2 LV), kommt es ansonsten für das richtige Instrument jeweils auf das konkret beabsichtigte Kooperationsvorhaben an, wobei die höhere Form immer die geringere überspielen kann, mithin allemal (nicht zuletzt wenn es um ein

¹ Siehe nur *Hans Schneider*, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in: VVDStRL 19 (1961), S. 1 (2.ff.); oder *Walter Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts – HStR (3. Aufl.), Bd. VI (2008), § 141 Rn. 54 m.w.Nachw.

² Hierauf habe ich schon in meiner Stellungnahme v. 17.07.2013 (LT-Umdruck 18/1533) unter 7. Bezug genommen. Ausführlich etwa *Hans-Peter Rill*, Gliedstaatverträge (1972), S. 74 ff.

³ Dazu mit jeweiligen Einzelheiten *Rudolf*, a.a.O. § 141 Rn. 57 ff.

politisch besonders wichtiges oder beachtetes Projekt geht) eben ein Staatsvertrag das stärkste Mittel darstellt. Werden gemeinsame Vollzugseinrichtungen vereinbart, erlangen diese übrigens nicht selber Rechtsfähigkeit, Rechtsträger bleiben vielmehr einzig die an der Einrichtung beteiligten Länder oder anderen Verwaltungsträger.

– Falls weitere Einzelheiten geklärt werden sollen, bedürfte es dafür sicherlich einer detaillierteren Untersuchung.

Wenngleich die skizzierten Grundlagen nach geltendem Recht bereits vorhanden sind, es also auch keiner speziellen Ermächtigung mehr bedarf, kann eine ausdrückliche Niederlegung in der Landesverfassung – ähnlich dem in LT-Drs. 18/307 vorgeschlagenen Art. 49 b – durchaus sinnvoll sein. U. zw. nicht nur, um die für Uneingeweihte doch etwas unübersichtliche Rechtslage klarzustellen, sondern auch um (wie etwa im vorgeschlagenen neuen Art. 49 b Abs. 2) Einzelheiten festzulegen. Zusätzlich erzeugt eine entsprechende Aufnahme in die Verfassung natürlich auch eine deutliche Anspornfunktion in die positivierte Richtung.

gez. Schmidt-Jortzig

Arbeitspapier 047

Günther, Katja,
Hamdorf, Kai:

"Justiz 2010": Leitplanken und Weichenstellungen,
in: Schleswig-Holsteinische Anzeigen 2009, S. 65 - 72



Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel



(0431) 880-3545

Telefax: (0431) 803471

e-mail: esjot@web.de



www.uni-kiel.de/oeffrecht/schmidt-jortzig

Kiel, den 18.12.2013

**Arbeitspapier 048
- intern -**

Stellungnahme

zu den unter dem 11. Dezember 2013 unterbreiteten Fragestellungen des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Der SSW-Vorschlag einer **Neuordnung der Möglichkeiten zur Verfassungsänderung** (Arbeitspapier 044) ist für sich genommen verfassungsrechtlich gewiss schlüssig, machbar und akzeptabel. Als Moderation des Gesetzentwurfs der Fraktion der PIRATEN (LT-Drs. 18/196) aber dürfte er für jene problematisch sein. Denn der Gesetzentwurf sah eine Beibehaltung des bestehenden Entweder-Oder von plebiszitärer und parlamentarischer Verfassungsänderung nach Art. 40 Abs. 2 LV vor und wollte nur die parlamentarische Variante noch plebiszitär `aufstocken`. Dies wird im SSW-Vorschlag durch ein generelles Sowohl-als-Auch ersetzt, was die PIRATEN-gewünschte Anreicherung nun mit einer Begrenzung des plebiszitären Weges ausgleicht. Es ist davon auszugehen, dass dies die Fraktion der PIRATEN als Konterkarierung ihres Vorschlags ansehen dürfte.

Systematisch spricht m. E. viel für den SSW-Vorschlag. Das Prinzip „Alle Verfassungsänderungen stets durch das Volk und den Land gemeinschaftlich“ wahrt die Konstitutivität des parlamentarischen Normsetzungsverfahrens, hält die beiderseitigen

Verfahrenswege einheitlich und weist keinem der Normierungswege einen demokratisch-legitimatorischen Vorrang zu. Der Vorschlag erscheint mir im Übrigen auch gesetzestechnisch in sich stimmig und vollständig (das vorgeschlagene Quorum von 80.000 Verfassungsinicianten und der Wegfall von Zwei-Drittel-Zustimmung und Mindestquote wären allerdings noch gesondert zu erörtern).

Dass damit die große Verfassungsrevision von 1990 in einem Punkt ein wenig zurückgefahren bzw. korrigiert würde, ließe sich zudem gut begründen. Der Schritt würde eine gewisse Gewichtungsgereimtheit der Volksgesetzgebung bereinigen und dies zugleich mit einem begrenzten Ausbau dieser Seite aufwiegen.

gez. Schmidt-Jortzig

Der Präsident des Niedersächsischen Landtages
Bernd Busemann



Arbeitspapier 050

- intern -

An den
Präsidenten des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
- Landeshaus -
Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

12. Dezember 2013

**Reform der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein;
Verbesserung der Kooperation mit anderen Bundesländern**

Sehr geehrter Herr Präsident,

zu den von Ihnen in Ihrem Schreiben vom 6. Dezember 2013 aufgeworfenen Fragen nehme ich wie folgt Stellung:

1. Bedarf eine Verbesserung der Kooperation mit anderen Bundesländern (z. B. durch Abschluss von Grundlagenstaatsverträgen) einer Regelung in der Landesverfassung und - wenn ja - welcher?

Dass das Land Niedersachsen dem Grunde nach bei der Erfüllung seiner staatlicher Aufgaben und der Ausübung seiner staatlicher Befugnisse mit anderen Ländern zusammenwirken und zu diesem Zweck Verwaltungsabkommen und Staatsverträge abschließen, gemeinsame Einrichtungen errichten und diesen - auch hoheitliche - Aufgaben und Befugnisse übertragen *kann*, wird von der Niedersächsischen Verfassung (NV) vorausgesetzt und bedarf hier grundsätzlich keiner ausdrücklichen landesverfassungsrechtlichen Regelung. Zwar enthält Artikel 73 NV eine spezielle Regelung, nach der für einen bestimmten Teil des Gebietes des Landes Niedersachsen öffentlich-rechtliche Befugnisse des Landes auf die Freie und Hansestadt Hamburg übertragen werden können. Diese Regelung betrifft jedoch einen Sonderfall und ermächtigt zu einer Übertragung von Hoheitsrechten *auf ein anderes Land*. Demgegenüber ist eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung für eine Übertragung von Hoheitsrechten *auf eine gemeinsame*

Einrichtung mehrerer Länder, an der das Land Niedersachsen beteiligt ist und innerhalb derer es hinreichende Mitwirkungsbefugnisse hat, in der niedersächsischen Staatspraxis bisher nicht für erforderlich gehalten worden.

Ob und inwieweit die Zusammenarbeit der Länder durch Maßnahmen verbessert werden könnte oder sollte, die auf Grundlage der bestehenden verfassungsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten nicht verwirklicht werden können, ist eine verfassungspolitische Frage, die ich an dieser Stelle nicht beantworten möchte, weil es dazu gegenwärtig in Niedersachsen keine politische Diskussion gibt. Verfassungsrechtliche Grenzen für eine Zusammenarbeit, die auch durch eine Verfassungsänderung in Niedersachsen nicht überschritten werden dürften, ergeben sich aber aus Artikel 28 des Grundgesetzes (GG) und in Niedersachsen aus Artikel 46 Abs. 2 NV, wonach eine Verfassungsänderung, die den in Artikel 1 Abs. 2 und Artikel 2 NV niedergelegten Grundsätzen widerspräche, unzulässig wäre. Einschlägig ist im vorliegenden Zusammenhang insbesondere das in Artikel 1 Abs. 2 und Artikel 2 Abs. 1 NV geregelte Demokratieprinzip, das eine demokratische Legitimation der Staatsgewalt des Landes Niedersachsen durch das Volk von Niedersachsen sowie eine hinreichend klare Verantwortungszuordnung erfordert (vgl. BVerfGE 119, 331 [366]). Außerdem dürfte das in Artikel 20 Abs. 1 GG geregelte und auf Bundesebene durch Artikel 79 Abs. 3 GG geschützte Bundesstaatsprinzip, das eine Eigenstaatlichkeit der Länder gebietet, eine äußerste verfassungsrechtliche Grenze für eine Zusammenarbeit auch der Länder untereinander ziehen (vgl. BVerfGE 87, 181 [196 f.]).

Diese Fragen betreffen allerdings (nur) die Ausgestaltung einer etwaigen verstärkten Zusammenarbeit der Länder im Verhältnis untereinander. Eine andere Frage ist es, welche Regelungen über die Zuständigkeit und das Verfahren für das Zustandekommen und die Wirksamkeit etwaiger Maßnahmen innerhalb des jeweiligen Landes gelten. Insoweit ist in Niedersachsen gegenwärtig vorgesehen, dass die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident das Land Niedersachsen nach außen vertritt (Artikel 35 Abs. 1 NV). Dies schließt die Befugnis ein, Verwaltungsabkommen und Staatsverträge mit anderen Ländern auszuhandeln und abzuschließen. Soweit es sich um Verträge handelt, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, bedarf es dafür aber der Zustimmung des Landtages (Artikel 35 Abs. 2 NV). Durch diese Zustimmung, die in der niedersächsischen Staatspraxis durch Gesetz erteilt wird, wird die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident ermächtigt, den zuvor ausgehandelten Vertrag endgültig verbindlich abzuschließen, und der Vertrag in Landesrecht umgesetzt (vgl. BVerfGE 90, 60 [84 ff.]). Rechtlich verbindliche Einwirkungsmöglichkeiten des Landtages gegenüber der Ministerpräsidentin oder dem Ministerpräsidenten in Bezug auf die Vertragsverhandlungen und den Abschluss eines Vertrages sind gegenwärtig in der Niedersächsischen Verfassung nicht vorgesehen. Nach Artikel 25 Abs. 1 NV ist die Landesregierung aber verpflichtet, den Landtag u. a. über die Vorbereitung von Gesetzen - einschließlich der Zustimmungsgesetze nach Artikel 35 Abs. 2 NV - sowie über die Zusammenarbeit mit den anderen Ländern frühzeitig und vollständig zu unterrichten.

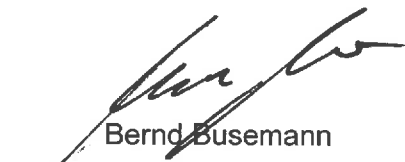
Ob und inwieweit andere oder weitere Regelungen sinnvoll und ggf. verfassungsrechtlich erforderlich wären, um insoweit z. B. verstärkte Rechte des Parlaments gegenüber der Regierung zu begründen, ist wiederum eine verfassungspolitische Frage, zu der ich mich an dieser Stelle ebenfalls nicht äußern möchte.

2. Welche Formen einer verstärkten länderübergreifenden Parlamentszusammenarbeit kommen in Betracht, und bedürfen diese gegebenenfalls einer landesverfassungsrechtlichen Regelung?

Ob landesverfassungsrechtliche Regelungen erforderlich wären, lässt sich nur in Bezug auf konkrete Maßnahmen beantworten. Welche Maßnahmen in Betracht kämen, ist allerdings gleichfalls eine verfassungspolitische (Vor-)Frage, die ich hier nicht beantworten kann und will.

Ich hoffe, dass Ihnen und dem Sonderausschuss diese Stellungnahme von Nutzen ist, und wünsche der Beratung einen ertragreichen Verlauf. Über eine Unterrichtung über das Ergebnis zu gegebener Zeit würde ich mich freuen.

Mit freundlichen Grüßen



Bernd Busemann

**Landtag
Mecklenburg-Vorpommern
Die Präsidentin**

Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Die Präsidentin
Lennéstraße 1, Schloss, 19053 Schwerin

An den Präsidenten
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Klaus Schlie
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

19053 Schwerin
Lennéstraße 1 (Schloss)
Telefon: (03 85) 5 25-(0) 21 00
Telefax: (03 85) 5 25 21 07
E-Mail: Sylvia.Bretschneider@Landtag-MV.de
Internet: www.landtag-mv.de

Arbeitspapier 051
- intern -

19. Dezember 2013

Reform der Landesverfassung Schleswig-Holstein Verbesserung der Kooperation mit anderen Bundesländern

Sehr geehrter Herr Kollege,


ich beziehe mich auf Ihr vorab per E-Mail am 10. Dezember zugeleitetes Schreiben, mit dem Sie mir einen Wunsch des Sonderausschuss Verfassungsreform des Schleswig-Holsteinischen Landtages übermittelt haben. Dieser bittet bis zum 6. Januar 2014 um eine schriftliche Stellungnahme zu zwei Fragen:

- 1. Bedarf eine Verbesserung der Kooperation mit anderen Bundesländern (z. B. durch Abschluss von Grundlagenstaatsverträgen) einer Regelung in der Landesverfassung und – wenn ja – welcher?*
- 2. Welche Formen einer verstärkten länderübergreifenden Parlamentszusammenarbeit kommen in Betracht, und bedürfen diese gegebenenfalls einer landesverfassungsrechtlichen Grundlage?*

Mit den Fragen wird konkret Bezug genommen u. a. auf den Gesetzentwurf der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag auf Drucksache 18/307. In der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sind entsprechende Vorschriften nicht enthalten. Eine entsprechende Änderung der hiesigen Verfassung wird derzeit nicht vertieft erörtert.

Wie gewünscht, wird diese Stellungnahme auch in elektronischer Form an die Adresse Verfassungsreform@landtag.ltsh.de versandt.

Mit freundlichen Grüßen


Sylvia Bretschneider



Arbeitspapier 052

- intern -

An den
Sonderausschuss Verfassungsreform
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Dr. Marcus Hahn-Lorber
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Per E-Mail

Kiel, 17. Dezember 2013

Reform der Landesverfassung Herausforderungen der digitalen Gesellschaft

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

wir bedanken uns für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu den Herausforderungen der digitalen Gesellschaft für die Landesverfassung abgeben zu können.

Der Bund der Steuerzahler hat sich bislang mit dieser Frage jedoch noch nicht beschäftigt. Deshalb können wir Ihnen leider keine Vorschläge für eine Ergänzung oder Änderung der Landesverfassung unterbreiten.

In diesem Zusammenhang möchten wir allerdings anregen, das Recht auf freien Zugang zu Informationen in der Form, wie es im Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 19. Januar 2012 geregelt ist, mit in die Verfassung aufzunehmen. Wir sind der Auffassung, dass der freie Informationszugang - unabhängig von der Form der Informationsverarbeitung und -übermittlung, für die Bürger des Landes Verfassungsrang haben sollte.

Für Fragen und weiterführende Diskussionen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Aloys Altmann)

Goethe-Universität Frankfurt am Main
Postfach 11 19 32, D-60054 Frankfurt am Main

Arbeitspapier 053
- intern -

**Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A.
(Harvard)**

Fachbereich Rechtswissenschaft
Institut für öffentliches Recht

Telefon +49 (0 69) 7 98 - 3 42 85
Telefax +49 (0 69) 7 98 - 3 45 13
E-Mail Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de
Sekretariat.Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de
www.jura.uni-frankfurt.de/sacksofsky/

9. Januar 2014

**Stellungnahme
für den Sonderausschuss Verfassungsreform des
Schleswig-Holsteinischen Landtags
zu den am 7. November 2013 unterbreiteten Fragen
zur Kooperation der Verwaltungsträger**

I. Optimierung der Aufgabenerfüllung

Die vorgeschlagene Neufassung des Art. 49a LV SH lautet:

„Die Landesregierung prüft regelmäßig, inwieweit die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Kooperation mit anderen Verwaltungsträgern oder Privaten den in Art. 45 Abs. 1a enthaltenen niedergelegten Grundsätzen besser entspricht. Die Optimierung der Aufgabenerledigung, insbesondere durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik, ist Daueraufgabe.“

Rechtliche Bedenken gegen die grundsätzliche rechtliche Zulässigkeit der Regelung bestehen nicht. Andererseits ist nicht ersichtlich, dass die Regelung in rechtlicher Hinsicht Vorteile brächte. Es ist kaum ein Fall denkbar, indem ein Sachverhalt bei

Geltung dieser Norm juristisch anders als nach geltendem Verfassungsrecht zu beurteilen wäre.

Verfassungspolitisch ist der Vorschlag abzulehnen. Die vorgeschlagene Fassung kann unter drei Gesichtspunkten nicht überzeugen.

a) Schon die Überschrift der Norm ist irreführend. Zum einen stellt eine „Optimierung der Aufgabenerfüllung“ immer eine wichtige Aufgabe der Verwaltung dar, zum anderen bezieht sich Optimierung nicht nur auf Kooperationsverhältnisse und den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik, sondern auf viele weitere Faktoren, die nicht zweitrangig berücksichtigt werden sollten.

b) Der Prüfauftrag an die Landesregierung in Satz 1 kann nicht überzeugen. Die Frage, ob eine Kooperation sinnvoll wäre, sollte sich nicht nur in regelmäßigen Abständen stellen, sondern vielmehr als Daueraufgabe stattfinden. Zudem sagt „regelmäßig“ nichts darüber aus, wie groß die Abstände sein sollen, in denen eine Prüfung durchgeführt wird.

c) Schließlich ist auch Satz 2 wenig sinnvoll. Derzeit befinden wir uns noch in der Umstellungsphase auf den verstärkten Einsatz von IT-Techniken und es ist wichtig, dass die Verwaltung dieses Projekt vorantreibt. Doch ist die Verfassung nicht der geeignete Ort, um dies zu normieren. Eine Verfassung soll Grundlagen des Gemeinwesens festschreiben, die auch in der Zukunft für die Gesellschaft Bedeutung haben. Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik ist aber ein Thema, welches nur noch einige Jahre Bestand haben wird. In nicht allzu ferner Zukunft wird es selbstverständlich sein, dass solche Techniken in der Verwaltung zentrale Bedeutung haben (wie ja auch heute schon zum großen Teil), so dass diese Norm in der Verfassung dann geradezu antiquiert wirken wird.

Von der Aufnahme dieses Vorschlags ist abzuraten.

II. Kooperation

Der neu vorgeschlagene Art. 49b LV SH hat die Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften zum Gegenstand. Wichtigstes Instrument der Zusammenarbeit ist der Vertrag. Daher ist Kooperation bisher – implizit – in Art. 30 LV SH geregelt, indem dort normiert ist, wer bei Vertragsschluss zustimmen muss.

1. Grundsätzliches

Die Kooperation verschiedener Einheiten ist sicherlich ein wichtiges Thema, welches grundsätzlich auch auf Ebene der Verfassung verankert werden kann. Doch scheinen die relevanten Problempunkte vor allem bei Fragen der genauen Ausgestaltung und Handlungsformen, sowie ihrer Voraussetzungen und Folgen, zu liegen. Gerade solche Details lassen sich aber auf verfassungsrechtlicher Ebene nicht sinnvoll regeln, so dass für diese – schwierigen – Fragen eine verfassungsrechtliche Normierung in dem vorgeschlagenen Sinne nicht weiterhilft.

Die Frage, ob Kooperation wegen ihrer besonderen Bedeutung, verfassungsrechtlich explizit erwähnt werden soll, ist daher allein politisch zu beurteilen; besondere juristische Kompetenz ist nicht erforderlich, sodass hier auf eine Position insoweit verzichtet wird. Freilich sollte man sich Klarheit darüber verschaffen, welchen Stellenwert die Kooperation einnehmen soll. Verzichtet man etwa auf ein juristisch klar formuliertes Kooperations-Gebot, ist der juristische Ertrag der Norm – wenn sie in einer bloßen Erwähnung von Kooperationsmöglichkeiten bestünde – relativ gering.

2. Zu Details der vorgeschlagenen Formulierung

Zweifel bestehen, ob das Instrument des „Grundlagenstaatsvertrags“ sinnvoll ist. Insbesondere ist nicht klar, ob damit die Regelung des Art. 30 Abs. 2 S. 2 LV SH überlagert werden soll, so dass ein etwa gegebenes Zustimmungserfordernis des Landtages bei einzelnen Verträgen entfällt. Dies würde dann die Rechte des Landtags nicht stärken, sondern schwächen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass das darüber hinaus genannte Erfordernis, dass auch die Volksvertretungen der anderen beteiligten Partner derartigen Vereinbarungen zustimmen müssten, aus prinzipiellen Gründen nicht überzeugen kann. Nimmt man die Vorstellungen von Staatsqualität von Bund und Ländern ernst, kann es nicht Angelegenheit der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein sein, festzulegen, unter welchen Voraussetzungen andere Länder oder der Bund Verträge schließen können.

gez. Ute Sacksofsky

Arbeitspapier 054

- intern -

Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover
Juristische Fakultät
Königsworther Platz 1, 30167 Hannover

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb.
Sozialrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht
und Verwaltungswissenschaft

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

Sekretariat: Frau Anette Müller

Tel. +49 511 762 8225 / 8226

Fax +49 511 762 8228

Mail: brosius-gersdorf@jura.uni-hannover.de

12. Januar 2014

Stellungnahme für den Sonderausschuss Verfassungsreform zur Neugestaltung des Verfahrens der Verfassungsänderung

Der Sonderausschuss Verfassungsreform hat mich gebeten, zu dem von den Abgeordneten des SSW als Arbeitspapier 044 eingebrachten Vorschlag zur Neugestaltung des Verfahrens der Verfassungsänderung Stellung zu nehmen.

Das Arbeitspapier des SSW sieht – ebenso wie der Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN (Drs. 18/196) – vor, dass Verfassungsänderungen künftig auch der Zustimmung des Volkes bedürfen. Im Gegensatz zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN und anders als bislang gem. Art. 42 Abs. 4 Satz 2 Verf SH soll für die Verfassungsänderung auch die Zustimmung des Landtages erforderlich sein. Eine Verfassungsänderung allein durch Volksgesetzgebung ohne Zustimmung des Landtages soll nach dem Arbeitspapier des SSW ausgeschlossen sein.

Der Vorschlag des SSW bewegt sich auf dem Boden des geltenden Bundesverfassungsrechts. Plebiszitäre Elemente in der Landesverfassung müssen gem. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates entsprechen, wobei nur die wesentlichen Ausprägungen des Demokratieprinzips für die Länder unabdingbar sind¹. Das Grundgesetz hat sich zwar im Grundsatz für eine repräsentative Demokratie entschieden und sieht nur in wenigen Fällen einzelne direkt demokratische Elemente wie Abstimmungen und Volksentscheide vor (Art. 20 Abs. 2, Art. 29 GG). Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG steht damit der Einführung plebiszitärer Elementen

¹ Vgl. BVerfGE 83, 60 (71); 93, 37 (66); *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 1.11.2013, 19. Edition, Art. 28 Rn. 9.

te auf Länderebene grundsätzlich nicht entgegen², wobei die Länder auch weiterreichende direkt demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten vorsehen können als sie auf Bundesebene bestehen³. Eine Grenze für plebiszitäre Elemente stellt das System der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie als solches dar, welches auch auf Länderebene unangetastet bleiben muss. Das Grundgesetz sieht ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen mittelbarer und unmittelbarer Demokratie vor⁴, so dass Volksabstimmungen nur punktuell⁵ und nicht anstelle einer repräsentativen Gesetzgebung durch das Parlament vorgesehen werden dürfen⁶.

Hiermit kollidiert weder der Vorschlag des SSW, Verfassungsänderungen künftig nur noch mit Zustimmung des Landtags *und* des Volkes in Kraft zu setzen, noch der Gesetzentwurf der PIRATEN, Verfassungsänderungen durch Zustimmung des Landtags und des Volkes *oder* allein des Volkes wirksam werden zu lassen. Das System repräsentativer Demokratie bleibt dadurch unangetastet.

Ob der Vorschlag des SSW oder der Gesetzentwurf der PIRATEN verwirklicht werden soll, ist daher politisch zu entscheiden.

gez. Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

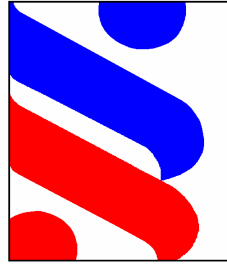
² Löwer, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl., 2012, Art. 28 Rn. 19.

³ BVerfGE 60, 175 (208); Tettinger/Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl., 2010, Art. 28 Rn. 47; Hellermann, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 01.11.2013, 19. Edition, Art. 28 Rn. 10; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl., 2011, Art. 28 Rn. 15; Löwer, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl., 2012, Art. 28 Rn. 19; Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, 2009, Rn. 652 ff.

⁴ S. nur Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, 2009, Rn. 653.

⁵ Löwer, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl., 2012, Art. 28 Rn. 20.

⁶ Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, 2009, Rn. 653.



Kiel, im Januar 2014
Stellungnahme Nr. 01/2014
Abrufbar unter www.richterverband.de

Stellungnahme zur Reform der Landesverfassung Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz

Zu den von dem Sonderausschuss Verfassungsreform des Schleswig-Holsteinischen Landtags gestellten Fragen nimmt der Schleswig-Holsteinische Richterverband wie folgt Stellung:

- 1. Welche Grenzen für eine Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz ergeben sich aus bundesrechtlichen Bestimmungen, insbesondere aus dem Grundgesetz, dem Gerichtsverfassungsgesetz und dem Deutschen Richtergesetz?*

Bundesrechtliche Grenzen ergeben sich für die Selbstverwaltung der Länderjustiz aus den Regelungen über das Demokratieprinzip in Art. 20 GG (a) und aus der Regelung über die Mitwirkung des Landesjustizministers an der Anstellung von Richtern in Art. 98 Abs. 4 GG (b).¹

¹ Die bundes- und landesverfassungsrechtlichen Grenzen für die Einführung der Selbstverwaltung der Justiz in Schleswig-Holstein wurden im Rahmen des von dem damaligen Justizminister Döring angestoßenen Projekts „Justiz 2010“ in der Arbeitsgruppe „Recht und Budget“ ausführlich geprüft. Das Ergebnis der Prüfung wurde in einem nicht veröffentlichten Zwischenbericht vom 10. Oktober 2008 festgehalten. Eine Zusammenfassung dieses Berichts bietet der Artikel von Günther/Hamdorf, „Justiz 2010: Leitplanken und Weichenstellungen“, SchlHA 2009, 65 ff.

a) Demokratieprinzip

Die Demokratie ist die Staats- und Regierungsform der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Schleswig-Holstein. Das in Art. 20 GG festgeschriebene Demokratieprinzip ist gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und Art. 31 GG auch für die Länder verbindlich und unterliegt der sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG.

Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 2 Abs. 1 LV geht in Bund und Land alle Staatsgewalt vom Volke aus. Sie wird nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Entsprechendes bestimmt Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 LV für die Willensbekundung des Landesstaatsvolkes. Das in diesen Vorschriften zum Ausdruck kommende Prinzip der Volkssouveränität erfordert, dass jede Ausübung von Staatsgewalt über eine ununterbrochene Legitimationskette auf den Willen des Volkes zurückzuführen sein muss. Die demokratische Legitimation kann in unterschiedlichen Formen vermittelt werden:

- als institutionelle und funktionelle Legitimation durch die Verfassung, indem diese vorsieht, dass das Volk die Staatsgewalt durch bestimmte Institutionen und Funktionen ausübt,
- als personelle Legitimation, indem der konkrete Amtswalter individuell durch eine ununterbrochene Legitimationskette mit dem Volk verbunden ist, sowie
- als sachlich-inhaltliche Legitimation, indem die Amtswalter an die in demokratischen Verfahren zustande gekommenen Gesetze gebunden und dem Volk als Abgeordnete direkt oder als Verwaltungsbedienstete über die oder den für den jeweiligen zuständige Ministerin oder zuständigen Minister verantwortlich sind.

Die verschiedenen Legitimationsformen stehen insofern in einem wechselseitigen Verhältnis zueinander, als eine geringere Legitimation in der einen Form durch eine stärkere Legitimation in den anderen Formen ausgeglichen werden kann; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau (BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995 – 2 BvF 1/92 -, BVerfGE 93, 37 ff., Juris Rn. 135). Im Bereich der Justiz ist das Handeln der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Justizverwaltung institutionell über Art. 26 LV, sachlich und personell über die Justizministerin oder den Justizminister und die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament sowie dessen Wahl durch das Volk auf dieses rückführbar. Bei den Richterinnen und Richtern fehlt aufgrund deren Unabhängigkeit bei der Ausübung rechtsprechender Tätigkeit eine Einwirkungsmöglichkeit der Regierung. Die verringerte sachlich-inhaltliche Legitimation wird kompensiert durch eine verstärkte funktionelle Legitimation in Form von Art. 92 GG und Art. 43 Abs. 1 LV, durch die Ernennung bzw. Wahl der Richterinnen und Richter sowie durch eine besonders strikte Bindung an die von den Volksvertretern erlassenen Gesetze ohne eigenes Ermessen.

Nach Art. 26 Abs. 1 LV ist die Landesregierung im Bereich der vollziehenden Gewalt oberstes Leitungs-, Entscheidungs- und Vollzugsorgan. Durch die Einführung der Selbstverwaltung der Justiz würde die in Art. 26 LV vorgesehene Legitimationskette, die dem Handeln der Justizverwaltung Legitimation über die Justizministerin oder den Justizminister, die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten und schließlich den Landtag vermittelt, gekappt. Diese Form der demokratischen Legitimation müsste daher durch andere Legitimationsformen ersetzt werden, etwa durch die überwiegende Besetzung des Wahlorgans mit direkt gewählten Volksvertretern und durch eine Rechenschaftspflicht des Lenkungsorgans gegenüber dem Parlament. Die Zulässigkeit des Vorhabens wird daher vor allem danach zu beurteilen sein, wie die künftigen Entscheidungsträgerorgane personell zusammengesetzt, wie sie organisiert und wie ihre Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament ausgestaltet ist. Dabei ist zu beachten, dass nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum schleswig-holsteinischen Mitbestimmungsgesetz (Beschluss vom 24. Mai 1995 – 2 BvF 1/92 -, BVerfGE 93, 37 ff., Juris Rn. 137) ein Amtsträger uneingeschränkte personelle Legitimation nur besitzt, wenn er

verfassungsgemäß sein Amt im Wege einer Wahl durch das Volk oder das Parlament oder dadurch erhalten hat, dass er durch einen seinerseits personell legitimierten, unter Verantwortung gegenüber dem Parlament handelnden Amtsträger oder mit dessen Zustimmung bestellt worden ist (ununterbrochene Legitimationskette). Erfolgt die Bestellung eines Amtsträgers durch ein Gremium als Kurationsorgan, das nur teilweise aus personell legitimierten Amtsträgern zusammengesetzt ist, so erhält der zu Bestellende volle demokratische Legitimation für sein Amt nur dadurch, dass die die Entscheidung tragende Mehrheit sich ihrerseits aus einer Mehrheit unbeschränkt demokratisch legitimer Mitglieder des Kurationsorgans ergibt. Die Vermittlung personeller demokratischer Legitimation setzt dem Bundesverfassungsgericht zufolge weiter voraus, dass die personell demokratisch legitimierten Mitglieder eines solchen Kurationsorgans bei ihrer Mitwirkung an der Bestellung eines Amtsträgers ihrerseits auch parlamentarisch verantwortlich handeln.

b) Richteranstellung

Die Personalhoheit für die Richterinnen und Richter des Landes trägt die jeweilige Landesjustizministerin bzw. der jeweilige Landesjustizminister.² Gemäß Art. 98 Abs. 4 GG können die Länder aber bestimmen, dass über die Anstellung³ der Richter in den Ländern der Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss entscheidet. Nach herrschender Meinung räumt diese Regelung den Ländern nicht lediglich die Möglichkeit der Einrichtung von Richterwahlausschüssen ein, sondern erfordert zugleich die Beteiligung der Exekutive an der Richterwahl.⁴ Die Länder sind nicht berechtigt, die von Art. 98 Abs. 4 GG vorausgesetzte Entscheidungszuständigkeit der Justizministerin oder des Justizministers unter die Schwelle einer gemeinsamen

² *Herzog* in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 98 Rn. 37; *Wilke* in: Caspar/ Ewer/ Nolte/ Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 43 Rn. 32.

³ Die Regelung soll sich nach h.L. über ihren Wortlaut hinaus auch auf Beförderungen beziehen *Papier*, „Zur Selbstverwaltung der dritten Gewalt“, NJW 2002, 2585, 2590 m.w.N. Gleiches gilt für Art. 43 Abs. 2 LV, *Wilke* in: Caspar/ Ewer/ Nolte/ Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 43 Rn. 39.

⁴ *Fuchs*, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland, Baden-Baden 2013, S. 118 f.; *Herzog* in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 98 Rn. 36.

Entscheidung mit dem Richterwahlausschuss abzusenken.⁵ Die Letztverantwortung für die Ernennung zum Landesrichter muss nach einer Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts trotz einer zulässigen Mitentscheidungsbefugnis von Richterwahlausschüssen beim Landesjustizminister liegen, da der Richterwahlausschuss – wenn er wie im dort entschiedenen Fall Parlament und Regierung nicht verantwortlich ist – keine alleinige Entscheidungsbefugnis haben kann, ohne dass damit das Demokratieprinzip verletzt würde.⁶ In der Literatur wird daher überwiegend davon ausgegangen, dass eine Regelung, die dem Landesjustizminister die Letztverantwortung entzöge, eine Änderung des Grundgesetzes erfordern würde.⁷ Eine Senatsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist zu dieser Frage allerdings bislang nicht ergangen, so dass man die Rechtslage nicht als letztgültig und abschließend geklärt wird ansehen können.

Unter dem Begriff „Landesjustizminister“ in Art. 98 Abs. 4 GG ist der „für den Gerichtszweig zuständige Landesminister“ zu verstehen.⁸ Ob „Landesjustizminister“ in diesem Sinne auch die Leiterin oder der Leiter einer neu einzurichten, nicht der Ministerialverwaltung zugehörigen obersten Landesbehörde⁹ für die Justiz sein kann, ist bislang nicht geklärt, dürfte nach hiesiger Ansicht aber zu bejahen sein, wenn eine ausreichende demokratische Legitimation dieser Leitung sichergestellt ist.

Der Deutsche Richterbund hat im Jahre 2010 den Entwurf für ein Landesgesetz zur Selbstverwaltung der Justiz vorgelegt. Der Entwurf ist dieser Stellungnahme beige-

⁵ Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 98 Rn. 39; Papier, „Zur Selbstverwaltung der dritten Gewalt“, NJW 2002, 2585, 2590; Wilke in: Caspar/ Ewer/ Nolte/ Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 43 Rn. 34.

⁶ BVerfG, 1. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 4. Mai 1998 - 2 BvR 2555/96 -, NJW 1998, 2590.

⁷ Fuchs, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland, Baden-Baden 2013, S. 119; Papier, „Zur Selbstverwaltung der dritten Gewalt“, NJW 2002, 2585, 2588 ff.; Mertin, „Selbstverwaltung der Justiz als Verfassungsauftrag?“, ZRP 2002, 332, 334. Nach a.A. soll es möglich sein, das Prinzip der Übereinstimmung auf die Stimmabgabe der Justizministerin oder des Justizministers als Mitglied des Richterwahlausschusses zu beschränken, so Umbach in: Umbach/Clemens, GG Bd. II, Art. 98 Rn. 80.

⁸ Herzog in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 98 Rn. 40.

⁹ Lösungen „unterhalb“ einer neuen obersten Landesbehörde, also etwa die Übertragung der Zuständigkeiten auf die Obergerichte, auf eine Körperschaft ohne Gebietshoheit, auf ein Amt im Sinne von § 5 Abs. 2 LVwG oder auf eine Anstalt öffentlichen Rechts kommen aus verschiedenen Gründen nicht in Betracht, siehe hierzu Günther/Hamdorf, „Justiz 2010: Leitplanken und Weichenstellungen“, SchlHA 2009, 65, 69 f.

fügt. Er sieht vor, dass an die Stelle des Justizministers ein Justizverwaltungsrat aus fünf Richtern und Staatsanwälten tritt. Seine Mitglieder werden von einem Justizwahlausschuss bestimmt, dem mehrheitlich Landtagsabgeordnete und daneben gewählte Richter und Staatsanwälte sowie eine Rechtsanwältin oder einer Rechtsanwalt mit beratender Stimme angehören. Ein Mitglied des Justizverwaltungsrats wird als Justizpräsidentin oder Justizpräsident gewählt, die oder der die Justiz nach außen hin vertritt. Der Justizverwaltungsrat sorgt für die Erfüllung des Justizgewährungsanspruchs. Das schließt die Sicherung der Qualität richterlicher und staatsanwaltlicher Arbeit ein. Insoweit ist der Justizverwaltungsrat auch gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig. Zu seinen Aufgaben gehören zudem alle Personalentscheidungen und die Dienstaufsicht in der Justiz. Kommt keine Einigung mit der zuständigen Personalvertretung zustande, so entscheidet der Justizwahlausschuss. Der Justizverwaltungsrat stellt auch das Gesamtbudget der Justiz auf und vertritt es gegenüber dem Finanzminister und dem Parlament. Verwaltungsaufgaben, die gegenwärtig dezentral von den Gerichten und Staatsanwaltschaften selbst erledigt wurden, verbleiben dort, um eine schlanke Justizverwaltung zu garantieren. Der Entwurf wahrt nach Ansicht des Richterverbandes Schleswig-Holstein die oben skizzierten Grenzen, die das Grundgesetz der Selbstverwaltung der Justiz setzt. Einzig die Regelung in § 16 über Personalentscheidungen könnte möglicherweise eine Grundgesetzänderung erforderlich machen, da die Mitglieder des Justizwahlausschusses nach § 5 des Entwurfs an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sein sollen, somit also Regierung und Parlament gegenüber nicht verantwortlich wären.¹⁰

2. Ist es nach derzeit geltendem Landesverfassungsrecht möglich, die Justizverwaltung als oberste Landesbehörde einzurichten?

Nach Art. 26 Abs. 1 LV ist die Landesregierung im Bereich der vollziehenden Gewalt oberstes Leitungs-, Entscheidungs- und Vollzugsorgan. Die Einrichtung einer neben der Ministerialverwaltung stehenden obersten Landesbehörde dürfte daher nur zulässig sein, wenn sie in der Landesverfassung ausdrücklich vorgesehen ist, wie für den Landesrechnungshof in Art. 57 Abs. 1 Satz 1 LV, oder vorausgesetzt wird, wie für den Landtagspräsidenten in Art. 14 LV und für den Prä-

¹⁰ So auch *Fuchs*, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete

sidenten des Landesverfassungsgerichts gemäß Art. 44 LV, die jeweils oberste Landesbehörden sind, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten ausüben, § 5 LVwG. Auch die Landesregierung ging bei der ursprünglich geplanten Einrichtung eines Landesdatenschutzzentrums als oberste Landesbehörde davon aus, dass diese einer Verfassungsänderung bedürfe.¹¹ Da durch die Selbstverwaltung ein mit mehreren tausend Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht unbeträchtlicher Teil der Landesverwaltung aus dem demokratisch legitimierten Bereich der Ministerialverwaltung herausgenommen würde, dürfte zudem eine verstärkte institutionelle Legitimation erforderlich, das heißt schon aus Gründen der demokratischen Legitimation, eine Regelung über die Selbstverwaltung der Justiz in der Landesverfassung angezeigt sein (siehe oben 1. a)).

Gemäß Art. 43 Abs. 2 Satz 1 LV entscheidet über die Anstellung einer Richterin oder eines Richters die oder der für den jeweiligen Gerichtszweig zuständige Landesministerin oder Landesminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss, der zu zwei Dritteln aus Abgeordneten besteht. Diese landesrechtliche Regelung wird durch Art. 98 Abs. 4 GG ausdrücklich zugelassen. Es könnte angezeigt sein, die Regelung klarstellend dahin zu ändern, dass die Begriffe „Landesministerin oder Landesminister“ ersetzt werden durch allgemeinere Begriffe, etwa „Leiterin oder Leiter der obersten Landesjustizbehörde“. Eine solche Regelung dürfte mit Art. 98 Abs. 4 GG vereinbar sein, wenn das Leitungsorgan selbst hinreichend demokratisch legitimiert ist.

Zudem dürfte Art. 43 Abs. 2 Satz 1 LV wie Art. 98 Abs. 4 GG eine Letztentscheidungsbefugnis der Leiterin bzw. des Leiters der obersten Landesjustizbehörde erfordern.¹² Eine Änderung dieser Regelung im Sinne eine Herabstufung dieses Letztentscheidungsrechts verstieße nach einer Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts wohl gegen Art. 98 Abs. 4 GG in seiner derzeitigen Fassung. Eine Senatsentscheidung steht zu dieser Frage aber noch aus.

Justiz in Deutschland, Baden-Baden 2013, S. 155.

¹¹ LT-Drs. 14/1933, Bericht S. 5. Hiervon wurde bekanntlich später abgesehen und das „Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein“ als Anstalt öffentlichen Rechts gegründet.

¹² Wilke in: Caspar/ Ewer/ Nolte/ Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 43 Rn. 34, der von der Gleichberechtigung von Exekutive (Minister) und Richterwahlausschuss als Grenze des „äußersten Entgegenkommens“ der Exekutive spricht.



Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel



(0431) 880-3545

Telefax: (0431) 803471

e-mail: esjot@web.de



www.uni-kiel.de/oefrecht/schmidt-jortzig

Kiel, den 15.01.2014

Arbeitspapier 056

- intern -

Stellungnahme

zu den am 25. November 2013 gestellten Fragen des
Sonderausschusses „Verfassungsreform“ des Schleswig-Holsteinischen Landtags
(Aufnahme des Gedankens der Inklusion in die Landesverfassung)

hier: Vorschlag des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung

I. Vorschlag zur Präambel

Die Spezifizierung der zu wahrenen Vielfalt im Lande durch das Attribut „menschlich“ wäre m. E. nicht nur sprachlich missglückt, es bliebe vielmehr auch juristisch gänzlich folgenlos.

Die bisherige Entwurfs-Qualifizierung der Vielfalt als „kulturell“ und „sprachlich“ bezieht sich ja allemal auf Lebensäußerungen oder -sphären der Menschen im Lande. Das weitere Attribut „menschlich“ wäre hierzu inkongruent, denn es hebt nicht zusätzliche Humanebenen heraus, sondern umfasst sämtliche dabei vorstellbaren (nicht zuletzt eben auch die ´kulturelle` und ´sprachliche`). Außerdem ist, allgemein „menschliche Vielfalt... zu bewahren“, semantisch ein reiner Nullansatz. Die Menschen sind nun einmal verschieden, in mannigfaltigster Weise, ganz gleichgültig, ob man sich das als Dritter besonders zur Kenntnis nimmt oder nicht. Darauf eine spezielle Absicht auszurichten, bliebe ohne irgendeinen Sinn.

Auch juristisch käme die vorgeschlagene Formulierung damit nicht über einen hübschen Tupfer hinaus. Es ließe sich keinerlei relevante Aussage erkennen, geschweige denn irgendein normativer Gehalt.

II. Vorschlag einer Staatszielbestimmung

Ganz anders verhält sich dies m. E. bei dem zweiten Denkmodell, u. zw. in beiden angelieferten Alternativen. In dem kurzen Erstvorschlag bringt schon das Substantiv „Förderung“ den Aufforderungscharakter deutlich genug zum Ausdruck, enthält also auch in der schlichten Themenaufgabe schon hinreichend normativen Gehalt. Und im Zweitvorschlag ist dies durch das Verb bzw. Satzprädikat „setzt sich dafür ein“ ohnehin unmissverständlich.

Nun sind ja – wie im Ausschuss bereits erörtert wurde – die Rechtsfolgen von Staatszielbestimmungen durchaus umstritten. Sie gelten aber wenigstens als verbindliche Handlungsanweisungen (vorwiegend an den Gesetzgeber), als Auslegungsdirektiven (vorwiegend an Verwaltung und Rechtsprechung) und als Wertungsvorgaben (vorwiegend für Planungen). Inwieweit auch konkrete Ansprüche daraus hergeleitet werden können, hängt dann entscheidend von der konkreten Formulierung ab – sowie letztlich einem entsprechend auslegungsmutigen Gericht. Wir kennen den sich daran anschließenden Auslegungsstreit bereits aus der geltenden Fassung des Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV („Anspruch auf Schutz und Förderung“ bestimmter Minderheiten und Volksgruppen).

M. E. würde sich aus der lakonisch substantivischen Dekretierung von „Förderung“ u. U. schon ein konkreter Anspruch herleiten lassen. Aus dem schlichten Versprechen, „sich einsetzen“ zu wollen, würde dagegen wohl nichts entnommen werden können, was über die allgemeine Handlungsanweisung, Auslegungsdirektive und Wertungsvorgabe hinausgeht.

gez. Schmidt-Jortzig



Neue Richtervereinigung
Landesverband Schleswig-Holstein

Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern,
Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.
Non-Governmental Organization (NGO)

Erster Sprecher:
Hartmut Schneider
Vizepräsident LG Lübeck
Am Burgfeld 7 • 23568 Lübeck
Hartmut.Schneider@nrv-net.de
Tel. 0451-371-1797 • mobil: 0171-6926344

Stellvertreter:
Michael Burmeister
Direktor AG Ahrensburg
Königsstraße 11 • 22926 Ahrensburg
Michael.Burmeister@nrv-net.de
Tel. 04102-519182 • mobil: 0179-5433745

Pressesprecher:
Dr. Ulrich Fieber
Stellvertr. Direktor AG Reinbek
Parkallee 6 • 21465 Reinbek
Ulrich.Fieber@nrv-net.de
Tel. 040-72759-316 • mobil: 0175-2424543

Bundesbüro:
Greifswalder Str. 4 • 10405 Berlin
Tel. 030-4202 2349

Neue Richtervereinigung Landesverband Schleswig-Holstein

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Sonderausschuss Verfassungsreform

Herrn Dr. Hahn-Lorber
Düsternbrooker Weg 70
24115 Kiel

Arbeitspapier 057

- intern -

Reform der Landesverfassung
Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz
dortige Schreiben vom 26.11.2013 und 2.12.2013
L 207/sv

16. Januar 2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

sehr gerne komme ich Ihrer Bitte nach, zu den aufgeworfenen Fragen für die Neue Richtervereinigung Schleswig-Holstein Stellung zu nehmen.

Zu den Fragen aus dem Schreiben vom 26.11.2013:

1. Was sind aus ihrer Sicht die wichtigsten Gründe, die für eine Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz im Gewaltenteilungsgefüge des Verfassungsstaates sprechen?

