

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/3046

Niederschriften aller Arbeitsgruppensitzungen des Sonderausschusses Verfassungsreform, eingesetzt durch Beschluss des Landtags vom 26. April 2013 (Drucksache 18/715)

Die Niederschriften der Sitzungen der internen Arbeitsgruppe sind in der Sitzung des Sonderausschusses Verfassungsreform am 30. Juni 2014 für öffentlich erklärt worden.

Links zu den Niederschriften:

Sitzung	Datum
AG SoA „VR“ 18/1	05.08.2013
AG SoA „VR“ 18/2	26.08.2013
AG SoA „VR“ 18/3	16.09.2013
AG SoA „VR“ 18/4	21.10.2013
AG SoA „VR“ 18/5	28.10.2013
AG SoA „VR“ 18/6	11.11.2013
AG SoA „VR“ 18/7	02.12.2013
AG SoA „VR“ 18/8	13.01.2014
AG SoA „VR“ 18/9	27.01.2014
AG SoA „VR“ 18/10	10.02.2014
SoA „VR“ Klausurtagung	24.03.2014

1. Sitzung der internen Arbeitsgruppe

Sonderausschuss „Verfassungsreform“ am 5. August 2013

Ergebnisprotokoll

Anwesende Abgeordnete

Birgit Herdejürgen (SPD) stellvertretende Vorsitzende

Volker Dornquast (CDU)

Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dr. Heiner Garg (FDP)

Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

Lars Harms (SSW)

Ständige wissenschaftliche Beraterinnen und Berater

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Fehlende

Präsident Klaus Schlie

Die Liste der weiteren Anwesenden befindet sich in der **Sitzungsakte**.

TOP 1 Gewichtung/Strukturierung der Themen anhand des Zeitplans

Einfachgesetzlich zu regelnde Vorschläge sollen im Sonderausschuss Verfassungsreform nicht weiter vertieft, sondern dem Innen- und Rechtsausschuss zur weiteren Befassung zugeleitet werden.

Die angestrebte Vorklärung der im Einsetzungsbeschluss aufgelisteten Themen führt zu folgenden Ergebnissen:

a) Präambel

Es besteht Einvernehmen darüber, dass die Einführung einer Präambel im Ausschuss erörtert werden soll. Hierzu liegt bislang der Entwurf des SSW (Umdruck 18/1532) vor.

b) Grundrechtskatalog

Einvernehmen besteht, dass die Einführung eines Grundrechtskatalogs nicht weiter verfolgt werden soll. Abg. Harms regt an, im Rahmen der Diskussion um Staatsziele grundrechtsrelevante Inhalte ggf. mit zu erörtern. Abg. Dr. Breyer verweist darauf, dass die Einführung eines Grundrechtskataloges aus Sicht seiner Fraktion

weiterhin wünschenswert sei. Er akzeptiere aber im Ergebnis, dass im Rahmen dieser Verfassungsreform kein eigenständiger Grundrechtskatalog eingeführt werden solle.

c) Minderheitenschulwesen

Abg. Harms erklärt, er übernehme die Formulierungsvorschläge des Wissenschaftlichen Dienstes zur Änderung des Artikel 8 der Landesverfassung (Arbeitspapier 004). Zudem stellt er klar, dass mit der Aufnahme des Friesischunterrichts in Artikel 8 der Landesverfassung kein Individualanspruch geschaffen werden solle, sondern eine nicht einklagbare Gewährleistung des Landes. Deshalb werde die Formulierung „Erteilung von Friesischunterricht“ bevorzugt.

Es besteht Einvernehmen, dass das Thema Minderheitenschulwesen weiter beraten werden soll.

d) Landesverfassungsbeschwerde

Das Thema „Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde“ soll – auch wenn ein eigenständiger Katalog von Landesgrundrechten abgelehnt wird – im Ausschuss weiter behandelt werden.

e) Klagerecht des Landesrechnungshofs

Die Arbeitsgruppe verständigt sich darauf, dass zu diesem Punkt zunächst eine schriftliche Anhörung erfolgen soll.

f) Staatsziele

Es besteht Einvernehmen darüber, dass das Thema Staatsziele im weiteren Verlauf der Beratung behandelt wird.

g) Stärkung des Parlaments im europäischen Mehrebenensystem

Die Mitglieder kommen überein, dass dieses Thema bearbeitet werden soll. Der Abgeordnete Dr. Breyer erklärt, er übernehme die Formulierungsvorschläge des Wissenschaftlichen Dienstes (Arbeitspapier 005) zur Verpflichtung der Landesregierung, Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben.

h) Verbesserung der Kooperation mit anderen Bundesländern

Es besteht Einvernehmen darüber, dass das Thema „Verbesserung der Kooperation mit anderen Bundesländern“ Gegenstand der weiteren Beratungen des Ausschusses sein soll. Zunächst soll eine Bestandsaufnahme durchgeführt werden, welche Möglichkeiten die Landesverfassung bereits jetzt für eine Kooperation zwischen dem Land Schleswig-Holstein und anderen Bundesländern zulasse und wo ggf. verfassungsrechtliche Grenzen bestehen.

i) Stärkung unmittelbarer demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten

Das Thema bleibt Gegenstand der weiteren Erörterungen.

j) Kommunalen Finanzausgleich

Die Anwesenden verständigen sich, dass das Thema „Kommunaler Finanzausgleich“ nicht weiter im Rahmen der Verfassungsreform behandelt werden soll, da dies Gegenstand einfachgesetzlichen Tätigwerdens sei.

k) Herausforderungen der digitalen Gesellschaft

Mögliche Inhalte des abstrakt formulierten Themas werden erörtert. Neben einem Staatsziel der Informationsfreiheit wird die Erleichterung der Zusammenarbeit von Land und Kommunen bei der Nutzung der Informationstechnik genannt. Insoweit sollen zunächst rechtliche Probleme identifiziert werden, die durch eine Verfassungsänderung behoben werden könnten.

l) Sicherung der Budgethoheit des Landtags/Bedingungen der Veräußerung von Landesvermögen und Landeseinrichtungen

Die Anwesenden stimmen überein, dass das Thema „Sicherung der Budgethoheit des Landtags“ ein Ausschnitt des Themenfeldes „Stärkung des Parlaments im europäischen Mehrebenensystem“ darstelle und in diesem Zusammenhang erörtert werden soll.

Hinsichtlich der „Bedingungen“ der Veräußerung von Landesvermögen und Landeseinrichtungen“ wird für den Fortgang der Beratungen eine Klärung der damit erfolgten Ziele für erforderlich gehalten.

m) Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz

Das Ministerium für Justiz, Kultur und Europa soll gebeten werden, über den Stand der Gespräche und Überlegungen zu diesem Thema zu berichten. Auf der Grundlage dieser Information soll zu gegebener Zeit entschieden werden, ob eine Befassung mit dem Thema innerhalb des Verfassungsausschusses noch sinnvoll möglich ist.

TOP 2 Erweiterungen des Einsetzungsauftrags

Über eine mögliche Erweiterung des Einsetzungsauftrages wird nach dem 15. September 2013 – dem Ablauf der Frist für die Bürgerinnen und Bürger, Stellungnahmen und Anregungen einzureichen – entschieden.

TOP 3 Anhörung von Sachverständigen

Es wird an die Ausschussmitglieder appelliert, im Interesse der Arbeitsfähigkeit des Ausschusses und ökonomischer Arbeitsabläufe sich bei der Anzahl benannter Sachverständiger zu einzelnen Themenfeldern zu beschränken.

TOP 4 Veröffentlichung von Arbeitsunterlagen

Arbeitspapiere zur Vorbereitung interner Sitzungen der Arbeitsgruppen werden grundsätzlich erst nach der Behandlung in den Arbeitsgruppen verumdruckt. Dies lässt die interne Befassung innerhalb der Fraktionen unberührt. Abg. Dr. Breyer weist darauf hin, dass letztlich der Ausschuss selbst über die Veröffentlichung von Unterlagen entscheiden müsse.

Einsendungen von Bürgern und anderer Stellen an den Verfassungsausschuss werden unter Beachtung des Datenschutzes verumdruckt.

TOP 5 Arbeitsprogramm für die 3. Sitzung des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ am 12. August 2013

In der Ausschusssitzung am 12. August 2013 sollen die Themenbereiche „Präambel“ und „Staatsziele“ behandelt werden.

gez. i.V. Birgit Herdejürgen

10. Sitzung der internen Arbeitsgruppe

Sonderausschuss „Verfassungsreform“ am 10. Februar 2014

Niederschrift

Anwesende Abgeordnete

Birgit Herdejürgen (SPD)

Vorsitzende der Arbeitsgruppe

Klaus Schlie (Landtagspräsident)

Volker Dornquast (CDU)

Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dr. Ekkehard Klug (FDP)

Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

Lars Harms (SSW)

Ständige wissenschaftliche Beraterinnen und Berater

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Die Liste der weiteren Anwesenden befindet sich in der **Sitzungsakte**.

Die Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Abg. Herdejürgen, eröffnet die Sitzung um 10 Uhr. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

TOP 1 Elektronische Verkündung von Gesetzen

Die Vorsitzende erinnert daran, die Arbeitsgruppe habe in ihrer 9. Sitzung am 3. Februar 2014 auf der Grundlage des Formulierungsvorschlags der Fraktion der PIRATEN, Arbeitspapier 073, die Aufnahme einer Bestimmung zur elektronischen Verkündung von Gesetzen erörtert. Die Piratenfraktion schlage vor, an den Art. 39 LV den folgenden Abs. 4 anzufügen:

„Nach Maßgabe eines Gesetzes können die Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen und deren Verkündung in elektronischer Form vorgenommen werden.“

Gegen den Vorschlag sei eingewandt worden, bereits jetzt sei die elektronische Publikation von Gesetzen möglich. Dies lasse aber die förmliche Verkündung gemäß Art. 39 Abs. 1 LV unberührt. Im Gegenteil könnte die elektronische Verkündung darauf hinauslaufen, dass die Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt unterbleibe. Einer Verfassungsänderung bedürfe es demnach nicht, wenn das von den PIRATEN angestrebte Ziel, verkündete Gesetze niedrigschwellig zugänglich zu machen, erreicht werden solle. Dies sei jederzeit durch ein Online-Bürgerportal möglich. Wenn hingegen ausschließlich eine elektronische Verkündung von Gesetzen angestrebt werden sollte, müsste Art. 39 angepasst werden.

Herr Sulimma, Innenministerium, trägt vor, der Bund habe erst kürzlich in der Begründung zum E-Government-Gesetz dargestellt, dass es einer entsprechenden Änderung des Grundgesetzes bedürfe, wenn eine elektronische Verkündung anstelle eines gedruckten Exemplars des Bundesgesetzblattes etabliert werden solle. Diese Auffassung lasse sich auch auf die Ebene der Landesverfassung in Schleswig-Holstein übertragen. Der Vertreter des Innenministeriums gibt sodann einen kurzen Überblick über die Historie der Verkündung von Gesetzen.

Die Papierform, betont Herr Sulimma, sei mittlerweile stark unter Druck geraten, weil sich die Informationsbeschaffung im Laufe der Zeit verändert habe. Zwei Bundesländer, nämlich Brandenburg und das Saarland, seien bezüglich der elektronischen Verkündung von Gesetzen schon etwas weiter als Schleswig-Holstein. So könne das Amtsblatt des Saarlandes nach Maßgabe eines Gesetzes auch in elektronischer Form geführt werden.

Er verstehe den Vorschlag der Piratenfraktion, Art. 39 LV um eine Bestimmung zur elektronischen Verkündung von Gesetzen zu erweitern, als Stimulanz, unter Beobachtung der weiteren Entwicklungen auf Bundes- und Länderebene eine Berechtigung zu schaffen, auch in Schleswig-Holstein zu gegebener Zeit auf diesem Gebiet voranzuschreiten. Er verstehe dies nicht als Paradigmenwechsel, sich sofort von der Papierform abzuwenden und nur noch eine elektronische Verkündung von Gesetzen zuzulassen, sondern als Ermächtigung, in diesem Bereich voranzukommen.

Abg. Dornquast legt dar, es müsse zwischen dem Rechtsakt der Bekanntmachung eines Gesetzes und der Information der Bürger unterschieden werden. Auf der einen Seite bestehe die Möglichkeit, ein Gesetz verpflichtend durch elektronische Verkündung bekannt zu machen und es darüber hinaus in Papierform zu veröffentlichen. Auf der anderen Seite könne auch festgelegt werden, die Verkündung müsse in Papierform und könne zusätzlich auf elektronischem Wege als Information erfolgen. Diese beiden Varianten müssten eingehend diskutiert und gegeneinander abgewogen werden.

Auf die Frage des Abg. Harms nach dem derzeitigen Verfahren der Verkündung eines Gesetzes erklärt Herr Sulimma, es gebe drei Originale des Dokumentes, die mit einer entsprechenden Unterschrift versehen seien. Die Verkündungsstelle erhalte ein Exemplar und gleichzeitig ein Word-Dokument, das auch der Druckerei zur Verfügung gestellt werde. Diese erzeuge einen Drucksatz, der letztendlich in das Gesetz- und Verordnungsblatt münde. Die Verkündungsstelle erhalte anschließend einen Auszug des Drucks und vergleiche ihn mit dem Original, um festzustellen, ob beides miteinander identisch sei.

Abg. Dr. Breyer wirft die Frage auf, wie viele Tage Verzögerung sich aufgrund des geschilderten zeitlichen Ablaufs zwischen der Ausfertigung des Gesetzes und der Ausgabe in Papierform ergäben. Darüber hinaus interessiere ihn zu erfahren, wie lange diese Zeitspanne in anderen Bundesländern sei.

Herr Sulimma antwortet, die Verkündungsstelle arbeite sehr schnell. Das Gesetz- und Verordnungsblatt erscheine monatlich und werde jeweils am letzten Donnerstag eines Monats herausgegeben. Jedes Ressort, das ein Gesetzesvorhaben auf den Weg bringe, kenne den jeweiligen Redaktionsschluss und stelle der Verkündungsstelle das elektronische Dokument bereits vorab zur Verfügung, sodass in den sogenannten Vordruck gegangen werden könne. Selbstverständlich warte die Verkündungsstelle ab, bis sie das handschriftlich signierte ausgefertigte Exemplar erhalte, und nehme noch einen Vergleich vor. Selbst bei „Last-Minute-Gesetzen“ sei die Verkündungs-

stelle in der Lage, innerhalb von ein bis zwei Tagen ein gedrucktes Exemplar zu erzeugen. Bezüglich des Themas Zeitverzögerung sei festzustellen, dass auch mit dem herkömmlichen Verfahren eine sehr schnelle Arbeitsweise möglich sei.

Abg. Dr. Breyer informiert darüber, nach der letzten Sitzung der Arbeitsgruppe habe er recherchiert und festgestellt, dass das Gesetz- und Verordnungsblatt ab dem Jahr 2014 nicht mehr im Internet veröffentlicht werde. Dies sei äußerst unbefriedigend, weil einige Gesetze, die der Landtag beschlossen habe, am Tag nach der Verkündung in Kraft getreten und bis heute nicht im Internet abrufbar seien. Die Einstellung in das Rechtsportal juris erfolge in der Regel mit einer zwei- bis dreiwöchigen Verzögerung. Zudem sei darin nicht erkennbar, welche Aktualisierungen zuletzt vorgenommen worden seien. Die Bürgerinnen und Bürger könnten für sie relevante Änderungen letztlich nur anhand der Druckfassungen nachvollziehen.

Er stimme den Ausführungen des Abg. Dornquast zu, dass es zwei Möglichkeiten der Verkündung gebe, nämlich entweder die Printverkündung mit Internetveröffentlichung oder die Internetverkündung mit Printveröffentlichung. Die Ergänzung der Landesverfassung, die die PIRATEN in Art. 39 vorschlugen, eröffne überhaupt erst diese beiden Optionen. Denn bislang sei in der Landesverfassung allein die Möglichkeit der Printverkündung festgeschrieben. Die Aufnahme der vorgeschlagenen Bestimmung in die Landesverfassung würde durch ein entsprechendes Gesetz des Landtages auch die andere Variante eröffnen.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig führt aus, ihn als Juristen interessiere in erster Linie, wann und mit welcher Zuverlässigkeit der Verkündungsakt abgeschlossen sei. Seit die Praktiken der NSA an die Öffentlichkeit gelangt seien, sei auch bekannt, dass bereits während der kurzen Zeitspanne des Weges in die Elektronik allerlei Unwägbarkeiten auftreten könnten. Vor diesem Hintergrund sei nach seiner Ansicht eine mögliche Gefahr bei der elektronischen Verkündung sehr viel größer als bei der Verkündung in Papierform. Aus der Sicht des Staatsrechts sei daher aus Sicherheitsgründen an der altbewährten Form festzuhalten. Ob darüber hinaus noch eine elektronische Verkündung erfolge, sei eine andere Frage. Aber einer Ersetzung der Verkündung in Papierform durch eine elektronische Verkündung stehe er eher skeptisch gegenüber.

Herr Prof. Dr. Bull, Berater der Landesregierung, schließt sich diesen Ausführungen an. Er hebt hervor, schließlich gehe es um die Dokumentation des Abschlusses eines Rechtsetzungsprozesses, eines hochrangigen Entscheidungsprozesses des Gesetzgebers oder sonstigen Normensetzers. Daher müsse absolut klar sein, dass dieser Prozess in der gehörigen Form abgeschlossen worden sei und der Text wie beschlossen

feststehe. In diesen Fällen dürfe nach seiner Ansicht ein bestimmter Aufwand nicht gescheut werden. Denn gerade dieser Aufwand sichere die Qualität des Prozessabschlusses, in den auch viele materielle Überlegungen eingeflossen seien. Die Gewichtigkeit des Vorgangs spreche dafür, die Ausfertigung streng an formelle Vorschriften zu knüpfen und dabei auch die handschriftliche Unterzeichnung vorzusehen. Eine elektronische Signatur könne die persönliche Unterzeichnung eines wichtigen Papiers durch eine Person, die damit auch eine gewisse Verantwortung für die Richtigkeit übernehme, nicht ersetzen.

Herr Prof. Dr. Schliesky, Direktor des Landtags, bringt zum Ausdruck, gerade im Hinblick auf den Themenkomplex „Herausforderungen der digitalen Gesellschaft“, über den die Arbeitsgruppe in der letzten Sitzung diskutiert habe, könne er den Vorschlag der PIRATEN nur unterstützen, einen Weg der Öffnung zu beschreiten und die Möglichkeit der elektronischen Verkündung von Gesetzen zumindest vorzusehen. Schließlich dürfe nicht vergessen werden, dass sich die meisten Menschen heutzutage im Internet über Gesetze informieren und nicht mehr in das Gesetz- und Verordnungsblatt schauen.

Nach seiner Ansicht sei der Vorschlag der Piratenfraktion auch insofern unterstützenswert, als der Prozess der Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen sowie deren Verkündung in elektronischer Form einfachgesetzlich ausgestaltet werden könne. Das Problem bei elektronischen Verfahren sei nämlich immer, dass das alte Verfahren nicht einfach nur elektronisch abgebildet werden dürfe. Dann gebe es keinen Zugewinn, auch nicht an Sicherheit. Wenn dieser Prozess anders abgebildet werde, könnten auch die Kontrollmechanismen eingebaut werden, die Herr Prof. Dr. Bull zu Recht angemahnt habe.