Ziel der Überlegungen zur „Selbstverwaltung der Justiz“ ist es nicht, eine „autonomisierende Entstaatlichung¹“ der Gerichtsverwaltungen herbeizuführen, sondern die Verwaltung der dritten Staatsgewalt aus der Fremdverwaltung durch die zweite Staatsgewalt (Exekutive) zu lösen und eine eigenständige, durch das Parlament legitimierte und dem Parlament gegenüber verantwortliche Administration aufzubauen. Es geht also nicht um eine Selbstverwaltung im herkömmlichen Sinn, wie sie etwa für Universitäten, Ärzte- oder Rechtsanwaltskammern besteht. Sprachlich präziser könnte man eher von einer „**Direktverwaltung**“ sprechen, auch wenn das bisher kein verfassungsrechtlicher Terminus ist. Dafür sprechen folgende Gründe:

- **Die Selbstverwaltung (Direktverwaltung) sichert den Rechtsprechungsgewährleistungsanspruch der Bürgerinnen und Bürger aus Art 19 Abs. 4 GG sehr viel besser, als es das derzeitige System kann.**

Die Rechtsprechung hat u.a. die Aufgabe, Bürgern bei Eingriffen durch die staatliche Gewalt Rechtsschutz zu gewähren. Deswegen ist die Rechtsprechung in ihren Entscheidungen un-

¹ Fuchs, Verfassungsmäßigkeit und Umsetzbarkeit von Modellen für eine selbstverwaltete Justiz in Deutschland
Seite 23

abhängig, (nur) an Recht und Gesetz gebunden² und nur der Wahrheit und Gerechtigkeit verpflichtet³. Sowohl die Landesverfassung als auch das Grundgesetz belassen es aber nicht bei diesen Formulierungen, sondern gehen noch einen Schritt weiter und „**vertrauen** die rechtsprechende Gewalt den Richterinnen und Richtern **an**“⁴. Die Landesverfassung normiert noch weitergehender: „Die Rechtsprechung wird durch unabhängige Gerichte ausgeübt“⁵.

Aus Sicht der NRV sprechen diese Formulierungen vor dem historischen Hintergrund ihrer Entstehung dafür, die Justiz organisatorisch aus der Einbettung in die Exekutive zu lösen.

Die Verfassungsformulierungen sind nach Ende der NS-Herrschaft sehr bewusst gewählt worden. Gerichte sollten keine „besonderen“ Verwaltungsdienstleistungen erbringen, Richterinnen und Richter sollten keine „kleinen Justizbeamten“ mehr sein. Im schriftlichen Bericht des Abgeordneten Zinn, des Vorsitzenden des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates zum Abschnitt IX des Grundgesetzes, des Abschnitts, über die Rechtsprechung, wird das Ergebnis der Ausschussberatungen u. A. so formuliert⁶:

„Eine bedeutsame Neuerung gegenüber der Weimarer Verfassung liegt darin, daß versucht worden ist, den besonderen Charakter der Richter als der Repräsentanten der dritten staatlichen Gewalt, eben der Rechtsprechung, deutlich herauszustellen. Die hinter uns liegenden bitteren Erfahrungen erklären sich zu einem nicht unwesentlichen Teil daraus, daß die Richter mit einer schweren, soziologisch und historisch bedingten Hypothek belastet waren, daß, (...) der Richter auch nach der Trennung der Gewalten ein "kleiner Justizbeamter" geblieben war. Schon seit langem (Adickes) haben sich gewichtige Stimmen gegen diese Verbeamtung des Richters gewandt; man wollte ihn statt dessen wieder als ersten Vertreter eines Ur-Berufsstandes, einer menschlichen Urfunktion angesehen wissen und einen neuen Richtertyp schaffen, unabhängig von allen anderen Laufbahnen des öffentlichen Dienstes.“

Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Gedanken aufgenommen und festgestellt, dass das Richteramt nicht mit dem eines Beamten zu vergleichen sei, es stelle einen völlig eigenständigen „Amtstypus“ dar, der selbständige formelle und materielle Regelungen erfordere, dem hierarchische Strukturierungen nicht angemessen seien und in dem alle Richtertätigkeit grundsätzlich gleichwertig sei⁷.

Nach 1945 ging es also um ein neues Richterbild, das nicht allein durch die Gewährleistung der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit geprägt sein sollt, denn die gab es auch schon vor 1945 und in der Weimarer Reichsverfassung. Das neue Richterbild bezog sich vielmehr auch auf das Verhältnis der Richter zur „Linienverwaltung“. Wenn Richter nicht in die Linienverwaltung eingegliedert sein sollten, dann, so die Auffassung der NRV, solle es auch die rechtsprechende Gewalt als Ganzes nicht sein. Jedenfalls politisch sollte es nach unserer Auffassung seinerzeit insoweit einen kompletten Neuanfang geben.

Tatsächlich wurde jedoch die vor 1945 vorhandene vollständige organisatorische „Einbettung“ der dritten Gewalt in die Exekutive nicht verändert. Die ministeriell geführte, hierarchisch gegliederte Justizverwaltung trifft nach wie vor alle organisatorischen Entscheidungen, sie übt die Dienstaufsicht aus und ist, über Beurteilungen, maßgeblich an der „Personalentwicklung“ der Richterinnen und Richter beteiligt. Das gilt auch soweit Verwaltungsaufgaben auf Gerichtspräsidenten delegiert sind. Denn diese werden insoweit nicht als Richter sondern als nachgeordnete (und weisungsabhängige) Verwaltungsbehörde tätig. Sie stehen administrativ in der „Verwaltungslinie“. Der zweite Schritt für einen Neuanfang, ein wirkliches „Anvertrauen der Dritten Gewalt“ wurde nach 1945 bis heute nicht gemacht.

² Art. 43 Abs. 1 LVerfSH

³ Vgl. den Richtereid in Schleswig-Holstein in § 10 Abs. 2 LRiG

⁴ Art 92 GG, Art 43 LVerfSH

⁵ Art 2 Abs. 3 LVerfSH

⁶ Anlage zum stenographischen Bericht der 9. Sitzung des Parlamentarischen Rates am 6. Mai 1949

⁷ BVerfG vom 15.11.1971 BVerfGE 32,199; Sachs-Detterbeck GG, Art 98 Rn 9,; Arndt DRiZ 1972, 41-42

Dabei ist besonders zu bemerken, dass die Verwaltungsorganisation der Justiz in ihrer heutigen Ausprägung durchaus noch Relikte der NS-Zeit enthält. So unterlagen die Richter des 1875 gegründeten Preußischen Oberverwaltungsgerichts, die Richter des Reichsfinanzhofes, des Bundesoberhandelsgerichts, des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts und auch die Richter des Reichsgerichts z.B. gar keiner Dienstaufsicht. Bei den Richtern der Eingangsgerichte lag in der Zeit der Weimarer Republik die Dienstaufsicht häufig nicht in der Hand der Verwaltung, sondern bei den Richtern selbst. Es waren in vielen Ländern des Deutschen Reiches die nächsthöheren Gerichte und dort jeweils ihr Plenum oder ihr Präsidium, die die Dienstaufsichtsentscheidungen zu treffen hatten⁸.

Das haben erst die Nazis geändert. Sie führten für alle Richter eine Dienstaufsicht im Zuge der „Verreichlichung“ der Justiz mit der sog. Gerichtsverfassungsverordnung (GVVO) und anderen Bestimmungen 1935 und 1941 ein⁹. Sie führten das „Präsidentenmodell“ ein mit einer hierarchisch gegliederten Dienstaufsicht, die beim Minister endete. Nach 1945/1949 wurde das beibehalten. Das ging sogar soweit, dass auch formal die Regeln der Gerichtsverfassungsverordnung von 1935 als weitergeltendes Recht angewendet wurden. Bis heute gibt es in Deutschland nämlich keine vollständige, unter den Wertvorstellungen des Grundgesetzes verfasste, Kodifizierung der Gerichtsorganisation. Das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) und das Deutsche Richtergesetz (DRiG) wie auch viele Landesrichtergesetze enthalten oft, so auch in Schleswig-Holstein, nur Teilregelungen. So ist es die GVVO, die die zarten Pflänzchen richterlicher Selbständigkeit in Deutschland abschaffte, auf die viele organisatorische und dienstaufsichtsrechtliche Regelungen gestützt wurden¹⁰!

Die Organisation der Justiz in Deutschland im 21. Jahrhundert folgt in ihren Grundzügen also nicht nur dem Gerichtsverfassungsrecht des Kaiserreichs¹¹. Es werden darüber hinaus auch die hierarchischen Verschärfungen der NS-Zeit fortgeführt. Der Neuanfang, das neue Richterbild, das die Verfasser des Grundgesetzes wollten, wurde nach 1945 nicht zu Ende gemacht. Es fragt sich, ob das wohl auch etwas mit der personellen Kontinuität in der Justiz nach 1945¹² zu tun hat(te).

Ein Grund für die Einführung einer Selbstverwaltung ist also, die bei der Schaffung des Grundgesetzes angedachte Neuordnung der dritten Gewalt im Verfassungsstaat zu vollenden und den Geist der NS-Zeit endgültig zu vertreiben. Dabei geht es nicht um Privilegien, sondern um die Absicherung des Rechtsprechungsgewährleistungsanspruches der Bürgerinnen und Bürger. Es ist der Gedanke, dass nur eine organisatorisch nicht in die Exekutive eingebettete Justiz den Bürgern eine auch und besonders in Krisenzeiten wirklich unabhängige Rechtsprechung bieten kann.

- **Dieser Gedanke entspricht auch eher einem europäischen Rechtsverständnis.**

Die Justizorganisation ist zwar in den Staaten Europas sehr unterschiedlich geregelt, auch in anderen Ländern nicht immer völlig frei von exekutiven Elementen und wegen der unterschiedlichen Rechtstraditionen nicht immer ohne weiteres vergleichbar. Insbesondere aber die Staaten, die nach totalitären Regimen einen Neuanfang machten (Italien, Spanien, Portugal, aber auch viele Staaten nach 1989) achteten darauf, die Justizorganisation aus einer zu großen Nähe zur Exekutive zu lösen. In den letzten 10 Jahren haben zudem andere Länder den Weg zu diesem Gedanken stärker verpflichtenden Organisationsformen gefunden

⁸ Weist DRiZ 1968, S 223ff; Baur, Justizaufsicht und Unabhängigkeit 1954, 58ff

⁹ GVVO RGBl. 1935 I s. 403; „Führer“-Erlaß vom 3.4.1941, RGBl. I S. 201; 1. DV RGBl. I S. 224; Weist a.a.O.; Baur, a.a.O.

¹⁰ vgl. u.a. Kissel GVG 5. Aufl. 2008, Anhang 2, Einleitung Rn 12 a.E.

¹¹ Das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) von 1877 gilt nach wie vor

¹² Vgl. etwa Katalog zur Ausstellung des BMJ Justiz und Nationalsozialismus 1989, Seiten 353ff

(Großbritannien, Dänemark)¹³. Auch europäische Justizorganisationen formulierten dazu Standards, die diesem Gedanken Rechnung tragen¹⁴.

- **Schließlich sprechen auch die anstehenden Gestaltungsaufgaben in der Justiz für eine Direktverwaltung.**

Wie alle staatlichen Aufgaben steht auch die Justiz vor Herausforderungen. Es geht um eine effiziente Organisation in Zeiten knapper Kassen, es geht um eine zügige aber auch wirksame und werterhaltende Rechtsprechung in Zeiten schneller und globaler Märkte, es geht ganz konkret um die Veränderungen im Zusammenhang mit dem elektronischen Rechtsverkehr und der Entwicklung elektronischer Akten.

Es ist unumstritten, dass nicht nur eine zügige, sondern auch und gerade eine kompetente und in ihrer Rechtsstaatlichkeit und Unabhängigkeit vertrauensvolle Justiz ein wirtschaftlicher Standortfaktor ist. Die deutsche Justiz genießt insoweit durchaus Ansehen. Sie läuft aber auf lange Sicht Gefahr, den Anschluss an die europäischen Organisationsstandards zu verlieren. Das kann zu Vertrauensverlusten bei Bürgern und Wirtschaft führen.

Deutlich wird das z.B. bei der elektronischen Kommunikation: Bürgerinnen und Bürger, wie auch Wirtschaftsunternehmen, müssen der Justiz bei Verfahren immer wieder persönliche und vertrauliche Daten übermitteln und anvertrauen. Dazu können auch Daten gehören, die man nicht ohne weiteres auch anderen staatlichen Stellen übermitteln muss oder möchte. Die Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit bekommt damit immer höhere Bedeutung. Die Justizorganisation sollte deswegen über alle Zweifel darüber erhaben sein, bei wem die Daten letztlich liegen. Eine in der Hand der Exekutive befindliche Justizorganisation könnte in den Verdacht geraten, eine saubere Trennung nicht (mehr) gewährleisten zu können.

Zudem können Maßnahmen wie die Entwicklung elektronischer Akten nur sinnvoll gestaltet werden, wenn die Richterinnen und Richter sich diesen Herausforderungen öffnen und sie mitgestalten. Gebraucht werden also Richterinnen und Richter, die über die einzelnen Fälle hinaus Verantwortung übernehmen und es auch als ihre Aufgabe ansehen, sinnvolle, zukunftsorientierte und bürgerfreundliche Organisationsformen zu gestalten und dabei sicherstellen, dass die organisatorischen und informationstechnologischen Maßnahmen den Anforderungen eines fairen, gesetzmäßigen und unabhängigen Verfahrens folgen und nicht umgekehrt. Damit dieses Potenzial genutzt werden kann, muss ihnen administrative Verantwortung auch übertragen werden können.

Mit einer organisatorischen Dominanz der Exekutive in der Gerichtsverwaltung wird die Fortentwicklung zukunftsfähiger Justizstrukturen, die auch im 21. Jahrhundert eine kompetente und unabhängige Rechtsprechung sicherstellen, nur schwer gelingen können.

- Bei allen Überlegungen sollte bedacht werden, dass auch die Staatsanwaltschaften zur Justiz gehören. Es ist deswegen im Rahmen der Reformüberlegungen auch zu klären ob und wie die Staatsanwaltschaften in eine einheitliche Justizorganisation ein-

¹³ Vgl. Jeschke, Modelle einer selbstverwalteten Dritten Gewalt in Europa, KritV 93 (2010) S. 233; Fuchs a.a.O. S. 63ff

¹⁴ Z.B. CCJE, Stellungnahme Nr. 10 (2007), Parlamentarische Versammlung des Europarates, Resolution Nr. 1685 (2009)

bezogen werden können. Grundsätzlich könnten die nachfolgend beschriebenen Prinzipien aber auch für die äußere Organisation der Staatsanwaltschaften gelten.

2. Was sind aus ihrer Sicht die wichtigsten Änderungen, die im Zuge einer Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz in Schleswig-Holstein vorgenommen werden müssen?

Um die Justizverwaltung aus der Exekutivverwaltung herauszulösen ist eine eigenständige Verwaltung aufzubauen, die in der Spitze durch das Parlament legitimiert und diesem gegenüber verantwortlich ist. Zudem sind die Binnenstrukturen der Justiz dahingehend zu reformieren, dass sachfremde Einflüsse auf die Entscheidungsfindung reduziert und die Beteiligung der Richterinnen und Richter an den Verwaltungsaufgaben gestärkt wird. Das bedeutet konkret:

- Es ist ein **Landesjustizrat (LJR)** zu schaffen:
 - der LJR könnte aus 10 bis 15 Personen bestehen
 - ihm sollten Richterinnen und Richter sowie Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger aller Gerichtsbarkeiten angehören, es könnten daneben aber auch Parlamentarier sowie Personen justiznaher Berufe (Rechtsanwälte, Rechtswissenschaftler) Mitglieder sein
 - Die Mitglieder des LJR werden vom Parlament auf Zeit gewählt, sie müssten aber auch etwa in der Form eines konstruktiven Misstrauensvotums abwählbar sein
 - Mitglieder des LJR haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht dem Parlament und/oder seinen Ausschüssen zu berichten und Rechenschaft abzulegen
 - Der LJR ist das oberste Leitungs- und Entscheidungsorgan der Justizverwaltung und nimmt alle (administrativen) Aufgaben wahr, die jetzt im Justizministerium erledigt werden. Dabei wird er durch einen Verwaltungsunterbau unterstützt, der aus den Ressourcen des JM hervorgeht
 - Zu den Aufgaben des LJR gehört insbesondere auch die Erstellung eines Ansatzes für einen Einzelplan des Justizhaushaltes und dessen Diskussion zunächst mit dem FM und (soweit Streitpunkte verbleiben) im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Haushaltsgesetz
- Außerdem sollten die Entscheider der Justiz auch auf der **Ebene der einzelnen Gerichte an den Verwaltungsaufgaben** stärker beteiligt werden. Das könnte dadurch geschehen, dass den Präsidien der Gerichte eine größere Mitsprache bei Verwaltungsaufgaben eingeräumt wird. Letztlich sollten die Verwaltungsfunktionen Aufgaben sein, die wie allen anderen richterlichen Aufgaben verteilt werden.

3. Wie und wo sollten diese Änderungen gesetzlich geregelt werden?

Die grundlegenden Strukturprinzipien sollten in die Landesverfassung aufgenommen werden. Einzelheiten sollten in einem Gerichtsorganisationsgesetz im Zusammenhang geregelt werden. Bei dieser Gelegenheit könnten auch alle anderen derzeit bundesgesetzlich vorgesehenen Ausführungsregeln, die bisher in verschiedenen Landesgesetzen enthalten sind (z. B. AGGVG) in dieses Gesetz aufgenommen werden.

Will man die Justizverwaltung aus der Exekutivverwaltung ausgliedern und in eine direkte Legitimations- und Verantwortungsbeziehung zum Landtag bringen, muss der zu schaffende Landesjustizrat die **Stellung einer obersten Landesbehörde** erhalten. Alle anderen Verwaltungsformen führen dazu, dass letztlich immer eine ministerielle Letztverantwortung ver-

bleibt¹⁵.

Die schleswig-holsteinischen obersten Landesbehörden sind abschließend in § 5 Abs. 1 LVwG aufgeführt. Diese Vorschrift wäre um den LJR zu ergänzen. Die Aufgaben der obersten Landesbehörden sind, jedenfalls soweit es ihre Beziehung zur Exekutive angeht, in der Landesverfassung geregelt. Art. 26 LVerfSH bestimmt, dass die Landesregierung im Bereich der vollziehenden Gewalt oberstes Organ ist. Art. 14 Abs. 3 LVerfSH beschreibt die administrativen Aufgaben des Landtagspräsidenten. Auch der Landesrechnungshof (LRH) ist in seiner Stellung in Art 57 LVerfSH benannt. Das bedeutet, dass ein LJR als oberste Landesbehörde in der Verfassung beschrieben werden muss. Außerdem sind seine Aufgaben grundlegend zu regeln und das grundsätzliche Wahlverfahren festzulegen. Bei dem Wahlverfahren sind viele Einzelheiten zu klären, die die Macht- und Einflussbalance zwischen Landtag und Justizrat regeln. Die Einzelheiten gehören in ein Organisationsgesetz. Es gibt vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten. Dazu soll hier noch nicht im Einzelnen Stellung genommen werden. Grundsätzlich zu klären ist jedoch, ob die Wahlen mit einfachen oder qualifizierten Mehrheiten erfolgen sollen. Bei einfachen Mehrheiten würde ein Justizrat sich in der Zusammensetzung eher den politischen Verhältnissen der Landesregierung annähern, bei qualifizierten Mehrheiten würde dieses Element eher kleiner werden. Wesentlich für eine Entscheidung ist letztlich ein Blick auf die Gesamtkonstruktion der neuen Organisation. Die NRV spricht sich an dieser Stelle und zunächst dafür aus, ähnlich wie bei den Regelungen zum Richterwahlausschuss, qualifizierte Mehrheiten vorzusehen.

Korrespondierend zu den Regelungen in der LVerfSH und im LVwG wären noch Regelungen in anderen Gesetzen (LHO, LRiG u.a.) erforderlich.

4. Welche gesetzlichen Änderungen müsste/sollte ihren Niederschlag in der schleswig-Holsteinischen Verfassung finden?

In die Landesverfassung müssten nur die Grundregeln der Justizorganisation und insbesondere zum LJR aufgenommen und dabei insbesondere das grundlegende Verhältnis zum Parlament bestimmt werden. Die richtige Stelle dafür ist Art 43 LVerfSH. Hinter Art 43 Abs. 1 könnte weitere Absätze aufgenommen werden, die

- den Landesjustizrat als Institution und oberste Landesbehörde beschreiben
- die grundlegenden Aufgaben des Landesjustizrates beschreiben, etwa vergleichbar mit Art. 14 Abs. 3 LVerfSH
- festlegen, wie der LJR vom Landtag gewählt und ggf. abgewählt werden kann

5. Wie könnte eine entsprechende Formulierung lauten?

Aufgenommen werden könnten in Art 43 LVerfSH hinter Abs. 1 zum Beispiel folgende Regelungen:

„(2) Ein Landesjustizrat nimmt als oberste Landesbehörde die Verwaltung der Gerichte (und Staatsanwaltschaften) des Landes wahr. Dazu gehören alle wirtschaftlichen und organisatorischen Angelegenheiten der Gerichte (und Staatsanwaltschaften) nach Maßgabe der Landesgesetze, die Vertretung des Landes in Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten der Gerichte (und Staatsanwaltschaften) und die Feststellung des

¹⁵ Vgl. Günther/Hamdorf, Justiz 2010: Leitplanken und Weichenstellung SchlHAnz 2009, S. 65ff

Entwurfes des Haushaltsplans für die Justiz. Ihm stehen die Einstellung und Entlassung der Angestellten, Arbeiterinnen und Arbeiter sowie die Ernennung, Entlassung und Versetzung in den Ruhestand der Beamtinnen und Beamten nach Maßgabe der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu. Er ist die oberste Dienstbehörde der Beschäftigten der Justiz einschließlich der Richterinnen und Richter (sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte).

(3) Der Landesjustizrat besteht aus (15) Mitgliedern einschließlich einer Präsidentin oder eines Präsidenten und einer Vizepräsidentin oder eines Vizepräsidenten. Die Mitglieder werden vom Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen gewählt. Die Amtszeit des Landesjustizrats beträgt 5 Jahre, sie endet mit dem Zusammentritt des neuen Justizrates. Der Landtag kann in einer laufenden Amtszeit einzelne oder alle Mitglieder dadurch ablösen, dass er mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen einen oder mehrere Nachfolger wählt.“

Die jetzigen Absätze 2 bis 5 rücken entsprechend weiter. Durch den bisherigen Absatz 5, der dann Abs. 7 würde, ist sichergestellt, dass alle weiteren Einzelheiten zum Wahlverfahren, zur Aufgabenverteilung und Beschlussfassung im Gremium etc. durch das Justizorganisationsgesetz geregelt werden können. Es ist letztlich eine ähnliche Gesetzssystematik, wie sie zwischen der Landesverfassung und z.B. dem Ministergesetz oder dem Abgeordnetengesetz besteht, ergänzt um weitere binnenorganisatorische Regelungen.

Durch die Fortgeltung des bisherigen Absatzes 2 wird sichergestellt, dass das Verfahren für die Anstellung der Richterinnen und Richter nicht geändert wird. Das Land verfügt hier bereits über ein demokratisches und sehr bewährtes Verfahren. Das soll durch die Reformüberlegungen grundsätzlich nicht berührt werden.

Zu den Fragen aus dem Schreiben vom 2.12.2013:

1. Welche Grenzen für eine Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz ergeben sich aus den bundesrechtlichen Bestimmungen, insbesondere aus dem Grundgesetz, dem Gerichtsverfassungsgesetz und dem Deutschen Richtergesetz?

Die sich aus dem Grundgesetz ergebenden Rahmenbedingungen sind insbesondere das Prinzip der Gewaltenteilung und das Demokratieprinzip so wie die Regelung in Art 98 Abs. 4 des GG. Alle stehen aber einer Selbstverwaltung nicht grundsätzlich entgegen, sondern machen (nur) Vorgaben für Gestaltung. Sie stehen also nicht dem „ob“ entgegen, sondern haben Bedeutung für das „Wie“:

- Der Grundsatz der **Gewaltenteilung** aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG besagt, dass die Staatsgewalt hinsichtlich Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung durch unterschiedliche Funktionsträger wahrgenommen werden muss. Das Grundgesetz folgt dabei jedoch nicht dem Prinzip der vollständigen Trennung der Funktionen sondern lässt sog. Verschränkungen durchaus zu. Eine Grenze besteht dort, wo eine Staatsgewalt in ihrem „Kernbereich“ beschränkt würde. Das wäre in jedem Fall unzulässig. Es ist deswegen verfassungsrechtlich grundsätzlich möglich, Trägern der Rechtsprechung einzelne Verwaltungsaufgaben zu übertragen, so wie die Exekutive etwa im Bereich der Widerspruchsentscheidung rechtsprechungsähnliche Aufgaben oder im Bereich der Ver-

ordnungen legislative Entscheidungsformen wahrnimmt. Die entscheidende Frage unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung ist, ob entweder die Judikative oder die Exekutive durch eine Selbstverwaltung in ihrem Kernbereich betroffen wäre. Das ist nicht der Fall. Bei der **Judikative** wäre das dann der Fall, wenn Richterinnen und Richter dadurch in ihrer Rechtsprechungsaufgabe behindert oder unangemessen beeinflusst würden. Das steht aber nicht zu erwarten. Schon jetzt sind bei den Gerichten verschiedene Richterinnen und Richter auch mit Verwaltungsaufgaben betraut, ohne dadurch in der Rechtsprechung behindert zu werden. Das wird ausdrücklich durch die Vorschriften des DRiG gestützt. § 4 DRiG sieht zwar vor, dass neben der Rechtsprechung keine Aufgaben der Verwaltung wahrgenommen werden dürfen. § 4 Abs. 2 Nr. 1 DRiG macht aber für Aufgaben der „Gerichtsverwaltung“ ausdrücklich eine Ausnahme. Auch in ihrer Gesamtheit dürfen die Verwaltungsaufgaben „die Justiz“ nicht überfordern, denn es sollen ja die bisherigen Ressourcen des JM weiter genutzt werden. Damit ist dann zwar keine strukturelle Personalvermehrung verbunden, grundsätzlich auch noch keine Verminderung. Die Justiz hätte also die Kapazitäten, um diese Aufgaben wahrzunehmen ohne die Rechtsprechungstätigkeit einschränken zu müssen.

Eine weitere Grenze könnte bei den Aufgaben der sog. „Justizverwaltung“ liegen. Damit sind Aufgaben der gerichtsübergreifenden Verwaltung gemeint, also wenn etwa auch Verwaltungsaufgaben der Staatsanwaltschaften übernommen werden. Solche Aufgaben könnten im Bereich des LJR anfallen. Das steht aber einer Übertragung nicht generell entgegen. Es müsste allerdings vorgesehen werden, dass die Personen, die im LJR oder der direkt zuarbeitenden Verwaltung tätig sind, in der Zeit ihrer Tätigkeit dort, nicht gleichzeitig auch in der Rechtsprechung tätig sein können, wohl aber davor und danach. Das entspräche letztlich aber auch der derzeitigen Situation, in der Richterinnen und Richter auf Zeit in das Justizministerium in alle möglichen Funktionen abgeordnet, berufen und gewählt werden und nach deren Ende wieder ihre richterliche Tätigkeit aufnehmen. Es korrespondiert auch mit dem Gedanken, dass die Tätigkeit im LJR ja letztlich die Funktionen, die jetzt durch Minister, Staatssekretär und ggf. Abteilungsleiter wahrgenommen werden, ersetzen. Die Tätigkeit im LJR könnte daher schon vom Umfang her ohnehin eine parallele Tätigkeit in der Rechtsprechung in der Zeit nicht zulassen.

Auch die **Exekutive** wird durch eine solche Übertragung nicht in ihrem Kernbereich betroffen. Schon vom Umfang her betrifft die Justizverwaltung nur einen kleinen Ausschnitt der Landesverwaltung. Diskutiert wird insoweit allenfalls, ob nicht insbesondere die Dienstaufsichtsbefugnisse über das nichtrichterliche Personal, insbesondere die nichtrichterlichen Beamten, bei der Exekutive verbleiben müsste¹⁶. Jedoch spricht im Ergebnis nichts gegen eine teilweise Übertragung der Dienstherreneigenschaft auf ein eigenständiges Organ. Denn es ist eine solche Übertragung auch bei anderen Stellen schon erfolgt. So ist etwa der Präsident des Landtages gem. Art 14 Abs. 2 LVerfSH der Dienstvorgesetzte der (beamteten wie nicht beamteten) Bediensteten des Landtages. Für die Justiz würde nichts anderes gelten, auch wenn dort der Personalkörper natürlich größer ist. Im Vergleich zur übrigen Landesverwaltung ist er immer noch klein.

Unter dem Gesichtspunkt des **Demokratieprinzips** (Art. 20 Abs. 2 GG, Art. 2 Abs. 1 LVerfSH) ist es verfassungsrechtlich erforderlich, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht. Alle Staatsgewalt muss daher auf das Volk zurückzuführen sein. Da als einziges Staatsorgan das Parlament vom Volk direkt gewählt ist, muss eine vollständige Legitimationskette

¹⁶ Vgl. Fuchs a.a.O. Seite 92f

der Staatsgewalt bestehen, die bis zum Parlament reicht. Für Verwaltungstätigkeit muss daher eine personelle, institutionelle und sachlich-inhaltliche Legitimation durch den Landtag bestehen, wobei die Legitimation einen ausreichenden Gehalt, ein ausreichendes „Legitimationsniveau“ aufweisen muss. Gemeint ist damit, dass das Parlament einen effektiven Einfluss auf die Verwaltungstätigkeit ausüben können muss¹⁷. Das gilt auch für die Justizverwaltung. Problematisiert wird insoweit, ob die Legitimation auch/unterstützend durch die Richter selbst erfolgen kann, soweit etwa die Richter ihrerseits durch eine demokratische Wahl bestimmt wurden. Jedenfalls besteht aber Einigkeit, dass eine Legitimation immer dann ausreichend ist, wenn eine Wahl des Justizverwaltungsorgans direkt und vollständig durch das Parlament erfolgt und auch eine Möglichkeit der Abwahl besteht (sog. sanktionierte Verantwortlichkeit)¹⁸. Eine solche Gestaltung wird hier vorgeschlagen. Sie ist damit unter der Geltung des Demokratieprinzips unproblematisch.

Soweit im Übrigen dadurch sog. „ministerialfreie Räume“ geschaffen werden, ist auch das unproblematisch. Diese Gestaltungsform ist grundsätzlich zulässig, soweit keine direkte Verwaltungstätigkeit gegenüber dem Bürger, sondern nur eine andere Aufgaben unterstützende Verwaltungstätigkeit ausgeübt werden soll und die demokratische Legitimation auf andere Art und Weise hergestellt wird. Genauso ist es hier vorgesehen.

Eine durch den Landesverfassungsgeber nicht zu verändernde Grenze bildet jedoch **Art 98 Abs. 4 GG**. Darin wird vorgesehen, dass die Länder bestimmen können, dass über die Anstellung der Richter die Landesjustizminister **gemeinsam** mit einem Richterwahlausschuss entscheiden. Diese Vorschrift ist nach allgemeiner Meinung so zu verstehen, dass jedenfalls ein Exekutivorgan an der Anstellungsentscheidung zu beteiligen ist. Allerdings bezieht sich diese Ausnahme nur auf den ausdrücklich genannten Vorgang der Anstellung. Lediglich hinsichtlich dieser grundlegenden Personalentscheidungen (Lebenszeitanstellung, Beförderung) muss der Landesjustizminister (oder ein anderer Minister, dem diese Aufgabe übertragen wird) mitentscheiden. Für andere Justizverwaltungsaufgaben gilt Art 98 Abs. 4 GG nicht.

Der hier vorgeschlagenen Übertragung der Justizverwaltungsaufgaben steht diese Vorschrift nicht entgegen. Denn die derzeitigen Regelungen in Art 43 Abs. 2 LVerfSH sollen durch die hier vorgeschlagene Reform gar nicht berührt werden. Das Richterwahlverfahren in Schleswig-Holstein soll nicht geändert werden. Es muss also im Zusammenhang mit der Richterwahl klargestellt werden, dass der LJR hieran **nicht** beteiligt ist, die Zuständigkeit eines Landesministers als Exekutivorgan also unberührt bleibt.

Schließlich ist zu beachten, dass das sog. **Weisungsrecht der Landesjustizverwaltung gegenüber der Staatsanwaltschaft** (§§ 146/147 GVG) nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers steht¹⁹. Auch insoweit kann also eine Veränderung nicht erfolgen. Die hier vorgeschlagene Reform bezieht sich aber ausschließlich auf organisatorische Fragen, nicht auf fachliche Vorgaben. Auch diese Grenze stünde dem Vorhaben also nicht entgegen.

¹⁷ BVerfGE 93, 37-85

¹⁸ Vgl. Wittreck, Anhörung im Bundestag vom 22.4.2013 zu Gesetzentwürfen der Fraktion „Die Linke“: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2900&id=1218>

¹⁹ Siehe etwa auch Antrag der CDU-Fraktion vom 11.12.13 LT-Drs. 18/1422

2. Ist es nach dem derzeit geltenden Landesverfassungsrecht möglich, die Justizverwaltung als oberste Landesbehörde einzurichten?

Das Grundgesetz gibt dem Landesgesetzgeber die Kompetenz, die Organisation der Verwaltung, auch der Justizverwaltung, zu regeln, soweit dabei die bundesgesetzlichen Vorgaben eingehalten werden.

Die obersten Landesbehörden sind in § 5 Abs. 1 LVwG genannt. Der Landesgesetzgeber wäre nun zwar grundsätzlich befugt, dieses Gesetz zu verändern und eine weitere oberste Landesbehörde aufzunehmen. Da aber, wie oben dargestellt, die Aufgaben und die Abgrenzung der obersten Landesbehörden in der Verfassung selbst geregelt sind, kann eine oberste Landesbehörde in Schleswig-Holstein nicht allein durch ein sog. „einfaches Gesetz“ errichtet werden. Sie bedarf immer auch der Verankerung in der Landesverfassung. Erst in Ausfüllung des verfassungsrechtlichen Rahmens kann eine oberste Landesbehörde durch ein einfaches Landesgesetz ausgestaltet werden.

Der Landesverfassungsgeber ist allerdings grundsätzlich frei darin, zu bestimmen, welche obersten Landesbehörden er errichtet und mit welchen Aufgaben er sie betraut. Er hat dabei nur die verfassungsrechtlichen und staatorganisationsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes zu beachten. In deren Rahmen ist es, wie dargestellt, möglich, die Justizverwaltung als oberste Landesbehörde auszugestalten. Das ist auch heute schon der Fall, wird doch die Justizverwaltung derzeit durch die Justizministerin als oberste Landesbehörde wahrgenommen. Im Kern geht es in der Reform also darum, die oberste Landesbehörde "Justizministerin" durch eine oberste Landesbehörde „Landesjustizrat“ zu ersetzen. Das muss möglich sein, solange die demokratische Legitimation des Justizrates jedenfalls nicht geringer ist, als die der Justizministerin.

Durch die hier vorgeschlagene Direktwahl des LJR wäre die demokratische Legitimation der Justizverwaltung höher als sie es derzeit ist. Die Justizverwaltung kann also als eigene oberste Landesbehörde eingerichtet werden, wenn das politisch gewollt ist.

Mit freundlichen Grüßen

Carsten Löbbert



Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel



(0431) 880-3545

Telefax: (0431) 803471

e-mail: esjot@web.de



www.uni-kiel.de/oefrecht/schmidt-jortzig

Kiel, den 16.01.2014

Arbeitspapier 058

- intern -

Stellungnahme

zu der am 14. Januar 2014 gestellten Nachfrage des
Sonderausschusses „Verfassungsreform“ des Schleswig-Holsteinischen Landtags
(Errichtung eines „Landesjustizpräsidiums“)

Zunächst einmal scheint mir bezüglich meiner Äußerungen zur Gestaltung der Justizverwaltung am 2. Dezember 2013 ein Missverständnis vorzuliegen. Ich hatte auf Art. 45 Abs. 2 LV nur in dem Sinne hingewiesen, dass grundsätzlich die gesamte Organisation der Landesverwaltung (wozu sicher auch die Justizverwaltung gehört) durch Gesetz nicht nur geregelt werden kann, sondern auch muss. Dafür bedarf es also (selbst für spezielle Wirkungsbereiche) keinerlei besonderen verfassungsrechtlichen Ermächtigung mehr.

Welche einzelne Organisationsform man dann jedoch konkret wählen möchte bzw. darf, hängt dann (noch) von den dafür möglicherweise gegebenen einschlägigen Verfassungsvorgaben ab. Und die müssen jeweils gesondert untersucht werden.

1. Wollte man ein „Landesjustizpräsidium“ (ich benutze diese Bezeichnung hier einfach als Arbeitstitel) als oberste Landesbehörde errichten¹, müsste man sehen, dass dies eine Behörde ist, die „selbständig (und) nur dem Gesetz unterworfen“², d. h. der generellen demokratischen Hierarchieeinordnung und Kontrolle entzogen ist. Hier müsste dann in der Tat Art. 26 Abs. 1 Satz 1 LV beachtet werden³. Insofern stimme ich *Günther* und *Hamdorf*, in: SchlHAnz 2009, 65 (68 f.), sowie dem dort zitierten Regierungsbericht 1999 zum „Stand der organisatorischen und institutionellen Zusammenlegung des Datenschutzes für den öffentlichen und privaten Bereich in Schleswig-Holstein“ (LT-Drs. 14/1933) ausdrücklich zu, selbst wenn in Art. 26 Abs. 1 Satz 1 LV von „der vollziehenden Gewalt“ gesprochen wird⁴.

Danach läuft grundsätzlich also die gesamte demokratische Verantwortung für die Landes-Staatsgewalt-Ausübung in der Landesregierung zusammen. Und mögliche Ausnahmen davon unterliegen nicht nur einem strengen Verfassungsvorbehalt, sondern auch den Maßgaben demokratischer Legitimationsnotwendigkeit. Neben dem Erfordernis sachlicher Unentbehrlichkeit der geplanten Aufgabenverselbständigung folgt letztere Zulässigkeitsvoraussetzung im Übrigen schon unmittelbar aus Art. 1 Abs. 1 LV sowie Art. 28 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 2 GG. Dass auch durchgreifend sachliche, d. h. von der Aufgabenerfüllung her gebotene Gründe für die Separation sprechen müssen, ergibt sich ebenfalls aus dem Demokratieprinzip, denn dieses ist – wie Art. 79 Abs. 3 GG belegt⁵ – einer der verfassungsprägenden „Grundsätze“, die den anderen linearen Verfassungsaspekten übergeordnet sind.

Nicht zustimmen würde ich dann allerdings *Günther / Hamdorf* (SchlHAnz 2009, 65, 69), dass, wenn nur der formelle Verfassungsvorbehalt eingehalten würde, auch die inhaltlichen Erfordernisse für eine Herausnahme aus dem demokratischen Verantwortungsprinzip erfüllbar wären, sofern man der „neuen obersten Landesbehörde für die Justiz (nur ein wirklich) hohes, effektiv wirkendes Maß an demokratische Legitimation“ verschaffte. Mag dieses nach den dortigen Vorschlägen auch vielleicht erreicht werden können, so fehlte es m. E. bei der Justiz doch an dem unbedingt erforderlichen separationszugänglichen und vor allem separationsbedürftigen „besonderen Aufgabengebiet“. Denn die dafür allseits bemühte

¹¹ § 5 LVwG bietet für eine Definition sowie die materiellen Errichtungsvoraussetzungen wenig Anhaltspunkte, zumal diese Vorschrift ja auch einfachgesetzlich geändert werden könnte.

² argumentum Art. 57 I 1 LV.

³ und für bestimmte Zuständigkeitszuweisungen u. U. auch Art. 43 II und III LV.

⁴ Denn es geht ja wirklich nur um die Intendanzaufgaben der Justiz und nicht um die Rechtsprechungstätigkeit als solche.

⁵ erneut über das Homogenitätsprinzip des Art. 28 I 1 GG für Schleswig-Holstein maßgeblich.

Unabhängigkeit der Rechtsprechung bzw. der Richter bezieht sich ja nicht auf die institutionelle, sondern nur auf die funktionelle Seite und die damit zusammenhängenden Bedingungen (selbst wenn das im justizpolitischen Diskurs leicht vermengt wird), und die sind objektiv betrachtet im geltenden System realiter wirklich nicht gefährdet.

Auch rein verfassungspolitisch würde ich übrigens vor einer zu starken Verselbständigung der Justiz warnen (was hier nur mit *Bernd Rütters* Schlagwort „Vom Rechtsstaat zum Richterstaat“ illustriert werden soll). Aber damit verlasse ich wohl bereits meine Position als (nur) verfassungsjuristischer Sachverständiger.

2. Die Errichtung einer neuen Landesoberbehörde⁶ für die Justiz (Arbeitstitel: „Justizverwaltungsamt“), würde diesen Bedenken nicht begegnen. Sie würde daher auch durch ein entsprechendes einfaches Organisationsgesetz zu bewerkstelligen sein.

Die Probleme, die *Günther / Hamdorf* (SchlHAnz 2009, 65, 69 unter bb) dazu bezüglich der Gleichordnung mit den Obergerichtspräsidenten vortragen, hielte ich für behebbar. Schließlich lassen sich die möglicherweise konkurrierenden Funktionen in der Sache absichten und ggf. bei dem „Justizverwaltungsamt“ bündeln. Ob und wieweit so etwas aber wirklich empfehlenswert wäre, ist wieder eine (organisations)politische Frage, die – so skeptisch ich sie im Endeffekt wohl sehen würde – erneut dem rein juristischen Sachverständigen zur Bewertung nicht zusteht.

gez. Schmidt-Jortzig

⁶ Zu dieser Behördenform bietet § 6 I LVwG eine stimmige Definition.

Verfassungsänderung nur durch Doppelbeschluss?

Fortsetzung der Überlegungen aus der Stellungnahme vom 7. November 2013

I. Die Idee eines obligatorischen Verfassungsreferendums lässt sich **demokratiethoretisch** aus der besonderen Bedeutung der Verfassung herleiten. Die Verfassung hat den höchsten Rang unter den Rechtsquellen, sie soll die grundlegenden Bestimmungen über die Art und Weise der Ausübung der Staatsgewalt und das Verhältnis von Staat und Bürgern festlegen und deshalb nur unter erschwerten Bedingungen änderbar sein.

Ob die Verfassung aber einen „**Gesellschaftsvertrag der Staatsbürger**“ darstellt, wie die Piraten-Fraktion meint, erscheint mir zweifelhaft – wer hat denn diesen Vertrag abgeschlossen und wann soll das geschehen sein? Ist jede Verfassungsänderung eine Vertragsänderung? Die Theorie baut auf Vorstellungen auf, die von der Realität des politischen Lebens weit entfernt sind, und bringt deshalb für praktische Politik keinen Nutzen. Die Verfassung enthält überdies auch Vorschriften, die für das Staat-Bürger-Verhältnis bedeutungslos sind, z.B. Feinheiten der Kompetenzabgrenzung und des Verfahrens der Staatsorgane.

Für die Form der Demokratie, wie sie heute unter dem Grundgesetz und der Landesverfassung gelebt wird, sind die verfassungstheoretischen Überlegungen allenfalls als Anregung zu Alternativen nützlich. Dass Verfassungsänderungen der **doppelten Legitimation**, durch den Landtag *und* durch das Volk bedürfen, ist jedoch keineswegs zwingend. Gegen leichtfertige Änderungen oder gegen die Abschaffung von Verfassungsnormen, die den Machtmissbrauch des Parlaments verhindern sollen, bestehen auch in der repräsentativen Demokratie hohe Hürden.

II. Die Abgeordneten des SSW haben einen Kompromissvorschlag eingebracht (Arbeitspapier 044), wonach Verfassungsänderungen künftig nur durch „**gemeinschaftlichen**“ **Beschluss des Volkes und des Landtags** erfolgen sollen. Das Verfahren soll durch den Landtag oder durch eine Volksinitiative eingeleitet werden; zur Wirksamkeit eines verfassungsändernden

Landtagsbeschlusses soll aber zusätzlich ein zustimmendes Referendum erforderlich sein (also: *obligatorisches Verfassungsreferendum*), während umgekehrt – anders als nach dem Vorschlag der Piraten – ein entsprechender Volksentscheid unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Landtags stehen soll (*obligatorische Parlamentsbeteiligung*). Das bedeutet im Ergebnis: *Verfassungsänderung nur durch Doppelbeschluss*.

Dieser Vorschlag erschwert die Verfassungsänderung mehr als nötig. Er schwächt die Gesetzgebungsbefugnis des Landtags, ohne dass dafür gewichtige Gründe vorlägen. Wenn man mit den Befürwortern des Vorschlags davon ausgeht, dass Verfassungsänderungen in aller Regel tatsächlich auf einem weitreichenden Konsens beruhen (u.a. deswegen, weil sowohl für das parlamentarische Verfahren wie für den Volksentscheid hohe Quoren gelten), wird die zusätzliche Beteiligung der jeweils anderen Seite zum *Selbstzweck*.

Durch die notwendigen Verfahrensvorschriften, insbesondere die langen Fristen für den Volksentscheid werden Verfassungsänderungen dann erheblich *verzögert*. Es kann danach Jahre dauern, ehe eine Verfassungsänderung wirksam wird. Es besteht sogar die Gefahr des Scheiterns – unabhängig davon, ob das Verfahren vom Volk oder vom Landtag ausgeht. Dann ist zwar die geltende Verfassung in ihrem Bestand geschützt, aber *Reformen* werden *blockiert*. Eine solche Rechtslage würde schon im Vorfeld ihrer Anwendung potentielle Initiatoren *abschrecken*.

III. Auf die **Unstimmigkeiten** in dem Entwurf des SSW ist im Sonderausschuss schon hingewiesen worden. Der Verzicht auf ein vorgeschaltetes Volksbegehren ist zwar theoretisch nachvollziehbar, begründet aber eine „Unwucht“ im Vergleich mit der einfachen Volksgesetzgebung, bei der zwar eine geringere Unterstützung der Volksinitiative genügt, aber für das dann folgende Volksbegehren das Fünf-Prozent-Quorum (oder ein künftig eventuell auf 80.000 Stimmen gesenktes Quorum) gilt.

Es wäre auch nicht überzeugend, wenn für den Volksentscheid, der einem Landtagsbeschluss nachgeschaltet ist, eine qualifizierte Mehrheit und/oder ein Zustimmungsquorum bestimmt würde,

IV. Als **Alternativvorschlag** sollte allenfalls das fakultative Verfassungsreferendum erwogen werden, bei dem die im Parlament unterlegene Seite sozusagen als „Notbremse“ gegen einen Parlamentsbeschluss das Volk anrufen kann. Bei dieser Form von Referendum ist sichergestellt, dass nur politisch bedeutsame Verfassungsänderungen dem Volk zur Bestätigung oder Ablehnung vorgelegt werden. Eine solche Regelung enthält z.B. als Instrument einer „Privatisierungsbremse“ Art. 70 Abs. 2 der Bremer Landesverfassung in der Neufassung vom 3. September 2013 (BremGVBl. S. 480).