Der Landtagsdirektor weist darauf hin, dass in Brandenburg mittlerweile nicht mehr der Ministerpräsident ein Gesetz ausfertige, sondern der Landtagspräsident, weil schließlich das Parlament die Änderungen in der Gesetzgebung vornehme und die Landesregierung den gesamten Prozess aus eigener Anschauung nicht mehr vollständig im Blick habe. Im Landtag würden in Ausschussberatungen und möglicherweise sogar noch im Plenum bis zuletzt Änderungen am Gesetz vorgenommen. Insofern könne die Landtagsverwaltung die Änderungen möglicherweise besser nachvollziehen und dokumentieren als die Landesregierung. Er rege an, auch für Schleswig-Holstein über eine solche Regelung nachzudenken, weil dieser Prozess noch mehr Richtigkeit und Authentizität gewährleiste, als wenn lediglich das alte Verfahren abgebildet werde.

Abg. Harms merkt an, die Intention des Vorschlags der Piratenfraktion sei, Gesetze zeitnah zu veröffentlichen, damit die Bürgerinnen und Bürger diese nachvollziehen könnten. Um dieses Problem zu lösen, schlage er vor, in Art. 39 Abs. 1 LV einen Satz 2 aufzunehmen, wonach die Gesetze unmittelbar nach Verkündung auch elektronisch zu veröffentlichen seien. Dadurch bleibe zum einen das alte Verfahren bestehen. Zum anderen werde eine elektronische Veröffentlichung als Bestandteil verfassungsmäßigen Verhaltens festgelegt.

Dies sei ein sehr guter Vorschlag, meint Abg. Dr. Klug. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe seien sich schon in der letzten Sitzung einig darüber gewesen, dass die Information über Gesetze auf elektronischem Wege von ganz wesentlicher Bedeutung sei und dass diese Thematik getrennt von der Verkündung beziehungsweise Ausfertigung von Gesetzen diskutiert werden könne. Deshalb sei eine solche Formulierung, die faktisch zu einer umgehenden elektronischen Veröffentlichung zwingt, unterstützenswert.

Sicherlich informierten sich die meisten Bürgerinnen und Bürger, die einen Gesetzestext zurate ziehen wollten, im Internet darüber. Er gebe aber zu bedenken, dass ein bestimmter Prozentsatz von Menschen in Deutschland aus den verschiedensten Gründen keinen Zugang zu diesem Medium habe. Auch in Anbetracht dessen unterstütze er den Vorschlag des Abg. Harms, es bei der bisherigen Regelung zu belassen und den Zusatz in die Verfassung aufzunehmen, dass die Gesetze unmittelbar nach Verkündung auch elektronisch zu veröffentlichen seien.

Die Vorsitzende weist darauf hin, dass es hierfür wohl keiner Verfassungsänderung bedürfe, weil dies ohnehin bereits gemacht werde.

Abg. Dornquast kommt auf den Hinweis von Herrn Prof. Dr. Schliesky zurück, dass in Brandenburg nicht mehr der Ministerpräsident, sondern der Landtagspräsident die Gesetze ausfertigt. Der Abgeordnete äußert, da diese Regelung schlüssig sei, weil die Gesetze schließlich vom Landtag beschlossen würden, rege er an, eine Diskussion darüber zu führen, ob eine solche Regelung auch für Schleswig-Holstein geeignet sei.

Präsident Schlie spricht sich für den Vorschlag der Piratenfraktion im Arbeitspapier 073 aus. Der Formulierungsvorschlag des Abg. Harms sei zwar nachvollziehbar, aber dafür bedürfe es in der Tat keiner Verfassungsänderung. Ohne die von Herrn Prof. Dr. Bull und Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig vorgebrachten Bedenken ignorieren zu wollen, sei es nach seiner Auffassung durchaus sinnvoll, im Rahmen der

grundsätzlichen Überarbeitung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein die Möglichkeit einer elektronischen Verkündung von Gesetzen zu eröffnen. Hierfür biete sich die von den PIRATEN vorgeschlagene Formulierung an. Die Realisierung der entsprechenden Bestimmung bleibe letztendlich ohnehin einer einfachgesetzlichen Regelung überlassen.

In Bezug auf die Möglichkeit der elektronischen Verkündung von Gesetzen stellt Abg. Dr. Breyer fest, es sei sicherlich eine politische Frage, ob von einer solchen Klausel Gebrauch gemacht werde oder nicht. Aber zunächst einmal gehe es nur darum, eine solche Möglichkeit für die Zukunft überhaupt zu eröffnen. Sicherlich gebe es Für und Wider. Auch den PIRATEN seien die Risiken des Internets durchaus bekannt. So sprächen sie sich beispielsweise dagegen aus, Wahlen über das Internet abzuhalten, weil dies zu unsicher sei. Es sei wohl nichts dagegen einzuwenden, dass vor der elektronischen Verkündung im Internet eine handschriftlich unterzeichnete Fassung des Gesetzes vorliege, wenn das Ministerium an dieser Praxis festhalten wolle.

Hinsichtlich der Frage, wer ein Gesetz ausfertige, ob der Ministerpräsident oder der Landtagspräsident, unterstütze er den Vorschlag, dass dies künftig der Landtagspräsident machen solle, weil er „näher dran“ sei.

Den Vorschlag des Abg. Harms, Gesetze unmittelbar nach Verkündung auch elektronisch zu veröffentlichen, befürworte er ebenfalls, weil dadurch sichergestellt werde, dass eine gedruckte Ausgabe des Gesetzes im Internet zur Verfügung stehe. Wichtig sei, dass dies zeitgleich mit der Verkündung erfolge, weil Gesetze oftmals schon tags darauf in Kraft träten. Schließlich müssten sich die Bürgerinnen und Bürger so bald wie möglich im Netz darüber informieren können. Eine weitere Variante wäre, eine Regelung vorzusehen, wonach das Gesetz- und Verordnungsblatt zeitgleich mit der Verkündung des Gesetzes im Internet zur Verfügung zu stellen sei.

Abg. Harms betont, ihm sei durchaus klar, dass Dinge, die schon jetzt getan würden oder getan werden könnten, nicht mehr in ein Gesetz oder in die Verfassung aufgenommen zu werden brauchten. Aber manchmal sei auch die Botschaft wichtig, die damit nach außen gesendet werden solle.

Digitale Signaturen würden bereits seit einer Reihe von Jahren angewendet. Er erinnere nur daran, dass gegenüber dem Finanzamt die Möglichkeit bestehe, Steuererklärungen in elektronischer Form abzugeben. Die Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger mache jedoch keinen Gebrauch davon, was sicherlich auch mit dem Aspekt des Da-

tenschutzes zusammenhänge. Derartige Gedanken möge es durchaus auch bei Regierungen geben. Er sei noch immer skeptisch gegenüber dem Vorschlag der PIRATEN und tendiere eher dazu, am bisherigen System festzuhalten, allerdings mit der von ihm vorgeschlagenen Formulierung, Gesetze unmittelbar nach Verkündung auch elektronisch zu veröffentlichen.

Herr Dr. Knothe, Staatskanzlei, hebt hervor, unter dem Strich müsse sichergestellt sein, was der Gesetzgeber in Bezug auf die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen wolle. Ein Sowohl-als-auch könne mit Sicherheit nicht die richtige Lösung sein. Am Ende müsse ein klarer Gesetzesbefehl stehen, in welcher Form die Ausfertigung und Verkündung zu erfolgen habe. Insofern sei der Vorschlag des Abg. Harms sicherlich ein gangbarer Weg.

Der Vertreter der Staatskanzlei kommt auf die Frage zu sprechen, wer im Zusammenhang mit der Verkündung von Gesetzen der Letztverantwortliche sei. Auf Bundesebene habe der Bundespräsident ein Verwerfungsrecht bei evidenten Verfassungsverstößen. Ein solches Verwerfungsrecht habe der Landtagspräsident nicht. Derzeit beinhalte die Ausfertigung von Gesetzen eine verfassungsrechtliche Prüfung durch die Landesregierung zumindest auf formeller Ebene. Ob die Landesregierung diesbezüglich auch ein materielles Prüfungsrecht habe, sei streitig. Unter Umständen könnten Herr Prof. Dr. Bull oder Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig eine Antwort auf diese doch sehr gewichtige Frage geben und den richtigen Weg aufzeigen.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig führt aus, die zusätzliche Möglichkeit einer elektronischen Veröffentlichung, wie sie der Abg. Harms vorgeschlagen habe, sei aus juristischer Sicht völlig problemlos. Allerdings müsse in der Verfassung sichergestellt werden, dass die Verbindlichkeit des Gesetzesbeschlusses durch irgendeine Stelle und irgendeine Art der Bekanntmachung gewährleistet sei. In dieser Hinsicht erscheine ihm die klassische Form noch immer als die zuverlässigste.

Bezug nehmend auf die Frage von Herrn Dr. Knothe, erklärt Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig, in Schleswig-Holstein übe der Ministerpräsident die Funktion des Staatsoberhauptes aus. Insofern trage er letztlich die Verantwortung bei der Verkündung von Gesetzen. Dass die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen immer auch ein Prüfungsrecht oder sogar eine Prüfungspflicht des Ministerpräsidenten umfasse, sei wohl weitgehend unstrittig. Strittig sei allerdings, ob er beim Feststellen eines formellen oder sogar materiellen Rechtsfehlers ein Verwerfungsrecht habe. Da die Gesetzgebung in der Hand des Landtags liege, spreche in der Tat Einiges dafür, den Landtagspräsidenten mit der Aufgabe der Ausfertigung eines Gesetzes zu betrauen.

Hingegen spreche die Amtseigenschaft mehr für den Ministerpräsidenten. Dies sei aber letztlich eine politische Entscheidung.

Abg. Peters merkt an, hinsichtlich der Frage, ob der Ministerpräsident oder der Landtagspräsident Gesetze und Rechtsverordnungen ausfertigen solle, plädiere er dafür, diese Aufgabe weiterhin dem Ministerpräsidenten zu überlassen, weil die Ausfertigung eher ein exekutiver als ein legislativer Akt sei.

In Bezug auf die Thematik der Verkündung eines Gesetzes in Papier- oder elektronischer Form falle ihm der Ausspruch des Rechtsphilosophen Julius von Kirchmann ein: „Ein Federstrich des Gesetzgebers, und ganze Bibliotheken werden zur Makulatur“. Er sei der Auffassung, so der Abgeordnete, dass sich der Landesgesetzgeber dem Fortschritt nicht verschließen können.

Der Vorschlag des Abg. Harms, in Art. 39 Abs. 1 einen Satz 2 aufzunehmen, wonach die Gesetze unmittelbar nach Verkündung auch elektronisch zu veröffentlichen seien, sei durchaus sinnvoll. Dies könne aber nicht daran hindern, den von den PIRATEN zu Art. 39 vorgeschlagenen neuen Abs. 4 in die Verfassung aufzunehmen, um für die Zukunft zusätzliche Möglichkeiten zu eröffnen.

Herr Prof. Dr. Bull erläutert an dieser Stelle den Unterschied zwischen der Ausfertigung und der Verkündung eines Gesetzes. Er betont, die Ausfertigung sei nicht mit der Verkündung gleichzusetzen. Die Ausfertigung solle sicherstellen, dass der Text so, wie er beschlossen worden sei, feststehe und dass das Verfahren, das dazu geführt habe, ebenfalls korrekt gewesen sei. Diese Prüfungsaufgabe werde bislang traditionell von der Exekutive wahrgenommen, weil ein großer Teil der Gesetzesvorlagen von der Regierung vorgelegt und in den Prozess eingebracht worden sei. Auch sei die Sachkunde für die verschiedenen Spezialmaterien in den jeweiligen Ressorts der Landesregierung vorhanden. Die Ausfertigung eines Gesetzes sei eine Zweckmäßigkeitsangelegenheit. Die Zuständigkeit hierfür könnte zweifellos auch auf den Landtagspräsidenten übertragen werden. Er müsste sich dann aber eine Hilfsorganisation schaffen, die die Funktion übernehme, die bisher die Regierung wahrgenommen habe, nämlich zu prüfen, ob sich das, was beschlossen worden sei, in dem Dokument widerspiegele, das nun zur Verkündung anstehe. Die Verkündung hingegen diene dazu, das Gesetz öffentlich zu machen und seiner Wirkung zuzuführen.

Er sei der Meinung, dass die elektronische Veröffentlichung heutzutage der Normalfall sein müsse. Daher plädiere er dafür, eine Pflicht zur unverzüglichen Veröffentlichung im Internet durchzusetzen. Insofern spreche alles für den Vorschlag des Abg.

Harms. Außerdem müsse der Zugang zu den geltenden Rechtsnormen über das Gesetz- und Verordnungsblatt erhalten bleiben, damit auch diejenigen, die die modernen Medien nicht nutzen wollten oder könnten, die Möglichkeit hätten, sich die Gesetze zugänglich zu machen.

Präsident Schlie entgegnet, die Argumentation, die Mehrheit der Gesetze werde durch die Landesregierung initiiert und aus diesem Grund müsse sie die entsprechende Prüfung vornehmen, könne er nicht gelten lassen. Denn schließlich gehe es um die rechtssystematische und nicht um eine inhaltlich-fachliche Überprüfung. Die rechtssystematische Überprüfung könnten auch die Juristen der Landtagsverwaltung vornehmen. Aus seiner Tätigkeit im Innen- und Rechtsausschuss erinnere er sich noch gut daran, dass der Wissenschaftliche Dienst trotz aller rechtssystematischen Überprüfungen des Innenministeriums an verschiedenen Stellen immer wieder Hinweise gegeben habe, dass noch Korrekturen nötig seien.

Der Vorschlag des Abg. Harms sei zwar in sich schlüssig und komme auch der Notwendigkeit entgegen, die derzeit bestehe, die Gesetze umgehend auch in elektronischer Form zu veröffentlichen. Dennoch plädiere er dafür, so der Präsident weiter, eine Öffnungsklausel in der Form zu schaffen, wie sie die PIRATEN in Art. 39 Abs. 4 vorschlugen. Niemand zwingt den Gesetzgeber dazu, schon jetzt ein entsprechendes Gesetz auf den Weg zu bringen. Aber er sei der festen Überzeugung, es werde nicht mehr lange dauern, bis der nächste Schritt getan werden müsse. Dann müsste die Verfassung im Zweifel erneut geändert werden.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig weist darauf hin, dass, wenn sich der Gesetzgeber für den Vorschlag der Piratenfraktion ausspreche, in Art. 39 Abs. 4 LV noch eine Klarstellung erfolgen müsse, ob die Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen und deren Verkündung *auch* oder *stattdessen* in elektronischer Form vorgenommen werden könnten.

Die Vorsitzende hält fest, nachdem in der heutigen Sitzung in Bezug auf das in Rede stehende Thema keine einheitliche beziehungsweise von einer großen Mehrheit getragene Auffassung zustande komme, schlage sie vor, die vorgebrachten Punkte in den Fraktionen zu diskutieren und auf der Klausurtagung zu einer abschließenden Entscheidung zu kommen.

TOP 2 Leitlinien für eine gute Verwaltung

a) Recht auf eine gute Verwaltung in Anlehnung an die Europäische Grundrechtecharta

Die Vorsitzende führt aus, hierzu lägen ein Vorschlag der Bürgerbeauftragten Frau Wille, [Umdruck 18/1558](#), sowie ein Formulierungsvorschlag von ihr vor, [Umdruck 18/1814](#). Frau Wille habe sich in der 5. Sitzung des Sonderausschusses am 4. November 2013 für eine Zusammenführung der vorliegenden Vorschläge ausgesprochen. Dabei möge der Begriff „Bürgernähe“ stärker konkretisiert werden. Nun gehe es darum zu entscheiden, ob der Sonderausschuss den Begriff der Bürgernähe in der von Frau Wille angestrebten Form auf Verfassungsebene konkretisieren wolle oder ob er eher dazu neige, wie in Art. 45 Abs. 2 LV gemäß [Umdruck 18/1910](#) angelegt, die Definition und Ausgestaltung des Begriffs der Bürgernähe dem einfachen Recht zu überlassen.

Abg. Harms bringt zum Ausdruck, wenn der Begriff „Bürgernähe“ in die Verfassung aufgenommen werden solle, müsse zunächst einmal Klarheit darüber bestehen, was darunter zu verstehen sei. Unter diesem Begriff könne zum einen die räumliche Nähe der Bürgerinnen und Bürger zur Verwaltung, könnten zum anderen aber auch, wozu er eher tendiere, beispielsweise die elektronische Zugänglichkeit, eine leichte Sprache und die Offenheit für den Bürger verstanden werden. Die Definition des Begriffs „Bürgernähe“ müsse letztlich in die Begründung zu dem Gesetzentwurf aufgenommen werden, damit die Rechtsanwender wüssten, was darunter zu verstehen sei.

Die Vorsitzende merkt an, aus ihrer Sicht sei eine genaue Begriffsdefinition wohl kaum in der Verfassung festzuschreiben, weil „Bürgernähe“ im Einzelfall etwas ganz Unterschiedliches bedeuten könne. Je nachdem, um welchen Verwaltungsakt es sich handele, beziehe sich dieser Begriff in dem einen Fall auf die elektronische Zugänglichkeit und in dem anderen Fall auf die kurze Entfernung. Letztlich gehe es darum, dass die Verwaltung als konkreter Ansprechpartner für die Bürgerinnen und Bürger da sein müsse.

Sie mache noch darauf aufmerksam, dass Art. 45 Abs. 3 des Entwurfs der Bürgerbeauftragten fast wortgleich mit Art. 41 Abs. 1 der Grundrechtecharta übereinstimme. Darin seien diese Grundsätze als subjektives Recht ausgestaltet, während der Entwurf zur Änderung der Landesverfassung eine an die Verwaltung gerichtete objektive Verpflichtung enthalte. Vor diesem Hintergrund stelle sich die Frage, ob Bestim-

mungen in die Landesverfassung aufgenommen werden sollten, die bereits an anderer Stelle festgeschrieben seien.

Auf eine entsprechende Frage der Vorsitzenden antwortet Herr Prof. Dr. Schliesky, die Grundrechtecharta gelte gemäß ihrem Art. 51 ausschließlich für den Vollzug von Europäischem Gemeinschaftsrecht. Nach dieser Vorschrift sei in Schleswig-Holstein das Recht auf gute Verwaltung unmittelbar geltendes Recht, sofern die Landes- und Kommunalbehörden Gemeinschaftsrecht vollzögen. Dadurch ergebe sich die unbefriedigende Situation, dass unterschiedliche Rechtsmaßstäbe angelegt würden, je nachdem, ob eine Landes- oder Kommunalbehörde Gemeinschafts- oder Landesrecht beziehungsweise Bundesrecht vollziehe. Zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof gebe es derzeit einen großen Streit darüber, was „Vollzug des Gemeinschaftsrechts“ überhaupt bedeute und wie intensiv die Bindung durch Gemeinschaftsrecht sein müsse. Das Recht auf gute Verwaltung sei nur beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht ein einklagbares Grundrecht.