Einen speziellen Fall des fakultativen Verfassungsreferendums enthielt Art. 76 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung (Referendum auf Verlangen des Reichsrates). Davon ist nie Gebrauch gemacht worden.

Betreff: Reform der Landesverfassung, Anfrage vom 9. Dezemebr 2013

Von: schiller@staff.uni-marburg.de

Datum: Wed, 22 Jan 2014 11:32:43 +0100

An: Verfassungsreform@landtag.ltsh.de

Arbeitspapier 060
- intern -

Schleswig-Holsteinigscher Landtag
Herrn Dr. Marcus Hahn-Lorber
Sonderausschuss Verfassungsreform

Sehr geehrter Herr Dr. Hahn-Lorber,

Sie hatten mich um eine Stellungnahme zu der Reform der Landesverfassung - Herausforderungen der digitalen Gesellschaft - gebeten. Leider konnte und kann ich auf Grund kurzfristiger persönlicher Umstände eine solche Stellungnahme nicht abgeben.

In der Tendenz bin ich ohnehin der Meinung, dass dieser Themenkomplex auf der Ebene der Verfassung nur mit wenigen Grundsätzen angesprochen werden kann. Die Probleme müssten überwiegend im Wege der Gesetzgebung bearbeitet werden.

Die Verfassung kann nur zwei Grundsätze festlegen: (1) Der Schutz der persönlichen Sphäre muss auch unter Bedingungen des digitalen Raum gesichert werden. (2) Die Möglichkeiten, die die digitalen Kommunikationsprozesse für den einzelnen Bürger bieten, sollen gefördert werden.

Es tut mir leid, dass ich es bei diesen kurzen Bemerkungen belassen muss.

Für die Arbeit des Sonderausschusses wünsche ich guten Erfolg.

Mit freundlichen Grüßen

Theo Schiller
Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie
Philipps-Universität Marburg

Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die
Mitglieder des Sonderausschusses
„Verfassungsreform“

im Hause

Mein Zeichen: L 2 – 116/18

Bearbeiter:
Dr. Thomas Schürmann

Telefon (0431) 988-1100
Telefax (0431) 988-1250
thomas.schuermann@landtag.ltsh.de

Arbeitspapier 061
- intern -

23. Januar 2014

Plenareretzende Beschlüsse des Europaausschusses

Der Sonderausschuss „Verfassungsreform“ hat sich am 28. Oktober 2013 in einer Arbeitsgruppe mit der Ermöglichung plenareretzender Beschlüsse von Parlamentsausschüssen befasst.

Der Wissenschaftliche Dienst wurde beauftragt, einen Formulierungsvorschlag zu entwickeln, der das Subsidiaritäts-Frühwarnsystem betrifft. Darüber hinaus soll geprüft werden, ob bisherige plenareretzende Beschlüsse ebenfalls verfassungsrechtlich abgesichert werden müssten und welche unterschiedlichen Varianten zu einem Rückholrecht des Plenums möglich seien.

I. Hintergrund¹

Art. 17 Abs. 1 LV beschreibt als Aufgabe der Ausschüsse des Landtages die „Vorbereitung seiner Verhandlungen und Beschlüsse“ (Hervorhebung durch Verfasser). Bei Vorhaben der Europäischen Union, welche die Gesetzgebungszuständigkeiten des Landes wesentlich berühren, oder bei der Übertragung von Hoheitsrechten des Landes auf die Europäische Union ist auf unterverfassungsrechtlicher Ebene im Parlamentsinformationsgesetz vom 17. Oktober 2006² in § 9 Abs. 8 Satz 8 i.V.m. § 7 Abs. 3

¹ vgl. auch schon Arbeitspapier Nr. 028 – intern –

² GVOBl. Schl.-H. 2006, S. 217

vorgesehen, dass der federführende Ausschuss in **eilbedürftigen Angelegenheiten** eine vorläufige Stellungnahme abgeben kann, die von der Landesregierung bei ihrer Entscheidung über ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat zu berücksichtigen ist. Entsprechendes gilt für eine vorläufige Stellungnahme des federführenden Ausschusses bei eiligen Bundesratsangelegenheiten (§ 7 Abs. 3 PIG). Nach § 14 a GO-LT sind solche Angelegenheiten eilbedürftig, über die nach dem vom Ältestenrat festgelegten Terminplan der Landtag – gemeint ist das Plenum – nicht mehr rechtzeitig beschließen kann.

Ein vergleichender Blick auf die Rechte anderer Bundesländer zeigt: Neben Schleswig-Holstein enthalten die Landesverfassungen einiger weiterer Länder (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) eine Beschränkung der Aufgabenstellung der Ausschüsse auf die Vorbereitung der Verhandlungen und Beschlüsse des Landtages.³ Aus vergleichbarer verfassungsrechtlicher Grundlage werden allerdings unterschiedliche Schlussfolgerungen für die Zulässigkeit plenareretzender Ausschussentscheidungen gezogen: So sehen die Geschäftsordnungen der Landtage von Sachsen-Anhalt und Thüringen für bestimmte Angelegenheiten der Europäischen Union die Möglichkeit grundsätzlich abschließender Entscheidungen des zuständigen Ausschusses vor, wobei nicht einmal Eilbedürftigkeit zwingend vorgeschrieben ist.⁴ In Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen dagegen sind keine plenareretzenden Ausschussbeschlüsse in Europaangelegenheiten vorgesehen.

Die Überlegung, die schleswig-holsteinische Landesverfassung um eine ausdrückliche Regelung zu plenareretzenden Beschlüssen des für Europaangelegenheiten zuständigen Ausschusses zu ergänzen, soll insoweit Rechtssicherheit herstellen.

³ Art. 33 Abs. 1 MV Verf., Art. 20 Abs. 1 NdsVerf, Art. 46 Abs. 2 Verf S-A, Art. 62 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf. Die anderen Länder enthalten ganz überwiegend – wie auch das Grundgesetz – keine Verfassungsregelungen über die Arbeitsweise der ständigen Ausschüsse. Die brandenburgische Verfassung enthält eine neutrale Regelung, Art. 70 Abs. 3: „Die Ausschüsse werden im Rahmen der ihnen vom Landtag erteilten Aufträge tätig ...“.

⁴ § 54 a i.V.m. § 40 Abs. 3 GO LT S-A, § 54 b Abs. 3 GO LT Thür.

II. Formulierungsvorschlag

1. Textvorschlag

a) Verfassungsebene

In Art. 17 LV könnte folgender Absatz 3 neu eingefügt werden:

„Der Landtag kann den für die Angelegenheiten der Europäischen Union zuständigen Ausschuss ermächtigen, in diesen Angelegenheiten anstelle des Landtages Beschluss zu fassen [*wenn eine rechtzeitige Beschlussfassung des Landtages nicht möglich ist.*] [*Der Landtag kann die Entscheidung des Ausschusses aufheben.*]“

Alternativ wäre die Einfügung dieses Textes als neuer Art. 17 a LV denkbar.

b) Geschäftsordnungsebene

Der bisherige Text des § 14 a GO-LT wird zu Absatz 1 und der folgende Absatz 2 wird angefügt:

„(2) In eilbedürftigen Angelegenheiten ist der Europaausschuss ermächtigt, bei der Kontrolle der Einhaltung der Subsidiarität nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Vertrag von Lissabon anstelle des Landtages gegenüber der Landesregierung Stellung zu nehmen. Die Präsidentin oder der Präsident unterrichtet die Mitglieder des Landtages und die Landesregierung. Auf Antrag eines Abgeordneten / einer Fraktion / von zwei Fraktionen / von x Abgeordneten, der binnen einer Woche nach dem Tag der Verteilung des Beschlusses als Drucksache beim Präsidenten einzureichen ist, kann der Beschluss nachträglich vom Landtag aufgehoben werden.“

2. Erläuterungen

Die vorgeschlagene Ergänzung der Landesverfassung schafft eine verfassungsrechtliche Grundlage für den Landtag, in einem bestimmten Bereich seine Entscheidungsbefugnisse auf den Europaausschuss zu delegieren. Die konkrete Ermächtigung des Europaausschusses erfolgt nicht durch die Verfassung selbst, sondern durch unterverfassungsrechtliche Vorschriften – nach dem obigen Vorschlag durch die Geschäftsordnung. Die Delegationsmöglichkeit ist auf Angelegenheiten der Europäischen Union beschränkt. Eine weitere Eingrenzung – etwa durch das Erfordernis eilbedürftiger Angelegenheiten oder durch eine Begrenzung auf das Subsidiaritätsfrühwarnsystem – empfiehlt sich in der Verfassung nicht, um auch für künftige Entwicklungen hinreichend flexible Gestaltungsmöglichkeiten zu bewahren, ohne zum Mittel der Verfassungsänderung greifen zu müssen. Die gewünschte Konkretisierung kann durch die Geschäftsordnung erfolgen. Gegenstand der Delegation auf den Ausschuss ist die Beschlussfassung anstelle des Landtages. In der Sache handelt es sich dabei um die Wahrnehmung der Rechte des Landtages gegenüber der Landesregierung. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Landtages sind insgesamt begrenzt: Der Landtag hat keine unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit in die Ebene der EU hinein, sondern kann nur mittelbar durch Beeinflussung des Verhaltens der Landesregierung im Bundesrat Einfluss ausüben.

Die konkrete Übertragung des Rechts zur Beschlussfassung anstelle des Landtagsplenums erfolgt nach dem obigen Vorschlag durch die Geschäftsordnung („ist ermächtigt“). Die Ermächtigung ist in mehrfacher Hinsicht begrenzt: Zum einen beschränkt sie sich auf eilbedürftige Angelegenheiten. Dies sind nach § 14 a Abs. 1 Satz 2 GO-LT solche, über die nach dem vom Ältestenrat festgelegten Terminplan der Landtag nicht mehr rechtzeitig beschließen kann. Ferner ist die plenareretzende Beschlussfassung – entsprechend dem Auftrag der Arbeitsgruppe – auf den Bereich des Subsidiaritätsfrühwarnsystems begrenzt.

Auch wenn sich der Beschluss des Ausschusses wegen der Eilbedürftigkeit der Angelegenheit bis zur nächsten Plenartagung definitionsgemäß erledigt haben wird, erscheint es gleichwohl sachgerecht, dass das Plenum den Ausschussbeschluss ggf. aufheben kann. Dies hätte zwar keine Rückwirkung auf das Verhalten der Landesregierung, die den Ausschussbeschluss berücksichtigt hat. Das Plenum hat so aber die Möglichkeit, in der Sache über die Thematik zu debattieren und – etwa für ähnliche

Sachverhalte in der Zukunft – politische Leitlinien für die künftige Behandlung vergleichbarer Vorgänge im Ausschuss vorzugeben. Die ausdrückliche Erwähnung der Aufhebungsmöglichkeit in der Verfassung erscheint nicht zwingend geboten, kann allerdings der Klarstellung dienen. Die Geschäftsordnung beschreibt das konkrete Verfahren: Damit das Plenum von seinem Kassationsrecht Gebrauch machen kann, müssen die Abgeordneten zunächst über den Beschluss des Europaausschusses informiert werden (durch Bekanntmachung des Präsidenten), um ihnen die Möglichkeit zu geben, das Plenum mit dem Thema zu befassen. Eine Behandlung des Ausschussbeschlusses durch den Landtag scheint nicht zuletzt aus Gründen der Effizienz der parlamentarischen Arbeit nur dann angezeigt, wenn ein entsprechender Antrag vorliegt. Ob insoweit der Antrag eines einzelnen Abgeordneten ausreichen soll oder ein Quorum gefordert wird (eine oder zwei Fraktionen, eine bestimmte Zahl von Abgeordneten), ist eine politische Entscheidung.

Die rechtlichen Wirkungen eines plenareretzenden Beschlusses des Europaausschusses ergeben sich aus dem Parlamentsinformationsgesetz, das zu diesem Zweck nicht geändert werden muss. Wenn der Ausschuss anstelle des Plenums entscheidet, hat dies die rechtliche Qualität eines Landtagsbeschlusses. Das bedeutet für die über den Bundesrat erfolgende Subsidiaritätskontrolle, dass eine plenareretzende Stellungnahme des Ausschusses gem. § 7 Abs. 3 PIG seitens der Landesregierung bei ihrer Entscheidung über ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat zu berücksichtigen ist.⁵

Dabei wird allerdings zugleich deutlich, dass aus rechtlicher Sicht mit der Ermöglichung plenareretzender Beschlüsse des Europaausschusses in Subsidiaritätsfrühwarnangelegenheiten keine weitergehenden Rechtsfolgen gegenüber der bereits nach geltendem Recht bestehenden Möglichkeit zur Abgabe einer „vorläufigen Stellungnahme“ des federführenden Ausschusses entstehen. Denn auch eine solche vorläufige Stellungnahme ist nach § 7 Abs. 3 PIG – Entsprechendes gilt über die Verweisung in § 9 Abs. 8 Satz 8 PIG auch für vorläufige Stellungnahmen zu bestimmten anderen europapolitischen Vorhaben – in gleicher Weise zu berücksichtigen wie eine Stellungnahme des Landtags selbst.

⁵ Im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems ist § 7 PIG vorrangig heranzuziehen, da § 9 PIG über die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union in seinem Absatz 8 nur einen Teilbereich der das Ausschussverfahren durchlaufenden Frühwarnfälle abdecken würde.

III.

Auswirkungen auf andere Fälle plenareretzender Beschlüsse

1. Ausgangspunkt

Beschlüsse von Parlamentsausschüssen mit plenareretzender Wirkung sind in der deutschen Parlamentspraxis kein neues Phänomen, sondern eine etablierte Erscheinung. Beispiele aus dem Schleswig-Holsteinischen Landtag, in denen ein Beschluss eines Ausschusses den Charakter einer abschließenden Entscheidung für das gesamte Parlament erhalten kann, sind:

- Beauftragung des Innen- und Rechtsausschusses, bei Verkehrsdelikten oder Bagatellangelegenheiten eine „Vorentscheidung“ zu treffen. Diese wird als Plenarentscheidung fingiert, wenn hiergegen nicht innerhalb von sieben Tagen Widerspruch erhoben wird (Nr. 4 und 6 der Grundsätze für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten gem. Landtagsbeschluss vom 5. Juni 2012 – Drs. 18/7).
- Bestätigung der Erledigung der Petitionen durch den Petitionsausschuss gem. § 41 Abs. 4 GO-LT.
- Qualifizierte Sperrvermerke, durch die im Haushaltsvollzug die Leistung von Ausgaben oder die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen der vorherigen Zustimmung des Finanzausschusses unterworfen werden (§ 22 LHO).

Die Zulässigkeit einer Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf Ausschüsse – aus umgekehrtem Blickwinkel: die Reichweite eines sog. Plenarvorbehalts – ist grundsätzlich wie auch im Einzelnen umstritten.⁶ Neben einer restriktiven Auffassung, nach der das Parlament seine Kompetenzen nur auf der Grundlage einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Ermächtigung auf Ausschüsse oder andere Untergliederungen übertragen dürfe⁷, werden vielfach inhaltliche Kriterien für die Abgrenzung des Bereichs zulässiger Aufgabenübertragung genannt, etwa die sachliche Notwendigkeit

⁶ Vgl. statt vieler den Überblick über den Meinungsstand bei *Wiefelspütz*, ZParl 43 (2012), 227, 233 ff.

⁷ Diese Auffassung würde großflächig zur Unzulässigkeit etablierter Staatspraxis parlamentsinterner Aufgabenübertragung führen.

und Funktionsgerechtigkeit der Delegation, die politische Bedeutung oder der Grad der Außenwirkung einer Aufgabe, ihre Charakterisierung als Kontrollaufgabe oder gestaltungspolitische Kompetenz, die Wesentlichkeit der Entscheidung etc. Je weniger bedeutsam und je unwesentlicher die übertragene Aufgabe ist, je stärker ihr sachlicher Bezug und ihre fachspezifische Komplexität, je geringer ihre Außenwirkung gegenüber anderen Verfassungsorganen und dem Bürger, je überlegener die Entscheidungskompetenz des Ausschusses gegenüber dem Plenum, desto eher wird eine Übertragung der Entscheidungskompetenz auf einen Ausschuss danach zulässig sein. Nach einer weiteren Auffassung schließlich soll es ausreichen, dass das Plenum noch die Letztverantwortung behält, in dem es die delegierte Angelegenheit jederzeit wieder an sich ziehen kann.

Das Bundesverfassungsgericht hat in zwei Urteilen aus jüngerer Zeit grundlegend Stellung genommen:⁸ Die Parlamente nehmen ihre Repräsentationsfunktion grundsätzlich in ihrer jeweiligen Gesamtheit, durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahr. Wegen der gleichen Mitwirkungsbefugnisse aller Abgeordneten gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sei jeder Abgeordnete berufen, an der Arbeit des Parlaments, seinen Verhandlungen und Entscheidungen teilzunehmen. Soweit Abgeordnete durch die Übertragung von nicht lediglich untergeordneten oder bereits ausreichend klar durch das Plenum vorherbestimmten Entscheidungen auf einen Ausschuss von der Mitwirkung ausgeschlossen werden, sei dies nur zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang, insbesondere der Funktionsfähigkeit des Parlaments, und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig. Wann der durch die Verfassung legitimierte besondere Grund ein solches Gewicht hat, dass er der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann, ist allerdings kaum zu prognostizieren und wirkt auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eher beliebig, wie die gegensätzlichen Entscheidungen zum Sondergremium einerseits (sehr strikte Prüfung) und zur Verfassungsrichterwahl andererseits (großzügiger Prüfungsmaßstab) demonstrieren.

Diese skizzierten Prüfmaßstäbe werden in Schleswig-Holstein durch die ausdrückliche Festlegung einer vorbereitenden Aufgabenstellung der Ausschüsse für die Verhandlungen und Beschlüsse des Plenums im Verfassungstext (Art. 17 Abs. 1 LV) überlagert. Jedenfalls dem Wortlaut nach steht dies plenareretzenden Ausschussbeschlüssen entgegen. Allerdings zeigt der Blick auf die anderen Bundesländer mit einem ver-

⁸ BVerfG 28.02.2012, 2 BvE 8/11 – Sondergremium, BVerfG 19.06.2012, 2 BvC 2/10 – Verfassungsrichterwahl.

gleichbaren Verfassungswortlaut einen durchaus unterschiedlichen und flexiblen Umgang damit: Sachsen-Anhalt und Thüringen eröffnen nämlich in der jeweiligen Landtagsgeschäftsordnung für bestimmte Fälle den Ausschüssen trotz des Verfassungswortlautes die Möglichkeit zur plenareretzenden Entscheidung.⁹ Hinweise auf ein flexibleres Verständnis der Aufgabenbeschreibung der Ausschüsse in Art. 17 Abs. 1 LV lassen sich auch aus der Verfassungsentwicklung in Schleswig-Holstein gewinnen: Die vom Landtag in der 12. Wahlperiode eingesetzte Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform hat u.a. auch das Verhältnis von Plenum und Ausschüssen beraten. Die Kommission hat die Einführung von „beschließenden Ausschüssen“ oder „Fachparlamenten“ zur endgültigen Beschlussfassung über bestimmte Kategorien von Gesetzen abgelehnt und dies damit begründet, dass die Ausschüsse nicht der Gesetzgeber seien und auch nicht in bestimmten Fällen der Gesetzgebung an die Stelle des Plenums treten dürften. Das Plenum müsse der Ort für die politische Auseinandersetzung sein und bleiben.¹⁰ Andererseits hat die Kommission im Zusammenhang mit der parlamentarischen Steuerung und Kontrolle im Haushaltskreislauf die Rolle des Finanzausschusses beim Haushaltsvollzug hervorgehoben und eine intensivere Nutzung der vom Haushaltsrecht vorgesehenen Instrumente, wie etwa des qualifizierten Sperrvermerks, gefordert.¹¹ Dies kann man als Hinweis verstehen, dass die von der Enquete-Kommission empfohlene Beibehaltung der expliziten Aufgabenbeschreibung der Ausschüsse als vorbereitende Organe in der Landesverfassung in erster Linie ein Bekenntnis zur grundsätzlichen Aufgabenverteilung zwischen Plenum und Ausschüssen darstellen soll, nicht aber in jedem Einzelfall abschließende Entscheidungen von Ausschüssen unterbunden werden sollen.¹²

Vor dem dargestellten Hintergrund und angesichts der traditionellen und etablierten Fallgruppen plenareretzender Ausschussentscheidungen in der Praxis des Schleswig-Holsteinischen Landtages verstehen wir die Fragestellung der Arbeitsgruppe, ob bisherige plenareretzende Beschlüsse „verfassungsrechtlich abgesichert werden müssten“, wie folgt:

Gibt es neuere Entwicklungen, die die Zulässigkeit der bisherigen Praxis des Landtages grundlegend in Zweifel ziehen? Würde eine Ergänzung der Landesverfassung um

⁹ § 40 Abs. 3 Satz 3 ff. GO-LT S-A, § 54 b Abs. 3 GO-LT Thür. In Niedersachsen dagegen wird die Regelung in Art. 20 Abs. 1 NdsVerf als bewusste Begrenzung des Handlungsspielraums der Ausschüsse verstanden, vgl. *Lontzek*, in: Epping/Butzer, NdsVerf, Art. 20 Rn 13.

¹⁰ Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform, Drs. 12/180 S. 116.

¹¹ Schlussbericht Drs. 12/180, S. 74.

¹² So auch *Hübner*, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, VerfSH, Art. 17 Rn. 10, dort auch zu plenareretzenden Eilentscheidungen.

eine spezielle Ermächtigungsregelung zugunsten des Europaausschusses im Umkehrschluss durchgreifende rechtliche Bedenken gegen die Praxis anderer Ausschüsse aufwerfen?

2. Einzelne Fallgruppen

a) Immunitätsangelegenheiten

Art. 24 Abs. 2 LV macht die Strafverfolgung eines oder einer Abgeordneten prinzipiell von der „Genehmigung des Landtages“ abhängig. Die zu Beginn einer jeweiligen Wahlperiode zusammen mit der Geschäftsordnung beschlossenen Grundsätze für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten übertragen die Genehmigungsentscheidung unter bestimmten Voraussetzungen und Maßgaben auf den Innen- und Rechtsausschuss des Landtages. Die Beauftragung des Ausschusses, bei Verkehrsdelikten und Bagatelldelikten eine „Vorentscheidung“ über die Genehmigung der Strafverfolgung zu treffen, die – wenn kein Abgeordneter dagegen Widerspruch erhebt – ohne weitere Befassung des Plenums als Entscheidung des gesamten Parlaments gilt, ist eine mit langer Tradition ausgestattete Einrichtung des deutschen Parlamentsrechts, die im Bundestag seit 1951¹³ und auch in mehreren Landtagen langjährig praktiziert wird.¹⁴ Für die beschriebene Praxis sprechen gute Gründe: Ein Antrag auf Aufhebung der Immunität, der im Plenum behandelt wird, weckt zwangsläufig das Aufsehen der Öffentlichkeit und kann bewirken, dass betroffene Abgeordnete aufgrund medialer Belastungen und möglicher Vorverurteilung überhaupt erst in ihrer parlamentarischen Tätigkeit beeinträchtigt werden und darunter die Arbeitsfähigkeit des Parlaments leidet.¹⁵ Substantielle Bedenken gegen diese Aufgabenübertragung an den jeweils zuständigen Ausschuss sind nicht ersichtlich.¹⁶

Auch aus Art. 17 Abs. 1 LV folgt nicht zwingend eine andere Bewertung. Denn wenn der Innen- und Rechtsausschuss des Landtages eine Vorentscheidung trifft, so bereitet er damit zugleich eine – mögliche – Verhandlung des Plenums vor. Die Vorent-

¹³ *Ritzel/Bücker*, Handbuch für die parlamentarische Praxis, § 107 GO-BT Anm. 8.

¹⁴ Neben Schleswig-Holstein bspw. noch in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen. In Rheinland-Pfalz (Art. 94 RhPfVerf) und Thüringen (Art. 55 Abs. 4 ThürVerf) gibt es verfassungsrechtliche Ermächtigungen hierfür.

¹⁵ *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 46 Rn 99.

¹⁶ Soweit im Schrifttum gelegentlich die praktizierten Genehmigungsverfahren der Parlamente als „nicht ganz bedenkenfrei erscheinen“ sollen – s. etwa *Magiera*, in: Sachs, GG, Art. 46 Rn. 20 –, wird dies nicht näher begründet.

scheidung des Ausschusses gilt nämlich nach Nr. 6 Satz 3 der vom Landtag aufgestellten Grundsätze für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten erst dann als Entscheidung des Landtages selbst, wenn nicht innerhalb von sieben Tagen nach Mitteilung über den Beschluss des Ausschusses Widerspruch erhoben wird. Eine Verhandlung im Plenum ist also – wenngleich in der Praxis unüblich – bereits auf Wunsch eines einzigen Abgeordneten möglich, so dass sich die Praxis noch im Rahmen auch des Wortlautes von Art. 17 Abs. 1 LV bewegt.¹⁷ Damit kann auch aus der diskutierten Ergänzung der Verfassung um eine Ermächtigung an den Europaausschuss zu plenareretzenden Beschlüssen kein Argument gegen die Verfahrenspraxis bei Immunitätsangelegenheiten hergeleitet werden, denn dadurch soll eine *Aufgabenübertragung* an den Europaausschuss ermöglicht werden, während nach den Immunitätsgrundsätzen nur eine – zunächst vorläufige – „Vorentscheidung“ in Rede steht. Die Sachverhalte sind zwar ähnlich, letztlich aber nicht vollständig vergleichbar, ein Umkehrschluss zulasten der traditionellen Praxis bei Immunitätsangelegenheiten wäre nicht gerechtfertigt.

b) Entscheidungen im Petitionsverfahren

Nach Art. 19 Abs. 1 LV ist die „Behandlung“ von Bitten und Beschwerden an den Landtag dem hierfür eigens bestellten Petitionsausschuss zugewiesen. Die Landtagsgeschäftsordnung sieht in § 41 Abs. 4 vor, dass der Petitionsausschuss „zur Bestätigung der Erledigung der Petitionen“ dem Landtag quartalsweise Bericht erstattet; die Bestätigung gilt als erteilt, wenn keine Anträge gestellt werden. Wenn danach die „Erledigung“ der Petitionen nicht erst durch Plenarbeschluss erfolgt, sondern bereits zuvor durch den Petitionsausschuss, und das Plenum die bereits erfolgte Erledigung lediglich noch „bestätigt“, so deutet dies darauf hin, dass – auch wenn das Plenum noch von Zeit zu Zeit mit einem Bericht und der Bestätigung befasst wird – in der Sache wie auch nach der rechtlichen Konzeption die Entscheidung über die Petitionen prinzipiell in den Ausschuss vorverlagert worden ist. Dem entspricht auch das Verfahren gegenüber den Petenten, denen am Schluss der Antwort durch den Ausschuss regelmäßig mitgeteilt wird, dass die Beratung der Petition abgeschlossen sei. Dafür spricht schließlich auch die Auffassung, dass – wenn der Landtag die Bestätigung versagt – die Petitionsentscheidung **nachträglich** unwirksam werde.¹⁸

¹⁷ Vgl. auch *Ritzel/Bücker*, Handbuch für die parlamentarische Praxis, § 107 GO-BT Anm. 8 a, die betonen, dass die Entscheidungskompetenz nicht an den Ausschuss delegiert sei, sondern dem Bundestag insgesamt aufgrund des gewählten Verfahrens zugerechnet werde.

¹⁸ So *Caspar*, in: *Caspar/Ewer/Nolte/Waack*, VerFSH, Art. 19 Rn. 48.

Während der Bundestag gem. § 112 Abs. 1 GO-BT an der sonst üblichen Arbeitsteilung einer vorbereitenden Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses und der abschließenden Entscheidung des Plenums jedenfalls der äußeren Form nach noch festhält, ist in den Bundesländern die Entscheidung über die Petitionen regelmäßig durch Verfassung, Gesetz oder Geschäftsordnung zumeist einem speziell gebildeten Petitionsausschuss übertragen, wobei dem Plenum in der Regel ein Kassationsrecht eingeräumt wird.¹⁹ Zur Rechtfertigung hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof bereits im Jahre 1957 ausgeführt, es bedürfe keiner näheren Darlegung, dass in der Gegenwart ein Parlament, das mit einem durchschnittlichen Eingang von mehreren tausend Eingaben und Beschwerden im Jahr zu rechnen habe, seinen wichtigsten Aufgaben entzogen würde, wenn es – auch nach vorbereitender Tätigkeit eines Ausschusses – alle Petitionen selbst prüfen und darüber entscheiden würde. Eine solche Überlastung des Plenums habe der Verfassungsgeber keinesfalls herbeiführen wollen.²⁰ Neben der praktischen Unabweisbarkeit einer Übertragung der Entscheidung auf den Ausschuss lässt sich ergänzend auch noch ein verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt hierfür ausmachen: Indem Art. 19 Abs. 1 LV als Spezialregelung dem Petitionsausschuss die „Behandlung“ der Petitionen überträgt, trifft die Verfassung einen gegenüber der allgemeinen Bestimmung des Art. 17 Abs. 1 LV vorrangige Regelung, die dem Petitionsausschuss nicht nur die Vorbereitung der Verhandlungen und Beschlüsse des Plenums gestattet, sondern auch eine Entscheidung in der Sache. Der Begriff der „Behandlung“ kann nämlich sprachlich durchaus auch im Sinne einer abschließenden Entscheidung über die Petition verstanden werden.

Demnach gibt es weder neue Entwicklungen, die dem praktizierten Verfahren der Petitionsbehandlung im Landtag aus verfassungsrechtlicher Sicht entgegenstehen, noch verstößt dieses Verfahren gegen Art. 17 Abs. 1 LV. Auch eine neue Delegationsermächtigung zugunsten des Europaausschusses in der Verfassung würde diese Beurteilung nicht beeinflussen, da mit Art. 19 LV bereits eine Sonderregelung für die Arbeit des Petitionsausschusses besteht.

¹⁹ Vgl. bspw. Art. 90 a Abs. 1 RhPfVerf, Art. 46 Satz 1 BerlVerf i.V.m. § 4 Abs. 1, 2 Berl Petitionsgesetz, § 91 Abs. 5, 8 NRW GO-LT.

²⁰ BayVerfGH v. 15.05.1957, VerfGHE 10, 20, 26 f.

c) Qualifizierter Sperrvermerk im Haushaltsvollzug

§ 22 Satz 3 der Landeshaushaltsordnung (LHO) erklärt es für zulässig, dass die Leistung von Ausgaben oder die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen der vorherigen Zustimmung (Einwilligung) des Finanzausschusses des Landtages bedarf. Die damit angesprochenen qualifizierten Sperrvermerke werden aus unterschiedlichen Motiven ausgebracht, wie die zeitliche Enge der Haushaltsberatungen, in der erforderliche Details nicht mehr erörtert werden können, das Fehlen tatsächlicher Voraussetzungen (bspw. der zur abschließenden Beurteilung eines Bau- oder Beschaffungsvorhabens notwendigen Verträge und Pläne), das Fehlen rechtlicher Voraussetzungen, eine noch nicht abgeschlossene politische Meinungsbildung oder das parlamentarische Interesse an der Durchsetzung von Budgetauflagen, mit denen bei den Empfängern von Haushaltsmitteln ein bestimmtes Verhalten durchgesetzt werden soll.²¹ Im verfassungsrechtlichen Schrifttum werden Sperrvermerke zugunsten des Haushalts- oder Finanzausschusses überwiegend als zulässig beurteilt, dies jedenfalls dann, wenn sie der Kontrolle des Regierungshandels im Haushaltsvollzug dienen.²² Das Bundesverfassungsgericht sieht in den Sperrvermerken zugunsten des Haushaltsausschusses offenbar einen zulässigen Fall der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen Ausschuss: „In der Staatspraxis haben für den Bereich des Haushalts Entscheidungsbefugnisse des Haushaltsausschusses Anerkennung gefunden [...] So entspricht es der Staatspraxis, dass das Plenum des Deutschen Bundestages zwar den Haushaltsplan und damit den grundsätzlichen Rahmen des Bundeshaushalts, insbesondere die Höhe der einzelnen Etatposten und deren Verwendungszweck, festlegt, die im Grundsatz bewilligten Mittel jedoch in bestimmten Fällen der Freigabe durch den Bundestag bedürfen [...], über die regelmäßig nicht das Plenum, sondern der Haushaltsausschuss entscheidet“.²³

Insgesamt ist festzuhalten, dass die parlamentarische Praxis qualifizierter Sperrvermerke zugunsten des Finanzausschusses auf einem soliden rechtlichen Fundament beruht. Eine etwaige Ergänzung der Landesverfassung um eine Ermächtigung des Europaausschusses zu plenareretzenden Entscheidungen würde der Bewältigung

²¹ Vgl. *Eickenboom*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 44 Rn. 36.

²² Für eine grundsätzliche Zulässigkeit u.a. *Kewenig*, Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung, S. 52 ff.; *Hölscheidt*, Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, S. 96 f.; *Ipsen*, NdsVerf, Art. 20 Rn. 7; *Hopfe*, in: Linck/Jutzi/Hopfe, ThürVerf, Art. 99 Rn. 2.

Differenzierend *Heun*, in: Dreier, GG, Bd. II, Art. 110 Rn. 40; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 92; *Moench/Ruttloff*, GVBl. 2012, 1261, 1267.

²³ BVerfG 28.02.2012, 2 BvE 8/11, Rn. 123.

einer erst in den letzten Jahren mit der Vertiefung der europäischen Integration aufgetretenen neuen Fragestellung dienen, ohne dass daraus im Umkehrschluss auf die Unzulässigkeit einer etablierten Staatspraxis wie der Nutzung qualifizierter Sperrvermerke im Haushaltsvollzug geschlossen werden könnte.

3. Ergebnis

Die vom Ausschuss aufgeworfene Frage, ob bislang praktizierte plenareretzende Beschlussfassungen bei Einführung einer ausdrücklichen Verfassungsregelung für den Europaausschuss ebenfalls im Verfassungstext abgesichert werden müssten, ist nach allem aus Sicht des Wissenschaftlichen Dienstes zu verneinen. In der Begründung eines verfassungsändernden Gesetzes sollte dies ggf. entsprechend klargestellt werden.

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Thomas Schürmann



CDU-LANDTAGSFRAKTION LANDESHAUS 24105 KIEL

An den Vorsitzenden
des Sonderausschusses „Verfassungsreform“
Herrn Landtagspräsident Klaus Schlie, MdL

im Hause

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
CDU-Landtagsfraktion**

Volker Dornquast

Landeshaus · 24105 Kiel
☎ 0431 – 988-1400 / -1467
Fax 0431 – 988-1404
E-Mail: mail@volker-dornquast.de

Kiel, 23.01.2014

Öffentliche Sitzungen des Petitionsausschusses

**Arbeitspapier 062
- intern -**

Sehr geehrter Herr Präsident,

zu der Fragestellung der Ermöglichung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses schlage ich als Diskussionsgrundlage folgende Formulierung aus dem Bremischen Petitionsgesetz vor:

„Die Beratungen des Petitionsausschusses sind in der Regel nicht öffentlich.

Der Ausschuss kann die Öffentlichkeit seiner Beratung beschließen, wenn hierdurch Rechte oder Interessen Dritter nicht gefährdet werden und die Petentin oder der Petent zustimmt. Öffentliche Petitionen werden in der Regel öffentlich beraten. Anhörungen in diesen Angelegenheiten erfolgen regelmäßig in öffentlicher Sitzung.

Die Ausschussmitglieder und alle anderen teilnehmenden Personen sind auch nach Ausscheiden aus dem Petitionsausschuss zur Wahrung der Vertraulichkeit verpflichtet.“

Mit freundlichen Grüßen

gez. Volker Dornquast

Arbeitspapier 063
- intern -

**Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A.
(Harvard)**

Goethe-Universität Frankfurt am Main
Postfach 11 19 32, D-60054 Frankfurt am Main

Fachbereich Rechtswissenschaft
Institut für öffentliches Recht

Telefon +49 (0 69) 7 98 - 3 42 85
Telefax +49 (0 69) 7 98 - 3 45 13
E-Mail Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de
Sekretariat.Sacksofsky@jur.uni-frankfurt.de
www.jura.uni-frankfurt.de/sacksofsky/

23.01.2014

Stellungnahme
für den Sonderausschuss Verfassungsreform des
Schleswig-Holsteinischen Landtags
zu den am 11. Dezember 2013 unterbreiteten Fragen
zur Neugestaltung des Verfahrens der Verfassungsänderung

Mit Schreiben vom 11.12.2013 bin ich gebeten worden, mich zu dem Vorschlag der Abgeordneten des SSW zur Änderung der Vorschriften über das Verfahren der Verfassungsänderung zu äußern. Nach dem Vorschlag soll die Verfassung ab jetzt nur dann geändert werden, wenn sowohl der Landtag die Änderung mit zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließt als auch das Volk zustimmt. Dabei unterscheidet sich die Reihenfolge, in der Landtag und Volk „befragt“ werden, je nachdem, ob der Vorschlag für ein verfassungsänderndes Gesetz aus dem Landtag oder im Wege der Volksinitiative erfolgt.

Verfassungsrechtlich gesehen ist eine solche „doppelte“ Legitimation durch Volksabstimmung und Beschluss des Landtags selbstverständlich möglich, aber nicht zwingend. Solange eine hinreichende demokratische Legitimation gegeben ist, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die freie Wahl, ob er eine Beschlussfassung im

Landtag, eine Beschlussfassung des Landtags kombiniert mit einer Volksabstimmung oder auch nur eine Volksabstimmung vorsieht. Es lässt sich nicht generell sagen, welcher Weg vorzugswürdig ist; alle Wege haben ihre Vor- und Nachteile. Die Entscheidung, welcher Weg gewählt wird, hängt von politischen Wertungen ab, insbesondere von dem Wert, der direkt-demokratischen Elementen beigemessen wird. Dazu erfolgt hier keine weitere Äußerung.

Im Folgenden soll daher nur auf einige Aspekte hingewiesen werden, die die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens betreffen:

1. Die Reihenfolge, in der eine Verfassungsänderung vom Landtag beschlossen und durch Volksabstimmung angenommen wird, ist nicht beliebig. Problematisch ist der vorgeschlagene Weg einer Verfassungsänderung durch Verfassungsinitiative insoweit, als zunächst eine Volksabstimmung durchgeführt werden und danach eine Zustimmung des Landtags erfolgen soll. Bei Volksabstimmungen spricht das Volk direkt, der Souverän ist bei Volksabstimmungen in gewissem Sinne „präsent“. Eine weitere Bestätigung durch den Landtag zu verlangen, ist in diesem Falle – zumindest – sehr zweifelhaft. Wenn das Volk zugestimmt hat, kann – eigentlich – nichts mehr kommen. Man stelle sich vor, die Verfassungsinitiative sei in der Volksabstimmung angenommen worden. Sollte der Landtag dann ablehnen, kann dies erhebliche negative Folgewirkungen auslösen, zur Distanzierung der Bürger vom politischen System beitragen und Politikverdrossenheit erhöhen. Es ist daher auch kein Zufall, dass – soweit ohne vertiefte Recherche ersichtlich – eine „doppelte“ Zustimmung durch Volk und Landtag immer in der Reihenfolge erst Beschlussfassung des Landtags, dann Volksabstimmung erfolgt.
2. Es ist zwar verständlich, dass beim obligatorischen Verfassungsreferendum auf ein Zustimmungsquorum verzichtet wird; sonst wäre die Gefahr, dass Verfassungsänderungen nicht mehr erfolgen können, aus praktischen Gründen zu groß. Dennoch bleibt ein Unbehagen, wenn die Voraussetzungen, die erfüllt werden müssen, bei einfachen Gesetzen höher sind (Mehrheit der abgegebenen Stimmen und Zustimmung durch ein Viertel der Stimmberechtigten) als bei Verfassungsänderungen (nur Mehrheit der abgegebenen Stimmen). Dies mag

sich durch die bei Verfassungsänderungen zusätzlich erforderliche Zustimmung des Landtages mit Zwei-Drittel-Mehrheit zwar erklären und – möglicherweise auch – rechtfertigen lassen. Dennoch bleibt ein Unbehagen zurück, wenn die Verfassungsänderung, die ja eigentlich nur unter strengeren Voraussetzungen erfolgen soll, weniger Zustimmung im Volk benötigt als die Änderung einfacher Gesetze.

Im Ergebnis rate ich daher davon ab, diesen Vorschlag in dieser Form aufzunehmen.

gez. Ute Sacksofsky

**Herausforderungen der digitalen Gesellschaft:
Regelungsbereiche mit möglicher Relevanz für die Reform der Landesverfassung (Auswahl von Themen, insbesondere solche, die ausweislich der Berichte der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ behandelt worden sind)**

**Arbeitspapier 064
- intern -**

1. IT-Kooperation der Verwaltungsträger

- IT-Zusammenarbeit zwischen Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden: Aufnahme einer Bestimmung in die Landesverfassung, auf Grund derer Verwaltungsträger zur gebietskörperschaftsübergreifenden, vergaberechtsfreien Zusammenarbeit ermächtigt werden (vgl. Schliesky, ZSE 2008, 304 (327)).
- Ausgestaltung beispielsweise: Übertragung der Verantwortlichkeit für die Erbringung von IT-Dienstleistungen von den Gemeinden und Gemeindeverbänden auf eine andere Körperschaft des öffentlichen Rechts, beispielsweise einen Zweckverband oder eine gemeinsame Einrichtung des Landes und der Gemeinden (vgl. Die Gemeinde 2013, 295 f.) – vgl. aktuell §§ 2 ff. GkZ.

Möglicher Regelungsort: Art. 45 ff. LV

2. Schulwesen

- Ziel der Vermittlung von Medienkompetenz, Sensibilisierung für Relevanz des Schutzes persönlicher Daten als Bildungsauftrag („digitale Selbstständigkeit“, vgl. Sechster Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/12029, S. 16 ff.).
- Weiterentwicklung der digitalen Bildungsinfrastrukturen, einschließlich Kooperation von Hochschulen (ebd., S. 21 ff.).

Möglicher Regelungsort: Art. 8 LV oder Art. 9 LV

3. Handlungsbereiche und Organisation der Verwaltung

a) Kooperation zwischen Bürger und Verwaltung; „Gute Verwaltung“

- Zugang des Bürgers zu öffentlichen Informationen – Hervorhebung, dass hierzu auch Teilhabe und Zugang zu IT-Infrastrukturen nötig ist (vgl. Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/12290, S. 20-22; vgl. ferner *H. Hill*, DVBl. 2014, 85 (90)).

Möglicher Regelungsort: Art. 45 LV, vgl. auch Umdruck 18/1910, S. 4

- Open Data: Verpflichtung, Informationen öffentlich zugänglich zu machen
 - Bedeutung als Grundlage für pluralistische Strukturen zur Transparenzverbesserung, Teilhabe und Mitwirkung sowie Vermeidung von Korruption
 - Einrichtung zentraler Portale

- Modalitäten der Veröffentlichung: vollständig, primär, zeitnah, barrierefrei, maschinenlesbar, nicht diskriminierend
- Umfang der zu veröffentlichenden Daten?
- Kostenfreiheit?
- Lizenzfreiheit?
- Belange des Datenschutzes?
(vgl. Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/12290, S. 68-73, 103-104, 108-112)

Möglicher Regelungsort: Art. 45 LV

- Zulässigkeit und Ausbau papierloser Kommunikation und Verwaltungsarbeit zur Modernisierung, aber auch für einen orts- und zeitunabhängigen Zugang (vgl. Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/12290, S. 80-86 sowie 89-91 und 104-106 (Judikative)).

Möglicher Regelungsort: Art. 43, 45 LV

- Moderne und offene Kommunikation der Verwaltung mit Bürgern und Unternehmen (Open Government, vgl. Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/12290, S. 20-22).

b) Schutz kritischer digitaler Infrastrukturen

(vgl. Neunter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/12541, S. 29 ff.)

Möglicher Regelungsort: Art. 45 ff. LV

4. Handlungsbereiche und Organisation der Judikative

- Verfassungsrechtliche Dokumentations- und Veröffentlichungspflicht der Gerichte als Widerspruch zu kostenpflichtigem JURIS-Angebot? (Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/12290, S. 86)
- Gewaltenübergreifende IT-Kooperation zwischen Judikative und Exekutive (vgl. Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/12290, S. 90). Sofern nicht einfachgesetzliche oder untergesetzliche Regelungen genügen:

Möglicher Regelungsort: Art. 43 LV

5. Handlungsbereiche und Organisation der Legislative

- Livetranskription öffentlicher Parlamentssitzungen, Barrierefreiheit (Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/12290, S. 101).

Möglicher Regelungsort: Art. 15 LV.

- Digitale Wahlen und Abstimmungen – „Wahlcomputer“ (vgl. Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/12290, S. 47 f.).

6. Stärkung unmittelbarer demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten

- Digitale Volksinitiative (vgl. Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/12290, S. 45 f.)

Möglicher Regelungsort: Art. 41 Abs. 1 LV, derzeit: handschriftliche Unterschrift zur Unterstützung erforderlich

- Verankerung öffentlicher Petitionen (vgl. Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/12290, S., 121 ff.). Weiterführende Fragestellungen: anonyme/pseudonyme Mitwirkung an öffentlichen Petitionen? (ebd., S. 122, 127)

Möglicher Regelungsort: Art. 19 LV

- „E-Partizipation“, insbesondere:
 - Online-Konsultationsverfahren im Vorfeld von Gesetzesinitiativen der Regierung (vgl. Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/12290, S., 102);
 - Einbindung von Partizipationsplattformen in das Gesetzgebungsverfahren.

Möglicher Regelungsort: Art. 37 LV

7. Grundrechte und Staatsziele (Auswahl)

- Förderung von Medienkompetenz, Aufbau und Weiterentwicklung der digitalen Infrastruktur.

Möglicher Regelungsort: Art. 9a LV (vgl. Umdruck 18/2300, S. 2).

- Barrierefreiheit

Möglicher Regelungsort: Präambel, Staatsziel (Inklusion).

- Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme („Grundrechtslücke“, vgl. Fünfter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/8999, S. 24 f., vgl. aber bereits BVerfG NJW 2008, 822 ff.).

Möglicher Regelungsort: Grundrecht (in Ergänzung zu Art. 2a LV, Staatsziel).

- Recht auf Datenschutz für Kinder und Jugendliche im Hinblick auf kinder- und jugendspezifische Kommunikation (ebd., S. 30-32).

Möglicher Regelungsort: Art. 6a Abs. 3 LV

- Meinungsfreiheit im Internet (vgl. Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/12290, S. 22-26, 100, 117-118).
- Grundrecht auf Informationsfreiheit.
- Hinsichtlich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung könnte daran zu denken sein, den weit gefassten grundgesetzlichen Schutzstandard um ein Recht auf Anonymität und Pseudonymität im Internet zu ergänzen (vgl. Fünfter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/8999, S. 28 ff.).
- Netzneutralität (vgl. Vierter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“, des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 17/8536), insbesondere Diskriminierungsfreiheit im Internet (ebd., S. 23 f., 33, 40, 46).

Arbeitspapier 065

Schliesky, Utz: Erfordernis einer Neubestimmung der Privatheit,
in: Hermann Hill/Utz Schliesky (Hrsg.), Die Neu-
bestimmung der Privatheit: E-Volution des Rechts- und
Verwaltungssystems IV, Nomos, Baden-Baden 2014,
S. 9 - 23
ISBN 978-3-8487-0948-9

Arbeitspapier 066

Schliesky, Utz:

Die Aufnahme der IT in das Grundgesetz,
in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)
2008, S. 304 - 329

Arbeitspapier 067

Hill, Hermann: Wandel von Verwaltungskultur und Kompetenzen im digitalen Zeitalter,
in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2014, S. 85 - 93

Mitwirkung der Parlamente an dem Zustandekommen von Staatsverträgen bzw. völkerrechtlichen Verträgen – Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der an die Direktorinnen und Direktoren beim Deutschen Bundestag, beim Bundesrat und den übrigen Landesparlamenten gerichteten Fragen

1. Wie ist die Mitwirkung des Parlaments am Zustandekommen von Staatsverträgen bzw. völkerrechtlichen Verträgen in der Verfassung und im einfachen Recht geregelt?

- Alle Landesverfassungen sehen vor, dass Staatsverträge der Zustimmung des jeweiligen Landesparlaments bedürfen.
- In manchen Ländern bestehen einfachgesetzliche Regelungen ähnlich dem Parlamentsinformationsgesetz (PIG), die Unterrichtungspflichten der jeweiligen Landesregierung über beabsichtigte Staatsverträge, Verhandlungen oder auch die Unterschriftsreife eines Staatsvertrags vorsehen.
- Unterrichtungspflichten sind teilweise auch in Vereinbarungen zwischen dem Landesparlament und der Landesregierung sowie vereinzelt in schlichten Parlamentsbeschlüssen niedergelegt.

2.

a) Erfolgt eine begleitende Mitwirkung des Parlaments an dem Zustandekommen von Staatsverträgen bzw. völkerrechtlichen Verträgen?

b) Werden die Abgeordneten über einzelne Verfahrensschritte (etwa: Aufnahme von Vertragsverhandlungen, wesentliche Fortschritte der Verhandlungen, etc.) von der Regierung informiert?

c) In welcher Form wird das Parlament beteiligt?

- Auch im Hinblick auf die Verhandlungen von Staatsverträgen stehen den Parlamenten allgemeine Instrumente der politischen Kontrolle zu (Frage-, Debatten- und Entschließungsrecht).

- Flankiert werden diese Möglichkeiten durch Unterrichts- und Berichtspflichten, die die jeweilige Regierung gegenüber dem jeweiligen Parlament zu erfüllen hat.
- Die Zeitpunkte der Unterrichtung variieren – Zeitpunkte sind beispielsweise:
 - „Frühzeitig“ bzw. „frühest möglicher Zeitpunkt“
 - „Rechtzeitig“ (im Hinblick auf die im Parlament benötigte Beratungszeit)
 - Vier Wochen vor Unterzeichnung des Staatsvertrages
 - Vor Unterzeichnung des Staatsvertrages
 - Mit Einbringung des Zustimmungsgesetzes
- Darüber hinaus beteiligen die Landesregierungen die jeweiligen Landesparlamente durch Unterrichtung, wenn hierfür ein besonderes politisches Bedürfnis erkannt wird (etwa: Rundfunkstaatsverträge).
- Stellungnahmen der Landtage werden von den Landesregierungen berücksichtigt. Damit ist keine rechtliche Bindung der Landesregierung verbunden.
- Staatsverträge lassen sich nicht ihrem Inhalt nach abstrakt abschichten; dies ist eine Frage des politischen Einzelfalls.

3. Finden im parlamentarischen Verfahren (Plenum/Ausschüsse) geäußerte Anregungen oder Bedenken bei den Verhandlungen über Inhalt und Zustandekommen von Staatsverträgen bzw. völkerrechtlichen Verträgen Berücksichtigung seitens der Regierung?

- Zentrale Forderungen, die im Laufe der Vertragsverhandlungen aus dem Parlament an die Regierung herangetragen werden, fließen mitunter durchaus in die Verhandlungsposition der jeweiligen Regierung ein.
- Hinweise und Empfehlungen, die an die Regierungen durch die jeweiligen Parlamente herangetragen werden, sind jedoch durchweg nicht rechtsverbindlich. Es ist, so wurde mehrfach geäußert, davon auszugehen, dass diese Hinweise und Empfehlungen dennoch in den politischen Abwägungsprozess der Regierung einfließt.
- Es wurde kein Bedarf geäußert, dies in Richtung einer rechtsverbindlichen Beteiligung am Zustandekommen von Staatsverträgen zu verändern.

Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover
Juristische Fakultät
Königsworther Platz 1, 30167 Hannover

Arbeitspapier 069
- intern -

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb.
Sozialrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht
und Verwaltungswissenschaft

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

Sekretariat: Frau Anette Müller

Tel. +49 511 762 8225 / 8226

Fax +49 511 762 8228

Mail: brosius-gersdorf@jura.uni-hannover.de

24. Januar 2014

Stellungnahme für den Sonderausschuss Verfassungsreform zu den Formulierungsvorschlägen des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung (Umdruck 18/2213)

Der Sonderausschuss Verfassungsreform hat mich mit Schreiben vom 20. Dezember 2013 um eine kurze Einschätzung zu der Frage gebeten, welche Konsequenzen, insbesondere Verpflichtungen, sich für den Gesetzgeber aus den Formulierungsvorschlägen des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung zur Aufnahme des Gedankens der Inklusion in die Landesverfassung ergeben würden.

I. Formulierungsvorschläge des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung

Der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung hat unter dem 17. Dezember 2013 zwei Formulierungsvorschläge zur Aufnahme des Gedankens der Inklusion in die Verfassung unterbreitet (Umdruck 18/2213). Der *erste* Vorschlag sieht die Aufnahme des Passus »in dem Willen, die kulturelle, sprachliche **und menschliche Vielfalt** in unserem Land zu bewahren« in eine Präambel der Landesverfassung vor. Der *zweite* Vorschlag zielt auf die Aufnahme einer Staatszielbestimmung in die Landesverfassung mit dem Text: »Förderung von Menschen mit Behinderung. Das Land setzt sich für eine gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderung ein«.

II. Würdigung der Formulierungsvorschläge

1. Formulierungsvorschlag Präambel

Die Präambel ist Bestandteil der Verfassung und daher rechtlich bindend¹. Bei der Auslegung der Verfassung und des einfachen Landesrechts ist sie zu beachten. Die Formulierung »in dem Willen, ... zu bewahren« lässt sich normativ sogar als Staatszielbestimmung deuten². Allerdings ist der in Bezug genommene Begriff »menschliche Vielfalt« so vage, dass daraus konkret ableitbare Verpflichtungen des Gesetzgebers schwer vorstellbar sind. Die allgemein gehaltene Formulierung belässt den Staatsorganen einen weiten Spielraum bei der Wahl der Maßnahmen zur Bewahrung der menschlichen Vielfalt.

Unabhängig davon erscheint die Verwendung des Zielbegriffes »menschliche Vielfalt« nicht sinnvoll, weil er den Inklusionsgedanken unzureichend zum Ausdruck bringt. Da die Verpflichtung zur Inklusion maßgeblich auf das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung vom 13. Dezember 2006 (UN-BRK) zurückgeht³, sollte begrifflich an die UN-BRK angeknüpft und der Bezug zu »Menschen mit Behinderung« hergestellt werden. Der Verweis auf die »menschliche Vielfalt« reicht hierüber weit hinaus und bringt ein deutlich weitergehendes (wenngleich vage bleibendes) Diversity-Konzept zum Ausdruck. In diesem Sinne formuliert auch Art. 3 lit. d) UN-BRK, wonach zu den Grundsätzen des Übereinkommens die Akzeptanz der Menschen mit Behinderung »als Teil der menschlichen Vielfalt« gehört. Im Übrigen würde bei dieser Formulierung die Bezugnahme in demselben Satz der Präambel auf die »sprachliche und kulturelle Vielfalt« überflüssig, weil ein Teil der menschlichen Vielfalt ist.

Wenig ratsam erscheint zudem, von dem Willen zur *Bewahrung* der menschlichen Vielfalt zu sprechen. Menschliche Vielfalt ist ein Faktum, das weder bewahrt werden muss noch kann. Dementsprechend bekennt sich auch die UN-BRK nicht zur Bewahrung, sondern zur Akzeptanz der menschlichen Vielfalt (s. Art. 3 lit. d) UN-BRK).

Ich rate daher davon ab, die Formulierung in der vorgeschlagenen Form in eine Präambel der Landesverfassung aufzunehmen.

¹ Bezogen auf das Grundgesetz statt vieler BVerfGE 5m 85 (127); 36, 1 (Ls. 4 und 5); Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Präambel Rn. 23 ff. m.w.Nw.

² Vgl. mit vergleichbarem Beispielen Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Präambel Rn. 43 m.w.Nw.

³ Die UN-BRK ist in Deutschland zum 26. 3. 2009 in Kraft getreten, BGBl. II/2008, S. 1419.

Eine dem Formulierungsvorschlag vergleichbare Bestimmung findet sich im Übrigen in keiner anderen Landesverfassung.

2. Formulierungsvorschlag Staatszielbestimmung

Der zweite Formulierungsvorschlag des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung (»Das Land setzt sich für eine gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderung ein«) ist auf die Aufnahme einer Aufgabennorm für das Land gerichtet. Mit der Wendung »das Land« sind sämtliche drei Staatsgewalten, also der Gesetzgeber, die Verwaltung und die Gerichte angesprochen. Seinem rechtlichen Gehalt nach ist der Vorschlag als Staatszielbestimmung zu qualifizieren. Eine entsprechende Staatszielbestimmung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderung enthalten die Verfassungen der Länder Bayern⁴, Sachsen⁵, Thüringen⁶, Mecklenburg-Vorpommern⁷ und Sachsen-Anhalt⁸.

Als Staatszielbestimmung verpflichtet der Vorschlag die Staatsorgane dazu, aktiv auf eine gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderung hinzuwirken. Konkrete Ansprüche im Sinne bestimmter Leistungen werden aber nicht begründet. Während das „Ob“ der Verfolgung des Staatsziels dem Land verbindlich aufgegeben wird, liegt die Wahl der Mittel grundsätzlich in seinem Ermessen⁹. Verpflichtungen, die über die im Landesbehindertengleichstellungsgesetz geregelten Pflichten hinausgehen, sind kaum vorstellbar.

Inhaltlich zielt der Vorschlag auf die Verwirklichung einer „gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe“. Die Formulierung »gleichberechtigte Teilhabe« entspricht den Wendungen in § 1 SGB IX sowie § 1 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG). Art. 3 UN-BRK spricht weitergehend von »volle(r) und wirksame(r) Teilhabe«.

Es fehlt allerdings in dem Formulierungsvorschlag des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung eine Aussage, worauf sich die Teilhabe von Menschen mit Behinderung beziehen soll. Denkbar und in einschlägigen Normwerken gängig ist zum Beispiel die Teilhabe »am Leben in der Gesellschaft« (§ 1 SGB IX, § 1 BGG, § 1 BGG), die Teilhabe »an der Gesellschaft« (Präambel lit. e], Art. 1 Satz 2, Art. 3 lit. c] UN-BRK) oder die Teilhabe »an der Gemeinschaft« (Art. 19 UN-BRK). Es wird daher vorgeschlagen, die Formulierung wie folgt zu ändern:

⁴ Art. 118a Verfassung des Freistaates Bayern.

⁵ Art. 7 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen.

⁶ Art. 2 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Thüringen.

⁷ Art. 17a Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

⁸ Art. 38 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt.

⁹ Vgl. *Murswiek*, NVwZ 1996, 222 (223).

»Das Land setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ein.«

gez. Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

Arbeitspapier 070

Schliesky, Utz: Art. 91c GG als archimedischer Punkt staatlicher Informationsverarbeitung und Wissensgenerierung im Bundesstaat,
in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)
2013, S. 281 - 309

In den Beratungen auf der 8. Arbeitsgruppensitzung am 27.01. zu Top 3 a „Gemeinsame Einrichtungen und Grundlagenstaatsverträge“ hat es noch keine Einigkeit zu möglichen Formulierungen gegeben. Vor dem Hintergrund der in der Arbeitsgruppensitzung gemachten Ausführungen schlägt der SSW folgende Formulierung (angelehnt an die Hamburger Verfassung) vor:

**Arbeitspapier
071
- intern -**

Ursprungsvorschlag CDU

Art. 49 b – Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften

- (1) Das Land kann zur Erfüllung seiner Aufgaben mit dem Bund und anderen Ländern zusammenwirken und zu diesem Zweck gemeinsame Einrichtungen schaffen.
- (2) Zur Erleichterung der Zusammenarbeit kann die Landesregierung Vereinbarungen über die Grundlagen der Zusammenarbeit in einer unbestimmten Vielzahl von Fällen (Grundlagenstaatsvertrag) abschließen. Derartige Vereinbarungen bedürfen der Zustimmung des Landtages und der Volksvertretungen der anderen beteiligten Partner; sie müssen die verfassungsmäßigen Rechte des Landtages wahren und Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Landtages enthalten.

Formulierungsvorschlag SSW

Art. 49 b – Staatsverträge, Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Ländern

- (1) Das Land kann zur Erfüllung seiner Aufgaben mit dem Bund und anderen Ländern zusammenwirken und zu diesem Zweck gemeinsame Einrichtungen schaffen.
- (2) Durch Staatsvertrag kann die Landesregierung Vereinbarungen über die Grundlagen der Zusammenarbeit und zu gemeinsamen Angelegenheiten mit dem Bund sowie anderen Ländern abschließen.
Weiter können Einrichtungen geschaffen werden, die dem Land und dem Bund oder anderen Ländern gemeinsam sind. Ebenso kann das Land sich an solchen Einrichtungen beteiligen.
Derartige Vereinbarungen bedürfen der Zustimmung des Landtages. Sie müssen die verfassungsmäßigen Rechte des Landtages wahren und Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Landtages, insbesondere bei der Schaffung von gemeinsamen Einrichtungen, enthalten.



Piratenfraktion • Postfach 7121 • 24171 Kiel

Vorsitzender des Sonderausschusses
Verfassungsreform

Piratenfraktion im
Schleswig-Holsteinischen Landtag

Patrick Breyer
Mitglied des Landtages
Tel.: 04 31 – 988 1638

Geschäftsstelle:
Tel.: 04 31 – 9 88 1337
Fax: 04 31 – 988 1602

Besucheradresse:
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Postadresse:
Postfach 7121
24171 Kiel

Email: fraktion@piratenpartei-sh.de

**Arbeitspapier 072
- intern -**

30.01.2014

Vorschlag zu „Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zur Beratung im Rahmen der „Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“ schlägt die Piratenfraktion die Aufnahme folgender Bestimmungen in die Verfassung vor:

„Artikel 9a Teilhabe an der Informationsgesellschaft

(1) Zur Teilhabe aller an allgemein verfügbaren Informationen und am Nutzen der Informations- und Kommunikationstechnik fördert das Land den Erwerb der erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten sowie den Aufbau einer geeigneten Infrastruktur.

(2) Informationen aus dem öffentlichen Bereich sollen allen zugänglich gemacht werden, soweit nicht schützenswerte Interessen Dritter oder das Wohl der Allgemeinheit entgegen stehen.“

Begründung:

Die Vorschrift entspricht der Beschlussempfehlung des Sonderausschusses Verfassungsreform aus dem Jahr 1998



(Drs. 14/1245). Abweichend davon soll die Stellung des Datenschutzbeauftragten in einer gesonderten Vorschrift geregelt werden.

„Artikel 25a [Datenschutzaufsicht]/[Aufsicht über Datenschutz und Informationszugang]

(1) Zur Wahrung des Rechts auf Selbstbestimmung über Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten (Recht auf informationelle Selbstbestimmung) [sowie des Rechts auf freien Zugang zu Informationen] wählt der Landtag eine Landesbeauftragte oder einen Landesbeauftragten für Datenschutz [und Informationsfreiheit].

(2) Die oder der Landesdatenschutzbeauftragte ist in der Ausübung des Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

(3) Jede Person kann sich an die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten wenden mit der Behauptung, bei der Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe ihrer personenbezogenen Daten in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung [oder in ihrem Recht auf freien Zugang zu Informationen] verletzt zu sein.

(4) Das Nähere regelt das Gesetz.“

Begründung:

Eine Verankerung des Landesdatenschutzbeauftragten in die Landesverfassung bietet sich nicht nur wegen der zunehmenden Herausforderungen der Informationsgesellschaft für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung an, sondern auch um die europarechtlich geforderte „völlige Unabhängigkeit“ des Datenschutzbeauftragten bei der Kontrolle nicht-öffentlicher Stellen (Art. 28 Richtlinie 95/46/EG) verfassungsrechtlich zu legitimieren und zu garantieren. Teilweise wird eine verfassungsrechtliche Ermächtigung sogar als zwingende Voraussetzung einer Freistellung von der Aufsicht der Landesregierung angesehen (so LReg, Drs. 14/1933, 5). In den Landesverfassungen von Brandenburg (Art. 74), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 37), Nordrhein-Westfalen (Art. 77a) und Sachsen-Anhalt (Art. 63) sind entsprechende Bestimmungen bereits enthalten.

Als Variante vorgeschlagen wird, auch die Funktion des Beauftragten als Beschwerdestelle im Bereich des Informationszugangs (§ 13 IZG) verfassungsrechtlich zu verankern.



Entsprechend den meisten der genannten Länder soll die Regelung über den Datenschutzbeauftragten als letzte Verfassungsbestimmung betreffend den Landtag, also als Artikel 25a, in die Landesverfassung aufgenommen werden, weil die Wahl des Datenschutzbeauftragten durch den Landtag erfolgt.

Absatz 1 regelt die Aufgabe des Landesdatenschutzbeauftragten entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Danach dient die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter dem effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (BVerfGE 65, 1, 46). Dieses Recht gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (BVerfG a.a.O., Ls. 1). Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gilt in Schleswig-Holstein gemäß Artikel 2a der Landesverfassung in Verbindung mit den Artikeln 2 und 1 des Grundgesetzes. Die in Absatz 1 umschriebene Aufgabe des Beauftragten wird nicht auf die Beaufsichtigung der öffentlich-rechtlichen Datenverarbeitung beschränkt, sondern umfasst auch die Kontrolle der Datenverarbeitung durch private Stellen. Die nähere Regelung von Aufgabe und Wahlverfahren soll dem Gesetz vorbehalten bleiben, um die Landesverfassung nicht zu überfrachten.

Die Absätze 2-4 entsprechen im Wesentlichen Artikel 37 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommerns mit Ausnahme einer Detailregelung über die Anrufung des Beauftragten, die der gesetzlichen Ausgestaltung vorbehalten bleiben soll.

Mit freundlichen Grüßen

Patrick Breyer
Mitglied des Landtages



Piratenfraktion • Postfach 7121 • 24171 Kiel

Vorsitzender des Sonderausschusses
Verfassungsreform

Piratenfraktion im
Schleswig-Holsteinischen Landtag

Patrick Breyer
Mitglied des Landtages
Tel.: 04 31 – 988 1638

Geschäftsstelle:
Tel.: 04 31 – 9 88 1337
Fax: 04 31 – 988 1602

Besucheradresse:
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Postadresse:
Postfach 7121
24171 Kiel

Email: fraktion@piratenpartei-sh.de

**Arbeitspapier 073
- intern -**

30.01.2014

Vorschlag zu „Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“ – Elektronische Verkündung von Gesetzen

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zur Beratung im Rahmen der „Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“ schlage ich folgende Verfassungsänderung vor:

Dem Artikel 39 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Nach Maßgabe eines Gesetzes können die Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen und deren Verkündung in elektronischer Form vorgenommen werden.“

Begründung:

Die Änderung schafft die Möglichkeit der Verkündung von Gesetzen in elektronischer Form. Die Verkündung von Gesetzen muss gemäß Art. 39 Abs. 1 LV im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Schleswig-Holstein erfolgen. Gleiches gilt für Rechtsverordnungen, soweit hierfür keine abweichenden gesetzlichen Regelungen bestehen. Die Verkündung schließt das Normgebungsverfahren ab und ist Voraussetzung für die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften. Sie fingiert die Kenntnisnahme des verkündeten Recht durch alle



Rechtsbetroffenen.

Die Legitimation der Fiktion liegt darin, dass aufgrund des Vorhaltens des Gesetz- und Verordnungsblattes an für den Bürger zugänglichen Orten (z.B. Bibliotheken) eine Kenntnisnahme grundsätzlich immer möglich ist. Ein eigenes Abonnement des Bürgers ist zwar nicht ausgeschlossen, aber in der Planung und Konzeption weder vorgesehen noch in der Praxis in relevantem Maße anzutreffen. Die tatsächliche Reichweite der Verkündung ist daher erheblich eingeschränkt. Durch die Verwendung elektronischer Kommunikationsmittel ist eine deutliche Verbesserung der Reichweite möglich und damit einer Stärkung der Legitimation.

Dem steht derzeit Art. 39 Abs. 1 LV entgegen, der nach allgemeiner Auffassung eine Verkündung nur in gedruckter Form zulässt. Die Verfassungsänderung schafft daher die Möglichkeit einer elektronischen Verkündung.

Das E-Government-Gesetz ermöglicht bereits bei auf Bundesrecht beruhenden Bekanntmachungs- und Verkündungspflichten die elektronische Umsetzung. Zwar entsteht hieraus kein Zwang, jedoch durchaus eine Erwartung an die Länder eine weitergehende Nutzung der elektronischen Kommunikation in diesem Bereich zu forcieren. Um nicht in Erfüllung dieser Erwartung eine Zersplitterung der Bekanntmachungs- und Verkündungsplattformen zu betreiben, sollte auch die Verkündung von Landesrecht elektronisch ermöglicht werden.

Mit freundlichen Grüßen

Patrick Breyer

Mitglied des Landtages

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sonderausschuss Verfassungsreform**

**Klaus Schlie
Vorsitzender**

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die
Mitglieder des Sonderausschusses
Verfassungsreform

- im Hause -

Mein Zeichen: L 207

**Bearbeiter:
Dr. Marcus Hahn-Lorber**

**Telefon (0431) 988-1584
Telefax (0431) 988-1250
Verfassungsreform@landtag.ltsh.de**

3. Februar 2014

**Arbeitspapier 074
- intern -**

Vorschläge für verfassungsrechtliche Normierungen der „digitalen Gesellschaft“

Sehr geehrte Mitglieder des Sonderausschusses Verfassungsreform,

nachfolgend übersende ich Ihnen Formulierungsvorschläge für verfassungsrechtliche Normierungen der „digitalen Gesellschaft“:

Art. X

Digitale Infrastrukturen und Zugang

- (1) Das Land sichert im Rahmen seiner Kompetenzen den Aufbau, die Weiterentwicklung und den Schutz digitaler Infrastrukturen sowie die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an diesen.
- (2) Das Land gewährleistet einen persönlichen, schriftlichen und elektronischen Zugang zu seinen Behörden und Gerichten. Niemand darf wegen der Art des Zugangs benachteiligt werden.

(3) Die Behörden des Landes [, der Gemeinden und Gemeindeverbände] stellen amtliche Informationen öffentlich zur Verfügung. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Art. Y

Privatsphäre

Das Land gewährleistet im Rahmen seiner Kompetenzen den Schutz der [digitalen] Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger.

Art. Z

Verwaltungsverband

Das Land und die Kommunen können zur Erledigung ihnen obliegender öffentlicher Aufgaben oder von Teilen dieser Aufgaben [im IT-Bereich] einen Verwaltungsverband gründen. Der Verwaltungsverband ist Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit. Die Gründung erfolgt durch öffentlich-rechtlichen Vertrag der Beteiligten. Die Verantwortlichkeit der beteiligten Gebietskörperschaften für ihre öffentlichen Aufgaben bleibt unberührt. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Mit freundlichem Gruß

gez. Klaus Schlie

Formulierungsvorschläge Staatsziel Inklusion / Menschen mit Behinderung

**Behindertenbeauftragter des Landes
Schleswig-Holstein**

Prof. Dr. Brosius-Gersdorf

SSW

**Arbeitspapier 075
- intern -**

Förderung von Menschen mit Behinderung
Das Land setzt sich für eine gleichberechtigte
und selbstbestimmte Teilhabe von Menschen
mit Behinderung ein.

Das Land setzt sich für die Selbstbestimmung
von Menschen mit Behinderung und ihre
gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der
Gesellschaft ein.

Artikel 5 b (neu)

**Schutz und Teilhabe von Menschen mit
Behinderung**

Das Land schützt die Rechte von Menschen mit
Behinderung und setzt sich für deren
gleichberechtigte und selbstbestimmte
gesellschaftliche Teilhabe ein.

Staatszielbestimmungen in Landesverfassungen mit Bezug auf Menschen mit Behinderungen

Bayern	Berlin	Bremen	Mecklenburg-Vorpommern	Rheinland-Pfalz
<p>Art. 118a</p> <p>Menschen mit Behinderungen dürfen nicht benachteiligt werden. Der Staat setzt sich für gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung ein.</p>	<p>Artikel 11</p> <p>Menschen mit Behinderungen dürfen nicht benachteiligt werden. Das Land ist verpflichtet, für die gleichwertigen Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen.</p> <p>Artikel 22</p> <p>(1) Das Land ist verpflichtet, im Rahmen seiner Kräfte die soziale Sicherung zu verwirklichen. Soziale Sicherung soll eine menschenwürdige und eigenverantwortliche Lebensgestaltung ermöglichen.</p> <p>(2) Die Errichtung und Unterhaltung von Einrichtungen für die Beratung, Betreuung und Pflege im Alter, bei Krankheit, Behinderung, Invalidität und Pflegebedürftigkeit sowie für andere soziale und karitative Zwecke sind staatlich zu fördern, unabhängig von ihrer Trägerschaft.</p>	<p>Artikel 2</p> <p>Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Menschen mit Behinderungen stehen unter dem besonderen Schutz des Staates. Der Staat fördert ihre gleichwertige Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.</p>	<p>Artikel 17a</p> <p>(Schutz von alten Menschen und Menschen mit Behinderung)</p> <p>Land, Gemeinden und Kreise gewähren alten Menschen und Menschen mit Behinderung besonderen Schutz. Soziale Hilfe und Fürsorge sowie staatliche und kommunale Maßnahmen dienen dem Ziel, das Leben gleichberechtigt und eigenverantwortlich zu gestalten.</p>	<p>Artikel 64</p> <p>Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände schützen behinderte Menschen vor Benachteiligung und wirken auf ihre Integration und die Gleichwertigkeit ihrer Lebensbedingungen hin.</p>

Brandenburg	Sachsen	Sachsen-Anhalt		
<p>Artikel 12</p> <p>(...) Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, für die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderungen zu sorgen.</p> <p>Artikel 35 (Sport)</p> <p>Sport ist ein förderungswürdiger Teil des Lebens. Die Sportförderung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände ist auf ein ausgewogenes und bedarfsgerechtes Verhältnis von Breitensport und Spitzensport gerichtet. Sie soll die besonderen Bedürfnisse von Schülern, Studenten, Senioren und Menschen mit Behinderungen berücksichtigen.</p> <p>Artikel 45 (Soziale Sicherung)</p> <p>(1) Das Land ist verpflichtet, im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherung bei Krankheit, Unfall, Invalidität, Behinderung, Pflegebedürftigkeit und im Alter zu sorgen. Soziale Sicherung soll eine menschenwürdige und eigenverantwortliche Lebensgestaltung ermöglichen.</p>	<p>Artikel 7 (Menschenwürdiges Dasein als Staatsziel)</p> <p>(1) Das Land erkennt das Recht eines jeden Menschen auf ein menschenwürdiges Dasein, insbesondere auf Arbeit, auf angemessenen Wohnraum, auf angemessenen Lebensunterhalt, auf soziale Sicherung und auf Bildung, als Staatsziel an.</p> <p>(2) Das Land bekennt sich zur Verpflichtung der Gemeinschaft, alte und behinderte Menschen zu unterstützen und auf die Gleichwertigkeit ihrer Lebensbedingungen hinzuwirken.</p>	<p>Artikel 38 Ältere Menschen, Menschen mit Behinderung</p> <p>Ältere Menschen und Menschen mit Behinderung stehen unter dem besonderen Schutz des Landes. Das Land fördert ihre gleichwertige Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft.</p>		

In den Beratungen auf der 9. Arbeitsgruppensitzung am 03.02. zu Top 1 d „Staatsziel Wirtschaft“ hat die Diskussion ergeben, den Aspekt der „Förderung“ nicht aufzunehmen. Angeregt wurde, „Soziale Marktwirtschaft“ und „Daseinsvorsorge“ aufzugreifen. Vor dem Hintergrund der in der Sitzung gemachten Ausführungen schlägt der SSW deswegen folgende Formulierung (angelehnt an die Rheinland-Pfälzische Landesverfassung) vor:

Ursprungsvorschlag CDU

**Arbeitspapier 076
- intern -**

Art. X – Wirtschaft

- (1) Die selbstständigen Betriebe der Landwirtschaft, der Industrie, des Gewerbes, Handwerks und Handels sind in der Erfüllung ihrer volkswirtschaftlichen Aufgabe mit geeigneten Mitteln zu fördern, insbesondere auch mit dem Ziel, ausreichend Arbeitsplätze für die Menschen im Land vorzuhalten.
- (2) Das System der genossenschaftlichen Selbsthilfe steht unter dem Schutz des Staates.

Formulierungsvorschlag SSW

Art. X – Wirtschaft und Arbeit

- (1) Das Land [Schleswig-Holstein] bekennt sich zur sozialen Marktwirtschaft. Insbesondere sind die selbstständigen Betriebe in der Erfüllung ihrer volkswirtschaftlichen Aufgabe und die Arbeitskraft als persönliche Leistung und grundlegender Wirtschaftsfaktor zu schützen.
- (2) Das System der genossenschaftlichen Selbsthilfe steht unter dem Schutz des Staates.
- (3) Das Land [Schleswig-Holstein] gewährleistet im Rahmen seiner Kompetenzen den Erhalt und die Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge.

Arbeitspapier 077

Sommermann, Karl-Peter: „Staatszwecke“, „Staatsziele“,
in: Werner Heun, Martin Honecker, Martin Morlok,
Joachim Wieland (Hrsg.), Evangelisches
Staatslexikon, Neuausgabe, Kohlhammer,
Stuttgart 2006, S. 2347 - 2356,
ISBN: 978-3-17-018416-9

Arbeitspapier 078

Sommermann, Karl-Peter: Die Diskussion über die Normierung von Staatszielen,
in: Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und
Verfassungsgeschichte (Der Staat) 32 (1993),
S. 430 - 447

Arbeitspapier 079

Bloch, Dennis,
Brüning, Christoph,
Pfannkuch, Benjamin:

Verfassungsreform in Schleswig-Holstein
- Kooperation norddeutscher Länder statt Nordstaat
in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutsch-
land (NordÖR) 2014, S. 101 - 109

Arbeitspapier 080 - intern -

In den Beratungen auf der 9. Arbeitsgruppensitzung am 03.02.2014 zu Top 1 b „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ wurde darauf verwiesen, dass Art. 7 der Landesverfassung die entsprechende Staatszielformulierung bereits in Teilen widerspiegelt. In vorhergehenden Sitzungen war das Thema im Zusammenhang mit dem Thema „Nachhaltigkeit“ (inklusive Generationengerechtigkeit) diskutiert worden. Dazu liegen dem Ausschuss verschiedene Staatsziel- und Präambelformulierungen vor (AP022, AP024, AP033), die zuletzt am 03.02.2014 diskutiert wurden. Dabei stellt sich im Kern die Frage des Stellenwerts von Nachhaltigkeit in der Landesverfassung, und es wurde abgewogen, ob angesichts des normativen Gehalts eher eine Staatsziel- oder eine Präambelformulierung vorzugswürdig sei. Nach Auffassung des SSW könnte eine „übergreifende“ Staatszielformulierung am besten in den Art. 1 der LV eingefügt werden. Vor dem Hintergrund der in der Sitzung am 03.02.2014 gemachten Ausführungen unterbreitet der SSW im Folgenden zwei Staatsziel-Formulierungen, die sich an den schon in der Arbeitsgruppe beratenen Präambelformulierungen orientieren:

► **Formulierungsvorschläge der Landtagsverwaltung (AP033) - Nachhaltigkeit / Generationengerechtigkeit hier: Formulierungsvorschläge zur Ergänzung des Entwurfstextes einer Präambel**

„...“

im Bewusstsein der eigenen Geschichte **und der Verantwortung für gegenwärtige wie künftige Generationen,**

...“

oder

„...“

bestrebt, durch nachhaltiges Handeln die Interessen gegenwärtiger wie künftiger Generationen zu schützen,

...“

► **Formulierungsvorschläge des SSW – Staatsziel Nachhaltigkeit** (Ergänzungen im Fettdruck)

Vorschlag 1:

Artikel 1

Bundesland Schleswig-Holstein

Das Land Schleswig-Holstein ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland **und der Verantwortung für gegenwärtige wie künftige Generationen verpflichtet.**

Vorschlag 2:

Artikel 1

<p>(1) Das Land Schleswig-Holstein ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland.</p>
--

Bundesland Schleswig-Holstein

(2) Schleswig-Holstein ist bestrebt, durch nachhaltiges Handeln die Interessen gegenwärtiger wie künftiger Generationen zu schützen.

Arbeitspapier 081
- intern -

Zum „Staatsziel Wirtschaft“

1. Das **Bekanntnis zur „sozialen Marktwirtschaft“**, das im SSW-Vorschlag eines Artikels X (Arbeitspapier 076) an den Anfang gestellt ist, drückt den Willen zur Kontinuität der seit den ersten Jahren der Bundesrepublik Deutschland praktizierten Wirtschaftspolitik aus, zu der insbesondere die Bekämpfung von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen gehört, aber auch der Ausbau der sozialen Sicherungssysteme, die in Zeiten wirtschaftlicher Krise den sozialen Frieden sichern sollen. Diese Politik ist inzwischen überlagert und teilweise verdrängt durch den Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts mit seiner besonderen Betonung der wirtschaftlichen Freiheiten und der vielfältigen Ansätze des Wettbewerbsschutzes.

In der Diskussion wird seit einer der ersten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, der Investitionshilfe-Entscheidung aus dem Jahre 1954, die dort gebrauchte Formel zitiert, das Grundgesetz sei „*wirtschaftspolitisch neutral*“ (BVerfGE 4, 7 [17 f.]). Die durch diese „Neutralität“ begründete Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers (auch des Bundes) war aber von Anfang an *eingeschränkt* durch „die in den Einzelgrundrechten garantierten individuellen Freiheiten, ohne die nach der Konzeption des Grundgesetzes ein Leben in menschlicher Würde nicht möglich ist“ (BVerfGE 50, 290 [338] – Mitbestimmungsurteil).

Daher stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten zur Beeinflussung der Wirtschaftsentwicklung den Ländern noch verblieben sind. Das generelle Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft bedeutet unter diesen Umständen, eine solche Beeinflussung zumindest zu versuchen, ohne aber zu erklären, welche Mittel dazu geeignet und angemessen sind. Wünschenswert wäre eine konkretere Aussage.

2. Der Entwurf eines Staatsziels „**Wirtschaft und Arbeit**“, den die Abgeordneten des SSW vorgelegt haben, knüpft im Übrigen teilweise an den CDU-Entwurf an (Arbeitspapier 024) und nimmt damit auch Formulierungen aus älteren Landesverfassungen auf (vgl. Umdruck 18/1697). So wird der Schutz der selbständigen Betriebe bzw. des Mittelstandes (z.T. „vor Überlastung und Aufsaugung“) in den Verfassungen von sechs Ländern gefordert, und „das Genossenschaftswesen“ oder „die genossenschaftliche Selbsthilfe“ soll ausgebaut oder gefördert werden (in Rheinland-Pfalz sogar beides nebeneinander). In den meisten der erwähnten Staatszielnormen ist – i.d.R. neben dem „Schutz“ – auch die „Förderung“ des Mittelstandes erwähnt.

Die Hamburger Verfassung nennt demgegenüber nur die genossenschaftliche Selbsthilfe, und zwar neben der „Freiheit des Wettbewerbs“ als Mittel zu dem Ziel, „ihre“ (also die Hamburger) Wirtschaft „durch Förderung und Lenkung“ zur Erfüllung ihrer Aufgaben (im Kern: Frieden und Völkerverständigung) „und zur Deckung des wirtschaftlichen Bedarfs“ zu „befähigen“. Diese Formulierungen weisen in eine andere Richtung als die hier diskutierten.

Die älteren Staatszielnormen sind aus ihrer Entstehungszeit heraus zu erklären und gewinnen von daher ihren Sinn. Sie sind inzwischen teilweise gesetzlich ausgeformt oder administrativ umgesetzt worden, z.B. durch die Kartellgesetzgebung (des Bundes!) seit 1957 und durch

zahlreiche Subventionsprogramme von Bund und Ländern. Das Genossenschaftsgesetz, das schon aus dem Jahre 1889 stammt, ist im Jahre 2006 vom Bund neu gefasst worden (Erleichterung der Genossenschaftsgründung); für den sozialen Wohnungsbau ist jedoch die von vielen Unternehmen genutzte Gemeinnützigkeit 1988 abgeschafft worden.

Für den verfassungsändernden Gesetzgeber stellt sich auch hier die Frage, wie die **Gestaltungsspielräume des Landes** eingeschätzt werden. Die Frage ist besonders schwierig zu beantworten, wenn auf das Ziel der *Förderung* verzichtet wird. Die SSW-Abgeordneten haben ihre Formulierung offenbar deshalb gewählt, weil im Arbeitsausschuss eine Tendenz zur Ablehnung des Förderungsauftrages zu bestehen schien. Möglicherweise herrscht hier ein Missverständnis. Gerade die Förderung bestimmter Unternehmen oder Wirtschaftszweige kann ein Mittel landeseigener Wirtschaftspolitik sein (und ist es tatsächlich in relevantem Ausmaß!). Rechtliche Hindernisse für eine extensive Förderungspolitik bilden freilich insbesondere die Beihilfekontrolle der EU und die künftige Schuldenbremse.

Sofern der Begriff „schützen“ verwendet werden soll, wäre zu fragen, wogegen sich die entsprechenden Maßnahmen richten sollen. Die vorgeschlagenen Formulierungen (Schutz „in der Erfüllung ihrer volkswirtschaftlichen Aufgabe“ und „Arbeitskraft als persönliche Leistung und grundlegender Wirtschaftsfaktor“) sind recht abstrakt und geben Raum für unterschiedliche Interpretationen.

3. Art. X Abs. 3 des SSW-Vorschlags enthält die Gewährleistung von Erhalt und Weiterentwicklung der **Daseinsvorsorge**. Dieser Begriff ist ohne einen einschränkenden Zusatz zu weit, als dass daraus rechtliche Folgerungen gezogen werden könnten. Besser wäre es, hier von „*öffentlicher*“ oder „*öffentlich organisierter Daseinsvorsorge*“ zu sprechen, also insbesondere die kommunale und staatliche Infrastrukturgewährleistung in Bezug zu nehmen. Die kommunalen und sonstigen öffentlichen Unternehmen, die sich mit der Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge befassen, stehen in einem Wettbewerbsverhältnis zu privatwirtschaftlichen Unternehmen, die sich teilweise auf denselben Gebieten betätigen, und sind europarechtlich nur dann abgesichert, wenn sie unter Art. 14 AEUV fallen, also „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ erbringen (s.a. Art. 93, 106 und 107 AEUV sowie Art. 36 EU-Grundrechte-Charta).

Die Aufnahme dieser öffentlichen Daseinsvorsorge in eine Landesverfassung entspräche dem Ziel, „den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union“ zu fördern; dieses ist in Art. 14 AEUV und Art. 36 EU-Grundrechte-Charta ausdrücklich genannt. Damit würde ein Spielraum genutzt, den das höherrangige Recht für das Landesrecht offen hält.

Eine Vorschrift zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge brächte die nützliche Klarstellung, dass keine weitere Privatisierung der entsprechenden öffentlichen Unternehmen gewünscht wird. Dies läge insbesondere im Interesse der Kommunen.

Vorschlag BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN

10.02.2014

Zum Thema: Wirtschaft, Arbeit, öffentliche Daseinsfürsorge

Wir nehmen Bezug auf die Vorschläge von CDU (AP 024) und SSW (AP 076) und überreichen nachfolgenden weiteren Vorschlag:

Art. X Wirtschaft, Arbeit und öffentliche Daseinsfürsorge

- (1) Die kleinen und mittelständischen Betriebe sind in der Erfüllung ihrer volkswirtschaftlichen Aufgaben zu fördern (zu unterstützen).
- (2) Die menschliche Arbeitskraft ist als persönliche Leistung und grundlegender Wirtschaftsfaktor gegen Ausbeutung, Betriebsgefahren und sonstige Schädigung zu schützen.
- (3) Das System der genossenschaftlichen Selbsthilfe steht unter dem Schutz des Staates.
- (4) Das Land gewährleistet im Rahmen seiner Kompetenzen den Erhalt und die Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Eine Trennung der Regelungsgegenstände ‚Wirtschaft‘ und ‚Arbeit‘ in zwei gesonderte Absätze erscheint uns angebracht, weil der Faktor Arbeit nicht nur als Anhang der Wirtschaft erscheinen sollte.

Außerdem wird klarer, dass in Bezug auf die Arbeit Staat und Verwaltung auf Landesebene eher eine schützende Funktion haben sollte (die Arbeitsförderung ist Bundesangelegenheit), während es in Bezug auf die Wirtschaft eher um Förderung (oder alternativ ‚Unterstützung‘) geht.

Bezüglich der Wirtschaft erscheint uns vor allem der Fokus auf den klein- und mittelständischen Sektor notwendig, weil dieser in SH in ganz überwiegendem Maße zur Wertschöpfung beiträgt, andererseits aber in besonderer Weise durch konjunkturelle Schwankungen betroffen und beeinflusst ist.

In Absatz 4 nehmen wir die Anregung vor Herrn Prof. Dr. Bull in AP 081 bezüglich der Einschränkung auf die öffentliche Daseinsfürsorge auf.

Vor dem Hintergrund der Ausführungen auf der Arbeitsgruppensitzung am 10.02.2014 zu Top 1 Elektronische Verkündung von Gesetzen, unterbreitet der SSW im Folgenden einen Formulierungsvorschlag zur Ergänzung des Artikel 39, Abs. 3 der schleswig-holsteinischen Landesverfassung:

Arbeitspapier 083
- intern -

► **Formulierungsvorschlag des SSW – Artikel 39, Ausfertigung und Verkündung, Inkrafttreten** (Ergänzungen im Fettdruck)

Artikel 39

Ausfertigung und Verkündung, Inkrafttreten

(1) Die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident fertigt unter Mitzeichnung der beteiligten Landesministerinnen und Landesminister die Gesetze aus und verkündet sie unverzüglich im Gesetz- und Verordnungsblatt.

(2) Rechtsverordnungen werden von der Stelle, die sie erlässt, ausgefertigt und, vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet.

(3) Die Gesetze und Rechtsverordnungen treten, wenn nichts anderes bestimmt ist, mit dem vierzehnten Tag nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem sie verkündet worden sind. **Unmittelbar nach Verkündung sind Gesetze und Rechtsverordnungen auch elektronisch zu veröffentlichen.**

Arbeitspapier 084
- intern -



Schleswig-Holsteinischer
Anwalt- und Notarverband e. V.
Mitglied des DeutschenAnwaltVereins

Schleswig-Holst. Anwalt- u. Notarverband e. V. Breite Str. 40 – 44, 25524 Itzehoe

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sonderausschuss Verfassungsreform
Postfach 71 21
24171 Kiel

Rechtsanwalt u. Notar
Andreas Bothe - Vorsitzender
Breite Str. 40-44, 25524 Itzehoe
Telefon: 04821 / 68 18 0
Telefax: 04821 / 68 18 18
E-Mail: itzehoe@rickers-priebe.de

Itzehoe, den 14.02.2014

Reform der Landesverfassung
Herausforderung der digitalen Gesellschaft ;
Verwaltungskooperation

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

als seit dem 01.01.2014 amtierender Vorsitzender des Schleswig-Holsteinischen Anwalt- und Notarverband e. V. danke ich für Ihre von meinem Amtsvorgänger, Herrn Dr. Weißleder, weitergeleitete E-Mail vom 05.02.2014.

Wunschgemäß führe ich im Namen unseres Verbandes folgendes aus:

Artikel 2 a der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 13.05.2008 (im Folgenden: LVerf) verweist auf die im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte als Bestandteil der Landesverfassung und macht diese zu unmittelbar geltendem Recht.

Dieser schon durch das Grundgesetz gewährte Rahmen sollte durch Ergänzung der Landesverfassung nur erweitert werden, soweit hierfür ein tatsächliches Bedürfnis besteht.

Die uns übermittelten Vorschläge zur verfassungsrechtlichen Normierung der „Digitalen Gesellschaft“ kommen diesen Erfordernissen u. E. nur bedingt nach.

I. Artikel „Digitale Infrastrukturen und Zugang“

Abs. 1. des Entwurfes – gleich ob mit „sichert“ oder „gewährleistet“ formuliert – ist aus Sicht unseres Verbandes realistisch betrachtet ohne tatsächlichen Inhalt. Ehrlicherweise muss man zugestehen, dass das Land hier nahezu keinerlei Kompetenzen hat.

Wenn in der Verfassung bezüglich digitaler Infrastrukturen und deren Zugang etwas ergänzt werden sollte, dann, dass das Land und seine Behörden darauf hinwirken sollen, den gleichmäßigen Zugang aller Bürgerinnen und Bürger zu digitalen Infrastrukturen, unabhängig vom tatsächlichen Wohnort zu gewährleisten.

Hinsichtlich des Entwurfes von Absatz 2 und 3 bestehen seitens unseres Verbandes keine Anmerkungen.