Die Bürgerbeauftragte habe ursprünglich den Vorschlag unterbreitet, ein Grundrecht auf gute Verwaltung in die Landesverfassung aufzunehmen. Der Sonderausschuss „Verfassungsreform“ habe sich allerdings darauf verständigt, Grundrechte nicht explizit in die Landesverfassung aufzunehmen. Aus diesem Grund habe Frau Wille dann eine objektiv-rechtliche Formulierung vorgeschlagen.

Der Direktor des Landtags berichtet, Frau Wille und er hätten dieses Thema in der vergangenen Woche auf einer Tagung unter der Überschrift „Recht auf gute Verwaltung?“ von verschiedenen Seiten beleuchtet. Als Fazit sei festgestellt worden, dass selbstverständlich schon heute Maßstäbe gälten, die aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip des Grundgesetzes abgeleitet werden könnten, die aber gerade mit Blick auf die Grundrechtecharta nur Juristen und Grundgesetzkommentatoren durch Auslegung zugänglich seien. Daher werde den Bürgerinnen und Bürgern nicht vermittelt, was im Grunde genommen gelte. Der Vorschlag von Frau Wille und auch der Vorschlag, den er seinerzeit im [Umdruck 18/1910](#) zum Art. 45 Abs. 2 unterbreitet habe, hätten zum Ziel, dem Gesetzgeber und auch der Verwaltung selbst bestimmte Kriterien in Bezug auf die Verwaltung vorzugeben, damit deutlich werde, woran sie sich zu orientieren hätten.

Derzeit bestehe der genannte Konflikt zwischen einem gemeinschaftsrechtlichen und einem traditionellen nationalen Ansatz. Von daher wäre es aus seiner Sicht durchaus ein Fortschritt, wenn der Verwaltung einige Leitplanken mehr vorgegeben würden, um deutlich zu machen, woran sie sich bei ihren Verfahren und bei der Organisation

auszurichten habe. Die momentane Situation, dass den Bürgerinnen und Bürgern erklärt werden müsse, das Europarecht sei an sich bürgerfreundlicher als das nationale Recht, sei nach seiner Ansicht auf Dauer nicht hinnehmbar.

Einerseits sei es durchaus sinnvoll, betont Abg. Dr. Breyer, das Recht auf gute Verwaltung als Grundrecht auszugestalten, wie dies auf europäischer Ebene der Fall sei. Aus diesem Grund sei der ursprüngliche Vorschlag von Frau Wille unterstützenswert. Andererseits könne er sich auch der Auffassung des Abg. Harms anschließen. Wenn nämlich der Landesgesetzgeber nicht bereit sei, konkret zu definieren, was er unter „Bürgernähe“ verstehe, und wenn stattdessen nur ein allgemeiner Programmsatz festgehalten werden solle, brauche dieser Punkt nicht weiterverfolgt zu werden, weil es dann kein einklagbares Recht gebe.

Nach seiner Erinnerung habe bei der letzten Diskussion zu dieser Thematik mehrheitlich keine Bereitschaft zur Aufnahme eines subjektiven Rechts bestanden. Auch sei der Sonderausschuss übereingekommen, keine nur objektive Bestimmung auf den Weg zu bringen. Er, Dr. Breyer, spreche sich nach wie vor dafür aus, das Recht auf gute Verwaltung entweder konkret als Grundrecht festzuschreiben oder dies einfachgesetzlich auszugestalten.

Herr Prof. Dr. Bull legt dar, aus der Sicht der Landesregierung spreche gegen eine solche Ergänzung der Landesverfassung, dass der Eindruck entstehen könnte, als sei die Landesverwaltung jetzt nicht hinreichend rechtstreu oder nicht bürgerfreundlich. In diesem Zusammenhang sei der Hinweis des Abg. Dr. Breyer auf die ohnehin geltenden Vorschriften durchaus angebracht gewesen. In der Tat seien die Rechte, die unter der Überschrift „Recht auf gute Verwaltung“ eingefordert würden, im geltenden Bundes- und Landesrecht schon sehr ausgeprägt.

Die Sorge der Bürgerbeauftragten komme in ihrem Schreiben vom 2. Oktober 2013, [Umdruck 18/1814](#), zum Ausdruck, in dem sie unter anderem ausgeführt habe, dass die an sich geltenden Vorschriften nicht im richtigen Sinne umgesetzt würden und dass der Umgang der Verwaltung mit den Bürgerinnen und Bürger nicht dem Stil einer guten Verwaltung entspreche. So fänden zu wenige persönliche Gespräche statt. Es werde zu wenig beraten. Diejenigen Menschen, die nicht so redegewandt seien, hätten es schwerer, sich mit der Verwaltung auseinanderzusetzen. Diese Wahrnehmung sei durchaus richtig. Das Schicksal einer jeden Verwaltung sei es nun einmal, dass sie nur wenige Möglichkeiten habe, sich menschlich zu präsentieren. Sie müsse Gesetze anwenden und Mittel verwalten, die stets knapp seien, und deswegen sehr oft Nein sagen.

Dagegen hülfe allenfalls eine personelle Verstärkung der Verwaltung, also Menschen, die sich in Sprechstunden mehr Zeit für die Bürgerinnen und Bürger nähmen und sich auch einmal deren Sorgen anhörten. Hierfür bedürfe es allerdings keiner neuen Rechtsnormen. Auch sei eine Bestimmung, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung bürgerfreundlich agieren sollten, nur sehr schwierig in Gesetzesform zu gießen. Es sei durchaus nachvollziehbar, dass die Abgeordneten für eine solche Form der Bestärkung des Ziels der Bürgernähe vermutlich Bedenken hätten. Auch die Landesregierung, die die zur Verfügung stehenden Mittel sorgfältig verwalten müsse, sei sicherlich nicht davon angetan, eine solche Bestimmung aufzunehmen.

Abg. Peters weist darauf hin, dass auch er an der Veranstaltung mit Frau Wille und dem Landtagsdirektor teilgenommen habe. Der Abgeordnete berichtet, er habe den Eindruck gewonnen, Frau Wille sei letztendlich mit dem Ergebnis der Diskussion zufrieden gewesen, dass die Umsetzung des Gedankens des Rechts auf gute Verwaltung in der Grundrechtecharta in Landesrecht durchaus sinnvoll sei. Darin seien nämlich Grundsätze festgeschrieben, dass eine Verwaltung nicht selbst ihre Standards und Möglichkeiten definiere, sondern dass der Blick des Publikums auf die Standards der Verwaltung gerichtet werde. Die Regelung, die der Landtagsdirektor vorgeschlagen habe, habe von daher einen sehr nützlichen Appelcharakter und sei unterstützenswert.

Präsident Schlie schlägt vor, sich bei weiteren Diskussionen ausschließlich dem Vorschlag des Landtagsdirektors zu Art. 45 Abs. 2 Satz 2 in dem [Umdruck 18/1910](#) zuzuwenden, der laute:

„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 Vorsitzende resümiert, es bestehe Einigkeit darüber, das Themengebiet „Recht auf eine gute Verwaltung in Anlehnung an die Europäische Grundrechtecharta“ auf der Agenda zu behalten und sich auf der Klausurtagung erneut damit zu befassen. Jedes Mitglied der Arbeitsgruppe sei dazu aufgefordert, sich hinsichtlich der Definition des Begriffs „Bürgernähe“ Gedanken zu machen und entsprechende Formulierungsvorschläge zu unterbreiten.

b) Organisation und Verfahren der Verwaltung

Die Vorsitzende weist darauf hin, dass Formulierungsvorschläge zu allgemeinen Grundsätzen der Organisation der Verwaltung und des Verwaltungsverfahrens vorlägen. Es biete sich an, die Vorschläge der CDU-Fraktion, [Drucksache 18/307](#), und des Landtagsdirektors, [Umdruck 18/1910](#), gemeinsam zu behandeln.

Präsident Schlie spricht sich dafür aus, den folgenden Formulierungsvorschlag des Landtagsdirektors zu Art. 45 Abs. 2 Sätze 2 und 3 als Diskussionsgrundlage zu verwenden:

„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.“

Abg. Harms betont, er habe schon an anderer Stelle darauf aufmerksam gemacht, dass diese Bestimmung in eine Form umgedeutet werden könne, die der Landesgesetzgeber nicht beabsichtige. Zweifelsohne sollten Verwaltungen miteinander und beispielsweise auch mit privaten Trägern kooperieren können. Aber eine explizite Aufforderung zur Zusammenarbeit wirke wie eine übergeordnete Zielsetzung, dass Kommunen dann nicht mehr auf eine andere Art und Weise miteinander umgehen könnten. Dies stelle nach seiner Auffassung einen Gegenpol zum Begriff „Bürgernähe“ dar. Aus diesem Grund stehe er dem Formulierungsvorschlag des Landtagsdirektors skeptisch gegenüber.

Abg. Dr. Breyer schließt sich diesen Ausführungen an. Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Formulierung, so der Abgeordnete, müsse immer auch die Frage beantwortet werden, ob die Kooperation an dieser und jener Stelle der Erreichung der in Satz 2 genannten Ziele diene. Die Ziele Bürgernähe, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit stünden stets in einem Spannungsverhältnis zueinander. Daher müsse die Frage „Kooperation, ja oder nein?“ immer eine politische Frage sein. Er sei der Ansicht, dass der vorliegende Formulierungsvorschlag verfassungsrechtlich nicht handhabbar sei.

Der zweite Halbsatz in dem Formulierungsvorschlag des Landtagsdirektors zu Art. 45 Abs. 2 Satz 2, nämlich dass die Grundsätze an den Erfordernissen des Europäischen Unionsrechts auszurichten seien, sei seiner Ansicht nach redundant, weil das EU-Recht ohnehin gelte.

Herr Prof. Dr. Schliesky entgegnet, diese Formulierung sei nicht redundant. Er habe bereits vorhin darauf hingewiesen, dass unterschiedliche Rechtsmaßstäbe angelegt würden, je nachdem, ob eine Landes- oder Kommunalbehörde Gemeinschaftsrecht oder Landes- beziehungsweise Bundesrecht vollziehe. Der Hinweis, dass die Grundsätze an den Erfordernissen des Europäischen Unionsrechts auszurichten seien, sei also nur folgerichtig. In einem Verfassungsauftrag müsse deutlich gemacht werden, dass der Blick aller Verwaltungen, und zwar von der Landesregierung bis zu den Kommunen, auch auf Europa zu richten und Europäisches Unionsrecht zu beachten sei.

Präsident Schlie führt aus, die Bestimmung in Abs. 2 Satz 3 sei kein Kooperationszwang, sondern biete lediglich die Möglichkeit zu einer Kooperation. Diese Thematik stehe auch im Zusammenhang mit der Diskussion, die die Arbeitsgruppe in ihrer Sitzung am 3. Februar 2014 zum Thema Verwaltungsverband geführt habe, nämlich ob die Möglichkeit zur Eröffnung einer verstärkten Kooperation möglicherweise gar nicht zwingend in der Verfassung verankert werden müsse. Diese Frage könne jetzt noch nicht abschließend geklärt werden, weil dazu noch der eine oder andere Arbeitsauftrag erteilt worden sei.

Abg. Dornquast unterstreicht, auch er stehe dem Formulierungsvorschlag des Landtagsdirektors kritisch gegenüber. Der Satz 3 beinhalte nämlich nicht die Formulierung, dass Kooperationen möglich seien, sondern die Maßgabe, dass die Möglichkeiten von Kooperationen zwischen Verwaltungsträgern auszunutzen seien. Dadurch würden die Verwaltungsträger im Grunde genommen dazu gezwungen, Kooperationen einzugehen.

Herr Dr. Knothe verdeutlicht, eine Kooperation basiere im Grunde genommen immer auf Freiwilligkeit. Von daher passe es nicht zu diesem Grundsatz, Freiwilligkeit zu verordnen. Die Landesregierung spreche sich für Kooperationen aus und unterstütze diese auch. Aber gerade in Zeiten, in denen sie und die Kommunen miteinander um die Formen der Zusammenarbeit, den finanziellen Ausgleich und die Übertragung von Aufgaben rängen, habe er einen großen Vorbehalt gegenüber der Formulierung des Landtagsdirektors. Er, Dr. Knothe, rege eine unterstützende Norm an, wonach

die Möglichkeiten von Kooperationen zwischen Verwaltungsträgern ausgenutzt werden *könnten* oder *sollten*.

Abg. Harms meint, es sei äußerst schwierig, Kooperationen zu verordnen. Er befürworte den Formulierungsvorschlag der CDU-Fraktion zu Art. 45 Abs. 1 a, der bereits so allumfassend sei, dass er aus seiner Sicht genüge. Nach seinem Dafürhalten wäre es klüger, sich an bestimmten Rahmenbedingungen zu orientieren, wie Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürger funktionieren solle. Dies sei wohl auch der Kerngedanke der Bürgerbeauftragten. Ihr gehe es im Grunde genommen um allgemeine Grundsätze, beispielsweise wie die Freundlichkeit der Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sichergestellt werde.

Abg. Dr. Breyer schließt sich den Ausführungen des Abg. Harms an und legt dar, aus genau denselben Gründen erachte er den Formulierungsvorschlag der CDU-Fraktion für vorzugswürdig. Unabhängig davon sei er noch immer der Ansicht, so Herr Dr. Breyer weiter, dass der erste Satz ein Programmsatz sei und daher nicht in die Verfassung aufgenommen werden solle. Er schlage vor, die Debatte hierüber auf der Klausurtagung fortzusetzen.

Präsident Schlie gibt zu bedenken, ob die Aufnahme eines solchen Programmsatzes alle Beteiligten nicht doch noch ein bisschen stärker binden würde, die entsprechenden EU-Richtlinien ernst zu nehmen und sie umzusetzen. Auch er plädiere dafür, diesen Punkt auf der Klausurtagung erneut aufzugreifen.

Herr Prof. Dr. Schliesky führt aus, er habe seinerzeit bei der Erarbeitung des Formulierungsvorschlags versucht, den Gedanken der Bürgerbeauftragten mit aufzunehmen. Am Ende der Veranstaltung in der vergangenen Woche habe Frau Wille zum Ausdruck gebracht, sie könne sich diesem Formulierungsvorschlag durchaus anschließen, weil die objektive Formulierung, dass die Grundsätze an den Erfordernissen des Europäischen Unionsrechts auszurichten seien, auch Gedanken der Europäischen Grundrechtecharta und damit das Recht auf gute Verwaltung beinhalte. Auf diese Weise werde beispielsweise auch der Grundgedanke der Bürgerfreundlichkeit in nationales Recht transportiert und damit für die gesamte Verwaltung verbindlich.

Die Vorsitzende merkt an, sie habe nichts gegen die Formulierung einzuwenden, dass die Grundsätze der Bürgernähe, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit an den Erfordernissen des Europäischen Unionsrechts auszurichten seien. Sie schlage vor, diesen Komplex erneut zur Beratung aufzurufen und in diesem Zusammenhang zu identifizieren, in welchen Bereichen es Hindernisse bei Kooperationen gebe.

c) Transparenz

Die Vorsitzende weist darauf hin, dass die Arbeitspapiere 015, 072 und 074 sowie der [Umdruck 18/1910](#) relevante Formulierungsvorschläge enthielten. Der Vorschlag des Landtagsdirektors, [Umdruck 18/1910](#), sei identisch mit Art. X Abs. 3 des Vorschlags des Landtagspräsidenten und laute:

„Die Behörden des Landes [, der Gemeinden und Gemeindeverbände] stellen amtliche Informationen öffentlich zur Verfügung. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

In der 9. Arbeitsgruppensitzung am 3. Februar 2014 habe die Fraktion der PIRATEN in Abwandlung des Art. X Abs. 3 LV die folgende Formulierung vorgeschlagen:

„Die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände stellen amtliche Informationen öffentlich zur Verfügung, soweit nicht überwiegende Interessen Dritter oder der Allgemeinheit entgegenstehen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Auf die Frage der Vorsitzenden, ob damit die Vorschläge der PIRATEN in den Arbeitspapieren 015 und 072 erledigt seien, antwortet Abg. Dr. Breyer, mit den ursprünglichen Formulierungen habe ein Recht auf Informationszugang eingeräumt werden sollen. Daran sei den PIRATEN auch weiterhin gelegen. Wenn dies allerdings keine Mehrheit finde, sei der vorgenannte Formulierungsvorschlag zumindest die zweitbeste Lösung. Es möge vielleicht etwas widersinnig erscheinen, meint Abg. Dr. Breyer, dass dieser Formulierungsvorschlag mehr Einschränkungen als der Formulierungsvorschlag des Landtagspräsidenten enthalte. Die Einschränkung „soweit nicht überwiegende Interessen Dritter oder der Allgemeinheit entgegenstehen“ stelle allerdings klar, woran sich das Gesetz bei der Ausgestaltung dieses Anspruchs orientieren solle und dass tatsächlich eine Abwägung vorzunehmen sei.

Herr Prof. Dr. Bull legt dar, durch die Einschränkung „soweit nicht überwiegende Interessen Dritter oder der Allgemeinheit entgegenstehen“ könnte theoretisch ein Konflikt mit Art. 23 Abs. 3 LV entstehen, in dem auch andere Gründe für die Ablehnung der Beantwortung von Fragen, der Erteilung von Auskünften oder der Vorlage von Akten genannt seien, nämlich wenn der Bereich der Regierung betroffen sei. Art. 23 Abs. 3 LV laute:

„Die Landesregierung kann 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, insbesondere des Datenschutzes, entgegenstehen oder wenn die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden.“

Auf diese Vorbehalte müsse die Landesregierung weiterhin Wert legen, weil der Beratungsbereich der Exekutive geschützt werden müsse. Diese Verfassungsbestimmung habe sich stets bewährt und regle einen typischen Konflikt, der immer wieder auftreten könne. Insofern müsse das Verhältnis der Informationsveröffentlichung zu Art. 23 Abs. 3 klar sein. Unter Umständen sei eine Klarstellung in der Begründung zu dem Gesetzentwurf ausreichend, wenn es bei dem Vorschlag bleibe, dass allgemein nur von amtlichen Informationen die Rede sei und dass das Nähere ein Gesetz regele.

Auf die Frage des Abg. Dr. Klug, was der Begriff „amtliche Informationen“ abdecke, erklärt Herr Prof. Dr. Schliesky, amtliche Informationen würden in der Regel Akteninhalt und seien in Abgrenzung zu Gerüchten zu sehen, die es in einer Behörde ebenfalls gebe. Amtliche Informationen prägten das Amtshandeln. Selbstverständlich müsse ein Gesetz näher definieren, wie es das Informationsfreiheitsgesetz auch tue, welche Informationen zu den amtlichen Informationen zählten. Auch das Bundesverfassungsgericht stelle in seiner Rechtsprechung in Abgrenzung zu dem, was jemand als privat erlangte Kenntnis in eine Behörde mitbringe, immer auf amtliches Handeln und amtliche Informationen ab. Eine amtliche Information müsse einer Behörde zuzurechnen und in einer Akte enthalten sein.