II. Artikel „Privatsphäre“

Die Ergänzung der Landesfassung um eine Gewährleistung der (digitalen) Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger halten wir angesichts des bestehenden Schutzes über Artikel 2 a LVerf, Artikel 2 GG für nicht angezeigt.

III. Artikel „Verwaltungsverband“

Anmerkung unsererseits hierzu wäre, dass nicht nur das Land und die Kommunen entsprechend berechtigt werden sollten, sondern zur Vereinheitlichung mit Absatz 3 Artikel „Digitaler Infrastrukturen und Zugang“ gleichlautend die Behörden des Landes und sämtliche Gebietskörperschaften erfasst werden.

IV. Artikel 45 Absatz 2 Sätze 2 und 3 LVerf

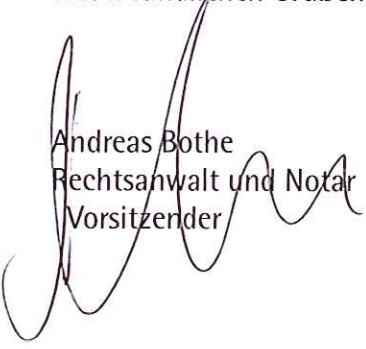
Zu dieser uns vorgelegten Entwurfsfassung bestehen unsererseits keine Anmerkungen.

V. Artikel 45 Absatz 4 LVerf

Hierzu verweise ich auf unsere Ausführung zum Entwurfsartikel „Digitale Infrastrukturen und Zugang.“

Mit freundlichen Grüßen

Andreas Bothe
Rechtsanwalt und Notar
Vorsitzender



Schleswig-Holsteinischer Landtag • Postfach 7121 • 24171 Kiel

An die
Mitglieder des Sonderausschusses Verfassungsreform

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 207 – 117/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Marcus Hahn-Lorber

Telefon (0431) 988-1584
Telefax (0431) 988-1250
Marcus.Hahn-
Lorber@landtag.ltsh.de

14.02.2014

Arbeitspapier 085
- intern -

Aufnahme des Minderheitenschulwesens in die Landesverfassung: Ergänzende Stellungnahme zum Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes (Umdruck 18/1530)

Die Mitglieder des Sonderausschusses Verfassungsreform haben in der Sitzung des Ausschusses vom 9. September 2013 den Wissenschaftlichen Dienst um eine Stellungnahme gebeten,

inwieweit der Vorschlag der Verfassungsänderung der Fraktionen der SPD, von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW (Umdruck 18/1529) in der Fassung der Formulierung des Wissenschaftlichen Dienstes (Umdruck 18/1530, S. 17) über die bisherigen Ausführungen hinaus unter dem Gesichtspunkt des Gebots der Gleichbehandlung verfassungsrechtlich problematisch erscheint.

Die Einführung des Art. 8 Abs. 5 Satz 2 (neu) LV

„Ihre Finanzierung durch das Land erfolgt in einer der Finanzierung der öffentlichen Schulen entsprechenden Höhe“

könnte im Licht des bundesverfassungsrechtlichen Grundsatzes der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 1 Abs. 3, Art. 3 GG) Bedenken aufwerfen.

I. Vorbemerkung

Aus dem vorgeschlagenen Art. 8 Abs. 5 Satz 2 selbst ergibt sich unmittelbar keine Ungleichbehandlung zwischen Schulen der dänischen Minderheit und sonstigen Schulen in privater Trägerschaft. Die vorgeschlagene Neuregelung bestimmt lediglich, dass die Finanzierung der Schulen der dänischen Minderheit durch das Land in einer der Finanzierung der öffentlichen Schulen entsprechenden Höhe erfolgt. Die Neuregelung besagt dagegen nichts über die Frage, in welcher Höhe die Finanzierung der übrigen privat getragenen Schulen im Verhältnis zur Finanzierung der Schulen der dänischen Minderheit erfolgt. Dies unterliegt der Ausgestaltung des einfachen Gesetzgebers, dem die Rechtsprechung – jenseits der Gewährung des Existenzminimums privater Ersatzschulen – einen weiten Gestaltungsspielraum zubilligt, der auch eine unterschiedlich hohe Förderung unterschiedlicher Ersatzschulen rechtfertigen kann (BVerfGE 75, 40 (71); 90, 107 (126); 112, 74 (84)).

Jedoch wird dieser Gestaltungsspielraum durch verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebote begrenzt. Der Gleichheitssatz ist auch anzuwenden, wenn sich der Gesetzgeber entschließt, das private Ersatzschulwesen durch die Gewährung finanzieller Zuwendungen zu unterstützen (BVerfGE 75, 40 (69); 112, 74 (87)). Es stellt sich deshalb die Frage, ob die übrigen Schulen in privater Trägerschaft beanspruchen können, im Hinblick auf die Höhe der öffentlichen Zuwendungen aus gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten so gestellt zu werden wie die Schulen der nationalen dänischen Minderheit.

Zwei Fragestellungen sind abzuschichten. Zum einen stellt sich die Frage, ob im Falle der Aufnahme des vorgeschlagenen Art. 8 Abs. 5 Satz 2 in die Landesverfassung die Träger der anderen privaten Ersatzschulen beanspruchen können, ebenfalls Zuschüsse „in einer der Finanzierung der öffentlichen Schulen entsprechenden Höhe“ zu erhalten. Zum anderen ist die vor dem Hintergrund der Ausschussberatungen aufgeworfene Frage zu beantworten, ob etwaige Schulen der übrigen in Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV hervorgehobenen Minderheiten im Land Schleswig-Holstein, nämlich der Volksgruppe der Friesen sowie der Minderheit der Sinti und Roma, ebenfalls Zuschüsse in dieser Höhe beanspruchen könnten.

II. Gleichheitsrechtlicher Anspruch der Träger anderer privater Ersatzschulen

Zu prüfen ist zunächst, ob die Träger anderer privater Ersatzschulen bei Einführung des Art. 8 Abs. 5 Satz 2 (Entwurf) in die Landesverfassung einen Anspruch hätten, Zuschüsse in gleicher Höhe wie der Träger der Schulen der nationalen dänischen Minderheit zu erhalten. Hinzuweisen ist darauf, dass die einfache Rechtslage bereits insoweit – im Hinblick auf die Höhe der Zuschüsse an die Schulen der nationalen dänischen Minderheit – der anvisierten Verfassungsneuregelung des Art. 8 Abs. 5 Satz 2 LV (Entwurf) entspricht¹.

Dahinstehen kann, ob ein solcher Anspruch aus Art. 2a LV i.V.m. Art. 3 GG folgt. Nach Art. 2a LV sind die im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland niedergelegten Grundrechte, also auch die Gleichheitssätze des Art. 3 GG, unmittelbar geltendes Recht. Im Rahmen der Landesverfassung würde sich allerdings die Frage stellen, ob eine die Schulen der nationalen dänischen Minderheit begünstigende Regelung in der Landesverfassung den landesverfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung einschränken würde. Dies kann jedoch offen bleiben, weil Art. 3 GG die Landesverfassung als vorrangiges Recht überstrahlt. Dies ergibt sich aus Art. 1 Abs. 3 GG. Danach sind die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an die Grundrechte des Grundgesetzes als unmittelbar geltendes Recht gebunden. Diese Bindung erstreckt sich umfassend auf die Verfassung und Gesetzgebung der Länder (vgl. BVerfGE 97, 298 (315); 103, 332 (347)). Durch Landesverfassungsrecht kann die Reichweite des Art. 3 GG daher nicht abbedungen oder beschränkt werden. In der Ausgestaltung der öffentlichen Zuwendungen an Schulen in privater Trägerschaft ist der Landesgesetzgeber deshalb uneingeschränkt an die Gleichheitssätze des Art. 3 GG gebunden.

Vor diesem Hintergrund könnte ein Verstoß gegen die Gleichheitssätze des Art. 3 GG vorliegen, wenn die Träger der anderen privaten Ersatzschulen Zuschüsse in niedrigerer Höhe erhalten.

1. Gleichbehandlungspflicht aus Art. 1 Abs. 3 i.V.m. Art. 3 Abs. 3 GG?

Art. 3 Abs. 3 GG verbietet eine Ungleichbehandlung wegen bestimmter Diskriminierungsmerkmale, darunter auch der Abstammung, Sprache und Heimat. Möglicherweise würde eine finanzielle Besserstellung der Schulen der dänischen Minderheit eine von Art. 3 Abs. 3 GG verbotene Bevorzugung wegen dieser Merkmale begründen.

¹ Angesichts dessen wäre, sofern das Gleichbehandlungsgebot eine Bezuschussung aller privaten Ersatzschulen in gleicher Höhe forderte, die gegenwärtige Rechtslage verfassungswidrig.

Ein Verstoß gegen einen der besonderen Gleichheitssätze des Art. 3 Abs. 3 GG setzt voraus, dass eine finanzielle Besserstellung der Schulen der dänischen Minderheit gegenüber sonstigen Schulen in privater Trägerschaft an eines der aufgeführten Diskriminierungsmerkmale – hier also Abstammung, Sprache oder Heimat – unmittelbar anknüpft. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 GG liegt mithin nur dann vor, wenn ein unmittelbarer kausaler Zusammenhang zwischen einem in Art. 3 Abs. 3 GG aufgeführten Diskriminierungsmerkmal und der Benachteiligung oder Bevorzugung besteht. Das Verbot des Art. 3 Abs. 3 GG gilt mithin nicht absolut; es verbietet, wie sich schon aus seinem Wortlaut ergibt ("wegen"), nur die bezweckte Benachteiligung oder Bevorzugung, nicht aber einen Nachteil oder einen Vorteil, der die Folge einer ganz anders intendierten Regelung ist. Die Differenzierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG sind folglich nur verletzt, wenn die unterschiedliche Behandlung zweier Grundrechtsträger unmittelbarer Anknüpfungspunkt für rechtliche Regelungen ist, ohne dass daneben auch andere Gründe zum Tragen kommen (vgl. BVerfGE 85, 191 (206); 89, 276 (288 f.); so auch *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band I, 6. A. 2010, Art. 3 Rn. 379, krit. *Sachs*, in: ders., GG, 5. A. 2009, Art. 3 Rn. 252).

Für das Recht der Privatschulfinanzierung hat dies das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung in BVerfGE 75, 40 (70) herausgearbeitet. Danach verstieß die Besserstellung von Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen gegenüber sonstigen privaten Ersatzschulen durch § 20 Abs. 3 PrivSchulG HH in der damals geltenden Fassung nicht gegen die in Art. 3 Abs. 3 GG enthaltenen Diskriminierungsmerkmale des „Glaubens“ oder der „religiösen oder politischen Anschauungen“. Zwar knüpfte der Gesetzgeber an das „Haben“ eines Glaubens an. Die Motive des Gesetzgebers waren jedoch – unabhängig von einem durch das BVerfG später bejahten Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG – anders gelagert. Vertrauens- oder Bestandsschutz für die seinerzeitige hohe Förderung der Bekenntnisschulen, die Berücksichtigung der besonderen Funktion von Bekenntnisschulen im Hinblick auf Art. 7 Abs. 5 GG und das Recht von Eltern und Schülern auf freie Wahl einer Bekenntnisschule, die Berücksichtigung der besonderen historischen Rolle und Begrenzung der Haushaltsausgaben (fiskalische Gründe) waren die wesentlichen gesetzgeberischen Motive, Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen grundsätzlich besser zu stellen als übrige private Ersatzschulen. Diese verstießen jedenfalls nicht gegen Art. 3 Abs. 3 GG (kritisch, jedoch ohne nähere Begründung *Eiselt*, DÖV 1987, 557 (559)).

Vor diesem Hintergrund fehlte es auch vorliegend an einer Ungleichbehandlung der Schulträger im Land Schleswig-Holstein „wegen“ der Abstammung, Sprache und Heimat. Zunächst scheidet eine Besserstellung der Schulen der dänischen Minder-

heit „wegen“ **der (dänischen) Sprache** aus. Eine solche Regelung begünstigt zwar Schulen, die das Dänische als Unterrichtssprache gebrauchen, wie ein Blick auf das aktuelle Schulgesetz zeigt. Unmittelbares Motiv des Gesetzgebers bei der Schaffung der §§ 119 ff. SchulG in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 2014 vom 13. Dezember 2013 (GVBl. S. 494 ff., zum Gesetzentwurf mit Begründung LT-Drs. 18/942) war aber die Verwirklichung des besonderen, aus Art. 5 Abs. 2 LV und völkerrechtlichen Verpflichtungen folgender Schutzauftrages zu Gunsten der nationalen dänischen Minderheit im einfachen Schulrecht. Der Gesetzgeber erkennt eine besondere Bedeutung der Schulen der dänischen Minderheit, indem sie die kulturelle Eigenständigkeit der Minderheit gewährleisten. Diese Bedeutung gerade im Hinblick auf Art. 5 der Landesverfassung werde auch in das SchulG aufgenommen (a.a.O., S. 24 f.). Dieses Motiv verstößt, vor dem Hintergrund der zitierten Entscheidung in BVerfGE 75, 40 (71), nicht gegen Art. 3 Abs. 3 GG.

Eine Besserstellung der Schulen der dänischen Minderheit erfolgt auch nicht **wegen der Abstammung**. Eine Besserstellung wegen der Abstammung setzt voraus, dass diese an die biologische Beziehung des Bessergestellten zu seinen Vorfahren anknüpft. Die nationale dänische Minderheit zeichnet jedoch aus, dass die Zugehörigkeit gemäß Art. 5 Abs. 1 LV durch das Bekenntnis zu ihr bestimmt wird (vgl. zuletzt LVerfG, Urteil v. 13. September 2013 – LVerfG 9/12 – Rn. 114). Schließlich scheidet eine verbotene Ungleichbehandlung **wegen der Heimat** aus, weil schon die örtliche Herkunft des Trägers der Schulen der nationalen dänischen Minderheit und ihrer Schülerschaft dieselbe ist wie diejenige der übrigen Schulen in privater Trägerschaft.

Der Gesetzgeber ist damit **nicht aus Art. 3 Abs. 3 GG verpflichtet**, die Schulen der nationalen dänischen Minderheit und die übrigen Schulen in privater Trägerschaft gleichzustellen.

2. Gleichbehandlungspflicht aus Art. 1 Abs. 3 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG?

Damit ist zu prüfen, ob der Gesetzgeber **aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verpflichtet** ist, die übrigen privaten Ersatzschulen in gleicher Höhe zu bezuschussen wie die Schulen der nationalen dänischen Minderheit. Dies ist der Fall, wenn die Zuwendung öffentlicher Mittel an die Träger anderer privater Ersatzschulen in niedrigerer Höhe einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) begründete. Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen Gruppe anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (vgl. BVerfGE 112, 74 (86 f.) m.w.N., st. Rspr.). Da-

bei sind dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der jeweiligen Regelung umso engere Grenzen gesetzt, je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten auswirken kann. Das gilt auch, wenn sich der Gesetzgeber entschließt, im Rahmen seiner Schutzpflicht das private Ersatzschulwesen durch die Gewährung finanzieller Zuwendungen zu unterstützen (vgl. BVerfGE 75, 40 (69), 112, 74 (87)).

Art. 3 Abs. 1 GG wäre verletzt, wenn die Gewährung von Zuschüssen in unterschiedlicher Höhe an die – wegen ihrer Zugehörigkeit zu demselben rechtlichen Ordnungsbereich, dem Schulwesen, miteinander vergleichbaren – Schulträger privater Ersatzschulen eine Ungleichbehandlung begründet, die nicht durch einen sachlichen Grund zu rechtfertigen ist.

a) Ungleichbehandlung

Eine Ungleichbehandlung beider Arten von Schulträgern folgt aus der unterschiedlichen Höhe der den Schulträgern jeweils gewährten Zuschüsse, wie dies bereits gegenwärtig der Fall ist. Die zu gewährenden Schülerkostensätze ergeben sich, sofern in Folge einer Verfassungsänderung keine weitere Anpassungen im einfachen Recht vorgenommen werden, aus §§ 119 ff. SchulG in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 2014.

b) Rechtfertigung

Kann die Ungleichbehandlung der Schulen der dänischen Minderheit und der übrigen privaten Ersatzschulen nicht durch einen Sachgrund gerechtfertigt werden, der von solcher Art und solchem Gewicht ist, dass eine unterschiedliche Behandlung der Schulen der dänischen Minderheit gegenüber den übrigen privaten Ersatzschulen vertretbar und angemessen erscheint, wäre der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verletzt.

aa) Prüfungsmaßstab

Der Gesetzgeber ist nicht gehalten, den Trägern aller privaten Ersatzschulen gleich hohe Zuschüsse zu gewähren. Entscheidend ist, ob sich für eine Ungleichbehandlung kein in angemessenem Verhältnis zu dem Grad der Ungleichbehandlung stehender Rechtfertigungsgrund finden lässt (BVerfGE 102, 68 (87); *W. Heun*, in: Dreier, GG, Bd. I, 3. A. 2013, Art. 3 Rn. 22). Würde Art. 3 Abs. 1 GG verlangen, dass alle Schulträger gleich hohe Zuschüsse erhalten, wäre dem Gesetzgeber jede Möglichkeit genommen, politische Bewertungen und Gewichtungen in die Ersatzschulförderung einfließen zu lassen. Der allgemeine Gleichheitssatz lässt dem Gesetzgeber jedoch jenseits der Gewährleistung des Existenzminimums der Ersatzschulen eine

weite Gestaltungsfreiheit, die sich vornehmlich darauf bezieht, wie und in welchem Umfang eine Leistung gewährt werden soll (BVerfGE 75, 40 (71); im Anschluss hieran BVerfGE 90, 107 (126)). Mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz vereinbar ist es danach, „wenn der Gesetzgeber eine höhere Unterstützung etwa danach ausrichtet, ob einzelnen Ersatzschulträgern höhere Aufwendungen für besonders förderungswürdige Zwecke entstehen“ (BVerfGE 75, 40 (71)). Dies ist konsequent, weil die Ausgestaltung der Privatschulförderung nicht abschließend durch eine konkretisierungsbedürftige Verfassungsregelung wie den allgemeinen Gleichheitssatz vorgegeben werden kann. Es obliegt dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber, Gesichtspunkte, die der Höhe der Zuschüsse an private Ersatzschulen zu Grunde liegen, abzuwägen, politisch zu bewerten und im einfachen Schulrecht abzubilden. Insoweit findet lediglich eine Überprüfung statt, ob die gesetzgeberische Entscheidung vertretbar erscheint (vgl. auch im Zusammenhang mit dem Wahlrecht LVerfG, Urteil vom 13. September 2013 – LVerfG 9/12 – Rn. 148).

Wie vielschichtig die vom Gesetzgeber vorzunehmende Bewertung ist, zeigen nur beispielhaft die Bewertungsgesichtspunkte, die das Bundesverfassungsgericht in den drei Leitentscheidungen zur Privatschulförderung als **legitim** erachtet hat:

- Bekenntnisschulen dürfen gegenüber sonstigen privaten Ersatzschulen bevorzugt werden, weil sie im Hinblick auf Art. 7 Abs. 5 GG eine Aufgabe erfüllen, die der religiös und weltanschaulich neutrale Staat nicht selbst erfüllen kann (BVerfGE 75, 40 (70, 74 f.)).
- Schulneugründungen müssen nicht im gleichen Ausmaß gefördert werden wie bestehende Ersatzschulen, da sich ihre Solidität und pädagogische Eignung erst bewähren muss (BVerfGE 90, 107 (126)).
- Der Gesetzgeber darf Stichtage und Kriterien bestimmen, auf Grund derer die Förderhöhe abschließend berechnet wird (BVerfGE 90, 107 (127)).
- Der Gesetzgeber darf private Ersatzschulen schlechter stellen, weil sie Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz in einem anderen Bundesland aufnehmen. Private Ersatzschulen, die nur „Landeskinder“ unterrichten, entlasten nämlich das Land von der Aufgabe, diese im öffentlichen Schulsystem zu beschulen und den damit verbundenen Kosten (BVerfGE 112, 74 (88), krit. vor dem Hintergrund des Art. 33 Abs. 1 GG Vogel, RdJB 2005, 255 (263)).
- Die Höhe der gewährten Zuschüsse muss sich nicht an der Höhe der Schülerkosten in öffentlichen Schulen orientieren, da Zuschüsse nicht kostendeckend sein müssen (BVerfGE 112, 74 (89)).

Demgegenüber können folgende Erwägungen eine Ungleichbehandlung verschiedener Träger privater Ersatzschulen **nicht rechtfertigen**:

- Besitzstandswahrung und Vertrauensschutz für bereits früher geförderte Privatschulen (BVerfGE 75, 40 (72));
- das alleinige Abstellen auf die Einsparung öffentlicher Mittel (BVerfGE 75, 40 (72));
- die Erwägung, benachteiligte Ersatzschulen könnten fehlende Mittel aus Schulgeldern generieren (BVerfGE 75, 40 (73) mit Hinweis auf Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG);
- Ausschluss von der Förderung, soweit eine nach Art. 7 Abs. 4 Satz 2 GG genehmigte private Ersatzschule nicht schulpflichtige Schüler unterrichtet (privates Abendgymnasium, BVerfGE 75, 40 (77)).

Abgesehen davon kommt dem Gesetzgeber der dargestellte politische Gestaltungsspielraum zu. Will der Gesetzgeber die Schulen der dänischen Minderheit gegenüber den übrigen Ersatzschulen in privater Trägerschaft besser stellen, muss er allerdings Sachgründe darlegen können, die dem gesetzgeberischen Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (vgl. BVerfGE 124, 199 (220); 129, 49 (68)) (dazu sogleich bb)). Der Gesetzgeber hat ferner weitere zwingende Grenzen seines Gestaltungsspielraums zu beachten (dazu cc)).

bb) Geeignete, hinreichend gewichtige Sachgründe

Sachgründe für eine Ungleichbehandlung der Schulträger können aus den die Regelung des **Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV** tragenden Grundgedanken folgen. Danach hat die nationale dänische Minderheit Anspruch auf Schutz und Förderung.

Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV ist im Licht der durch die Bundesrepublik Deutschland eingegangenen **völkerrechtlichen Verpflichtungen** zum Schutz der nationalen dänischen Minderheit auszulegen (vgl. LVerfG, Urteil vom 13. September 2013 – LVerfG 9/12 – Rn. 134). Völkerrechtliche Verpflichtungen, die für das Schulwesen der nationalen dänischen Minderheit von Bedeutung sind, ergeben sich aus den **Bonn-Kopenhagener Erklärungen vom 29. März 1955**, dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 01.02.1995 (BGBl. 1997 II S. 1406, für die Bundesrepublik in Kraft getreten am 01.02.1998 – Bekanntmachung vom 01.12.1997, BGBl. 1998 II S. 57, im Folgenden: **Rahmenübereinkommen**) sowie der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 05.11.1992 (BGBl. 1998 II S. 1314, im Folgenden: **Sprachencharta**). Die Sprachencharta ist für die Bundesrepublik Deutschland am 01.01.1999 in Kraft getreten (Bekanntmachung vom 30.12.1998, BGBl. 1999 II S. 59). Am 11.09.2002 hat die Bundesrepublik eine weitere Erklärung zu Teil III der Charta abgegeben (BGBl. II S. 2450, in Kraft am 21.03.2003, BGBl. II S. 1476).

In den **Bonn-Kopenhagener Erklärungen** vom 29. März 1955 weist die Bundesregierung unter Punkt III. 4. darauf hin, die Landesregierung Schleswig-Holstein habe mitgeteilt, dass im Lande Schleswig-Holstein allgemeinbildende Schulen und Volkshochschulen (auch solche mit fachlicher Ausrichtung) sowie Kindergärten von der dänischen Minderheit nach Maßgabe der Gesetze errichtet werden können. Hieraus ergibt sich ein Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV verstärkender Grundgedanke, der seiner Art nach als Sachgrund für eine öffentliche Förderung des Schulwesens der dänischen Minderheit geeignet ist. Ob dieser Sachgrund allein hinreichend gewichtig erscheint, um eine Ungleichbehandlung zu anderen privaten Ersatzschulen zu begründen, kann offen bleiben, wenn sich zusätzlich weitere, Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV prägende hinreichend gewichtige Sachgründe ergeben.

Weiter begründet die **Sprachencharta** völkerrechtliche Verpflichtungen, aus denen sich Sachgründe für eine Besserstellung der Schulen der nationalen dänischen Minderheit gegenüber sonstigen, privat getragenen Ersatzschulen ergeben können. Die Bundesrepublik hat zur Vorbereitung der Ratifizierung der Sprachencharta am 23.01.1998 eine Erklärung abgegeben, in der das Dänische als Minderheitensprache in Deutschland im Sinne der Sprachencharta bezeichnet sowie die einzelnen Verpflichtungen aufgelistet werden, die in Bezug auf das Dänische übernommen werden (BGBl. 1998 II S. 1334). Unter anderem hat sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet,

- geeignete Formen und Mittel für das Lehren und Lernen von Regional- oder Minderheitensprachen auf allen geeigneten Stufen bereitzustellen (Art. 7 Abs. 1 lit. f) Sprachencharta);
- den Grundschulunterricht bzw. einen erheblichen Teil des Grundschulunterrichts in den betreffenden Regional- oder Minderheitensprachen anzubieten bzw. innerhalb des Grundschulunterrichts den Unterricht der betreffenden Regional- oder Minderheitensprachen als integrierenden Teil des Lehrplans vorzusehen (Art. 8 Abs. 1 lit. b) Sprachencharta);
- innerhalb des Unterrichts im Sekundarbereich den Unterricht der betreffenden Regional- oder Minderheitensprachen als integrierenden Teil des Lehrplans vorzusehen oder den Unterricht im Sekundarbereich in den betreffenden Regional- oder Minderheitensprache anzubieten (Art. 8 Abs. 1 lit. c) Sprachencharta);
- innerhalb der beruflichen Bildung den Unterricht der betreffenden Regional- oder Minderheitensprachen als integrierenden Teil des Lehrplans vorzusehen (Art. 8 Abs. 1 d) iii) der Sprachencharta).

Vor diesem Hintergrund erscheint es vertretbar, wenn sich der Gesetzgeber entschließt, das bestehende flächendeckende, privat getragene Schulwesen der nationalen dänischen Minderheit weiterhin so zu fördern, dass ein dänischsprachiges Unterrichtsangebot jedenfalls bis zum Sekundarbereich optimal verfügbar ist. Aus den beispielhaft aufgeführten Bestimmungen der Sprachencharta folgen hinreichend gewichtige Sachgründe, das Schulwesen der dänischen Minderheit in Höhe von 100 % der öffentlichen Schulen zu bezuschussen, während sonstige private Ersatzschulen geringer bezuschusst werden. Der Gesetzgeber kann insofern vertretbar darlegen, dass diese Höhe des Zuschusses an Schulen der dänischen Minderheit sicherstellt, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Sprachencharta optimal erfüllt werden. Ob dies über die von Art. 7 Abs. 4 GG verlangte institutionelle Absicherung der dänischsprachigen privaten Ersatzschulen hinausgeht, ist für die Frage, ob aus den genannten Gründen eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen ist, unerheblich.

Zudem sind gemäß Art. 5 Abs. 1 des **Rahmenübereinkommens** die Vertragsparteien verpflichtet, die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Tradition und ihr kulturelles Erbe, zu bewahren. In Fortsetzung dieses allgemeinen Grundgedankens bestimmt Art. 14 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens, dass sich die Vertragsparteien in Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, bemühen, wenn ausreichende Nachfrage besteht, soweit wie möglich und im Rahmen ihres Bildungssystems sicherzustellen, dass Angehörige dieser Minderheiten angemessene Möglichkeiten haben, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden (Herv. d. Verf.).

Art. 14 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens verpflichtet den Schulgesetzgeber damit, die Nachfrage der im Land Schleswig-Holstein lebenden dänischen Minderheit nach Unterricht in dänischer Sprache und dem Erlernen des Dänischen in angemessener Weise zu befriedigen. Er muss Angehörigen der nationalen dänischen Minderheit damit unter vertretbarem Einsatz öffentlicher Mittel den bestmöglichen Zugang („soweit wie möglich“) zu einer dänischsprachigen Schulinfrastruktur verschaffen. Hierfür sind im Wesentlichen zwei Wege denkbar: Entweder wird diese Schulinfrastruktur in das öffentliche Schulwesen integriert, oder der Gesetzgeber entschließt sich zu der Förderung eines privat getragenen Schulwesens der nationalen dänischen Minderheit. Für letzteren Weg hat sich das Land Schleswig-Holstein entschieden. Um eine den Anforderungen des Art. 14 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens genügende Förderung des dänischsprachigen Schulwesens sicherzustellen, kann es

darlegen, dass hierzu eine Bezuschussung des Schulwesens der dänischen Minderheit erforderlich ist, die ihrer Höhe nach den für das öffentliche Schulwesen aufgewendeten Mitteln entspricht. Dieser Mitteleinsatz geht nicht über die von Art. 14 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens geforderten „angemessenen Mittel“ hinaus, da die Höhe der Förderung wiederum auf die für das öffentliche Schulwesen anfallenden Kosten begrenzt ist. Sofern eingewendet wird, dass der Träger der Schulen der dänischen Minderheit auf weitere, nicht unerhebliche Mittel zurückgreifen kann, kann der Gesetzgeber die gewährte Höhe auf **tatsächliche Bedingungen des Schulwesens der dänischen Minderheit** stützen, die für eine – im Vergleich zu den übrigen privaten Ersatzschulen – verhältnismäßig hohe Förderung eine Rolle spielen:

- die Entlastung der öffentlichen Schulen von aus den Verpflichtungen des Rahmenübereinkommens entstehenden, womöglich höheren, Kosten eines entsprechenden Angebots innerhalb des öffentlichen Schulwesens (vgl. zum Argument der Entlastung des öffentlichen Schulwesens BVerfGE 112, 74 (88) – Zuschüsse durch die Freie Hansestadt Bremen nur für Schülerinnen und Schüler mit Hauptwohnsitz in Bremen);
- sonstige Besonderheiten des pädagogischen Konzepts (vgl. im anderen Zusammenhang BVerfGE 75, 40 (73)) des Schulwesens der nationalen dänischen Minderheit;
- höhere schülerbezogene Ausgaben (Notwendigkeit, mindestens zweisprachig ausgebildetes Lehrpersonal zu rekrutieren, Notwendigkeit eines flächendeckenden, nach Schularten differenzierten Angebots für eine verhältnismäßig geringe Schülerzahl und damit kleinere Klassenverbände, längere Anfahrtswege).

Aus Art. 14 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens folgen damit für die höhere Förderung des Schulwesens der dänischen Minderheit hinreichend gewichtige Sachgründe, die dieses von den übrigen privaten Ersatzschulen unterscheiden².

Festzuhalten ist damit, dass Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV in Verbindung mit den dargestellten völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland hinreichende, verfassungsrechtlich legitime Erwägungen zu Grunde liegen, Schulen der nationalen dänischen Minderheit gegenüber den übrigen, von diesen Bestimmungen nicht erfassten privaten Ersatzschulen in Bezug auf die Höhe der gewährten Zuschüsse

² Soweit sich der Landesrechnungshof kritisch zur absoluten Höhe der Zuschüsse an die Schulen der dänischen Minderheit geäußert hat, sind diese Stellungnahmen vor dem Hintergrund des Auftrags des Landesrechnungshofs zu verstehen, die zweckmäßigste, wirtschaftlichste und einfachste Gestaltung der öffentlichen Verwaltung zu untersuchen (Art. 56 Abs. 1 Satz 2 LV), und betrifft nicht die hier thematisierten Fragen des Gleichbehandlungsgebots. Vgl. hierzu Bemerkungen 2011 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein, S. 66 sowie Bemerkungen 2006 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein, S. 111 ff. mit Stellungnahmen der Staatskanzlei, a.a.O., S. 119, 123.

besser zu stellen. Dies entspricht den Maßgaben des BVerfG, nach denen eine Ungleichbehandlung zur Verfolgung „besonders förderungswürdiger Zwecke“ (BVerfGE 75, 40 (71)) erlaubt ist. Ob zudem aus Art. 8 Abs. 4 LV ein Sachgrund für die Besserstellung der Schulen der dänischen Minderheit folgt (so *N. Helle-Meyer*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), Die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 8 Rn. 31), kann vor dem Hintergrund des Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV in Verbindung mit den dargestellten völkerrechtlichen Verpflichtungen dahinstehen.

cc) Begrenzung des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers durch die Sachangemessenheit der Ungleichbehandlung

Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum dürfte auch nicht aus anderen Gründen überschritten sein. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist durch zwingende weitere Vorgaben der Verfassung begrenzt, an deren Differenzierungsgebote und -verbote er gebunden ist (*W. Heun*, in: Dreier, GG, Bd. I, 3. A. 2013, Art. 3 Rn. 52).

Solche Differenzierungsverbote sind insbesondere die in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale. Je stärker die Ungleichbehandlung in die Nähe der Diskriminierungsmerkmale des Art. 3 Abs. 3 GG rückt, desto größer ist der Rechtfertigungs- und Begründungsaufwand des Gesetzgebers. Wie dargestellt, wird Art. 3 Abs. 3 GG durch die Förderung des Schulwesens der dänischen Minderheit zwar nur mittelbar berührt. Das BVerfG hat allerdings eine mittelbare Anknüpfung an die Merkmale des Art. 3 Abs. 3 GG nicht prinzipiell ausgeschlossen, wenn mit der Regelung eine ganz andere Folge intendiert ist, etwa die Ermöglichung eines Unterrichtsangebots, das im Rahmen des öffentlichen Schulwesens nicht erbracht werden kann (BVerfGE 75, 40 (70), dort: Förderung von Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen). Dies lässt sich insoweit auf den hier gegebenen Fall übertragen, als sich hier aus Art. 5 Abs. 2 LV sowie aus den genannten völkerrechtlichen Vorgaben ein besonderer Schutzauftrag zu Gunsten des dänischsprachigen Schulwesens ergibt. Sofern sich das Land Schleswig-Holstein dagegen entscheidet, ein entsprechendes Angebot in die öffentlichen Schulen zu integrieren, weil es bereits ein funktionierendes Schulwesen der nationalen dänischen Minderheit vorfindet, kann es eine besondere Förderung der Ersatzschulen der nationalen dänischen Minderheit darauf stützen, dass ein durch besondere Normen des Verfassungs- und Völkerrechts überlagerter Bildungsauftrag durch das privat getragene Ersatzschulwesen der dänischen Minderheit erfüllt wird.

Darüber hinaus wird der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers durch das Verbot, auf den freien Wettbewerb zwischen Ersatzschulen in bedenklicher Weise Einfluss zu nehmen, begrenzt (BVerfGE 75, 40 (73)). Letzteres folgt auch aus der durch Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG gewährten Privatschulfreiheit, die durch eine unterschiedlich

hohe Förderung der Ersatzschulträger nicht ausgehöhlt werden darf.

Hinzuweisen ist darauf, dass das Bundesverfassungsgericht bereits in BVerfGE 75, 40 (75) entschieden hat, dass diese Grenze überschritten ist, wenn eine Ungleichbehandlung ein nicht mehr vertretbares Ausmaß erreicht. Nach der streitgegenständlichen Regelung der Freien und Hansestadt Hamburg wurden Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen mit 77 bzw. 82 vom Hundert der öffentlichen Schülerkostensätze, sonstige private Ersatzschulen nur mit 25 vom Hundert der öffentlichen Schülerkostensätze gefördert. Das Bundesverfassungsgericht hat „den außerordentlichen Unterschied der Förderungssätze“ – nämlich die gegenüber den übrigen privaten Ersatzschulen mehr als dreifache Förderung der Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen – als nicht mehr vertretbar angesehen.

Der Gesetzgeber muss deshalb darauf achten, dass die Ungleichbehandlung nicht unvertretbar hoch ausfällt. Schließlich darf er – wegen der Vorgaben der aus Art. 7 Abs. 4 Satz 1 GG folgenden Privatschulfreiheit – nicht in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise in den freien Wettbewerb der Ersatzschulen eingreifen (BVerfGE 75, 40 (73)). Sofern diese Grenzen beachtet sind, ist die Ungleichbehandlung nicht unangemessen.

c) Zwischenergebnis

Im Ergebnis begegnet eine Besserstellung der Schulen der nationalen dänischen Minderheit innerhalb des aufgezeigten Rahmens keinen durchgreifenden, aus Art. 1 Abs. 3, 3 Abs. 1 GG folgenden Bedenken, da diese grundsätzlich durch hinreichend gewichtige Sachgründe zu rechtfertigen ist. Dies bedeutet, dass sich aus dem Gesichtspunkt der Art. 1 Abs. 3, 3 Abs. 1 GG keine gleichheitsrechtlichen Folgen für die Aufnahme des Art. 8 Abs. 5 Satz 2 LV gemäß Entwurf (Umdruck 18/1530) im Hinblick auf die übrigen privat getragenen Ersatzschulen ergeben.

III. Gleichheitsrechtlicher Anspruch etwaiger künftiger Schulen anderer Minderheiten

Zu prüfen ist, ob der Gesetzgeber zumindest gehalten wäre, etwaige Schulen der übrigen, von Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV geschützten Minderheiten den Schulen der nationalen dänischen Minderheit gleichzustellen. Ein solcher Anspruch könnte sich wiederum aus dem bundesrechtlich gewährleisteten allgemeinen Gleichheitssatz der Art. 1 Abs. 3, 3 Abs. 1 GG ergeben. Eine Verletzung des Gleichheitsgrundrechts ist gegeben, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen Grup-

pe anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten.

Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber kraft seines Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums neu zu gründenden privaten Ersatzschulen der anderen Minderheiten dann Zuschüsse in einer geringeren Höhe als den Schulen der nationalen dänischen Minderheit gewähren darf, wenn zwischen diesen Minderheiten und der nationalen dänischen Minderheit Unterschiede von einem hinreichenden Gewicht bestehen. Der Gesetzgeber darf an **vorgefundene Ungleichheiten** anknüpfen und entlang dieser vorgefundenen Ungleichheit differenzieren. Zur Begründung einer Ungleichbehandlung von Personengruppen reicht es indes nicht aus, dass der Normgeber ein seiner Art nach geeignetes Unterscheidungsmerkmal berücksichtigt hat. Vielmehr muss auch für das Maß der Differenzierung ein innerer Zusammenhang zwischen den vorgefundenen Verschiedenheiten und der differenzierenden Regelung bestehen, der sich als sachlich vertretbarer Unterscheidungsgesichtspunkt von hinreichendem Gewicht anführen lässt (zuletzt BVerfGE 124, 199 (220), vgl. auch BVerfGE 81, 208 (224); 88, 87 (97); 93, 386 (401)).

Entscheidend ist vor diesem Hintergrund, ob sich die von Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV benannten Minderheiten im Sinne einer vorgefundenen Ungleichheit hinreichend gewichtig voneinander unterscheiden. Gegen eine solche vorgefundene Ungleichheit könnte der Inhalt der Bestimmung des Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV sprechen. Danach haben die nationale dänische Minderheit, die Minderheit der deutschen Sinti und Roma und die friesische Volksgruppe einen auf alle drei Minderheiten bezogenen Anspruch auf Schutz und Förderung. Die drei genannten Minderheiten werden gegenüber dem Staatsziel des Art. 5 Abs. 2 Satz 1 LV, das die kulturelle Eigenständigkeit und die politische Mitwirkung nationaler Minderheiten und Volksgruppen allgemein unter den Schutz des Landes stellt, allesamt besonders hervorgehoben. Es könnte daher argumentiert werden, dass der Anspruch auf Schutz und Förderung allen drei genannten Minderheiten und Volksgruppen in gleicher Weise und in gleichem Ausmaß zukommen müsse. Gegen ein solches Verständnis des Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV spricht jedoch, dass aus ihm keine Verpflichtungen zu bestimmten Schutz- und Fördermaßnahmen zu entnehmen sind. Vielmehr verbleibt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum, wie er seiner Schutz- und Förderpflicht zu Gunsten der genannten Minderheiten nachkommen will (S. *Riedinger*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), *Die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2006, Art. 5 Rn. 19). Der Gleichheitssatz gebietet geradezu, dass sich der Gesetzgeber nicht willkürlich über vorgefundene rechtliche und tatsächliche Unterschiede zwi-

schen den von Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV geschützten Minderheiten und Volksgruppen hinwegsetzt. Bereits aus der geltenden Landesverfassung ergeben sich Anhaltspunkte für rechtliche Verschiedenheiten der von Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV geschützten Minderheiten und Volksgruppen. Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV spricht von der „nationalen dänischen Minderheit“, der „Minderheit“ der Sinti und Roma sowie der friesischen „Volksgruppe“. Der Verfassungswortlaut bezeichnet die im Land besonders geschützten Minderheiten unterschiedlich. Diese Formulierungsunterschiede sind vor dem Hintergrund vorhandener tatsächlicher Ungleichheiten zwischen den Minderheiten zu verstehen. So verfügt gerade die dänische Minderheit aus historischen und kulturellen Gründen über eine ausgeprägte Schul- und Sozialinfrastruktur und das Bedürfnis, gerade durch den Schulunterricht Kulturpflege zu betreiben. Vor diesem Hintergrund liegt gegenwärtig eine Förderung des gewachsenen Schulwesens der dänischen Minderheit besonders nahe, um die Verpflichtungen der Sprachencharta zu erfüllen.

Die zulässige und gebotene Unterscheidung einzelner Minderheiten kommt überdies deutlich in der Sprachencharta zum Ausdruck, in deren Zusammenhang Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV zu verstehen ist. Die Sprachencharta überlässt es den Unterzeichnerstaaten, einzelnen Minderheiten bestimmte Gewährleistungen zum Schutz und zur Förderung ihrer jeweiligen Sprachen adäquat zuzuordnen. Davon hat die Bundesrepublik Deutschland, jeweils in Orientierung an den Bedürfnissen der jeweiligen Minderheiten, durch ihre Erklärung vom 23. Januar 1998 (BGBl. 1998 II., S. 1334) Gebrauch gemacht. So ist sie im Hinblick auf das Dänische im dänischen Sprachgebiet im Land Schleswig-Holstein besonders weitreichende Verpflichtungen im Bildungsbereich (Art. 8 Sprachencharta) eingegangen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Frage, ob der Gesetzgeber gehalten wäre, auch etwaige Schulen der anderen von Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV geschützten Minderheiten in einer der Finanzierung der Schulen der nationalen dänischen Minderheit entsprechenden Höhe zu fördern, derzeit als theoretische Überlegung. Zu einer entsprechenden Ausgestaltung des Schulrechts, die vorausschauend möglicherweise erst künftig errichtete Schulen der übrigen Minderheiten begünstigt, ist der Gesetzgeber daher gegenwärtig nicht verpflichtet. Sollte sich diese Frage unter anderen Voraussetzungen neu stellen, hätte der Gesetzgeber die dann vorfindliche Situation einzuschätzen und entlang der zu II. dargestellten, gleichheitsrechtlichen Vorgaben zu bewerten.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist der Gesetzgeber im Fall der Aufnahme des vorgeschlagenen Art. 8 Abs. 5 Satz 2 LV nicht gehalten, die besondere Förderung der

Schulen der nationalen dänischen Minderheit auf – nicht bestehende, sondern gegebenenfalls erst in Zukunft errichtete – Schulen der anderen Minderheiten auszudehnen.

IV. Ergebnis

Insgesamt begegnet die Aufnahme des vorgeschlagenen Art. 8 Abs. 5 Satz 2 (neu) LV in die Landesverfassung unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Schulen der dänischen Minderheit und sonstigen Schulen in privater Trägerschaft keinen durchgreifenden Bedenken.

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Marcus Hahn-Lorber

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sonderausschuss Verfassungsreform**

**Klaus Schlie
Vorsitzender**

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die
Mitglieder des Sonderausschusses
Verfassungsreform

- im Hause -

Mein Zeichen: L 207

**Bearbeiter:
Dr. Marcus Hahn-Lorber**

**Telefon (0431) 988-1584
Telefax (0431) 988-1250
Verfassungsreform@landtag.ltsh.de**

19. Februar 2014

**Arbeitspapier 086
- intern -**

Vorschläge für verfassungsrechtliche Normierungen der „digitalen Gesellschaft“

Sehr geehrte Mitglieder des Sonderausschusses Verfassungsreform,

nachfolgend übersende ich Ihnen die als Arbeitspapier 074 verteilten Formulierungsvorschläge für verfassungsrechtliche Normierungen der „digitalen Gesellschaft“ in der auf Grundlage der Beratungen der Arbeitsgruppe vom 3. Februar 2014 konsolidierten Fassung:

Art. X

Digitale Infrastrukturen und Zugang

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

(2) Das Land gewährleistet einen persönlichen, schriftlichen und elektronischen Zugang zu seinen Behörden und Gerichten. Niemand darf wegen der Art des Zugangs benachteiligt werden.

(3) Die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände stellen amtliche Informationen öffentlich zur Verfügung. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Art. Y

Privatsphäre

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

Art. Z

Verwaltungsverband

Das Land und die Kommunen können zur Erledigung ihnen obliegender öffentlicher Aufgaben oder von Teilen dieser Aufgaben im IT-Bereich einen Verwaltungsverband gründen. Der Verwaltungsverband ist Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit. Die Gründung erfolgt durch öffentlich-rechtlichen Vertrag der Beteiligten. Die Verantwortlichkeit der beteiligten Gebietskörperschaften für ihre öffentlichen Aufgaben bleibt unberührt. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Mit freundlichem Gruß

gez. Klaus Schlie

Rahmendefinition „Bürgernähe“ – Beitrag der Abgeordneten des SSW

Arbeitspapier 087
- intern -

In den Beratungen auf der 10. Arbeitsgruppensitzung am 10.02.2014 zu Top 2 „Leitlinien für eine gute Verwaltung“ konnte festgestellt werden, dass in den Vorschlägen (und im Verlauf der Diskussion) die Begriffe „Sachgerechtigkeit“ und „Wirtschaftlichkeit“ relativ eindeutig definiert sind, der Begriff der „Bürgernähe“ jedoch einige definitorische Unklarheiten zu beinhalten scheint.

Für eine Aufnahme des Begriffs „Bürgernähe“ in die Landesverfassung hält der SSW es aber für erforderlich, sich ein Mindestmaß an definitorischer Klarheit darüber zu verschaffen, wie der Begriff im Rahmen einer späteren Rechtsauslegung zu interpretieren ist.

Aufgrund dessen möchte der SSW als Diskussionsgrundlage sein Verständnis von Bürgernähe als „Rahmendefinition“ vorschlagen, die vor dem Hintergrund der Diskussion am 10.02.2014 sicher noch weitere Konkretisierungen und Ergänzungen erfahren wird:

- a) räumliche Nähe,
- b) leichte Sprache,
- c) elektronischer und traditioneller („analoger“) Zugang,
- d) Freundlichkeit und Schnelligkeit,
- e) die Verwaltungsmitarbeiter sollen beratend tätig sein,
- f) demokratische Legitimation der Verwaltungsebene muss gewährleistet sein



SCHLESWIG-HOLSTEINISCHE RECHTSANWALTSKAMMER

DER PRÄSIDENT

Schl.-Holst. Rechtsanwaltskammer · Postfach 2049 · 24830 Schleswig

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sonderausschuss Verfassungsreform
Herrn Dr. Marcus Hahn-Lorber

Arbeitspapier 088
- intern -

Per e-mail: Verfassungsreform@Landtag.ltsh.de

Az.: ohne

24837 Schleswig, 14.02.2014

Bitte in der Antwort angeben

Bearbeiter: Dr. P. / Je
Telefon: (04621) 9391-13

Reform der Landesverfassung

Sehr geehrter Herr Dr. Hahn-Lorber,

die Schleswig-Holsteinische Rechtsanwaltskammer dankt dem Sonderausschuss Verfassungsreform für die Gelegenheit, eine Stellungnahme abgeben zu können. Wir merken an:

1.

Die Vorschläge für verfassungsrechtliche Normierungen der „digitalen Gesellschaft“ sehen in Artikel X Abs. 2 u.a. vor:

„Das Land gewährleistet einen ... elektronischen Zugang zu seinen ... Gerichten.“

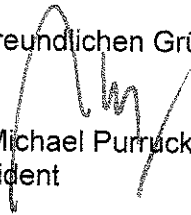
Diesen Gewährleistungsanspruch begrüßen wir ausdrücklich. Er wird durch das „Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten“ vom 10.10.2013 (BGBl. I, Seite 3786) eine schnellere praktische Bedeutung bekommen, als heute vielleicht vorstellbar. Die Bundesrechtsanwaltskammer arbeitet ihren sich aus § 31a BRAO resultierenden konkreten Auftrag zur Einführung eines sogenannten „besonderen elektronischen Anwaltspostfaches“ (kurz „beA“) bereits ab.

Sie verfolgt das ehrgeizige und vom Gesetzgeber vorgesehene Ziel, allen ca. 162.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten in Deutschland zum 01.01.2016 ein beA zur Verfügung zu stellen. In Schleswig-Holstein sind hiervon aktuell ca. 3.800 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte betroffen. Die weiteren zeitlichen Vorgaben des Gesetzes lauten: Ab dem 01.01.2018 können die Länder, ab dem 01.01.2022 müssen die Länder einen **ausschließlichen** elektronischen Zugang zu den Gerichten gewährleisten. **Dies gilt hin wie her.** Für die Anwaltschaft bedeutet dies einen 'Umbau' der traditionell in Papierform geführten Büros in die (ausschließlich) elektronische Aktenführung. Die Spitzenorganisation der Anwälte, die Bundesrechtsanwaltskammer und die 28 Regionalkammern, eben u.a. auch unsere Schleswig-Holsteinische Rechtsanwaltskammer werden mithin bis zum **01.01.2016** eine Herkules-Aufgabe zu bewältigen haben. Und insoweit muss es begrüßt werden, wenn dieser Leistung der Anwaltschaft eine 'verfassungsrechtliche Gegenleistung' in Form einer Zugangsgewährung des elektronischen Verkehrs mit den Gerichten gegenüber gestellt wird.

2.

Gemäß Artikel Y der Vorschläge soll die Verfassung einen Gewährleistungsanspruch für den Schutz der digitalen Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger aufnehmen. Auch dies wird von der Schleswig-Holsteinischen Rechtsanwaltskammer ausdrücklich begrüßt. Im Augenblick steht nur zu vermuten, wie dieser Gewährleistungsanspruch umgesetzt werden wird. Es liegt nahe, anzunehmen, dass dies durch die Datenschutzbehörden, hier also den Landesbeauftragten für den Datenschutz Schleswig-Holstein geschehen wird. Wir bitten bei den Beratungen im Sonderausschuss zu berücksichtigen, dass aus der Sicht eines Anwalts der Datenschutz in schwerwiegender Weise mit dem Geheimnisschutz kollidieren kann. Datenschutz bedeutet grundsätzlich immer auch Verpflichtung, offenzulegen, welche Daten gespeichert werden. Dies ist in vielen Fällen mit dem Geheimnisschutz absolut unvereinbar. Dem Anwalt werden nun einmal Geheimnisse **anvertraut**. Er speichert diese anvertrauten Geheimnisse. Er speichert damit Daten, und zwar über Dritte, z.B. den Anspruchsgegner, den Ehepartner (in familienrechtlichen Angelegenheiten), den „Mittäter“, das Opfer, den Arbeitgeber in einer arbeitsrechtlichen Auseinandersetzung etc. pp. Dieser Katalog lässt sich ad infinitum fortsetzen. Es muss unbedingt und absolut sichergestellt bleiben, dass das Anwaltsgeheimnis auch in Zeiten des Datenschutzes gewahrt bleibt.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Michael Purrucker
Präsident

Sonderausschuss Verfassungsreform: Stand der Beratungen (17.02.2014)

**Arbeitspapier 089
- intern -**

Gliederung

- I. Noch zu entscheidende Themen**
- II. Erledigte Themen**

I. Noch zu entscheidende Themen (mit Formulierungsvorschlägen)

Lfd. Nr.	Beratungsgegenstand	Sachstand
1.	Einführung einer Präambel	<p>Die Einführung einer Präambel wird gewünscht und für verfassungsrechtlich zulässig gehalten; zu erörtern ist, ob eine Kurzformulierung vorzugswürdig erscheint.</p> <p><u>Gegenstände der weiteren Beratung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Grundsatzfrage, ob die Formulierung „<i>Die Bürgerinnen und Bürger haben sich ... diese Verfassung gegeben</i>“ missverständlich oder gar falsch an Motive des historischen Verfassungsgebers anknüpft und möglicherweise zu ersetzen ist. - Grundsatzfrage, ob die Formulierung „<i>kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt</i>“ missverständlich dahingehend ist, dass das Volk selbst als <i>pouvoir constituant</i> gehandelt habe oder handele. Die Ausschussmehrheit vertritt die Auffassung, dass sich aus der Formulierung jedenfalls keine Rechtsfolgen dahin ergeben, dass die Verfassung als Ganze durch Volksabstimmung beschlossen werden muss. - Unabhängig von der zuvor angesprochenen Formulierung ist zu entscheiden, ob das Volk nach einer vorgeschalteten Verfassungsänderung die Verfassung als Ganze bestätigen soll. - Erinnerung an die <i>Verantwortung vor Gott und den Menschen</i>. - Nachhaltigkeitsverpflichtung/Generationengerechtigkeit: die Formulierung aus Umdruck 18/1650(neu) könnte durch eine der Formulierungsalternativen des Wissenschaftlichen Dienstes (Arbeitspapier 033) ergänzt werden. Eine gewisse Präferenz wurde zugunsten der ersten Variante geäußert („im Bewusstsein der eigenen Geschichte <i>und der Verantwortung für gegenwärtige wie künftige Generationen</i>“). Vgl. auch I.3.2 - Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. - Inklusion: Den von Prof. Dr. Hase mit Umdruck 18/2213 vorgelegten Formulierungsvorschlag hat die Arbeitsgruppe am 3.2.2014 abgelehnt. Im Gespräch ist nunmehr ein Staatsziel.

Lfd. Nr.	Beratungsgegenstand	Sachstand
2.	Schulwesen	<p>Die Arbeitsgruppe hat sich in ihrer Sitzung am 16. September 2013 auf eine Arbeitsgrundlage zur Aufnahme des Minderheitenschulwesens in Art. 8 LV verständigt.</p> <p>Offen ist die Frage, ob die Finanzierung der Schulen der nationalen dänischen Minderheit in der Landesverfassung geregelt werden soll.</p> <p>Es steht noch eine Stellungnahme aus, ob eine etwaige Ungleichbehandlung zwischen Schulen der nationalen dänischen Minderheit und sonstigen Schulen in privater Trägerschaft zu rechtfertigen wäre.</p> <p>Die in Umdruck 18/1529 von den Koalitionsfraktionen vorgeschlagene Formulierung und die in Umdruck 18/1530 vom Wissenschaftlichen Dienst angeregten Änderungen zur Gewährleistung von Friesischunterricht an öffentlichen Schulen sind in der Arbeitsfassung um die Gewährleistung des Niederdeutschen (vgl. Umdruck 18/1764) ergänzt worden.</p> <p>Die Worte „als Gemeinschaftsschulen“ sollen aus Art. 8 Abs. 3 LV im Hinblick auf den mittlerweile gewandelten Bedeutungsgehalt des Begriffs der Gemeinschaftsschulen gestrichen werden.</p>
3.	Aufnahme weiterer Staatsziele	
3.1	Bekenntnis zur Stärkung des Ehrenamtes	Statt im Rahmen eines Staatsziels könnte das Ehrenamt im Rahmen eines Benachteiligungsverbot (Formulierungsvorschlag der CDU-Fraktion, AP 024) in die Landesverfassung Eingang finden.
3.2	Aufnahme einer Nachhaltigkeitsverpflichtung/Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	Zur Diskussion steht, ob überhaupt eine Nachhaltigkeitsverpflichtung in die Verfassung eingeführt werden soll, und wenn ja, ob als Staatsziel (AP 022) oder als Teil der Präambel (AP 033). Daneben liegt ein Vorschlag der CDU-Fraktion zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen vor (AP 024). Die Abgeordneten des SSW haben einen Vorschlag zur Aufnahme eines Staatsziels vorgelegt (AP 080). Eine haushaltsrechtliche Nachhaltigkeitsklausel ist nicht mehr Gegenstand der Diskussion.
3.3	Wirtschaft und Infrastruktur	Zur Einführung eines Staatsziels Wirtschaft und Infrastruktur liegen Formulierungsvorschläge der CDU-Fraktion (AP 024), der Abgeordneten des SSW (AP 076), der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (AP 082) und von Rechtsanwalt Junghans (Umdruck 18/1527) vor.
3.4	Informationsfreiheit	Siehe I.7.3 - Transparenz.

Lfd. Nr.	Beratungsgegenstand	Sachstand
3.5	Inklusion	Der Ausschuss ist dem Anliegen des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen gegenüber offen. Der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen hat auch einen Formulierungsvorschlag vorgelegt (18/2213). Es liegen alternative Formulierungen von Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf (AP 069) und des SSW (AP 075) vor. Eine Aufnahme des Gedankens in die Präambel wurde verworfen (vgl. I.1. Präambel).
4.	<p>Stärkung des Parlaments im europäischen Mehrebenensystem</p> <p>Verpflichtung der Landesregierung, auf Verlangen des Landtags Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben (Sicherung der Budgethoheit des Landtages)</p>	In der Sitzung der Arbeitsgruppe am 28. Oktober 2013 wurde eine Formulierung als Arbeitsgrundlage erarbeitet (Niederschrift der AG-Sitzung vom 28. Oktober 2013, Seiten 16 - 18).
5.	<p>Stärkung unmittelbar demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten</p> <p>5.1 Senkung der Hürden für Volksbegehren</p> <p>5.2 Senkung der Hürden für Volksentscheide</p> <p>5.3 Ermöglichung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses bei öffentlichen Petitionen</p>	<p>Die Senkung des Unterstützerquorums auf 80.000 Stimmberechtigte wird erwogen.</p> <p>Zunächst abgelehnt. Wegen des Zusammenhangs mit der Senkung der Hürden für das Volksbegehren wieder in der Beratung.</p> <p>Der Wissenschaftliche Dienst hat eine entsprechende Formulierung mit Umdruck 18/2304 vorgelegt und damit Änderungswünsche bezüglich der in Umdruck 18/2002 niedergelegten Formulierung aufgegriffen. Offen ist, ob die Herstellung der Öffentlichkeit zur Behandlung einer Petition abweichend von Art. 16 Abs. 1 LV die Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses erfordern soll.</p>

Lfd. Nr.	Beratungsgegenstand	Sachstand
6.	Verbesserung der Kooperation mit anderen Bundesländern Möglichkeit, Grundlagens Staatsverträge abzuschließen	Die Frage, ob eine Verfassungsänderung erforderlich ist, hängt möglicherweise von der inhaltlichen Ausgestaltung und Reichweite solcher Staatsverträge und ihren erstrebten Auswirkungen ab. Bislang sind diese Kriterien noch nicht von der den Vorschlag einbringenden CDU-Fraktion (vgl. Drucksache 18/307) präzisiert worden. Es liegt ein weiterer Formulierungsvorschlag der Abgeordneten des SSW vor (AP 071).
7.	Gute Verwaltung 7.1 Organisation und Verfahren der Verwaltung 7.2 Möglichkeit zur Gründung eines Verwaltungsverbandes (→ 8.3) 7.3 Transparenz	Arbeitsgrundlage ist Art. 45 Abs. 2 Satz 2 LV gemäß dem Vorschlag des Landtagsdirektors (Umdruck 18/1910). Weiter liegt ein Formulierungsvorschlag der CDU-Fraktion (Drucksache 18/307) vor. Das in beiden Vorschlägen enthaltene Kooperationsgebot wurde abgelehnt. Mit Art. Z (AP 074) liegt eine Beratungsgrundlage vor. Danach wird die Gründung eines Verwaltungsverbands zwischen Land und Kommunen und den Kommunen untereinander zur Erledigung ihnen obliegender öffentlicher Aufgaben oder von Teilen dieser Aufgaben ermöglicht. Seitens des Landtagspräsidenten liegt ein Formulierungsvorschlag vor, der eine Verpflichtung der Landes- und Kommunalbehörden begründen würde (Art. X Abs. 3 gemäß AP 074, siehe auch Umdruck 18/1910). Die Frage wurde aufgeworfen, ob sich der Vorschlag auf den aktuellen Regelungsumfang des Informationszugangsgesetzes beschränkt und ob er konnexitätsrelevante Aufgaben begründet.
8.	Herausforderungen der digitalen Gesellschaft 8.1 Digitale Infrastrukturen und Zugang 8.2 Digitale Privatsphäre	Mit Art. X Abs. 1, Abs. 2 (AP 074) liegt eine Beratungsgrundlage vor, die in der Sitzung vom 3.2.2014 modifiziert worden ist (vgl. AP 086). Mit Art. Y (AP 074) liegt eine Beratungsgrundlage vor, die in der Sitzung vom 3.2.2014 modifiziert worden ist (vgl. AP 086).

Lfd. Nr.	Beratungsgegenstand	Sachstand
8.3	Verwaltungsverband (→ 7.2)	Mit Art. Z (AP 074) liegt eine Beratungsgrundlage vor. Danach wird die Gründung eines Verwaltungsverbandes der Kommunen und des Landes und der Kommunen untereinander zur Erledigung ihnen obliegender öffentlicher Aufgaben oder von Teilen dieser Aufgaben ermöglicht. Die zu I.7.2 vorgeschlagene Regelung kann auch auf den IT-Bereich beschränkt werden (vgl. AP 086).
8.4	Elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen	Mit AP 073 liegt ein Formulierungsvorschlag der Fraktion der PIRATEN vor. In der Arbeitsgruppensitzung am 10.2.2014 wurde das Thema um ergänzende Überlegungen erweitert. Die Abgeordneten des SSW haben ebenfalls einen Vorschlag vorgelegt (AP 083).
9.	Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz	Das Justizministerium erwägt eine vorläufige Verfassungsänderung, um den laufenden politischen Prozess zu dokumentieren (Umdruck 18/2392).

II. Erledigte Themen

Lfd. Nr.	Beratungsgegenstand	Sachstand
1.	Grundrechtskatalog	<p>Ein eigenständiger Katalog von Landesgrundrechten soll nicht in die Verfassung aufgenommen werden.</p> <p>Auch neue, als Grundrechte konzipierte Bestimmungen sollen nicht in die Verfassung aufgenommen oder als Grundrecht formuliert werden, insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ein Recht auf eine angemessene Wohnung (Umdruck 18/1528); - Friesischunterricht in öffentlichen Schulen (AG 16.9.2013) (vgl. I.2. – Schulwesen); - ein Recht auf eine gute Verwaltung (Umdruck 18/1558) (vgl. II.7. – Gute Verwaltung).
2.	Erweiterung der Verfahrensoptionen vor dem Landesverfassungsgericht	
2.1	Klagerecht des Landesrechnungshofs bezüglich. haushaltsrechtlicher Vorschriften	Das Thema soll nicht weiter verfolgt werden.
2.2	Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde	Das Thema soll nicht weiter verfolgt werden.
3.	Aufnahme weiterer Staatsziele	
3.1	Bekenntnis zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	→ Präambel.
3.2	Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Landesgebiet	Das Thema soll nicht weiter verfolgt werden.

Lfd. Nr.	Beratungsgegenstand	Sachstand
3.3	Generationengerechtigkeit	Das Thema geht in der Aufnahme einer Nachhaltigkeitsverpflichtung (siehe I.3.2) auf.
3.4	Friedliches Zusammenleben	Das Thema geht im Entwurf einer Präambel (I.1.) auf.
3.5	Sport und Kultur	Das Thema soll nicht weiter verfolgt werden.
4.	Stärkung des Parlaments im europäischen Mehrebenensystem	
4.1	Weisungsrecht des Landtags gegenüber der Landesregierung in bestimmten Angelegenheiten	Abgelehnt.
4.2	Erweiterung der Zustimmungserfordernisse zu Staatsverträgen	Abgelehnt.
4.3	Ermöglichung plenarersetzender Beschlüsse von Parlamentsausschüssen	Plenarersetzende Eilbeschlüsse des Europaausschusses sind de facto möglich. Die vom Wissenschaftlichen Dienst vorgelegte Formulierung (AP 061) soll, da sie insoweit die ohnehin bestehende Rechtslage nur klargestellt hätte, nicht in die Verfassung aufgenommen werden.
5.	Stärkung unmittelbar demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten	
5.1	Senkung der Hürden für Volksinitiativen	Abgelehnt.
5.2	Finanzvorbehalt (Art. 41 Abs. 2 LV)	Die Arbeitsgruppe hat sich am 2.12.2013 gegen das Votum des Abg. Dr. Breyer entschieden, den Anwendungsbereich des Haushaltsvorbehalts in Art. 41 Abs. 2 LV nicht zu begrenzen.

Lfd. Nr.	Beratungsgegenstand	Sachstand
5.3	Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums	Abgelehnt.
6.	Verbesserung der Kooperation mit anderen Bundesländern Einführung von Instrumenten für eine intensiviertere parlamentarische Zusammenarbeit	Das Thema soll nicht weiter verfolgt werden.
7.	Gute Verwaltung Recht auf eine gute Verwaltung in Anlehnung an die Europäische Grundrechtecharta	Anliegen wird von I. 7. mit erfasst.
8.	Herausforderungen der digitalen Gesellschaft 8.1 Aufnahme des Datenschutzbeauftragten in die Landesverfassung 8.2 Erwerb digitaler Kompetenzen	Art. 25a LV gemäß Vorschlag der Fraktion der PIRATEN (AP 072) soll nicht weiter verfolgt werden. Es wurde erwogen, die Position des Datenschutzbeauftragten verfassungsrechtlich zu verankern, um die digitale Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger zu sichern. Dies wurde jedoch verworfen. Die Mitglieder des Ausschusses sind sich einig, dass Art. Y gemäß AP 074 (→ I.7.2) insoweit ausreicht. Art. 9a LV gemäß Vorschlag der Fraktion der PIRATEN (AP 072) soll nicht weiter verfolgt werden.
9.	Bedingungen für die Veräußerung von Landesvermögen und Landeseinrichtungen	Das Thema soll nicht weiter verfolgt werden.

Lfd. Nr.	Beratungsgegenstand	Sachstand
10.	Kommunaler Finanzausgleich	Die Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs soll nicht im Rahmen dieser Beratungen erfolgen.

**Arbeitspapier 090
- intern -**

Minister

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

Postfach 7121
24171 Kiel

20. Februar 2014

**Vorschlag der Landesregierung für den Sonderausschuss „Verfassungsreform“
des Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder des Sonderausschusses,

die Landesregierung hat die Arbeit des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ zum Anlass genommen, eigene Vorschläge zur Reform der Landesverfassung zu prüfen.

Nach abschließender Beratung im Kabinett schlägt die Landesregierung vor, die Landesverfassung dahingehend zu ändern, dass eine Erweiterung der Mitglieder der Landesregierung um die Bevollmächtigte bzw. den Bevollmächtigten des Landes Schleswig-Holstein beim Bund im Rang einer Staatssekretärin oder eines Staatssekretärs ermöglicht wird.

Nach Art. 51 Abs. 1 GG ist die Mitgliedschaft im Bundesrat den Mitgliedern der Regierungen der Länder vorbehalten. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung verfolgt das Ziel, die Teilnahme des Bevollmächtigten an den Sitzungen des Bundesrates und die dortige Stimmabgabe zu ermöglichen und damit zu einer Entlastung des Ministerpräsidenten sowie der Landesministerinnen und Landesminister in Bezug auf deren Anwesenheitsverpflichtungen im Bundesrat beizutragen. Die Mitgliedschaft des Bevollmächtigten im Bun-

desrat gewährleistet eine regelmäßige Präsenz des Ministerpräsidenten sowie aller Landesministerinnen und Landesminister in den Plenarsitzungen des Landtages auch dann, wenn sich diese mit den Sitzungen des Bundesrates überschneiden. Damit führt der Vorschlag zu einer Stärkung auch des Parlaments und optimiert die Arbeitsteilung zwischen Ministerpräsident, Ministern, Landtagsplenum, Bevollmächtigten und Bundesrat, ohne zusätzliche Kosten zu verursachen.

Die Aufnahme des Bevollmächtigten in die Landesregierung entspricht der Praxis der Freien Hansestadt Bremen, in der seit dem Jahr 1995 neben dem Bürgermeister und den Senatoren auch der „Bevollmächtigte beim Bund“ als Staatsrat dem Senat angehört.

Die Ausgestaltung als optionale Erweiterungsmöglichkeit vermeidet eine Bindung künftiger Landesregierungen, erweitert zugleich ihren Gestaltungsspielraum bei der Kabinettsbildung.

I. Inhalt der Verfassungsänderung

Die Schaffung der Möglichkeit, die Mitglieder der Landesregierung um die bzw. den Bevollmächtigten zu erweitern, erfordert neben einer Ergänzung des Art. 26 Abs. 1 LV einige Folgeänderungen sowohl in der Landesverfassung als auch in einfachgesetzlichen Landesvorschriften und Verordnungen. Die rechtliche Stellung des Bevollmächtigten bestimmt sich im Falle seiner Regierungszugehörigkeit nach folgender Maßgabe:

- Die Berufung des Bevollmächtigten im Rang eines Staatssekretärs zum Mitglied der Landesregierung erfolgt (wie bei Landesministerinnen und Landesministern) durch den Ministerpräsidenten.
- Der Bevollmächtigte wird für die Zeit seiner Regierungszugehörigkeit in ein besonderes öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis berufen, welches das fortbestehende, aber ruhende Beamtenverhältnis überlagert.
- Der Bevollmächtigte erhält im besonderen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis die gleichen Bezüge und Versorgungsansprüche wie eine ein beamteter Staatssekretär. Er wird also finanziell weder besser noch schlechter gestellt.

- Er ist von dem Vertrauen des Ministerpräsidenten oder des Landesministers, dem er zugeordnet ist, abhängig und kann jederzeit von dem Ministerpräsidenten ohne Begründung aus dem besonderen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis als Mitglied der Landesregierung entlassen werden. Gegebenenfalls kann er darüber hinaus von dem Ministerpräsidenten als beamteter Staatssekretär in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden.
- Der Bevollmächtigte nimmt den Geschäftsbereich des Ministerpräsidenten oder des Landesministers, dem er zugeordnet ist, als Vertreter im Amt wahr. Er ist von den Weisungen des Ministerpräsidenten oder des Landesministers, dem zugeordnet ist, abhängig.
- In der Ausübung seines Stimmrechts im Kabinett ist der Bevollmächtigte weisungsunabhängig.
- Als Regierungsmitglied kann der Bevollmächtigte gem. Art. 21 Abs. 1 LV vom Landtag und seinen Ausschüssen zitiert werden.

II. Formulierungsvorschlag

Die zur Umsetzung dieser Maßgaben erforderlichen Änderungen der Landesverfassung könnten wie folgt lauten (Änderungen gegenüber dem geltenden Wortlaut im Fettdruck):

Art. 26 Abs. 1 LV:

*„Die Landesregierung ist im Bereich der vollziehenden Gewalt oberstes Leitungs-, Entscheidungs- und Vollzugsorgan. Sie besteht aus der Ministerpräsidentin oder dem Ministerpräsidenten und den Landesministerinnen und Landesministern. **Wird das Amt der oder des Bevollmächtigten des Landes Schleswig-Holstein beim Bund von einer Staatssekretärin oder einem Staatssekretär wahrgenommen, kann sie oder er zum Mitglied der Landesregierung berufen werden.**“*

Art. 26 Abs. 2 LV:

„Die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident wird vom Landtag ohne Aussprache gewählt. Sie oder er beruft und entlässt die ~~Landesministerinnen und Landesminister~~ **weiteren Mitglieder der Landesregierung** und bestellt aus ~~diesem~~ **dem Kreis der Landesministerinnen und Landesminister** für sich eine Vertreterin oder einen Vertreter.“

Art. 27 Abs. 1 LV:

„Das Amt der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten und der Landesministerinnen und Landesminister endet mit dem Zusammentritt eines neuen Landtages, das Amt der Landesministerinnen und Landesminister auch mit dem Rücktritt oder jeder anderen Erledigung des Amtes der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten. **Mit dem Ende des Amtes der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten endet auch die Regierungszugehörigkeit einer Staatssekretärin oder eines Staatssekretärs.**

Art. 27 Abs. 2 LV:

„Endet das Amt der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten, so sind sie oder er und mit ihr oder ihm die anderen Mitglieder der Landesregierung verpflichtet, die Geschäfte bis zum Amtsantritt der Nachfolgerinnen oder der Nachfolger weiterzuführen. Auf Ersuchen der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten ~~hat~~ haben eine Landesministerin, ~~oder~~ ein Landesminister **oder eine der Landesregierung angehörende Staatssekretärin oder ein der Landesregierung angehörender Staatssekretär** die Geschäfte bis zur Ernennung einer Nachfolgerin oder eines Nachfolgers weiterzuführen.

Art. 28 Abs. 2 LV:

„Die ~~Landesministerinnen und Landesminister~~ **weiteren Mitglieder der Landesregierung** haben nach ihrer Berufung unverzüglich vor dem Landtag den gleichen Eid zu leisten.“

Art. 29 Abs. 2 LV:

„Innerhalb der Richtlinien der Regierungspolitik leiten und verantworten die Landesministerinnen und Landesminister ihren Geschäftsbereich selbständig. **Ist eine Staatssekretärin oder ein Staatssekretär zum Mitglied der Lan-**

desregierung berufen worden, ist sie oder er an die Weisungen der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten oder der Landesministerin oder des Landesministers, dem sie oder er zugewiesen sind, gebunden.“

Art. 33 Abs. 1 LV:

*„Die **Mitglieder der Landesregierung** ~~Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident und die Landesministerinnen und Landesminister~~ stehen in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis.“*

Ich möchte Sie bitten, den Vorschlag in Ihre Beratungen einzubeziehen.

Mit freundlichen Grüßen

Andreas Breitner

Vorschlag der SPD-Fraktion v. 21. 2. 2014

Arbeitspapier 091
- intern -

Vorschlag für eine Änderung des Artikels 54 der Landesverfassung:

Text bisher:

Artikel 54 Deckungsnachweispflicht

Beschließt der Landtag Maßnahmen, die Kosten verursachen, so ist gleichzeitig für die nötige Deckung zu sorgen.

Neu:

Artikel 54 wird wie folgt gefasst:

Beschließt der Landtag Maßnahmen, die Mehrausgaben oder Mindereinnahmen verursachen, so ist gleichzeitig für die nötige Deckung zu sorgen. Im laufenden Haushalt sind die Mehrausgaben oder Mindereinnahmen und die nötige Deckung durch Änderung des Haushaltsgesetzes oder des Haushaltsplanes nachzuvollziehen.

Begründung:

Gemäß Art.50 Absatz 3 der Landesverfassung werden Haushaltsentwürfe sowie Nachtragshaushalte von der Landesregierung in den Landtag eingebracht. Vor dem Hintergrund dieser Regelung bedarf es der Klarstellung, dass der Landtag im Falle von kostenverursachenden Beschlüssen (insbesondere Gesetze) selbst berechtigt und verpflichtet sein muss, den aktuellen Haushalt zu ändern. Diese Klarstellung ist geboten, weil nur mit der unmittelbaren Änderung des Haushalts dem in Art. 54 verankerten Auftrag, für Deckung „zu sorgen“, rechtssicher und transparent entsprochen werden kann.

Vorschläge des SSW zum Abschnitt VII der Landesverfassung

Vorschlag für eine Änderung des Artikels 49 der Landesverfassung

Text bisher:

**Arbeitspapier 092
- intern -**

Artikel 49 Kommunaler Finanzausgleich

(1) Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird.

(2) Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Vorschlag SSW:

Artikel 49 wird wie folgt gefasst (neuer Absatz 3):

Artikel 49 Kommunaler Finanzausgleich

(1) Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird.

(2) Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

(3) Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung bei der Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben entlastet oder von der Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben befreit, so sind diese Minderbelastungen mit den Mehrbelastungen nach Absatz 2 zu verrechnen.

Begründung:

Die Konnexitätsregelung betrachtet bisher nur die Mehrbelastung der kommunalen Ebene durch Aufgabenübertragung durch das Land auf die kommunale Ebene. Bisher unberücksichtigt bleibt eine mögliche Entlastung der kommunalen Ebene durch Wegfall/Beschränkung von Aufgaben oder durch die Senkung der Kosten für Aufgaben.

Vorschlag für eine Änderung des Artikels 54 der Landesverfassung

Text bisher:

Artikel 54 Deckungsnachweispflicht

Beschließt der Landtag Maßnahmen, die Kosten verursachen, so ist gleichzeitig für die nötige Deckung zu sorgen.

Vorschlag SSW:

Artikel 54 wird wie folgt gefasst:

Artikel 54 Deckungsnachweispflicht

Beschließt der Landtag Maßnahmen, die Mehrausgaben oder Mindereinnahmen verursachen, so ist gleichzeitig für die nötige Deckung zu sorgen. Im laufenden Haushalt sind die Mehrausgaben oder Mindereinnahmen und die nötige Deckung durch Änderung des Haushaltsgesetzes oder des Haushaltsplanes nachzuvollziehen.

Begründung:

Gemäß Art. 50 Absatz 3 der Landesverfassung werden Haushaltsentwürfe sowie Nachtragshaushalte von der Landesregierung in den Landtag eingebracht. Vor dem Hintergrund dieser Regelung bedarf es der Klarstellung, dass der Landtag im Falle von kostenverursachenden Beschlüssen (insbesondere Gesetzen) selbst berechtigt und verpflichtet sein muss, den aktuellen Haushalt zu ändern. Diese Klarstellung ist geboten, weil nur mit der unmittelbaren Änderung des Haushalts dem im Art. 54 verankerten Auftrag, für „Deckung zu sorgen“, rechtssicher und transparent entsprochen werden kann.

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE

**Städteverband
Schleswig-Holstein**

(federführend 2014)

**Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag**

**Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag**

Städtebund Schleswig-Holstein • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sonderausschuss Verfassungsreform
Herrn Geschäftsführer
Dr. Marcus Hahn-Lorber
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

per Mail: verfassungsreform@landtag.ltsh.de

24105 Kiel, 19.02.2014

Unser Zeichen: 10.30.00 zi-sk
(bei Antwort bitte angeben)

Arbeitspapier 093
- intern -

Reform der Landesverfassung – Herausforderungen der digitalen Gesellschaft; Verwaltungskooperation

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände bedankt sich in vorbezeichneter Angelegenheit für die zugeleiteten Unterlagen und nimmt hierzu wie folgt Stellung:

I. Formulierungsvorschlag zur Ergänzung des Art. 45 LV um Grundprinzipien für Verwaltungsorganisation und –verfahren (Umdruck 18/1910)

In dem vorliegenden Umdruck sollen Grundsätze der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens konkretisiert, ein Kooperationsgebot eingeführt und Transparenzkriterien normiert werden.

1. Die Ergänzung des Art. 45 Abs. 2 Landesverfassung um die folgenden Sätze 2 und 3:

„Die Organisation der Verwaltung und die Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren orientieren sich an den Grundsätzen der Bürgernähe, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit; sie sind an den Erfordernissen des Europäischen Unionsrechts auszurichten. Die Möglichkeiten von Kooperationen zwischen Verwaltungsträgern sind auszunutzen, wenn es der Erreichung der in Satz 2 genannten Ziele dient.“

Städteverband Schleswig-Holstein
Tel.: 0431/570050-30
Fax: 0431/570050-35
eMail: info@staedteverband-sh.de
<http://www.staedteverband-sh.de>

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag
Tel.: 0431/570050-10
Fax: 0431/570050-20
eMail: info@sh-landkreistag.de
<http://www.sh-landkreistag.de>

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag
Tel.: 0431/570050-50
Fax: 0431/570050-54
eMail: info@shgt.de
<http://www.shgt.de>

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände hält die Konkretisierung zur Organisation der Verwaltung und der Ausgestaltung des Verfahrens in der Landesverfassung für nicht notwendig. Eine Verfassung sollte sich auf das Wesentliche und Regelungsbedürftige beschränken.

Das Wesentliche wird in dem bisherigen Art. 45 Abs. 2 geregelt, indem die Organisation der Verwaltung sowie die Zuständigkeiten durch Gesetz bestimmt werden. In Schleswig-Holstein hat der Gesetzgeber hiervon Gebrauch gemacht, in dem das Landesverwaltungsgesetz Verwaltungsorganisationsfragen regelt. Kriterien, die nunmehr in der Verfassung aufgenommen werden sollen, werden bereits im Landesverwaltungsgesetz bei der Bestimmung des Verwaltungsträgers in § 22 Abs. 1 Landesverwaltungsgesetz berücksichtigt, indem bei der Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung der Träger nach dem Grundsatz einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen und ortsnahen Verwaltung bestimmt werden. Sollte das Kriterium „ortsnah“ nunmehr durch „bürgernah“ ersetzt werden, könnte dies im Landesverwaltungsgesetz ohne weiteres geregelt werden, ohne dass es dazu einer Regelung in der Verfassung bedarf. Die Kommunen sind durch die Bindung an die Haushaltsgrundsätze (vergleiche § 75 Abs. 2 GO) und durch die Bindung an § 8 GO und § 8 Kreisordnung verpflichtet, eine wirksame und kostengünstige Aufgabenerfüllung sicherzustellen. In Zusammenschau mit Art. 45 Abs. 1 LV besteht mithin kein Regelungsbedürfnis für die vorgeschlagene Regelung in Art. 45 Abs. 2 erster Halbsatz LV.

In Art. 45 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz wird im Sinne einer rechtlichen Verpflichtung gefordert, dass die Grundsätze der Organisation der Verwaltung und die Ausgestaltung der Verfahren an den Erfordernissen des Europäischen Unionsrechts auszurichten sind. Diese Regelung erweist sich unter Beachtung des zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zählenden Organisationsrechts der Kommunen als unverhältnismäßig. Insofern reicht die Gesetzesbindung aus sicherzustellen, dass die Anforderungen des Europarechts durch die Kommunalverwaltungen erfüllt werden. Eine Pflicht zur Ausrichtung der eigenen Verwaltung im Sinne eines Vorrangs wird als zu weit gehend abgelehnt. Mindestens gleichrangig sind insoweit die Erfordernisse der kommunalen Organisationshoheit zu berücksichtigen. Im Übrigen stellt sich die Frage wie zu entscheiden ist, wenn die Erfordernisse des Europäischen Unionsrechts zu einer unzulässigen und unwirtschaftlichen Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren bzw. Verwaltungsorganisationen zu führen. Schließlich ist auch der Begriff „Erfordernis“ als Verfassungsbegriff zu unbestimmt.

In Art. 45 Abs. 2 Satz 3 LV soll ein Kooperationsgebot zwischen Verwaltungsträgern verankert werden, in dem die Möglichkeit von Kooperation zwischen Verwaltungsträgern bereits auszunutzen sind, wenn es der Ziele in Satz 2 dient. Auch diese Regelung erweist sich als unverhältnismäßig, in dem das Kooperationsgebot nicht an eine Erforderlichkeitsklausel anknüpft, sondern allein auf das Fördern und das Unterstützen eines Ziels abstellt. Auch mit Blick auf die kommunale Organisationshoheit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften begegnet die Regelung Bedenken, weil insbesondere die Beurteilung der Zweckmäßigkeit einer Organisationform grundsätzlich den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften obliegt. Die Organisationshoheit erfordert insoweit einen eigenen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Frage von Zweckmäßigkeit von Kooperationen. Aus diesem Grund ist beispielsweise die Kommunalaufsicht im Rahmen der kommunalen Organisationshoheit die Rechtskontrolle beschränkt und darf keine eigene Zweckmäßigkeitserwägungen zur Grundlage ihrer Bewertung machen.

2. Normierung der Transparenz in einem neuen Art. 45 Abs. 4 Landesverfassung

„Die Behörden des Landes (der Gemeinden und Gemeindeverbände) stellen amtliche Informationen öffentlich zur Verfügung. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Auch diese Regelung erweist sich aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände als nicht notwendig. Die Gemeindeordnung und Kreisordnung (§ 16 a ff. Gemeindeordnung, § 16 a ff. Kreisordnung) sowie die Vorschriften der Bekanntmachungen in den jeweiligen Hauptsatzungen der Selbstverwaltungskörperschaften und des Landesverwaltungsgesetzes regeln in umfangreicher Weise die öffentliche Zurverfügungstellung amtlicher Informationen. In der Begründung wird zudem völlig zu Recht darauf hingewiesen, dass Schleswig-Holstein über ein Informationszugangsgesetz verfügt, das die Rechte auf Zugang zu amtlichen Informationen hinreichend abbildet. Insoweit reichen einfache gesetzliche Verpflichtungen ohne weiteres aus, den Transparenzgedanken ausreichend Rechnung zu tragen.

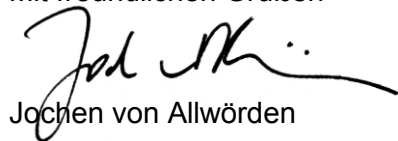
II. **Vorschläge für verfassungsrechtliche Normierungen der „digitalen Gesellschaft“**

In dem ersten Artikel X richtet sich die Verpflichtung in Abs. 1 und 2 an das Land. In Abs. 3 wird das geregelt, was bereits in Umdruck 18/1910 als Art. 45 Abs. 4 vorgeschlagen wird. Insoweit wird auf die Stellungnahme zu Art. 45 Abs. 4 Landesverfassung verwiesen.

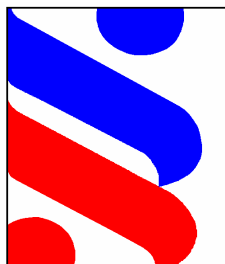
Artikel Y verpflichtet ebenfalls nur das Land.

Artikel Z regelt eine Verwaltungsorganisation für einen bestimmten Sachbereich der Verfassung in der Landesverfassung. Auch hierfür wird aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände kein Bedarf gesehen. Bereits in der Vergangenheit haben das Land und die Kommunen eine gemeinsame Organisationsform (seinerzeit die Datenzentrale in Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts) gefunden, um gemeinschaftlich Aufgaben zu erledigen. Die uns vorgelegte Regelung ist mit keiner Begründung versehen worden. Insoweit stellt sich aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände die Frage, ob und inwieweit die §§ 37 ff. des bestehenden Landesverwaltungsgesetzes die Entstehung eines Verwaltungsverbandes, wie er nunmehr für die Verfassung vorgeschlagen wird, hindern. Mit anderen Worten: Sollte die Verfassung an dieser Stelle etwas regeln, was bereits nach geltendem Recht möglich ist, erweist sich auch diese Regelung als nicht notwendig.

Mit freundlichen Grüßen



Jochen von Allwörden
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied



**SCHLESWIG-
HOLSTEINISCHER
RICHTERVERBAND**

verband der richterinnen
und richter,
staatsanwältinnen und
staatsanwälte

Arbeitspapier 094
- intern -

Kiel, im Februar 2014
Stellungnahme Nr. 04/2014
Abrufbar unter www.richterverband.de

Stellungnahme zur Reform der Landesverfassung

Herausforderungen der digitalen Gesellschaft; Verwaltungskooperation

Zu den von dem Sonderausschuss Verfassungsreform des Schleswig-Holsteinischen Landtags aufgeworfenen Fragen vom 05. Februar 2014 nimmt der Schleswig-Holsteinische Richterverband wie folgt Stellung:

Zu Art. X der Vorschläge für verfassungsrechtliche Normierungen der „digitalen Gesellschaft“

Nach Art. X Abs. 2 LV-Entwurf gewährleistet das Land unter anderem einen persönlichen, schriftlichen und elektronischen Zugang zu seinen Gerichten. Hingegen unterfällt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die Gerichtsverfassung und das gerichtliche Verfahren der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes, von der er mit Erlass der Prozessordnungen und des GVG Gebrauch gemacht hat. Zudem setzt sich Art. X Abs. 2 LV-Entwurf in einen Gegensatz zu dem Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten (BGBl. 2013 I, S. 3786). Dieses Gesetz regelt, dass spätestens ab dem 01.01.2022 der elektronische Zugang zu den Gerichten für Rechtsanwälte und andere vertretungsberechtigte Personen verpflichtend ist. Darf nach Art. X Abs. 2 S. 2 LV-Entwurf niemand wegen der Art des Zugangs be-

nachteiligt werden, können sich Rechtsanwälte und andere vertretungsberechtigte Personen unter Berufung auf diese Verfassungsnorm gegen den verbindlichen elektronischen Zugang (Rechtsverkehr) wenden. Gegen Art. X Abs. 2 S. 2 LV-Entwurf bestehen Bedenken auch deshalb, weil diese Formulierung einen Formularzwang nicht mehr erlauben würde. Ein Formularzwang würde nämlich eine Einschränkung auf einen bestimmten Zugangsweg bedeuten, was einer Benachteiligung entspricht, weil der Bürger mit anderen Zugangswegen ausgeschlossen wäre.

Zu Art. Z der Vorschläge für verfassungsrechtliche Normierungen der „digitalen Gesellschaft“

Art. Z LV-Entwurf erlaubt die Möglichkeit einen Verwaltungsverband zu gründen. Es erscheint sinnvoll, auch die Justiz in eine solche Regelung einzubeziehen. Es wird daher vorgeschlagen, in Art. Z LV-Entwurf festzuschreiben:

"Soweit die Gerichte einbezogen werden, sind die Besonderheiten der Justiz zu berücksichtigen".

Verfassungsrechtliche Regelungen über die Mitgliedschaft von Staatssekretären in den Landesregierungen anderer Bundesländer

IV RLV 1, 24.02.2014

Bremen

Artikel 107 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

(1) Die Landesregierung besteht aus einem Senat. Ihm gehören Senatoren an, deren Zahl durch Gesetz bestimmt wird. **Zu weiteren Mitgliedern des Senats können Staatsräte, deren Zahl ein Drittel der Zahl der Senatoren nicht übersteigen darf, gewählt werden.**¹ Diese weiteren Mitglieder stehen für die Dauer ihrer Mitgliedschaft im Senat in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis²; das Nähere regelt ein Gesetz.

(2) Die Senatsmitglieder werden von der Bürgerschaft mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen für die Dauer der Wahlperiode der Bürgerschaft gewählt. Dabei wird zunächst der Präsident des Senats in einem gesonderten Wahlgang gewählt. Staatsräte als weitere Mitglieder werden auf Vorschlag des Senats gewählt.

...

Baden-Württemberg

Artikel 45 Verfassung des Landes Baden-Württemberg

...

(2) Die Regierung besteht aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern. **Als weitere Mitglieder der Regierung können Staatssekretäre** und ehrenamtliche Staatsräte **ernannt werden.** Die Zahl der Staatssekretäre darf ein Drittel der Zahl der Minister nicht übersteigen. Staatssekretären und

¹ Seit dem Jahr 1995 besteht der Bremische Senat aus den Senatoren sowie dem „Bevollmächtigten beim Bund“ **als beamteten Staatsrat.**

² **§ 35 Abs. 6 S. 1 Bremisches Beamtengesetz** und die **§§ 15a ff. Senatsgesetz Bremen** regeln das öffentlich-rechtliche Amtsverhältnis für beamtete Staatsräte wie folgt:

§ 35 Abs. 6 S. 1 BR BG: „Die Rechte und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis einer Beamtin, der das Amt einer Staatsrätin oder eines Beamten, dem das Amt eines Staatsrates übertragen ist und die oder der aus diesem Amt zum weiteren Mitglied des Senats gewählt worden ist, ruhen für die Dauer der Mitgliedschaft im Senat.“

§ 15 a SenG: „Wird ein Staatsrat zum weiteren Mitglied des Senats gewählt, erhält er vom Beginn des Kalendermonats an, in dem er sein Amt antritt, bis zum Schluss des Kalendermonats, in dem das Amtsverhältnis endet, Amtsbezüge nach Besoldungsgruppe 7 oder 8 der Bremischen Besoldungsordnung B. Die Abschnitte I und IV sowie § 4 Abs. 3 bis 7 gelten entsprechend, die übrigen Bestimmungen dieses Gesetzes finden keine Anwendung. Für die Ausstattung sowie für die Ansprüche auf Versorgung gelten die für beamtete Staatsräte anzuwendenden Vorschriften entsprechend.“

§ 15 b SenG: „Ein Staatsrat, der als weiteres Mitglied des Senats gewählt wird, nimmt den Geschäftsbereich des Senators, dem er zugeordnet ist, als Vertreter im Amt wahr. Er unterstützt den Senator, dem er zugeordnet ist, bei der Erfüllung seiner Amtsgeschäfte und leitet als Vertreter im Amt nach den Weisungen des Senators seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung in allen Angelegenheiten, die nach der Landesverfassung nicht ausschließlich den Senatoren vorbehalten sind.“

§ 15 c SenG: „Der Senat kann einen Staatsrat, der als weiteres Mitglied des Senats gewählt worden ist, von dem Geschäftsbereich der Wahrnehmung der Vertretung im Amt für einen Senator entbinden, wenn der Senat ihn im Hinblick auf die Notwendigkeit eines besonderen Vertrauensverhältnisses zu dem Senator, dem er zugeordnet ist, als Staatsrat in den einstweiligen Ruhestand versetzt.“

Staatsräten kann durch Beschluß des Landtags Stimmrecht verliehen werden.

...

Bayern

Artikel 43 Verfassung des Freistaates Bayern

(1) Die Staatsregierung ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Staates.