Abg. Dr. Breyer führt aus, der vorliegende Vorschlag weise mehrere Unterschiede zum europäischen Informationszugangsrecht auf. Zum einen gebe es kein Zugangsrecht, sondern lediglich eine objektive Verpflichtung, und zum anderen die Beschränkung auf den Bereich der Behörden. Dadurch sei beispielsweise der Bereich der Justiz, etwa der Zugang zu Gerichtsurteilen, nicht erfasst.

Hinsichtlich der Einschränkung in dem Formulierungsvorschlag der PIRATEN stehe er auf dem Standpunkt, dass mit „Interessen der Allgemeinheit“ selbstverständlich auch das Interesse der Allgemeinheit an einer funktionsfähigen Verwaltung und Regierung gemeint sei. Diese Klarstellung könne durchaus in die Begründung zu dem Gesetzentwurf aufgenommen werden. In diesem Zusammenhang gelte immer der Vorbehalt der Funktionsfähigkeit.

Abg. Harms wirft die Frage auf, wie es sich mit Einzelinformationen von Personen verhalte, die nicht wünschen, dass ihre Daten weitergegeben würden. Wenn die von den PIRATEN vorgeschlagene Bestimmung auf den Weg gebracht würde, müsse nämlich davon ausgegangen werden, dass beispielsweise die Geburtsdaten von Landtagsabgeordneten in Zukunft bei der Landtagsverwaltung abgefragt werden könnten, obwohl einzelne Abgeordnete dieses Datum gerade nicht weitergeben wollten. In diesem Zusammenhang stelle sich die Frage, ob etwas Derartiges ausgeschlossen werden könne.

Herr Dr. Knothe zeigt auf, die von der Piratenfraktion vorgeschlagene Regelung stelle nach seiner Ansicht einen Paradigmenwechsel dar. Vor diesem Hintergrund sei die Frage aufzuwerfen, ob das schleswig-holsteinische Informationszugangsgesetz nach dem Inkrafttreten dieser Bestimmung verfassungswidrig wäre und die Verpflichtung bestehen würde, das Informationszugangsgesetz wieder verfassungsgemäß nachzugestalten.

Die Vorsitzende merkt an, es stelle sich in der Tat die Frage, ob die Mehrheit der Mitglieder der Arbeitsgruppe eine Beweislastumkehr in Bezug auf den Umgang mit amtlichen Unterlagen wolle. Sie könne diese Frage für sich mit Nein beantworten und unterstütze daher den Formulierungsvorschlag des Landtagspräsidenten.

Abg. Dr. Breyer erwidert, eine Beweislastumkehr sollte damit im Grunde genommen gar nicht verbunden sein. Über andere Formulierungsmöglichkeiten, um eine entsprechende Klarstellung zu erreichen, wolle er gerne debattieren. Die Intention seiner Fraktion sei, schlicht und einfach klarzustellen, dass andere Gründe als überwiegende Interessen Dritter oder der Allgemeinheit nicht entgegengehalten werden könnten.

Bezug nehmend auf die Frage des Abg. Harms zur Veröffentlichung von Geburtsdaten von Landtagsabgeordneten, verweist der Vertreter der PIRATEN darauf, durch die Formulierung „überwiegende Interessen“ sei sichergestellt, dass eine Abwägung zwischen dem Informationszugsinteresse und dem Interesse des Einzelnen nach Schutz seiner Daten vorgenommen werden müsse. Diese Abwägung falle sicherlich zugunsten der Privatsphäre aus.

Hinsichtlich der von Herrn Dr. Knothe vorgebrachten Bedenken erklärt Abg. Dr. Breyer, wie die Abwägung vorgenommen werden solle, solle ein Gesetz regeln. Schließlich bedürfe es einer Ausgestaltung, wann was überwiege. Genau eine solche Ausgestaltung gebe es im Informationszugangsgesetz. Darüber, dass dieser Bereich politisch weiterentwickelt werden solle, bestehe wohl Einigkeit.

Wenn diese Verfassungsbestimmung so verstanden werde, dass in dieser Hinsicht mehr getan werden müsse, dann sei dies ein Verfassungsauftrag, der als solcher sicherlich nichts Ungewöhnliches sei. Er erinnere nur daran, dass die Gleichstellung von Mann und Frau über Jahrzehnte hinweg im Grundgesetz ohne eine entsprechende Umsetzung verankert gewesen sei. Er sei der Ansicht, der Landtag als Verfassungsgeber habe die Möglichkeit und sollte diese auch nutzen, an dieser Stelle einen Verfassungsauftrag im Sinne von mehr Transparenz aufzunehmen.

Der Begriff „amtliche Informationen“ sei in der Tat nicht klar definiert. Es biete sich an, in die Begründung zu dem Gesetzentwurf den Hinweis aufzunehmen, dass damit nicht nur Informationen gemeint seien, die eine Behörde selbst produziere, sondern auch Informationen, die von außerhalb an sie eingesandt würden.

Abg. Dr. Klug spricht sich für den Vorschlag des Landtagspräsidenten aus, wonach die Behörden des Landes und eventuell der Gemeinden und Gemeindeverbände amtliche Informationen öffentlich zur Verfügung stellen sollten.

In Bezug auf den Formulierungsvorschlag der PIRATEN gebe er zu bedenken, dass es beispielsweise in den Bereichen Schule, Jugend, Soziales und Polizei massenhaft amtliche Informationen gebe, die nach seiner Einschätzung nicht veröffentlichungsfähig und auch nicht veröffentlichungswürdig seien. In diesem Zusammenhang nenne er nur die Ermittlungsakten der Polizei. Überall dort, wo es um Menschen gehe, sei das schutzwürdige Interesse der betroffenen Personen in den Blick zu nehmen. Die Formulierung, wie sie die Piratenfraktion vorschlage, spiegele etwas an allgemeiner Öffentlichkeit vor, was nicht der Realität entspreche. Er warne davor, in einer Verfassungsregelung einen Anschein zu erwecken, der mit der Praxis in vielen Bereichen nicht in Einklang stehe.

Präsident Schlie betont, der Grundsatz, dass amtliche Informationen öffentlich zur Verfügung gestellt werden müssten, sei nach seiner Auffassung wohl nicht zu bestreiten. Die vielfältigen Grenzen in Bezug auf die Veröffentlichung amtlicher Informationen seien zu definieren und in einem entsprechenden Gesetz zu regeln.

Die Vorsitzende fasst zusammen, außer dem Abg. Dr. Breyer habe sich kein weiteres Mitglied der Arbeitsgruppe für den Formulierungsvorschlag der PIRATEN ausgesprochen. Der Sonderausschuss werde daher mit dem Formulierungsvorschlag des Landtagspräsidenten weiterarbeiten.

TOP 3 Verschiedenes

Wortmeldungen ergeben sich nicht.

Die Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Abg. Herdejürgen, schließt die Sitzung um 11:58 Uhr.

gez. Birgit Herdejürgen
Vorsitzende

Sitzung der internen Arbeitsgruppe „Präambel“
Sonderausschuss „Verfassungsreform“ am 26. August 2013

Niederschrift

Anwesende

Lars Harms (SSW)

Vorsitzender der Arbeitsgruppe

Birgit Herdejürgen (SPD)

Volker Dornquast (CDU)

Dr. Klaus Weber (FDP)

Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

Ständige wissenschaftliche Beraterinnen und Berater

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Die Liste der weiteren Anwesenden befindet sich in der **Sitzungsakte**.

TOP 1 Erarbeitung einer Präambel für die schleswig-holsteinische Landesverfassung

Formulierungsvorschläge der

- **Abgeordneten des SSW, Umdruck 18/1532,**
- **FDP-Fraktion, Arbeitspapier 011,**
- **CDU-Fraktion, Arbeitspapier 012,**
- **Fraktion der PIRATEN, Arbeitspapier 013;**

Synopse der Formulierungsvorschläge, Arbeitspapier 015.

a) Allgemeine Erörterung der Vorschläge

Abg. Dornquast erläutert, der Formulierungsvorschlag der CDU-Fraktion sei nicht von einem historischen Gedenken, sondern von einer zukunftsgerichteten Motivation getragen. Der allgemeine Hinweis auf die eigene Geschichte solle Eingang in die Präambel finden. Der Hinweis auf die europäische Einigung sei einer anderen Landesverfassung entlehnt, deren Präambel das Bundesland als „lebendiges Glied der Bundesrepublik Deutschland in einem sich einigenden Europa“ charakterisiere.

Die Präambel fühle sich ferner der kulturellen und sprachlichen Vielfalt des Landes und der Kooperation der norddeutschen Bundesländer und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den Regionen im Nord- und Ostseeraum verpflichtet.

Schließlich solle die Verantwortung vor Gott und den Menschen in der Präambel wiedergegeben sein. Der Gottesbezug gebe nicht nur das christliche Gottesbild wieder, sondern sei der Vielfalt religiöser Anschauungen zugänglich.

Für die FDP-Fraktion erläutert Herr Dr. Weber den Formulierungsentwurf seiner Fraktion. Der FDP-Fraktion sei wichtig gewesen, dass die im Grundgesetz aufgeführten Universalwerte wie Frieden, Freiheit und Achtung der Menschenwürde gestärkt würden. Die besondere geografische Lage des Landes Schleswig-Holstein zwischen Nord- und Ostsee solle hervorgehoben werden, ebenso die besondere Rolle des Landes als Mittler zwischen Nord- und Mitteleuropa. Durch die Präambel solle keine Absage an einen möglichen späteren Nordstaat erfolgen. Der Vorschlag sei ein Versuch, die Präambel inhaltlich nicht zu überladen, aber zugleich das Selbstverständnis Schleswig-Holsteins wiederzugeben.