(2) Sie besteht aus dem Ministerpräsidenten und bis zu 17 Staatsministern **und Staatssekretären**

Sachsen

Artikel 59 Verfassung des Freistaates Sachsen

...

(2) Die Staatsregierung besteht aus dem Ministerpräsidenten und den Staatsministern. **Als weitere Mitglieder der Staatsregierung können Staatssekretäre ernannt werden.**

...

Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig



Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

**Arbeitspapier 096
- intern -**

Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel
(0431) 880-3545



Telefax: (0431) 803471

e-mail: esjot@web.de



www.uni-kiel.de/oefrecht/schmidt-jortzig

Kiel, den 06.03.2014

Stellungnahme

zu den mir am 28. Februar 2014 gestellten Fragen des
Sonderausschusses „Verfassungsreform“ des Schleswig-Holsteinischen Landtags
(Haushaltsänderung bei abweichenden Ausgabe- bzw. Einnahmedaten)

I. Ausgangsbefund ist die geltende schleswig-holsteinische Verfassungsrechtslage. Und die besagt m. E. eindeutig [da stimme ich dem Wissenschaftlichen Dienst und dem Landesrechnungshof vollauf zu], dass der Landtag kein eigenes Initiativrecht für die Einbringung eines Nachtragshaushalts hat. Alles andere widerspräche der Systematik alleiniger Haushaltsdetailverantwortung der (Landes)Regierung. Nur sie hat den Überblick über die je aktuelle Finanzlage, nur sie kennt die genauen Konditionen zusätzlicher Deckungsbedarfe, und sie hat dann ja auch über das Haushaltsgebaren des Landes jährlich Rechnung zu legen und dafür Entlastung zu erbitten (Art. 56 Abs. 1 und 2 LV).

Das Regierungsmonopol der Budgetinitiative ist im parlamentarischen Regierungssystem unbestritten¹ und stellt das notwendige Korrelat zum Budgetbewilligungsrecht (dem sog. „Königsrecht“) des Parlaments dar. In Schleswig-Holstein lässt die Verfassung an dieser Systematik auch keinen Zweifel: Das Budgetinitiativrecht ist abweichend von Art. 37 Abs. 1

¹ BVerfGE 45, 1 (46): Die Regierung ist „das Verfassungsorgan..., das entsprechend seiner politischen Leitungsaufgabe – Bestimmung der Ziele der Politik, Aufstellung des Regierungsprogramms und Verwirklichung dieses Programms – auch im Bereich des Haushaltswesens als bestimmendes Organ der Exekutive“ dem Parlament gegenübersteht.

LV gemäß der Spezialregel Art. 50 Abs. 3 LV gezielt und ausschließlich der Landesregierung zugewiesen, und das dann feststellende parlamentarische Budgetbewilligungsrecht ist in Art. 50 Abs. LV verankert.

Wenn nun Art. 54 LV dekretiert „*beschließt der Landtag Maßnahmen, die Kosten verursachen, so ist gleichzeitig für die nötige Deckung zu sorgen*“, so bedeutet das nur scheinbar eine Ausnahme. Denn es wird dort ja nicht gesagt, *w i e* diese Sorgetragung zu erfolgen hat, also etwa, dass nun der Landtag selber haushaltsgesetzliche Schritte einleiten müsse. Nach dem verfassungsrechtlich angelegten System muss es vielmehr auch hier bei der elementaren Aufteilung von Haushaltsfeststellung und Haushaltsverantwortung zwischen Landtag und Landesregierung bleiben². Der richtige, d. h. verfassungsgemäße Weg kann daher nur sein, dass der Landtag in seinem Mehrkosten verursachenden Beschluss vorgibt, bei welchem Titel des bestehenden Haushalts (Einzelhaushalt oder Haushaltsabschnitt – weitere Spezifizierungen kann man von ihm kaum verlangen)³ die neue Finanzierung erfolgen solle, und die Landesregierung dazu dann den genauen Nachtragshaushaltsentwurf erstellt und dem Landtag zur Feststellung vorlegt.

II. Will man das geltende haushaltsrechtliche Zusammenspiel von entwerfender sowie vollziehender Landesregierung und feststellendem Landtag durchbrechen, also dem Landtag selber ein (begrenzt) Budgetinitiativrecht zuweisen, so unterliegt dies naturgemäß einem Verfassungsvorbehalt. Zutreffenderweise tragen dem die Formulierungsvorschläge von SPD-Fraktion (AP. 091) und SSW-Fraktion (AP. 092) Rechnung und offerieren eine neue Fassung von Art. 54 LV..

Aber auch dieser gemeinsame Formulierungsvorschlag lässt den genauen Weg der Sorgetragung bzw. nun „Nachvollziehung in Haushaltsgesetz und Haushaltsplan“ offen. Dass dazu der Landtag etatverändernde Gesetzvorlagen selber einbringen können soll, wird nicht festgeschrieben. Sollte dies aber in der Tat beabsichtigt sein, würde ich auf jeden Fall eine

² Für das parallele System des Grundgesetzes vgl. BVerfGE 70, 324 (357): „Der Bundestag kann... nicht von sich aus eine Erhöhung der Titelsumme über den Weg eines Nachtragshaushalts beschließen, da dieser dem Einbringungsmonopol der Bundesregierung... unterfällt“.

³ Christoph Gröpl (2001), in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 110 Rn. 163: „Nur die Exekutive kann sich mit ihren spezialisierten Haushaltsdezernenten, -referenten, -referaten und -abteilungen im Detail annähernd einen Überblick darüber verschaffen, welcher Art und in welcher Höhe Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen im Planjahr voraussichtlich benötigt werden und welche Einnahmen zur Deckung erwartet werden können; das Parlament wäre mit dieser Arbeit überfordert“.

unmissverständlichere Fassung wählen. Und die könnte dann etwa so aussehen, wie sie der Wissenschaftliche Dienst unter dem 21. Februar 2014 vorgeschlagen hat.

Art.54 LV (neu): „Beschließt der Landtag Maßnahmen, die Mehrausgaben oder Mindereinnahmen **im laufenden Haushaltsjahr** verursachen, so ist gleichzeitig für die nötige Deckung zu sorgen. **Abweichend von Art. 50 Abs. 3 können hierzu aus der Mitte des Landtages Entwürfe zur Änderung des Haushaltsgesetzes und Haushaltsplanes eingebracht werden**“.

III. Ob freilich ein solch eigenständiges etatgesetzliches Initiativrecht des Landtags erstrebenswert ist, sollte m. E. noch einmal überdacht werden. Prinzipiell wäre eine entsprechende Verfassungsänderung wenigstens zulässig, d. h. kein „verfassungswidriges Verfassungsrecht“. Zwar ist die Aufteilung der Etatfestlegung zwischen Parlament und Regierung die überkommene Vorkehrung⁴. Aber sie stellt kaum eine (unveränderbare) konstitutionelle Grundstruktur, einen tragenden Pfeiler des Staates dar, und es würde ja auch nur in einer einzelnen Ausnahme davon abgewichen.

Man sollte sich nur prinzipiell fragen, ob jene doch gravierende Systemdurchbrechung wirklich notwendig ist. Denn die gewünschte Verdeutlichung bzw. Verschärfung der parlamentarischen Verantwortung für die Etatdisziplin lässt sich – zumal mithilfe eines einschlägigen hinzugefügten budgetären „Nachvollziehungsauftrags“ – eben auch auf dem bisherigen, dem konventionellen Weg erreichen. Die endgültige Entscheidung über die konkrete haushaltsmäßige Deckung der Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen, bei der dann politisch und öffentlich „Farbe bekannt“ werden muss, kommt ja auch hier unweigerlich zum Parlament zurück.

Eine Klarstellung in der Verfassung sollte aber gleichwohl erfolgen. Art. 54 LV (neu) könnte danach etwa wie folgt lauten:

„Beschließt der Landtag Maßnahmen, die Mehrausgaben oder Mindereinnahmen **im laufenden Haushaltsjahr** verursachen, so ist gleichzeitig für die nötige Deckung zu sorgen. **Für den entsprechenden Entwurf eines Nachtragshaushalts hat der Landtag den in Frage kommenden Einzelplan oder Haushaltsabschnitt vorzugeben**“.

⁴ Siehe nur *Johannes Heckel*, Budgetäre Ausgabeninitiative im Reichstag zu Gunsten eines Reichskulturfonds, in: AöR 12 (1927), S. 420 (440 ff.).

Um die gouvernementale Detailierungskompetenz beim Haushalt aufrechtzuerhalten, wäre im Übrigen auch bei einer budgetär selbstinitiativen Landtagseinbeziehung noch an eine Alternative zu denken. Und diese könnte nach dem Vorbild von Art. 113 Abs. 1 GG in einem Zustimmungsvorbehalt der Regierung bestehen. An die vom Wissenschaftlichen Dienst vorgeschlagene Fassung des neuen Art. 54 LV müsste dann folgender Satz angefügt werden:

„Hiernach beschlossene Gesetze bedürfen der Zustimmung der Landesregierung“.

Und wenn man wollte, könnte man dann auch die Verfahrensgestaltungen von Art. 113 Abs. 1 Sätze 3 und 4 GG (womöglich sogar Art. 113 Abs. 2 und 3 GG) noch anfügen. Das hielte ich aber für eine unnötige Verkomplizierung.

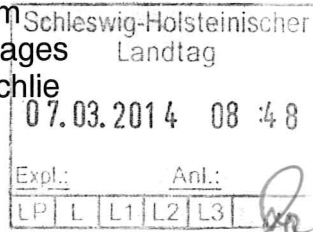
gez. Schmidt-Jortzig



Staatssekretär

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

Postfach 7121
24171 Kiel



06. März 2014

Sonderausschuss Verfassungsreform
Ergänzende schriftliche Stellungnahme der Landesregierung zu den mündlichen
Ausführungen in der Sitzung vom 24.02.2014

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

der Bitte der Mitglieder des Sonderausschusses Verfassungsreform, ergänzend zu den Ausführungen von Herrn Stadelmann (IV RLV) in der Ausschusssitzung vom 24.02.2014 noch einmal schriftlich zu den Themen „Finanzierung der Schulen der Dänischen Minderheit“, „Digitale Infrastrukturen und Zugang“ sowie „Verwaltungsverband“ Stellung zu nehmen, komme ich gerne nach.

I. Finanzierung der Schulen der Dänischen Minderheit

Eine Verfassungsbestimmung über die Finanzierung der Schulen der Dänischen Minderheit müsste den unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnissen in öffentlichen Schulen und Ersatzschulen, und den daraus resultierenden finanziellen Folgen, insbesondere den Pensionslasten der öffentlichen Hand Rechnung tragen.

Die öffentlichen Schulen werden von den kommunalen Schulträgern als den Sachaufwandsträgern vorgehalten. Das Land stellt als Anstellungsträger die Lehrkräfte, zumeist Beamte, in den Schulen.

Zur Bemessung der Höhe der Ersatzschulförderung werden in Schleswig-Holstein eigens sog. Schülerkostensätze ermittelt, d.h. die Sach- und Personalkosten, die im Landesdurchschnitt für einen Schüler an einer vergleichbaren öffentlichen Schule entstanden sind. Die Schulen der dänischen Minderheit werden gegenwärtig mit 100 % der öffentlichen Schülerkostensätze gefördert.

Bei der Berechnung der Schülerkostensätze zeigte sich, dass eine Ersatzschulbezuschung unter Berücksichtigung der Aufwendungen des Landes für im Ruhestand befindliche

Lehrkräfte (insb. Pensionen) als Personalkostenbestandteil der Schülerkostensätze gegenwärtig zu einer Besserstellung gegenüber den öffentlichen Schulen führt. Denn während mit Blick auf den Schülerrückgang an den öffentlichen Schulen Stellen abgebaut werden, wachsen die Ausgaben für pensionierte Lehrkräfte kontinuierlich in erheblichem Umfang auf, weil jährlich zwischen 800 und 1000 Lehrkräfte in den Ruhestand wechseln. Dies wiederum führte bislang zu einem Anstieg der Schülerkostensätze und damit zu einer Steigerung der Ersatzschulbezuschung, die umso deutlicher ausfiel, weil mit sinkenden Schülerzahlen an öffentlichen Schulen der maßgebliche Teiler ständig kleiner wird (Kosten \cdot Schülerzahl = Schülerkostensatz).

Vor diesem Hintergrund ist mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2014 eine "Neuordnung der Ersatzschulfinanzierung" auf den Weg gebracht worden. Die zum 01.01.2014 in Kraft getretene Regelung sieht als Kernelement vor, dass die Berechnung der Schülerkostensätze nunmehr bzw. nach Ablauf einer Übergangsfrist ohne die Einbeziehung der Ausgaben für Versorgung und Beihilfe erfolgt. Anstelle dessen wird ein fiktiver pauschaler Sozialversicherungszuschlag auf die Besoldungsausgaben für beamtete Lehrkräfte berücksichtigt. Auf diese Weise wird in sachgerechter Finanzierung der Ersatzschulen einschließlich der Schulen der dänischen Minderheit sichergestellt, dass die aufwachsenden Pensionsaufwendungen des Landes im Schulbereich nicht als Bestandteil der Schülerkostensätze zu einer Besserstellung der Ersatzschulen gegenüber den öffentlichen Schulen führen.

Die unterschiedlichen Personalaufwendungen verdeutlichen, dass eine formale finanzielle Gleichstellung von öffentlichen Schulen und den Schulen der Dänischen Minderheit zu einer faktischen Ungleichbehandlung, konkret zu einer tatsächlichen Besserstellung der Dänischen Schulen führen kann. Sofern die Aufnahme einer Verfassungsregelung über die Finanzierung der Schulen der Dänischen Minderheit erwogen wird, müsste aus Sicht des zuständigen Ministeriums für Bildung und Wissenschaft diesem Gedanken im auszuwählenden Wortlaut Rechnung getragen und eine faktische Besserstellung durch eine zweifelsfreie Formulierung ausgeschlossen werden.

Diese im Einvernehmen mit dem Dänischen Schulverein getroffene Neuregelung in den §§ 121, 124 des Schleswig-Holsteinischen Schulgesetzes ist jedoch regelungstechnisch von erheblicher Komplexität und lässt sich nicht in Form einer auf ein oder zwei Sätze geraffte Verfassungsnorm reduzieren, in der die Finanzierung der Dänischen Schulen „entsprechend“, „vergleichbar“ oder in ähnlichen Formulierungen an die öffentlichen Schulen gekoppelt wird. So ist etwa die vom Wissenschaftlichen Dienst vorgeschlagene Formulierung „Ihre Finanzierung durch das Land erfolgt in einer der Finanzierung der öffentlichen Schulen entsprechenden Höhe“ hinsichtlich der Faktoren, die für die Finanzierung der öffentlichen Schulen maßgeblich sind, interpretatorisch offen.

Nach Auffassung der Landesregierung ist eine rechtssichere Auslegung des Vorschlages des Wissenschaftlichen Dienstes („Ihre Finanzierung durch das Land erfolgt in einer der Finanzierung der öffentlichen Schulen entsprechenden Höhe“) dahingehend zu gewährleisten, dass die gegenwärtige einfachgesetzliche Regelung der §§ 121, 124 SchulG, d.h. die Ermittlung der Schülerkostensätze ohne Berücksichtigung der Pensions- oder Beihilfe-lasten des Landes, von der in Rede stehenden Formulierung gedeckt ist. Ein solches Verfassungsverständnis ist mindestens durch eine geeignete Parlamentsmaterialie (z.B. Gesetzesbegründung oder Protokollerklärung) sicherzustellen.

II. Herausforderungen der digitalen Gesellschaft – digitale Infrastrukturen und Zugang (AP 086)

Zu den Formulierungsvorschlägen des Ausschussvorsitzenden für die verfassungsrechtlichen Normierungen der „digitalen Gesellschaft“ (AP 074 bzw. 086) weist das Innenministerium auf folgende Punkte hin:

1. Begriff der „digitalen Infrastrukturen“

Art. X Abs. 1 des mit Arbeitspapier 074 (bzw. 086) eingebrachten Vorschlages enthält den Begriff der „digitalen Infrastrukturen“.

Inhalt und Tragweite dieses Begriffes sind unklar. Nach diesseitigem Verständnis umfasst der Begriff alle Infrastrukturen, die eine Übertragung digitaler Informationen ermöglichen. Damit wären u.a. geeignete Kupferleitungen für Telefon, Fernsehen und Internet erfasst, daneben aber auch glasfaserbasierte Infrastrukturen und Funkverbindungen.

Ein solches Verständnis des Begriffs „digitale Infrastrukturen“ ist zweifelsohne dem Bereich „Post und Telekommunikation“ zuzuordnen. Für diesen Bereich obliegt dem Bund gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Eine Gewährleistung zur Sicherstellung dieser Infrastrukturen in der Landesverfassung könnte insoweit der grundgesetzlichen Kompetenzordnung zuwider laufen.

Ergänzend ist anzumerken, dass seit der Privatisierung des Telekommunikationsbereiches nicht die öffentliche Hand, sondern „die Wirtschaft“ für die Errichtung und Weiterentwicklung der Telekommunikationsinfrastruktur verantwortlich ist. In der Breitbandstrategie des Landes wird deutlich, dass für die Erreichung der politisch gesetzten Ziele grundsätzlich die marktwirtschaftlichen Prinzipien gelten. Nur dort, wo der Markt versagt, springt die öffentliche Hand ein.

Somit wäre die im Vorschlag ausdrücklich genannte „Gewährleistung“ einer bedarfsgerechten Infrastruktur nur über eine „Universaldienstverpflichtung“ erreichbar. Insbesondere deren Finanzierung wirft nicht nur eine ganze Reihe von Fragen auf, sondern erscheint schlichtweg unmöglich. Die einzige als zukunftssicher geltende Technologie, die flächendeckende Verlegung von Glasfaserleitungen bis in die Wohnung, würde für Schleswig-Holstein Investitionen von schätzungsweise bis zu 6 Mrd. EUR erfordern. Aber auch preisgünstigere Übergangstechnologien wären mit Blick auf die Schuldenbremse kaum finanzierbar.

Vor diesem Hintergrund kann der Vorschlag aus Sicht des Innenministeriums aus verfassungsrechtlicher, technischer und finanzieller Sicht nicht zur Aufnahme in die Landesverfassung empfohlen werden.

2. Zugang zu den Gerichten

Art. X Abs. 2 desselben Vorschlages verpflichtet das Land, einen persönlichen, schriftlichen und elektronischen Zugang zu seinen Behörden und Gerichten zu gewährleisten.

Der Zugang zu den Gerichten ist in den jeweiligen bundesrechtlichen Prozessordnungen geregelt. Diese sehen vor, dass der elektronische Zugang zu Gericht durch Landesver-

ordnung eröffnet werden kann (vgl. z.B. § 130a Abs. 2 ZPO). In Schleswig-Holstein ist der elektronische Rechtsverkehr bislang nur in einzelnen Verfahrensarten (z.B. Registergerichte und Arbeitsgerichte) eröffnet.

Ab dem 01.01.2018 sind sämtliche Gerichte durch Bundesgesetz verpflichtet, den elektronischen Rechtsverkehr zu eröffnen. Spätestens ab dem 01.01.2022 dürfen Anwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts nur noch auf elektronischem Wege Schriftsätze bei Gericht einreichen (vgl. §§ 130a, 130d ZPO in der Fassung des Art. 1 Nr. 2 und 4 Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 16.10.2013 (BGBl. I S. 3786)). Infolgedessen ergäbe sich spätestens ab dem 01.01.2022 ein Widerspruch zu der geplanten Regelung der Landesverfassung, da der persönliche und schriftliche Zugang für Anwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts ausgeschlossen sein wird.

Eine Regelung zum Zugang zu den Gerichten sollte wegen des Vorrangs der bundesrechtlichen Prozessordnungen daher nicht in der Landesverfassung erfolgen.

3. Verwaltungsverband

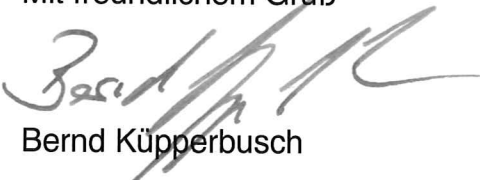
In Hinblick auf Art. Z des Vorschlages stellt sich aus Sicht des Innenministeriums die Frage, ob die Einführung der entsprechenden Vorschrift überhaupt erforderlich und insbesondere die verfassungsrechtliche Festlegung auf die Kooperationsform des Verwaltungsverbandes sachgerecht ist.

Mit der Einführung eines Verwaltungsverbandes würde eine gänzlich neue Kooperationsform geschaffen werden. Bereits in der Vergangenheit gab es mehrfach Bestrebungen, für die Kooperation auf kommunaler Ebene einen solchen Verband einzuführen. Diesem Ansinnen wurde seitens des Innenministeriums entgegengetreten, weil es die kommunale Verwaltungsstruktur von Grund auf verändert und bei einer angedachten Einbeziehung auch der Ämter eine zusätzliche Bürokratieebene geschaffen hätte.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene ist es aus Sicht des Innenministeriums ausreichend, die Kooperationsmöglichkeit von Land und Kommunen ausdrücklich klarzustellen und die nähere Ausgestaltung einem Gesetz zu überlassen. Legt aber bereits die Verfassung sowohl die Rechtsform der Kooperation als auch die Art und Weise fest, wie die Körperschaft errichtet werden soll (durch öffentlich-rechtlichen Vertrag), verbleibt für den einfachen Gesetzgeber kein nennenswerter Regelungsgegenstand.

Die Formulierung der erwogenen Verfassungsnorm könnte im Übrigen an Artikel 91 c Abs. 1 oder 3 GG angelehnt werden. Auf diese Weise könnte auch künftig möglichen Auslegungsschwierigkeiten begegnet werden, wenn es um den rechtlich zulässigen Aufgabenumfang der Kooperation gehen sollte.

Mit freundlichem Gruß



Bernd Küpperbusch

Vorsitzender des Sonderausschusses
Verfassungsreform



Piratenfraktion im
Schleswig-Holsteinischen Landtag

**Arbeitspapier 098
- intern -**

Patrick Breyer
Mitglied des Landtages
Tel.: 04 31 – 988 1638

Geschäftsstelle:
Tel.: 04 31 – 9 88 1337
Fax: 04 31 – 988 1602

13.03.2014

**Vorschlag zur Einführung einer
Landesverfassungsbeschwerde**

Besucheradresse:
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

Postadresse:
Postfach 7121
24171 Kiel

im Rahmen der anstehenden Klausurtagung soll auch über die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde beraten werden.

Email: fraktion@piratenpartei-sh.de

Als Ergebnis der bisherigen Gespräche schlägt die Piratenfraktion dazu vor, nach Art. 44 Abs. 2 Nr. 5 der Landesverfassung die folgende Nr. 6 einzufügen:

„6. über Verfassungsbeschwerden, die jeder mit der Behauptung erheben kann, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner im ersten Abschnitt dieser Verfassung gewährten Grundrechte verletzt zu sein, soweit eine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts nicht gegeben ist,“

Die bisherige Nr. 6 wird zu Nr. 7.



Begründung:

In den Bereichen Minderheitenschutz, Schulwesen, Kinderrechte und Kandidatur zur Volksvertretung garantiert die Landesverfassung Grundrechte, gegen deren Verletzung aber weder vor dem Bundes- noch vor dem Landesverfassungsgericht Beschwerde geführt werden kann. Nachdem diese Rechte in der Landesverfassung verankert sind, wäre es problematisch, ihre Geltendmachung nicht zu ermöglichen. Andernfalls besteht eine Rechtsschutzlücke.

Dass gegen Verletzungen dieser Grundrechte unter Umständen vor den Fachgerichten geklagt werden kann, ersetzt die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde nicht. Die Idee eines individuellen Grundrechts liegt darin, dass der Grundrechtsträger als Bürger entscheidet, ob er sich in seinem Grundrecht verletzt fühlt, und nicht, dass ein Fachgericht darüber entscheidet, ob es eine Vorlage an das Landesverfassungsgericht vornimmt. Die Verfassungsbeschwerde ist die schärfste Waffe des Bürgers bei der Inanspruchnahme seiner Grundrechte.

Nach dem Vorbild Mecklenburg-Vorpommerns (Art. 53 Ziff. 7 LV MV) wird die Landesverfassungsbeschwerde nur zugelassen, wo das Bundesverfassungsgericht nicht angerufen werden kann. Das Bundesverfassungsgericht soll wegen seiner höheren Kapazität und auch langjährigen Erfahrung vorrangig für Verfassungsbeschwerden zuständig sein.

Nach Artikel 44 Absatz 5 der Landesverfassung regelt das Nähere das Gesetz. Einfachgesetzlich kann im Einzelnen festgelegt werden, welche Verfassungsbestimmungen Grundrechte enthalten und beschwerdefähig sind. Auf Verfassungsebene braucht dies im Detail nicht geregelt zu werden.

Mit freundlichen Grüßen

Patrick Breyer

Mitglied des Landtages

Mögliche Streichung von Übergangsvorschriften aus der Landesverfassung

In der Sitzung des Sonderausschusses Verfassungsreform am 24. Februar 2013 ist der Wunsch geäußert worden, in der Klausurtagung auch zu überprüfen, inwieweit eine redaktionelle Entfernung von Übergangsvorschriften aus der Landesverfassung sinnvoll und geboten erscheint. Im Wesentlichen kommen für eine solche Streichung überholter Artikel die von Rechtsanwalt Junghans (Umdruck 18/1527, S. 6) angeführten **Art. 58 Abs. 1, 59, 59b, 59c und Art. 60 Abs. 1 LV** in Betracht. Eine Streichung erscheint jedoch nicht empfehlenswert, soweit von den dort enthaltenen Regelungen noch Folgewirkungen ausgehen, die in die Gegenwart reichen, oder soweit sie von rechtssystematischer oder besonderer historischer Relevanz sind.

Gemäß **Art. 58 Abs. 1 LV** gilt mit Wirkung vom 27. November 1945 auch in den Gemeinden Ziethen, Mechow, Bäk und Römnitz des mecklenburgischen Kreises Schönberg das schleswig-holsteinische Landesrecht. Zu Art. 58 Abs. 1 LV ist angemerkt worden, dass dieser auch heute noch für den Geltungsbereich des schleswig-holsteinischen Landesrechts relevant ist. Dafür spricht auch, dass die Bestimmung des Art. 58 Abs. 1 LV nicht schon während früherer Verfassungsreformen gestrichen, sondern wortgleich aus Art. 50 Abs. 1 Landessatzung überführt wurde.

Art. 59 LV fasst die bisherigen Art. 52, 52a, 52b Landessatzung zusammen, die für einzelne Wahlperioden eine von Art. 10 LV abweichende Dauer festlegten. Die Bestimmung ist sachlich gegenstandslos. Der Sonderausschuss Verfassungs- und Parlamentsreform hat am 28. November 1989 dennoch nicht empfohlen, diese Vorschriften zu streichen, sondern sie in einem Artikel als Beleg der verfassungsrechtlichen Entwicklung zu erhalten (LT-Drs. 18/620 (neu), S. 89).

Art. 59b LV regelt die Amtszeit der ersten gemäß Art. 44 Abs. 3 LV gewählten Richter des Landesverfassungsgerichts, deren Amtsperioden gegenwärtig noch andauern.

Gemäß **Art. 59c LV** verbleibt es für Landesverfassungsstreitigkeiten bis zur Errichtung des Landesverfassungsgerichts bei der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts. Auch wenn diese Norm sachlich gegenstandslos ist, könnte sie unter rechtshistorischen Gesichtspunkten erhaltungswürdig sein.

Art. 60 Abs. 1 LV stellt fest, dass diese Landesverfassung unter der Bezeichnung „Landessatzung“ am 12. Januar 1950 in Kraft getreten ist. Diese Bestimmung gibt nicht lediglich eine historische Entwicklung wieder, sondern bekräftigt, dass bereits die Landessatzung den Charakter einer Landesverfassung hatte und die aktuell geltende Landesverfassung keine Neuschöpfung, sondern ihre kontinuierliche Fortentwicklung darstellt. Dies ist auch für die Formulierung der Präambel („hat sich diese Verfassung gegeben“) von Bedeutung; die Formulierung schließt insoweit auch die ursprüngliche Landessatzung mit ein.

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sonderausschuss Verfassungsreform

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die
Mitglieder des Sonderausschusses
Verfassungsreform

- im Hause -

Arbeitspapier 100
- intern -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 207
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter:
Dr. Marcus Hahn-Lorber

Telefon (0431) 988-1584
Telefax (0431) 988-1250
Verfassungsreform@landtag.ltsh.de

17. März 2014

Vorschlag einer Änderung des Art. 54 LV (Deckungsnachweispflicht)

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Vorschlag der SPD-Fraktion und der Abgeordneten des SSW vom 21. Februar 2014 zur Ergänzung des Art. 54 LV (Arbeitspapiere 091, 092) übermittle ich Ihnen folgenden, das angestrebte Regelungsziel möglicherweise unterstützenden Formulierungsvorschlag des Wissenschaftlichen Dienstes:

*Beschließt der Landtag Maßnahmen, die Mehrausgaben oder Mindereinnahmen **im laufenden Haushaltsjahr** verursachen, so ist gleichzeitig für die nötige Deckung zu sorgen. **Abweichend von Artikel 50 Abs. 3 können hierzu aus der Mitte des Landtages Entwürfe zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes eingebracht werden.***

Mit freundlichem Gruß

gez. Dr. Marcus Hahn-Lorber

(Geschäftsführer)

Schleswig-Holsteinischer Landtag

**Petitionsausschuss
Uli König
Der Vorsitzende**

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des
Sonderausschusses Verfassungsreform

Herrn Klaus Schlie
- im Hause -

**Arbeitspapier 101
- intern -**

**Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: 09.02.2014**

**Mein Zeichen: L 2121
Meine Nachricht vom:**

Bearbeiter/in: Dr. Melissa Teickner

**Telefon (0431) 988 1015
Telefax (0431) 988-1017
melissa.teickner@landtag.ltsh.de**

17. März 2014

Ermöglichung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses

Sehr geehrter Herr Schlie,

vielen Dank für die Zusendung des Schreibens vom 9. Februar 2014, mit dem Sie den Petitionsausschuss über den Stand der Beratungen zu obiger Angelegenheit im Sonderausschuss Verfassungsreform informiert haben.

Der Petitionsausschuss hat die Thematik auf Grundlage des mit dem Schreiben übersandten Umdrucks 18/2304 in seiner letzten Sitzung, am 11. März 2014, intensiv beraten. Im Zuge dieser Beratung wurden von einzelnen Mitgliedern des Ausschusses Bedenken geäußert, die ich hiermit an Sie, als Vorsitzenden des Sonderausschusses Verfassungsreform, weiterleite:

Aus der vorgeschlagenen Formulierung gehe nicht eindeutig hervor, dass die öffentliche Behandlung von Petitionen grundsätzlich nur bei öffentlichen Petitionen in Betracht komme. Die vorgeschlagene Formulierung könne dahin gehend ausgelegt werden, dass zukünftig sämtliche Petitionen in öffentlicher Sitzung behandelt werden könnten. Es wird befürchtet, dass Petenten mit Verweis auf die Verfassung eine öffentliche Behandlung ihres persönlichen Anliegens gegenüber dem Ausschuss fordern. Es gibt Mitglieder, die die Notwendigkeit sehen, die Formulierung dahin gehend anzupassen, dass deutlich wird, dass Petitionen, die keine öffentliche Petition sind, in keinem Fall in öffentlicher Sitzung behandelt werden.

Zudem sei es wichtig, dass aus der Verfassung klar hervorgeht, dass die Entscheidung, ob eine Petition in öffentlicher Sitzung behandelt wird, vom Ausschuss in jedem Einzelfall getroffen wird, ihm allein obliegt und er also Herr des Verfahrens bleibt.

In diesem Zusammenhang gibt es auch Kritik die in Art. 19 Abs. 3 Satz 2 LV (Vorschlag) erwähnten Begriffe „überwiegende Belange des öffentlichen Wohls“ und „schützenswürdige Interessen Einzelner“ seien zu unbestimmt.

Ferner gehe aus der vorgeschlagenen Formulierung nicht deutlich genug hervor, dass der Ausschuss auch nur Teile der Behandlung von (öffentlichen) Petitionen, etwa die Anhörung, in öffentlicher Sitzung durchführen könne. Dass die Beratung und Beschlussfassung über sämtliche Petitionen in der geschützten Umgebung einer nicht öffentlichen Sitzung durchgeführt wird und damit konsensuale Beschlüsse über Parteigrenzen hinweg ermöglicht werden, sei ein wesentliches Merkmal der Arbeit im Petitionsausschuss. Es sei für die zukünftige Arbeit im Ausschuss essenziell, dass diese besondere Beratungsqualität bei jeder Petition unbedingt erhalten bleibe.

Andere Mitglieder des Petitionsausschusses befürworten die vorgeschlagene Regelung und heißen diese gut.

Es fand keine Abstimmung für oder gegen den Vorschlag des Sonderausschusses Verfassungsreform statt. Mir wurde jedoch aufgetragen, die Bedenken der einzelnen Ausschussmitglieder an Sie weiterzuleiten, um sie gegebenenfalls zu entkräften oder den Vorschlag zu modifizieren.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Uli König

(Vorsitzender des Petitionsausschusses)

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sonderausschuss Verfassungsreform**

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die
Mitglieder des Sonderausschusses
Verfassungsreform

- im Hause -

**Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:**

**Mein Zeichen: L 207
Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter:
Dr. Marcus Hahn-Lorber**

**Telefon (0431) 988-1584
Telefax (0431) 988-1250
Verfassungsreform@landtag.ltsh.de**

27. März 2014

**Sonderausschuss Verfassungsreform
Zusammenstellung der Ergebnisse der Klausurtagung am 24. März 2014**

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend übersende ich Ihnen die Zusammenstellung der Beratungsergebnisse der Klausurtagung am 24. März 2014. Die Darstellung orientiert sich an der Ihnen ausgehändigten Gliederung der Klausurtagung. Die nicht aufgenommenen Gliederungspunkte werden nicht weiterverfolgt. Noch zu beratende Gegenstände sind im Fettdruck wiedergegeben.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Marcus Hahn-Lorber
(Geschäftsführer)

Anlage

**Anlage:
Zusammenstellung der Ergebnisse der Klausurtagung
am 24. März 2014**

**Arbeitspapier 102
- intern -**

1. Präambel

Der Landtag hat in Vertretung der schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger

[in Verantwortung vor Gott und den Menschen und]

auf **[der]** Grundlage der unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte als Fundament jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit,

in dem Willen, Demokratie, Freiheit, Toleranz und Solidarität auf Dauer zu sichern und weiter zu stärken,

im Bewusstsein der eigenen Geschichte,

bestrebt, durch nachhaltiges Handeln die Interessen gegenwärtiger wie künftiger Generationen zu schützen,

in dem Willen, die kulturelle und sprachliche Vielfalt in unserem Land zu bewahren,

und in dem Bestreben, die Zusammenarbeit der norddeutschen Länder sowie die grenzüberschreitende Partnerschaft der Regionen an Nord- und Ostsee und im vereinten Europa zu vertiefen,

diese Verfassung beschlossen:

Anmerkung:

Die hervorgehobene Passage „in Verantwortung vor Gott und den Menschen und“ soll noch in den Fraktionen beraten werden.

2. Schulwesen

Aktuell geltende Fassung	Änderungsvorschlag
<p style="text-align: center;">Artikel 8 Schulwesen</p> <p>(1) Es besteht allgemeine Schulpflicht. (2) Für die Aufnahme in die weiterführenden Schulen sind außer dem Wunsch der Erziehungsberechtigten nur Begabung und Leistung maßgebend. (3) Die öffentlichen Schulen fassen als Gemeinschaftsschulen die Schülerinnen und Schüler ohne Unterschied des Bekenntnisses und der Weltanschauung zusammen. (4) Die Erziehungsberechtigten entscheiden, ob ihre Kinder die Schule einer nationalen Minderheit besuchen sollen.</p> <p>(5) Das Nähere regelt ein Gesetz.</p>	<p style="text-align: center;">Artikel 8 Schulwesen</p> <p>(1) Es besteht allgemeine Schulpflicht. (2) Für die Aufnahme in die weiterführenden Schulen sind außer dem Wunsch der Erziehungsberechtigten nur Begabung und Leistung maßgebend. (3) Die öffentlichen Schulen fassen als Gemeinschaftsschulen die Schülerinnen und Schüler ohne Unterschied des Bekenntnisses und der Weltanschauung zusammen. (4) Die Erziehungsberechtigten entscheiden, ob ihre Kinder die Schule einer nationalen Minderheit besuchen sollen. (5) Schulen der nationalen dänischen Minderheit gewährleisten für deren Angehörige Schulunterricht im Rahmen der Gesetze. [Ihre Finanzierung durch das Land erfolgt in einer der Finanzierung der öffentlichen Schulen entsprechenden Höhe.] (6) Das Land schützt und fördert die Erteilung von Friesischunterricht und Niederdeutschunterricht in öffentlichen Schulen. (7) Das Nähere regelt ein Gesetz.</p>

Anmerkung:

Art. 8 Abs. 5 Satz 2 (Entwurf) soll noch in den Fraktionen beraten werden.

3. Staatsziele

3.3 Wirtschaft und Arbeit

Artikel X Wirtschaft und Arbeit

- (1) Das Land [Schleswig-Holstein] bekennt sich zur sozialen Marktwirtschaft. Insbesondere sind die selbstständigen Betriebe in der Erfüllung ihrer volkswirtschaftlichen Aufgabe und die Arbeitskraft als persönliche Leistung und grundlegender Wirtschaftsfaktor zu schützen.**
- (2) Genossenschaftliche Selbsthilfe steht unter dem Schutz des Staates.**
- (3) Das Land [Schleswig-Holstein] gewährleistet im Rahmen seiner Kompetenzen den Erhalt und die Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge.**

Anmerkung:

Die Aufnahme eines Staatsziels „Wirtschaft und Arbeit“ soll auf Grundlage der vorstehenden Arbeitsgrundlage nochmals in den Fraktionen beraten werden.

3.5 Inklusion

Artikel X Inklusion

Das Land setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und deren **[Alternative: ihre]** gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe ein.

4. Stärkung des Parlaments im Europäischen Mehrebenensystem

Verpflichtung der Landesregierung, auf Verlangen des Landtags Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben

Artikel X Wahrung der Rechte des Landtags

Die Landesregierung ist verpflichtet, beim Bundesverfassungsgericht für das Land ein Verfahren gegen eine Maßnahme oder Unterlassung des Bundes anhängig zu machen, wenn der Landtag dies zur Wahrung seiner Rechte verlangt.

5. Stärkung unmittelbarer demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten

5.1/5.2 Senkung der Hürden für Volksbegehren und Volksentscheid

Aktuell geltende Fassung	Änderungsvorschlag
<p style="text-align: center;">Artikel 42 Volksbegehren und Volksentscheid</p> <p>(1) [...] ⁵Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn mindestens fünf vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb eines halben Jahres dem Volksbegehren zugestimmt haben.</p> <p>[...]</p> <p>(4) ¹Der Gesetzentwurf oder die andere Vorlage ist durch Volksentscheid angenommen, wenn die Mehrheit derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, jedoch mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten zugestimmt hat. [...]</p>	<p style="text-align: center;">Artikel 42 Volksbegehren und Volksentscheid</p> <p>(1) [...] ⁵Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn mindestens 80.000 Stimmberechtigte innerhalb eines halben Jahres dem Volksbegehren zugestimmt haben.</p> <p>[...]</p> <p>(4) ¹Der Gesetzentwurf oder die andere Vorlage ist durch Volksentscheid angenommen, wenn die Mehrheit derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, jedoch mindestens ein Viertel / X vom Hundert der Stimmberechtigten zugestimmt hat / haben. [...]</p>

Anmerkung:

Art. 42 Abs. 4 Satz 1 (Entwurf) soll noch in den Fraktionen beraten werden.

5.3 Ermöglichung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses

Aktuell geltende Fassung	Änderungsvorschlag
<p style="text-align: center;">Artikel 17 Ausschüsse</p> <p>(3) Die Sitzungen der Ausschüsse sind in der Regel öffentlich. Dies gilt nicht für die Behandlung von Petitionen und die Haushaltsprüfung. Darüber hinaus kann die Öffentlichkeit für bestimmte Verhandlungsgegenstände ausgeschlossen werden, wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dies erfordern. Über den Ausschluss der Öffentlichkeit wird in nichtöffentlicher Sitzung entschieden.</p> <p style="text-align: center;">Artikel 19 Petitionsausschuss</p> <p>[...]</p>	<p style="text-align: center;">Artikel 17 Ausschüsse</p> <p>(3) Die Sitzungen der Ausschüsse sind in der Regel öffentlich. Dies gilt nicht für die Behandlung von Petitionen und die Haushaltsprüfung. Darüber hinaus kann die Öffentlichkeit für bestimmte Verhandlungsgegenstände ausgeschlossen werden, wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dies erfordern. Über den Ausschluss der Öffentlichkeit wird in nichtöffentlicher Sitzung entschieden.</p> <p style="text-align: center;">Artikel 19 Petitionsausschuss</p> <p>[...]</p> <p>(3) Der Petitionsausschuss behandelt Petitionen in nichtöffentlicher Sitzung. Der Ausschuss kann beschließen, eine Petition öffentlich zu behandeln, soweit überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner nicht entgegenstehen und die Petentin oder der Petent zustimmt.</p>

7. Gute Verwaltung

7.1 Organisation und Verfahren der Verwaltung

Aktuell geltende Fassung	Änderungsvorschlag
<p style="text-align: center;">Artikel 45 Gesetzesvorrang, Verwaltungsorganisation</p> <p>[...]</p> <p>(2) Die Organisation der Verwaltung sowie die Zuständigkeiten und das Verfahren werden durch Gesetz bestimmt.</p> <p>[...]</p>	<p style="text-align: center;">Artikel 45 Gesetzesvorrang, Verwaltungsorganisation</p> <p>[...]</p> <p>(2) Die Organisation der Verwaltung sowie die Zuständigkeiten und das Verfahren werden durch Gesetz bestimmt. Die Organisation der Verwaltung und die Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren orientieren sich an den Grundsätzen der Bürgernähe, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.</p> <p>[...]</p>

7.3 Transparenz

Artikel X **Transparenz**

Die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände stellen amtliche Informationen öffentlich zur Verfügung, solange **[Alternative: soweit]** schutzwürdige private oder öffentliche Interessen dem nicht entgegenstehen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

8. Herausforderungen der digitalen Gesellschaft

8.1 Digitale Infrastrukturen und Zugang

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.

(2) Das Land sichert im Rahmen seiner Kompetenzen einen persönlichen, schriftlichen und elektronischen Zugang zu seinen Behörden und Gerichten. Niemand darf wegen der Art des Zugangs benachteiligt werden.

8.2 Digitale Privatsphäre

Artikel X Digitale Privatsphäre

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

8.4 Elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen

Aktuell geltende Fassung	Änderungsvorschlag
<p style="text-align: center;">Artikel 39 Ausfertigung und Verkündung, Inkrafttreten</p> <p>[...]</p> <p>(3) Die Gesetze und Rechtsverordnungen treten, wenn nichts anderes bestimmt ist, mit dem vierzehnten Tag nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem sie verkündet worden sind.</p>	<p style="text-align: center;">Artikel 39 Ausfertigung und Verkündung, Inkrafttreten</p> <p>[...]</p> <p>(3) Die Gesetze und Rechtsverordnungen treten, wenn nichts anderes bestimmt ist, mit dem vierzehnten Tag nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem sie verkündet worden sind. Unmittelbar nach Verkündung sind Gesetze und Rechtsverordnungen auch elektronisch zu veröffentlichen.</p>

10. Weitere Themen

10.2 Deckungsnachweispflicht

Aktuell geltende Fassung	Änderungsvorschlag
<p style="text-align: center;">Artikel 54 Deckungsnachweispflicht</p> <p>Beschließt der Landtag Maßnahmen, die Kosten verursachen, so ist gleichzeitig für die nötige Deckung zu sorgen.</p>	<p style="text-align: center;">Artikel 54 Deckungsnachweispflicht</p> <p>Beschließt der Landtag Maßnahmen, die Mehrausgaben oder Mindereinnahmen im laufenden Haushaltsjahr verursachen, so ist gleichzeitig für die nötige Deckung zu sorgen. Abweichend von Artikel 50 Abs. 3 können hierzu aus der Mitte des Landtages Entwürfe zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes eingebracht werden.</p>

10.3 Redaktionelle Bereinigung

Aktuell geltende Fassung	Änderungsvorschlag
<p style="text-align: center;">Artikel 58 Geltungsbereich</p> <p>(1) Mit Wirkung vom 27. November 1945 gilt auch in den Gemeinden Ziethen, Mechow, Bäk und Römnitz des mecklenburgischen Kreises Schönberg das schleswig-holsteinische Landesrecht. (2) [...]</p>	<p><i>Eine Stellungnahme der Landesregierung zur fortbestehenden Bedeutung der Vorschrift wird erbeten.</i></p>
<p style="text-align: center;">Artikel 59 Erste, fünfte und zehnte Wahlperiode des Landtages</p> <p>Für die erste, fünfte und zehnte Wahlperiode des Landtages gelten die bisherigen Vorschriften, nach denen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die erste Wahlperiode des Landtages am 31. Mai 1950 endete; 2. die fünfte Wahlperiode des Landtages von vier Jahren auf vier Jahre und sechs Monate verlängert wurde; 3. die zehnte Wahlperiode des Landtages mit dem Zusammentritt des 1987 neu gewählten Landtages endete; diese Wahl fand zwischen dem 13. September und dem 18. Oktober 1987 statt. 	<p>Streichung.</p>
<p style="text-align: center;">Artikel 59 c Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts</p> <p>Für Landesverfassungsstreitigkeiten verbleibt es bis zur Errichtung des Landesverfassungsgerichts bei der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts.</p>	<p>Streichung.</p>

Die Vorschriften der geänderten Landesverfassung werden vollständig neu durchnummeriert. Daraus wird sich bei Verweisen auf andere Vorschriften im Verfassungstext weiterer redaktioneller Anpassungsbedarf ergeben.

Vorschlag des SSW zum Gottesbezug in der Landesverfassung

Arbeitspapier 103
- intern -

In den Beratungen auf der Klausurtagung am 24.03.2014 zur „Präambel“ hat die Diskussion ergeben, dass es für die Aufnahme eines Gottesbezuges einen weiteren Klärungsbedarf gibt.

Vor dem Hintergrund der in der Tagung gemachten Ausführungen und unter Berücksichtigung der vorherigen Diskussionen in den Ausschusssitzungen, schlägt der SSW als Kompromissvorschlag eine Formulierung vor, die sich an der Präambel der Landesverfassung von Sachsen-Anhalt und der Präambel zum „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ orientiert.

Angefügt ist als Anhang eine Übersicht der unmittelbaren und mittelbaren Gottesbezüge in den (gekürzten) Präambeln des Grundgesetzes (A), der Landesverfassungen (B) und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (C).

CDU-Ursprungsvorschlag

Der Ursprungsvorschlag geht auf eine Initiative der CDU zurück (Arbeitspapier 012), der folgendermaßen lautete:

„Die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger haben sich in Verantwortung vor Gott und den Menschen (...) diese Verfassung gegeben.“

Formulierung anhand der Ergebnisse der Klausurtagung

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Klausurtagung, würde die aktuelle Präambel-Formulierung so lauten:

Der Landtag hat in Vertretung der schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürgerinnen,

[in Verantwortung vor Gott und den Menschen]

auf der Grundlage der unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte als Fundament jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit,

in dem Willen, Demokratie, Freiheit, Toleranz und Solidarität auf Dauer zu sichern und weiter zu stärken,

im Bewusstsein der eigenen Geschichte,

bestrebt, durch nachhaltiges Handeln die Interessen gegenwärtiger wie künftiger Generationen zu schützen,

in dem Willen, die kulturelle und sprachliche Vielfalt in unserem Land zu bewahren,

und in dem Bestreben, die Zusammenarbeit der norddeutschen Länder sowie die grenzüberschreitende Partnerschaft der Regionen an Nord- und Ostsee und im vereinten Europa zu vertiefen,

diese Verfassung beschlossen.

SSW-Formulierungsvorschlag

Um dem Diskussionsverlauf in Bezug auf die Erwähnung eines Gottesbezuges in einen Kompromissvorschlag münden zu lassen, schlägt der SSW folgende Formulierung vor:

Der Landtag hat (...)

eingedenk [in Achtung] des humanistischen Erbes und in Respekt vor dem Glauben an Gott
(...)

diese Verfassung beschlossen.

Die Präambel könnte dann unter Einbeziehung der Ergebnisse der Klausurtagung so aussehen:

Der Landtag hat in Vertretung der schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürgerinnen,

[eingedenk [in Achtung] des humanistischen Erbes und in Respekt vor dem Glauben an Gott]

auf der Grundlage der unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte als Fundament jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit,

in dem Willen, Demokratie, Freiheit, Toleranz und Solidarität auf Dauer zu sichern und weiter zu stärken,

im Bewusstsein der eigenen Geschichte,

bestrebt, durch nachhaltiges Handeln die Interessen gegenwärtiger wie künftiger Generationen zu schützen,

in dem Willen, die kulturelle und sprachliche Vielfalt in unserem Land zu bewahren,

und in dem Bestreben, die Zusammenarbeit der norddeutschen Länder sowie die grenzüberschreitende Partnerschaft der Regionen an Nord- und Ostsee und im vereinten Europa zu vertiefen,

diese Verfassung beschlossen.

Begründung

Hintergrund der Formulierungsvorschläge des SSW

Zunächst zu den Präambeln des Grundgesetzes (GG) und der Landesverfassungen mit Gottesbezug unter besonderer Berücksichtigung der Präambeln von Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie der Präambel zum „Vertrag über eine Verfassung für Europa“:

Werden die Präambel-Formulierungen des GG, der Landesverfassungen und der Vertrag für eine Europäische Verfassung betrachtet, ist folgende Systematik bei der Würdigung des Gottesbezuges festzustellen:

Im GG und in sechs von sechzehn Landesverfassungen (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen) existiert ein unmittelbarer Gottesbezug, in der Verfassung des Freistaates Sachsen und in der Verfassung Mecklenburg-Vorpommerns ein mittelbarer, in dem auf die „Bewahrung der Schöpfung“ (Sachsen) und auf „die Grenzen menschlichen Tuns“ (Mecklenburg-Vorpommern) Bezug genommen wird.

In älteren Verfassungen wie dem GG und den Landesverfassungen von Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz wird der Gottesbezug bereits im Einleitungssatz der Präambel hergestellt, meist unter Verwendung der Formulierung „[in] Verantwortung vor Gott und den Menschen“. Aus dieser Formulierung scheint sich auch der aktuelle Vorschlag der CDU im Zusammenhang mit der Verfassungsreform (Arbeitspapier 012) zu speisen.

In neueren Landesverfassungen (1989/90) wird sich in Sachsen-Anhalt an dieser Systematik orientiert (Gottesbezug am Präambel-Anfang) während in Thüringen der Gottesbezug an das Präambel-Ende gestellt wird.

Präambel der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt

„In freier Selbstbestimmung gibt sich das Volk von Sachsen-Anhalt diese Verfassung. Dies geschieht in Achtung der Verantwortung vor Gott und im Bewusstsein der Verantwortung vor den Menschen
(...).

Präambel der Verfassung des Freistaats Thüringen

„In dem Bewusstsein des kulturellen Reichtums und der Schönheit des Landes,

(...)

gibt sich das Volk des Freistaats Thüringen in freier Selbstbestimmung und auch in Verantwortung vor Gott diese Verfassung.“

In dem nur rund zehn Jahre alten (aber nicht ratifizierten) „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (2004) hatte sich ein „Gottesbezug“ nicht durchsetzen können, stattdessen wurde im Einleitungssatz ein Bezug auf das „religiöse Erbe“ Europas hergestellt, der, eingerahmt vom kulturellen und humanistischen Erbe Europas, direkt zu den Menschenrechten überleitet :

„SCHÖPFEND aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben, (...)“

Ableitung der Formulierungsvorschlags des SSW

Vor diesem Hintergrund leitet der SSW seinen oben skizzierten Formulierungsvorschlag insb. von dem in der „Europäischen Verfassung“ erwähnten „humanistischen Erbe“ ab, versucht aber gleichzeitig, dem Anspruch auf einen Gottesbezug (wie in der Landesverfassung Sachsen-Anhalts) sowie der jeweiligen „Positionierung“ der Erwähnung in beiden Verfassungstexten (am Präambel-Anfang) gerecht zu werden. Dabei gehen wir davon aus, dass in zivilisierten Gesellschaften jeder/e Humanist/in einem/einer Andersdenkenden und jeder religiöse / gläubige Mensch einem/einer Andersdenkenden zumindest mit Respekt begegnen wird.

In einer verkürzten Deutung des Begriffs „Humanismus“ ließe sich sogar der sog. „christliche Humanismus“ darunter subsumieren, insofern der „christliche Humanismus verlangt, dass der Mensch als Ebenbild Gottes geachtet wird“ (Lexikon der Politik, 2003, S. 470).

In Respekt vor nicht-christlichen Humanisten und im Zusammenhang mit einer Formulierung für die Landesverfassung sind jedoch zumindest alle drei monotheistischen Religions- und Glaubensgemeinschaften zu berücksichtigen, sodass das „Adjektiv `christlich`“ keine Verwendung finden kann.

Diesbezüglich teilt der SSW die Einschätzung von Herrn Prof. Schmidt-Jortzig, die er laut Niederschrift der SoAVR-Arbeitsgruppensitzung vom 26.08.2013 folgendermaßen geäußert hat: „Zur Formulierung `in Verantwortung vor Gott und den Menschen` erläutert Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig, dass sich der Gottesbezug in den Europäischen Vertragstexten auch auf Grund der vorgebrachten Bedenken nicht durchgesetzt hätte. Für das deutsche Staatsrecht und insbesondere das Grundgesetz sei unbestritten, dass sich die Formulierung auf alle

monotheistischen Religionen beziehe. Dies sei auch nicht vorrangig ein Bekenntnis zu Religiosität, sondern knüpfe an Glaubenswurzeln an, die jedem Menschen in unterschiedlicher Form innewohnen. Der Gottesbezug sei ein Bekenntnis zur Demut und zu der Erkenntnis, dass der Staat nicht alles sei. Es gebe auch jenseits des Staates und seiner Rechtsverfassung noch Werte, vor denen man sich verantworten müsse. Hier würden Moralität, Anstand und Ethik mittransportiert. Die Verfassung erkenne durch den Gottesbezug eine hinter und über ihr stehende Instanz an. Dies sei das Entscheidende. Aus der staatsrechtlichen Literatur ergebe sich, wie sich dem Kommentar von Horst Dreier entnehmen lasse, dass etwa die Menschenwürde maßgeblich religiöse Wurzeln habe, die im Gottesbezug zum Ausdruck kämen“ (Niederschrift, Sitzung der internen Arbeitsgruppe „Präambel“, 26. August 2013, S.3f.)

Was die Fokussierung des Staatsrechts und des GG auf monotheistische Religionen betrifft, teilt der SSW die Einschätzung von Herrn Prof. Schmidt-Jortzig. „Moralität, Anstand und Ethik“ werden aber auch vom Humanismus transportiert, und ob der Gottesbezug „ein Bekenntnis zur Demut“ ist, liegt allein im Ermessen der Gläubigen. Dass aber „der Staat nicht alles ist“, sehen wir genauso. Andere kollektive und individuelle Werte sowie Emotionen sind ebenfalls wichtig.

Wie im Vertrag über eine Verfassung für Europa und in der Landesverfassung für Sachsen-Anhalt geschehen, plädiert der SSW für die Positionierung des Begriffs „humanistisches Erbe“ und einen den Respekt vor Andersdenkenden ausdrückenden (religiös-monotheistischen) Gottesbezugs am Präambel-Anfang. Hierbei versuchen wir einer auf die Traditionen Europas begrenzte Sichtweise insoweit vorzubeugen, als dass sich die Bezugnahme auf das humanistische Erbe und der Gottesbezug zwar auch auf Schleswig-Holstein bezieht, ansonsten aber keine räumliche Eingrenzung erfährt und sich in der Landesverfassung gewissermaßen auf ein „religiöses und humanistisches Welterbe“ hindeuten lässt. Weiter drückt der „Respekt vor dem Glauben an Gott“ aus, dass sowohl der Nicht-gläubige den Respekt vor dem Gläubigen hat, aber eben auch der Respekt des Gläubigen vor Gott zum Ausdruck gebracht wird. Und wie in der „Europäischen Verfassung“, schließt sich daran unmittelbar die Bezugnahme auf die Menschenrechte an:

1. Der Landtag hat in Vertretung der schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürgerinnen, **eingedenk [in Achtung] des humanistischen Erbes und in Respekt vor dem Glauben an Gott** auf der Grundlage der unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte als Fundament jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit
(...)
diese Verfassung beschlossen.

Anhang: Überblick zu Gottesbezügen im Grundgesetz, Landesverfassungen und dem „Vertrag über eine Verfassung für Europa“

A) Der Gottesbezug im Grundgesetz

„Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben. (...)“

B) Der Gottesbezug in den Präambeln der Landesverfassungen

Verfassung des Landes Baden-Württemberg

VORSPRUCH

Im Bewußtsein der Verantwortung vor Gott und den Menschen,
(...)

hat sich das Volk von Baden-Württemberg (...) kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt durch die Verfassungsgebende Landesversammlung diese Verfassung gegeben.

Verfassung des Freistaates Bayern

Präambel

Angesichts des Trümmerfeldes, zu dem eine Staats- und Gesellschaftsordnung ohne Gott, ohne Gewissen und ohne Achtung vor der Würde des Menschen die Überlebenden des zweiten Weltkrieges geführt hat,
(...)

gibt sich das Bayerische Volk, (...) nachstehende demokratische Verfassung.

Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Präambel

„Im Bewußtsein der Verantwortung aus der deutschen Geschichte
(...)

im Wissen um die Grenzen menschlichen Tuns, haben sich die Bürger Mecklenburg-Vorpommerns auf der Grundlage des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in freier Selbstbestimmung diese Landesverfassung gegeben.

Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Präambel

In Verantwortung vor Gott und den Menschen,

(...)

haben sich die Männer und Frauen des Landes Nordrhein-Westfalen diese Verfassung gegeben:

(...)

Niedersächsische Verfassung

Präambel

Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen hat sich das Volk von Niedersachsen durch seinen Landtag diese Verfassung gegeben.

Verfassung für Rheinland-Pfalz

Vorspruch

Im Bewusstsein der Verantwortung vor Gott, dem Urgrund des Rechts und Schöpfer aller menschlichen Gemeinschaft,

(...)

hat sich das Volk von Rheinland-Pfalz diese Verfassung gegeben: (...)

Verfassung des Freistaates Sachsen

Präambel

(...)

von dem Willen geleitet, der Gerechtigkeit, dem Frieden und der Bewahrung der Schöpfung zu dienen, hat sich das Volk im Freistaat Sachsen dank der friedlichen Revolution des Oktober 1989 diese Verfassung gegeben.

Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt

Präambel

In freier Selbstbestimmung gibt sich das Volk von Sachsen-Anhalt diese Verfassung. Dies geschieht in Achtung der Verantwortung vor Gott und im Bewußtsein der Verantwortung vor den Menschen mit dem Willen

(...)

Verfassung des Freistaats Thüringen

Präambel

In dem Bewußtsein des kulturellen Reichtums und der Schönheit des Landes,

(...)

gibt sich das Volk des Freistaats Thüringen in freier Selbstbestimmung und auch in Verantwortung vor Gott diese Verfassung.

C) Vertrag über eine Verfassung für Europa

Präambel

„SCHÖPFEND aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben, (...)“

Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die
Mitglieder des Sonderausschusses Verfassungsreform

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 207 – 117/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter: Dr. Marcus Hahn-
Lorber

Telefon (0431) 988-1584
Telefax (0431) 988-1250
Marcus.Hahn-
Lorber@landtag.ltsh.de

14.04.2014

Arbeitspapier 104
- intern -

**Aufnahme einer Transparenzklausel in die Landesverfassung gemäß den
Ergebnissen der Klausurtagung am 24. März 2014**

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Sitzung am 24. März 2014 baten Sie den Wissenschaftlichen Dienst, die Auswirkung der Formulierung „solange schutzwürdige private oder öffentliche Interessen dem nicht entgegenstehen“ als Teil des Formulierungsvorschlags zur Aufnahme einer Transparenzverpflichtung in die Landesverfassung (Arbeitspapier 102, Ziffer 7.3) auf das einfache Recht zu prüfen. Die gesamte Formulierung lautet:

Die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände stellen amtliche Informationen öffentlich zur Verfügung, solange **[Alternative: soweit]** schutzwürdige private oder öffentliche Interessen dem nicht entgegenstehen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, was „schutzwürdige private und öffentliche Interessen“ bedeutet und ob schon bei „Entgegenstehen“ schutzwürdiger privater oder öffentlicher Interessen die öffentliche Bereitstellung amtlicher Informationen kategorisch ausgeschlossen wäre, ohne dass es noch auf eine Abwägung zwischen dem Interesse an der öffentlichen Bereitstellung einer amtlichen Information und dem Interesse an deren Geheimhaltung ankäme (**Frage 1**). Hieran schließt die Frage an, ob die Einführung des Begriffs „überwiegen“ eine

einfachgesetzlich auszugestaltende Interessenabwägung im Einzelfall eher ermöglicht
(Frage 2).

Ihre Fragen beantworten wir wie folgt:

Die vorgeschlagene Ergänzung der ursprünglichen Formulierung hat allgemein zur Folge, dass die Konkretisierungsmöglichkeiten des einfachen Gesetzgebers von Verfassung wegen näher definiert werden.

Zu Frage 1:

a) „schutzwürdige private oder öffentliche Interessen“

„Schutzwürdig“ sind insbesondere im Verfassungsrecht verankerte private oder öffentliche Interessen. Von Verfassung wegen schutzwürdige private Interessen sind unter anderem der Schutz personenbezogener Daten (BVerfGE 65, 1 (42 ff.)), das Recht am geistigen Eigentum (BVerfGE 79, 29 (40 ff.), BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2013 - 1 BvR 1842/11, Rn. 72 ff.), der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (BVerfGE 115, 205 (229 ff. m.w.N.) sowie das Steuergeheimnis (BVerfGE 67, 100 (142 ff.)). Hervorzuhebende öffentliche Belange sind unter anderem der Schutz des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung (vgl. BVerfGE 67, 100 (139 ff.)) sowie allgemein die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen (BVerfGE 49, 24 (54 ff.)). Darüber hinaus ist es denkbar, dass auch weitere private und öffentliche Interessen „schutzwürdig“ sind, etwa weitere Ausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts¹.

b) „dem nicht entgegenstehen“

Aus der Formulierung „dem nicht entgegenstehen“ könnte folgen, dass der Schutz von Geheimhaltungsinteressen, soweit er reicht, absolut gilt. Hierfür scheint der strikte Wortlaut des Begriffs „entgegenstehen“ zu sprechen. Schutzwürdige Interessen könnten der öffentlichen Bereitstellung im Wortsinn „entgegenstehen“, wenn sie zu der öffentlichen Bereitstellung im Widerspruch stehen oder ihr gegenüber ein Hindernis darstellen. Dann käme es auf eine weitere Interessenabwägung nicht mehr an.

¹ Der Schutz solcher Geheimhaltungsinteressen spiegelt sich bereits jetzt in der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des IZG wider. § 10 Satz 1 Nr. 1-3 IZG schützt die genannten privaten Belange, die sämtlich grundrechtlich verwurzelt sind und somit Verfassungsrang haben. Die in § 9 Abs. 1 Nr. 1-5, Abs. 2 Nr. 1-5 IZG aufgeführten öffentlichen Belange schützen im Wesentlichen die Funktionsfähigkeit des Staates.

Andererseits verwendet die Landesverfassung in Art. 23 Abs. 3 LV bereits jetzt den Begriff „entgegenstehen“ in einem abwägungsoffenen Sinn. Nach dieser Vorschrift kann die Landesregierung die Beantwortung von Fragen, die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Akten ablehnen, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts gesetzliche Vorschriften oder Staatsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen Einzelner entgegenstehen. Bezogen auf Art. 23 Abs. 3 LV hat das BVerfG ein Abwägungsmodell entwickelt, das das parlamentarische Informationsinteresse mit den in Art. 23 Abs. 3 LV geschützten Gütern in ein Abwägungsverhältnis setzt (BVerfGE 110, 199 (219); Caspar, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 23 Rn. 81).

Dies entspricht dem Grundsatz der Verfassungsauslegung, dass eine einzelne Verfassungsnorm im Falle einer möglichen Konkurrenz unterschiedlicher Güter mit Verfassungsrang keine abschließenden Entscheidungen zu Gunsten des einen oder des anderen Gutes vorgibt. Vielmehr ist zwischen ihnen ein möglichst schonender Ausgleich herbeizuführen (praktische Konkordanz, vgl. BVerfGE 83, 130 (147); Hesse, a.a.O. Rn. 72). Die – bereits jetzt – in §§ 9, 10 IZG niedergelegten und verfassungsrechtlich begründbaren Geheimhaltungsinteressen konkurrieren mit dem Interesse an der öffentlichen Bereitstellung amtlicher Informationen.

Daraus folgt, dass der Begriff „entgegenstehen“ auch eine einfachgesetzliche Regelung legitimieren kann, die die öffentliche Bereitstellung einer amtlichen Information von Einzelfallabwägungen abhängig macht. „Entgegenstehende“ Interessen an der Geheimhaltung amtlicher Informationen können daher auch solche Interessen sein, die erst nach einer Interessenabwägung im Einzelfall das Interesse an der öffentlichen Bereitstellung amtlicher Informationen überwiegen.

Zu Frage 2: Alternative: „überwiegen“ / „überwiegende Interessen“

Mit dem Begriff „überwiegen“ könnte ebenfalls vorgegeben werden, dass zwischen dem Interesse an der öffentlichen Bereitstellung und dem Interesse an der Geheimhaltung amtlicher Informationen abzuwägen ist. Der Begriff „überwiegen“ impliziert bereits die Verpflichtung, gegenläufige Interessen miteinander abzuwägen. Auch der Begriff „überwiegen“ ist der Landesverfassung bereits geläufig, hier im Zusammenhang mit Art. 17 Abs. 3 Satz 3 LV. Danach kann die Öffentlichkeit für bestimmte Verhandlungsgegenstände von den Sitzungen der Ausschüsse ausgeschlossen werden, wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder

schutzwürdige Interessen Einzelner dies erfordern. Hierdurch wird zum Ausdruck gebracht, dass dem Ausschluss der Öffentlichkeit in jedem Einzelfall insoweit eine Abwägung zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit an der Transparenz der parlamentarischen Beratung einerseits und dem im Einzelfall bestehenden legitimen staatlichen oder grundrechtlich abgesicherten privaten Interesse an der Geheimhaltung andererseits vorzugehen hat (Hübner, in: v. Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Art. 17 Rn. 16).

Bezogen auf die öffentliche Bereitstellung amtlicher Informationen geht Art. 21 Abs. 4 der Verfassung Brandenburgs in diese Richtung. Danach hat jeder nach Maßgabe des Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Herv. d. Verf.). Hieraus ergibt sich, dass ein der öffentlichen Bereitstellung amtlicher Informationen entgegenstehendes Interesse gegen diese abzuwägen ist (vgl. Simon u.a. (Hrsg.), Handbuch der Verfassung Brandenburgs, 1994, § 21 Rn. 29).

Die Verwendung des Begriffs „überwiegen“ kann vor diesem Hintergrund hilfreich sein, um das Erfordernis von Interessenabwägungen im Wortlaut der Verfassung auszudrücken. Zwingend ist eine solche Formulierung vor dem Hintergrund des zu Frage 1. Ausgeführten jedoch nicht.

Formulierungsvorschlag „solange“ („soweit“)

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass zu überlegen sein könnte, das Wort „solange“ durch „soweit“ zu ersetzen. Der Begriff „solange“ bietet sich an, falls die öffentliche Bereitstellung amtlicher Informationen **zeitlich** durch das Vorliegen entgegenstehender privater oder öffentlicher Interessen begrenzt sein sollte. Soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die öffentliche Bereitstellung von amtlichen Informationen **teilweise** ausgeschlossen sein soll, könnte hingegen an die Formulierung „soweit“ zu denken sein.

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Marcus Hahn-Lorber

„Digitale Infrastruktur“ und „digitale Privatsphäre“ in der Landesverfassung?

Nach dem Ergebnis der Klausurtagung des Sonderausschusses Verfassungsreform sollen in die Schleswig-Holsteinische Landesverfassung zwei Bestimmungen über die „Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“ aufgenommen werden, nämlich dass das Land „im Rahmen seiner Kompetenzen“

- „den Aufbau, die Weiterentwicklung und den Schutz digitaler Infrastrukturen sowie die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an diesen“, aber auch
- „den Schutz der digitalen Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger“

„gewährleistet“.

Beide Vorschläge sind fragwürdig, weil sie in wesentlichen Teilen mit der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung nicht vereinbar sind. Der ausdrückliche Kompetenzvorbehalt ändert nichts daran, dass die Formulierung insgesamt den unzutreffenden Eindruck erweckt, das Land könne bei diesen Themen eigene Akzente setzen oder die Bürgerinnen und Bürger besser schützen als wenn es diesen Verfassungsauftrag nicht gäbe. Der „Infrastrukturauftrag“ würde überdies schon deswegen weitgehend leerlaufen, weil er bereits von den interessierten Unternehmen ausgeführt wird.

I. Zur Terminologie

Die Begriffe „digitale Gesellschaft“, „digitale Infrastruktur“ und „digitale Privatsphäre“ entstammen der sozialwissenschaftlichen und medialen (politischen und kulturkritischen) Diskussion über die Folgen der Einführung elektronischer Informationsverarbeitung und Kommunikation. „Digital“ ist zunächst ein Begriff aus der Informatik und der Physik; er bedeutet eigentlich „ziffernmäßig“, „in Ziffern dargestellt“, „stufenförmig“ geordnet, „in diskrete Einzelschritte aufgelöst“ im Gegensatz zu „analog“ (= stufenlos, kontinuierlich).¹ In der Außendarstellung für den Nutzer ist aber kein Unterschied zwischen diesen Verarbeitungsformen zu bemerken: „Stufenlose“ Vorgänge werden – z. B. das sich kontinuierlich bewegende Ziffernblatt einer Uhr – werden zwar „digital“ aufgenommen, aber „analog“ dargestellt.

Zur Beschreibung sozialer Phänomene ist das Attribut „digital“ sprachlogisch falsch und praktisch zumindest ungenau². Wörtlich genommen, gibt es keine „digitale Gesellschaft“. Allenfalls die *Infrastruktur*, also die Netze und die daran angeschlossenen Geräte können sinnvoll als „digital“ bezeichnet werden (besser wäre aber „elektronisch“ o.ä.). Gemeint ist die Gesellschaft, die sich der elektronischen Datenverarbeitung in ihren modernsten Formen

¹ Brockhaus Enzyklopädie, 21. Aufl. Mannheim 2006, Band 7, S. 15.

² Die Brockhaus Enzyklopädie von 2006 enthält auf neun Seiten ausschließlich *technische* Begriffe mit dem Bestandteil „digital“.

bedient. Inwieweit diese Techniknutzung den Charakter der heutigen Gesellschaft prägt, ist Gegenstand kulturkritischer Erörterungen, deren Wert für die rechtliche Verfassung oft schwer erkennbar ist.

„*Privatsphäre*“ ist als Bestandteil eines Gesetzes oder der Verfassung ein *juristischer* Begriff. Der Schutz der Privatsphäre (neuerdings vielfach statt dessen: der „Privatheit“) wird aus den Grundrechten in Art. 1 Abs. 1 (Menschenwürde) und Art. 2 Abs. 1 (Freiheit der Persönlichkeitsentfaltung) abgeleitet. Die Privatsphäre soll nach bisherigem allgemeinem Verständnis stets und überall geschützt werden, d.h. in allen Konstellationen, in denen sie bedroht ist, unabhängig davon, welche Technik dabei eingesetzt wird.³ Wenn nun von „digitaler“ oder „elektronischer“ Privatsphäre gesprochen wird, soll damit ausgedrückt werden, dass es Risiken für die Privatsphäre gibt, die speziell durch die neuen IuK-Techniken begründet sind, die aber angeblich durch das geltende Recht nicht abgewehrt werden. Genauer formuliert, müsste es also heißen: „Schutz der Privatsphäre auch gegen die Gefahren der Informations- und Kommunikationstechnik“. Als besonders „bedrohlich“ wird dabei das Internet empfunden; man könnte deshalb daran denken, auch dieses im Text der Verfassung zu erwähnen.

Klar ist, dass eine „digitale Privatsphäre“ sich in der *Zielsetzung* – Schutz des Individuums – nicht von der „analogen“ unterscheidet; allenfalls kommen zu diesem Zweck neue rechtliche *Instrumente* oder Verfahrensweisen in Betracht.

II. „Digitale Infrastruktur(en)“ als Landes-Verfassungsauftrag?

1. Die grundgesetzliche Aufgabenverteilung

a) Aufbau und Weiterentwicklung der „digitalen Infrastrukturen“

Die „digitale Infrastruktur“,⁴ also das System von Leitungen und Geräten zur elektronischen Kommunikation, ist bisher von *Privatunternehmen* aufgebaut und ständig weiterentwickelt worden. Der Bund hat das seinerzeitige Verwaltungsmonopol „Fernmeldewesen“ im Jahre 1994 privatisiert und sich auf die „*Gewährleistung*“ von Telekommunikationsdienstleistungen zurückgezogen (Art. 87f Abs. 1 GG). Diese Abkehr von der „Erfüllungsverantwortung“ des Staates gilt als Musterbeispiel der Entwicklung zum „Gewährleistungsstaat“.⁵ Dahinter steht das Konzept der Kombination marktwirtschaftlich zu erbringender Leistungen mit der Regulierungsaufsicht des Staates: Der Staat braucht bestimmte Aufgaben nicht mehr durch eigenes Personal und mit eigenen Einrichtungen wahrzunehmen, sondern kann sich auf die Erfüllung entsprechender Pflichten durch Private verlassen; andererseits ist die Gewährleistungsverantwortung auch eine *Ergebnisverantwortung*, so dass der Staat einspringen muss, wenn die Privaten ihre Aufgaben nicht angemessen erfüllen

³ Privatsphäre ist aber kein „selbstdefinierter und beherrschbarer *Gegenstandsbereich*“, wie Schliesky formuliert (Erfordernis einer Neubestimmung der Privatheit?, Arbeitspapier 065, S. 9). Nicht irgendwelche „Gegenstände“ sind geschützt, sondern das individuelle Interesse an Abschirmung (so auch Schliesky aaO. S. 13 und 19). Deshalb ist Datenschutz selbstverständlich auch dann geboten, wenn die Daten in einer „Cloud“ gespeichert sind.

⁴ In dem Entwurf eines neuen Verfassungsartikels ist der Plural „Infrastrukturen“ verwendet. Das ist ungewöhnlich und nicht zu empfehlen; denn schon im Singular umfasst „Infrastruktur“ eine Vielzahl von Elementen, die demselben Zweck dienen.

⁵ Ausführlich dazu u.a. Möstl, in: Maunz/Dürig, GG, Oktober 2010, Art. 87f Rn. 1 ff., 4, 73 ff.; s.a. Voßkuhle, Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 62 (2003), S. 266 ff.; zuvor grundlegend schon Eifert, Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen im Gewährleistungsstaat, 1999.

(„Rückholbarkeit“, „Auffangverantwortung“).⁶ Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Entscheidung hat der Staat im Bereich der Telekommunikation eine Regulierungsfunktion, d.h. er muss darauf hinwirken, dass ein funktionsfähiger Wettbewerb zwischen den auf diesem Markt tätigen Unternehmen herrscht.

Im Verhältnis der verschiedenen staatlichen Ebenen zueinander ist die Zuständigkeitsbestimmung eindeutig: Es ist der *Bund*, dem die Gewährleistung obliegt; die Länder sind darin nicht einbezogen. Die erforderlichen Hoheitsaufgaben werden nach Art. 87f Abs. 2 Satz 2 GG „in bundeseigener Verwaltung ausgeführt“. Der Bund hat damit insbesondere die Bundesnetzagentur beauftragt.

b) Schutz der Infrastruktur und Teilhabe der Bürger

Der *Schutz* der „digitalen“ Infrastruktur und die *Teilhabe* der Bürgerinnen und Bürger an ihr sind bereits geregelt, und zwar durch das bundesrechtliche TKG. Der Bund hat dabei alle mit dem Vorschlag zur Landesverfassung verfolgten Intentionen aufgenommen und in den einleitenden Paragraphen ausführlich umschrieben. So ist in § 1 TKG als „Zweck des Gesetzes“ u.a. angegeben, „leistungsfähige Telekommunikationsinfrastrukturen zu fördern und flächendeckende angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten“. In § 2 Abs. 2 TKG ist unter den „Zielen der Regulierung“ u.a. die Wahrung der Nutzer- und insbesondere der Verbraucherinteressen genannt, darüber hinaus sind aber auch soziale Aspekte angesprochen, z.B. dass die Bedürfnisse „bestimmter sozialer Gruppen, insbesondere von behinderten Nutzern, älteren Menschen und Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen“ zu berücksichtigen sind (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG). Das Bundesgesetz enthält nicht nur technisch-organisatorische Bestimmungen, sondern auch detaillierte Vorschriften zur Zugangsregulierung (§§ 16-26), zur Entgeltregulierung (§§ 27-39), zum Kundenschutz (§§ 43a-47b) sowie die für die Gewährleistung entscheidenden Universaldienstverpflichtungen (§§ 78-87), und schließlich werden auch das Fernmeldegeheimnis (§§ 88-90) und der Datenschutz (§§ 91-107) ausgestaltet. Aus der Gesamtheit dieser konkreten und aufeinander abgestimmten Regelungen ergibt sich, dass die angestrebte „Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger“ an den „digitalen Infrastrukturen“ zu fairen Bedingungen weitestgehend gesichert ist.

c) Staatliche oder kommunale Subventionierung privatwirtschaftlicher Aktivitäten?

Die weitere Verbesserung effektiver und effizienter elektronischer Kommunikationswege ist wirtschaftlich attraktiv. Die damit befassten Unternehmen bedürfen keiner Staatshilfen; sie können ihre Investitionen über den Kapitalmarkt finanzieren. Trotzdem wird vielfach gefordert, der Staat solle den Netzausbau fördern, etwa um die Breitbandversorgung in dünn besiedelten Gebieten sicherzustellen. Es ist umstritten, ob der Staat über die Regulierung hinaus die Entwicklung etwa durch Förderung des Netzausbaus unterstützen darf.⁷ Eine solche finanzielle Unterstützung würde eine Abweichung von dem bundesverfassungsrechtlichen Grundkonzept „Private Leistungserbringung – staatliche Aufsicht“ darstellen.⁸ Überdies dürften europarechtliche Hindernisse bestehen.⁹ Eine

⁶ Vgl. Voßkuhle (Fn. 5), VVDStRL 62, 266 (326); Hoffmann-Riem, in: Schuppert (Hrsg.), Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand, 2005, S. 89 (97); Knauff, Gewährleistungsstaatlichkeit in Krisenzeiten, DÖV 2009, 581 (582).

⁷ Vgl. Möstl (Fn. 5) Rn. 5 S. 11 m.w.N. – mit starken Zweifeln an der Zulässigkeit der tatsächlichen Förderungspraxis; anders jedoch Rn. 72 S. 77.

⁸ Möstl aaO. (Fn. 5) Rn. 5 (S. 11 f.).

Subventionierung des Netzausbaus wäre vor allem im Hinblick auf das Gebot sparsamer Finanzwirtschaft bedenklich: Sie ist im strengen Sinne nicht erforderlich und würde die Einhaltung der Schuldenbremse erschweren.

Denkbar ist, dass die *Gemeinden* sich am Auf- und Ausbau der elektronischen Netze beteiligen wollen oder dazu gedrängt werden. Um der kommunalen Daseinsvorsorge willen oder als Eigentümer bzw. Träger der Wegebaukosten für die Grundstücke, auf oder unter denen Leitungen („Telekommunikationslinien“) verlegt werden sollen, sind sie an der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung interessiert. Gegen eine wirtschaftliche Betätigung der Kommunen auf dem Gebiet der Telekommunikation bestehen aber erhebliche rechtliche Bedenken,¹⁰ und das Telekommunikationsgesetz des Bundes lässt für spezielle wegerechtliche Vereinbarungen nur geringe Spielräume (vgl. §§ 68 ff., insbes. § 68 Abs. 3 TKG).

Adressat von Förderungswünschen könnte im Übrigen nur der Bund sein. Er ist in der Pflicht und rechtlich in der Lage, die gewünschte Versorgung auch der entlegeneren Teile des Landes zu „gewährleisten“, indem er z.B. eine entsprechende Universaldienstleistungspflicht begründet (vgl. nochmals §§ 78 ff. TKG). Solange das Grundgesetz in seiner jetzigen Fassung gilt, kann umgekehrt das Land keinen Einfluss auf die Unternehmen erlangen, der rechtlich mit gleicher Wirksamkeit gesichert wäre. Einer eventuellen finanziellen Förderung des Landes stünde also keine „Gegenleistung“ der Unternehmen gegenüber.

Folgerichtig sollte keine Vorschrift in die Landesverfassung aufgenommen werden, die eventuell als eine neue Verpflichtung des Landes interpretiert werden könnte und damit zu einer Belastung der Landesfinanzen führen würde.

2. Gesetzgebungskompetenz und Gewährleistungsverantwortung des Bundes

Die vorstehenden Ausführungen zur Bedarfsfrage haben bereits gezeigt, dass die Zuständigkeit für die Telekommunikationsinfrastruktur vom Bund wahrgenommen wird. Im Grundgesetz ist dies in Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 und Art. 87f festgelegt. Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Postwesen und die Telekommunikation und die Gewährleistungspflicht für entsprechende Leistungen: „Nach Maßgabe eines Bundesgesetzes gewährleistet der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen“. Diesen Gesetzgebungsauftrag hat der Bund mit dem Erlass des TKG erfüllt.

Das Land hat also in diesem Bereich keine Regelungskompetenz. Es könnte an der Aufgabenerfüllung des Bundes nur insoweit beteiligt sein, wie es generell zur Ausführung der Bundesgesetze zuständig ist (Art. 83 ff. GG). Der Bund führt seine hoheitlichen Aufgaben im Bereich der Telekommunikation aber durch bundeseigene Verwaltung aus (Art. 87f Abs. 2 Satz 2 GG). Raum für eigene Behörden und eigene Verwaltungsvorschriften der Länder lässt das Grundgesetz in diesem Bereich nicht (vgl. Art. 86 GG). Eine Zusammenarbeit der Bundesnetzagentur mit Landesbehörden ist grundsätzlich nicht vorgesehen (sondern nur Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt und mit Behörden der EU, vgl. §§ 123 Abs. 1 und 123a TKG). Die Zusammenarbeit mit den Landesmedienanstalten, die der Bundesnetzagentur in § 123 Abs. 2 TKG aufgegeben ist, ändert nichts daran, dass die vorgeschlagene umfassende

⁹ Auch dazu Möstl aaO.; ferner – differenzierend – Windthorst, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 87f Rn. 18 m.w.N.

¹⁰ Zum Streitstand s. etwa Möstl (Fn. 5) Rn. 60.

Gewährleistung der „digitalen Infrastruktur“ eine Angelegenheit des Bundes ist. Auch eine eventuelle Förderung des Netzausbaus ist, wie oben bereits ausgeführt (II. 1. c) a.E.), Sache des Bundes.

Somit könnten für die Landesverwaltung höchstens unterstützende Tätigkeiten in Betracht kommen, soweit die zuständigen Bundesbehörden derer bedürfen; auch dies ist aber angesichts der Vorschriften über die Durchsetzung der bundesrechtlichen Verpflichtungen durch die Bundesnetzagentur nicht zu erwarten (vgl. § 115 TKG).

III. Landesverfassungsrechtlicher Schutz der „digitalen Privatsphäre“?

1. Die Bedarfsfrage

Bedarf für eine ausdrückliche Norm zum Schutz der „digitalen“ Privatsphäre (neben dem der „analogen“ Privatheit) besteht nicht. Denn es ist unstreitig, dass die „analoge“ Privatsphäre nicht allein als räumlich abgegrenzter Bereich verstanden werden darf, sondern dass auch eine ideelle oder virtuelle Privatsphäre geschützt werden muss und durch das geltende Recht geschützt wird.

Diese Grundüberlegung hat ihren Niederschlag im Ansatz schon seit langem im Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 Abs. 1 GG) gefunden, und sie kommt auch in der Rechtsprechung des BVerfG zum Ausdruck, wo der Schutz des Persönlichkeitsrechts auf die eigengenutzten Computer ausgedehnt worden ist.¹¹ Das BVerfG sieht in einer landesrechtlich zugelassenen „Online-Durchsuchung“ von Computern durch den Verfassungsschutz eine „heimliche Infiltration eines informationstechnischen Systems“, die „das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) in seiner besonderen Ausprägung als Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“ verletzt,¹² und verlangt von einem Gesetz, das solche Eingriffe erlaubt, Vorkehrungen zum Schutz des „Kernbereichs privater Lebensgestaltung“.¹³ Das BVerfG denkt also von dem Ziel her, den persönlichen Entfaltungs- und Rückzugsbereich umfassend zu schützen. Eine Abgrenzung der „digitalen“ von der „analogen“ Privatsphäre wird nicht vorgenommen; sie wäre wohl auch nicht sinnvoll.

Ob mit der vom BVerfG bezeichneten Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts tatsächlich, wie das Gericht meint, eine Lücke gefüllt wird¹⁴ oder ob nicht die betreffenden Informationseingriffe bereits durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verboten waren, ist umstritten. In aller Deutlichkeit hat das Gericht aber ausgeführt, dass der rechtliche Ausgangspunkt aller dieser Überlegungen in dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht zu suchen ist.¹⁵ Nirgends ist davon die Rede, dass die virtuelle Privatsphäre von dem Schutz des Grundrechts ausgenommen sei. Auch eine Klarstellung, dass sie dazugehört, wird nicht gefordert.

¹¹ U. v. 27.2.2008, BVerfGE 120, 274.

¹² BVerfGE 120, 274 (301).

¹³ Leitsatz 3 des Urteils.

¹⁴ BVerfGE 120, 274 (313); dazu auch Böckenförde, JZ 2008, 925 ff.; Hoffmann-Riem, JZ 2008, 1009 ff.; anders z.B. Eifert, NVwZ 2008, 521 ff.; Hoeren, MMR 2008, 365 f.; Sachs/Krings, JuS 2008, 482 ff.; Bull, Informationelle Selbstbestimmung – Vision oder Illusion?, 2. Aufl. 2011, S. 34 f. und 56.

¹⁵ BVerfGE 120, 274 (313). S. a. Leitsatz 1 des Urteils.

Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die Privatsphäre (Art. 8 EMRK) weit ausgelegt und gegen neuartige Gefahren geschützt.¹⁶ In der Europäischen Grundrechte-Charta ist ein Grundrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Kommunikation enthalten (Art. 7), das ebenfalls weit ausgelegt und vom EuGH in seiner Rechtsprechung berücksichtigt wird.¹⁷

Richtig ist, dass es zur Durchsetzung des Privatheitsschutzes im Internet u.U. rechtlicher Instrumente und Verfahrensweisen bedarf, die in anderen Bereichen nicht nötig sind, z.B. erweiterte Auskunft- und Mitwirkungspflichten der Betreiberfirmen und Anordnungs- und Bußgeldbefugnisse der Aufsichtsbehörden, wie sie u.a. im TKG geregelt sind, oder ein „Recht auf Vergessen“, wie es in der geplanten Datenschutz-Grundverordnung der EU vorgesehen ist. Ganz neu sind aber auch diese Instrumente nicht mehr; sie sind vielmehr aus den zentralen Rechtsinstituten des Datenschutzrechts entwickelt worden. Soweit es an Durchsetzungsmöglichkeiten fehlt, liegt das an der internationalen Verflechtung der Internetwirtschaft und –technik, und selbst die Nationalstaaten tun sich schwer damit, diese Grenzen der Wirksamkeit des Rechts zu überwinden. Eine Norm der Landesverfassung kann zur Lösung dieser Probleme schon deswegen nichts beitragen, weil sie – wie der vorliegende Vorschlag – abstrakt bleiben muss, also keine konkreten Instrumente zum Schutz der Individualrechte einführen kann.

Dazu passt eine Feststellung des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz: Es ist „nicht erkennbar, dass die Existenz landesverfassungsrechtlicher Regelungen zu einem verstärkten materiell-rechtlichen Schutz des Grundrechts auf Datenschutz geführt hätte“.¹⁸

2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Das Recht des Persönlichkeitsschutzes gehört rechtssystematisch zum Bürgerlichen Recht.¹⁹ Seine erste gesetzliche Ausprägung ist das „sonstige Recht“ in § 823 Abs. 1 BGB; hieran hat zunächst der BGH und später das BVerfG angeknüpft und dieses bis dahin unbenannte subjektive Recht verfassungsrechtlich unterfangen und in verschiedene Richtungen ausgeformt. Es ist unbestritten, dass die Regelungskompetenz insofern dem Bund zusteht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG).

Da es sich hier um eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz handelt, ist zu prüfen, ob das Land gleichwohl ein eigenes Gesetz erlassen kann. Nach Art. 72 Abs. 1 GG würde das voraussetzen, dass der Bund „von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“. Das ließe sich immerhin mit der Begründung vertreten, das Persönlichkeitsrecht sei durch die Gerichte entwickelt worden. Der Bund hat zwar in der Vergangenheit Versuche unternommen, ein entsprechendes Gesetz zustande zu bringen; das ist ihm aber nicht gelungen. Letztlich kann diese Frage aber offen bleiben, weil zu erwarten ist, dass der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch machen würde, wenn ein Landesgesetzgeber sich mit dieser Materie befassen wollte. Die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG sind erfüllt; die bundesgesetzliche Regelung wäre zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich.

¹⁶ Dazu ausführlich Siemen, Datenschutz als europäisches Grundrecht, Berlin 2006, S. 51 ff.

¹⁷ Auch dazu Siemen (vorige Fn.), S. 212 ff.

¹⁸ Schr. an den Sonderausschuss Verfassungsreform v. 11.1.2014, LT-Umdruck 18/2300, S. 4. Auch der Schleswig-Holsteinische Anwalt- und Notarverband sieht kein Bedürfnis für eine zusätzliche landesrechtliche Regelung, vgl. sein Schr. an den Sonderausschuss Verfassungsreform v. 14.2.2014, Arbeitspapier 084.

¹⁹ So auch Schliesky (Fn. 3), Arbeitspapier 065, S. 11.

Eine Gesetzgebungskompetenz des Landes könnte allerdings dann begründet sein, wenn es um den Schutz der Privatsphäre bzw. Privatheit gegen Eingriffe des *Staaates* geht. So ist der Datenschutz im öffentlichen Bereich als eine Materie des öffentlichen Rechts anzusehen, fällt also nicht unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.²⁰ Der Bundesgesetzgeber kann nur diejenigen Fälle regeln, die im Zusammenhang mit einer dem Bund ausdrücklich zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz stehen; umgekehrt haben die Länder auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung kein Gesetzgebungsmonopol.²¹ Für eine landesrechtliche Regelung – und damit für einen landesverfassungsrechtlichen Regelungsauftrag – scheiden daher u.a. wichtige Fallgruppen wie das Melde- und Ausweiswesen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 3), die Terrorismusabwehr (unter den Voraussetzungen des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a) und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei und beim Verfassungsschutz (Art. 73 Abs. 1 Nr. 10) aus.

IV. Schlussbemerkung

Utz Schliesky fasst seine Überlegungen zur „Neubestimmung der Privatheit“ wie folgt zusammen: „Verfassungspolitisch wäre dem Grundgesetz durchaus ein umfassendes Grundrecht auf Privatheit wünschenswert, und zwar ausdrücklich auch mit Verdeutlichung des digitalen Kontextes. Möglicherweise können die Landesverfassungen vorangehen, doch wird letztlich hier vor allem auch die europäische Ebene am Ende des Tages nur erfolgreichen Schutz gewährleisten können“.²²

Eine Änderung des Grundgesetzes steht nicht zur Debatte, und ob die Landesverfassungen „vorangehen“ sollten, ist nach den bisherigen Erfahrungen mit landesverfassungsrechtlichen Sonderwegen fragwürdig.²³ Sehr bedenkenswert ist jedoch der Schlusssatz: Die rechtlichen Defizite – insbesondere bei der rechtlichen Einhegung des Internets – werden langfristig wohl nur auf europäischer Ebene beseitigt werden können.

²⁰ So schon Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Oktober 1984, Art. 74 Rn. 61 m.w.N.

²¹ Vgl. dazu die differenzierenden Bemerkungen von Simitis, in: ders. (Hrsg.), BDSG, 7. Aufl. 2011, § 1 Rn. 1 f. (4, 6).

²² Schliesky (Fn. 3), Arbeitspapier 065, S. 22.

²³ S. nochmals die Einschätzung des ULD (oben bei Fn. 18).