Abg. Dr. Breyer erläutert den Vorschlag der Fraktion der PIRATEN. Man habe

den SSW-Vorschlag weitgehend übernommen. Den Gottesbezug lehne die Fraktion ab. Dieser lasse die religiöse Vielfalt – auch die nichtreligiöse Vielfalt – im Land unberücksichtigt. Der Einleitungssatz des Vorschlages sei dem Grundgesetz sinngemäß entnommen. Er bringe grundlegend das Staatsverständnis zum Ausdruck. Grundlage des Staates seien – auch als Konsequenz aus der Geschichte – die Menschen- und Freiheitsrechte. Dies fehle in dieser Deutlichkeit in den anderen Vorschlägen. Der Abgeordnete plädiert dafür, den Bürgerinnen und Bürgern die Verfassung selbst zur Entscheidung vorzulegen. Es freue ihn, dass die Formulierungsvorschläge zum Ausdruck brächten, dass die verfassungsgebende Gewalt bei den Bürgerinnen und Bürgern liege. Dies bedeute jedoch in der Konsequenz, dass die Bürgerinnen und Bürger letztlich selbst über die Verfassung entscheiden müssten, auch im Sinne eines wichtigen Signals an die Öffentlichkeit. Wenn man sich einigen könnte, eine solche Abstimmung herbeizuführen, stimme er diesen Formulierungen auch zu. Ansonsten solle – in Anlehnung an die hamburgische Verfassung – formuliert werden, dass sich das Land Schleswig-Holstein durch den Landtag die Verfassung gebe.

Abg. Peters erklärt, er habe eine große Sympathie für den Vorschlag der Abgeordneten des SSW. Er spreche sich jedoch für die Ergänzung aus, nach der Formulierung *„die kulturelle und sprachliche Vielfalt in unserem Land zu bewahren“* einen Einschub *„Natur und Umwelt zu bewahren und zu schützen“*, einzufügen. Dies sei für das Land Schleswig-Holstein mit seiner reichen Natur von überragender Bedeutung. Für den Vorschlag der PIRATEN, ein Referendum durchzuführen, bestünden gewisse Sympathien.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig äußert Verständnis für das Unbehagen der Fraktion der PIRATEN mit der Formulierung, die Bürgerinnen und Bürger hätten sich kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt die Verfassung gegeben. Aus der Formulierung gehe jedoch trotz dieser semantischen Unschärfe klar hervor, dass die verfassungsgebende Gewalt durch den Landtag für die Bürgerinnen und Bürger ausgeübt werde.

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.

Alle angesprochenen Grundwerte und Wertungen der Formulierungsvorschläge seien als solche „präambeltauglich“, ihre Gewichtung sei Gegenstand der Diskussion. Sie sollten sich grundsätzlich in einer Präambel wiederfinden. Das Staatsziel „Natur und Umwelt“ könne sich auch ohne Weiteres in der Präambel niederschlagen.

Zum Vorschlag „eigenständige Region“ (SSW, PIRATEN) gibt Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig zu Bedenken, dass die Formulierung „eigenständige Region“ und das Bekenntnis zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine gewisse Gegenläufigkeit zum Ausdruck brächten. Der Begriff „Region“ sei europarechtlich geprägt. Hier sei er vor allem als raumplanungsrechtlicher Begriff in Erscheinung getreten. Region bezeichne eine raumplanerische Einheit; ob dies auf Schleswig-Holstein so anwendbar sei, sei zu hinterfragen. Dieser Begriff finde eher auf die sich vergrößernde Metropolregion Hamburg Anwendung und erscheine im Zusammenhang mit Schleswig-Holstein vielleicht ein wenig vollmundig. Er halte den Begriff aus diesen Gründen für nicht besonders glücklich.

Abg. Herdejürgen versteht die Formulierung „*kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt*“ in Richtung eines klaren Bekenntnisses zur repräsentativen Demokratie. Dies sei ein Grund, an dieser Formulierung festzuhalten. Der Vorschlag der Fraktion der PIRATEN falle hingegen „eher schlicht“ aus. Im Hinblick auf den Gottesbezug könne sie die Argumentation von Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig nachvollziehen. Es sei aber zu fragen, ob der Gottesbezug so aufgenommen werden müsse oder ob es nicht andere Referenzgrößen gebe, wie zum Beispiel im Folgenden der Bezug auf die Menschenrechte und die Menschenwürde als grundlegende Prinzipien.

Der Vorsitzende fasst die Diskussion zusammen und betont, dass alle Fraktionen außer den PIRATEN die Formulierung „*verfassungsgebende Gewalt*“ benutzten. Die Mitentscheidung der Bürgerinnen und Bürger sei ein anderes Thema. Die Formulierung verdeutliche, dass der Landtag die verfassungsgebende Gewalt für die Bürgerinnen und Bürger ausübe und die Verfassungsänderung beschließe. Diese könne – für die Zukunft – durchaus festlegen, dass auch die Bürgerinnen und Bürger über Verfassungsänderungen entscheiden.

Herr Stadelmann, Projektleiter „Reform der Verfassung des Landes Schleswig-

Holstein: Beteiligung der Landesregierung“ im Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, ergänzt, dass die Formulierung „kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt“ nicht nur das nach Artikel 2 Abs. 1 LV geltende Verfassungsrecht widerspiegele, sondern „ihrer verfassungsgebenden Gewalt“ die Souveränität, letztlich die Eigenstaatlichkeit des Landes Schleswig-Holstein ausdrücke. Es werde kein schlichter Gesetzgebungsauftrag erfüllt. Dies sei insbesondere im Bundesstaat von erhöhter Wichtigkeit. Es komme eben auch zum Ausdruck, dass sich das Land Schleswig-Holstein seine Verfassung kraft seiner eigenen verfassungsgebenden Gewalt gebe. Die Formulierung „kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt“ solle deshalb nicht aufgegeben werden. Der Vorsitzende bemerkt, dass diese Erkenntnis mögliche Schwierigkeiten mit dem Begriff der „Region“ auflöse, da so die Staatlichkeit des Landes hinreichend dargestellt sei.

Abg. Dr. Breyer wirft ein, dass die verfassungsgebende Gewalt die Bürgerinnen und Bürger seien, der Landtag hingegen sei lediglich die verfasste Gewalt. Der Landtag sei – nach Lehre vom Sozialvertrag (contrat social) – nur zur Verfassunggebung berechtigt, wenn er einmal von den Bürgern hierzu ermächtigt sei. Die Formulierung sei für ihn nicht mitzutragen, solange die Bürgerinnen und Bürger nicht über die Verfassung abgestimmt hätten. Dem entgegnet Prof. Dr. Schliesky, Landtagsdirektor, dass der Landtag sehr wohl auf Grund des geltenden Staatsrechts die verfassungsgebende Gewalt sei. Der Landtag habe insoweit eine Doppelfunktion. Dies komme – unter anderem – durch qualifizierte Anforderungen an die Verfassungsänderung zum Ausdruck, etwa Mehrheitsanforderungen und die Änderung des Verfassungstextes. Dies zu regeln sei aber auch nicht Gegenstand der Präambel. Sie sei Bindeglied zwischen der die Verfassung umgebenden Lebenswirklichkeit und ihrem Regelungsanspruch. In dieser gehe es um die Transformation vorrechtlicher Gegebenheiten in die Verfassung, die später – etwa als Staatsziele – aufgegriffen werden könnten.

Die Arbeitsgruppe einigt sich darauf, die Formulierung

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

als Arbeitsgrundlage vorläufig aufrechtzuerhalten, und nimmt zur Kenntnis, dass diese Formulierung von der Fraktion der PIRATEN kritisch gesehen wird, sofern nicht die Bürgerinnen und Bürger selbst über die Verfassung entscheiden.

Im weiteren Verlauf soll ausgelotet werden, hinsichtlich welcher Elemente eine Zweidrittelmehrheit erreicht werden könne. Dies könnten auch wechselnde Mehrheiten sein. Es komme darauf an, einen kompromissfähigen Gesamtvor-

schlag zu erarbeiten. Dies stößt auf die Zustimmung der Anwesenden.

b) Die einzelnen Elemente der Präambel

(1) „in Verantwortung vor Gott und den Menschen“

Zum Gottesbezug erklärt Abg. Dr. Breyer, bereits im europäischen Kontext – namentlich in der Europäischen Grundrechtecharta und in den Europäischen Verträgen – habe sich ein Gottesbezug nicht durchsetzen können. Dies habe den Grund, dass die Gesellschaft heute sehr plural sei. Die Verfassung solle für jede Bürgerin und jeden Bürger da sein. Die Verfassung solle keinen Glauben voraussetzen, der nicht von allen geteilt werde. Das Bekenntnis zu den Menschenrechten, wie von der SPD vorgeschlagen, sei eine geeignete Referenz. Letztlich wurzelten die Menschenrechte auch in christlichen und humanistischen Werten, so dass dem Bedürfnis nach einer vorrechtlichen Referenz Rechnung getragen sei.

Abg. Dornquast schließt sich den Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig an und wiederholt, dass nicht allein der christliche Glaube in Bezug genommen sei.

Der Vorsitzende unterstreicht dies und weist darauf hin, dass auch andere religiöse Bezüge von der Formulierung mit umfasst seien. In ihrer Vielfalt seien sie prägende Elemente der Gesellschaft, an die die Verfassung anknüpfen könne. Er schlägt als Kompromiss vor, dass neben einem Gottesbezug auch der „Geist der Aufklärung“ oder ein Bezug auf humanistische Grundlagen in die Verfassung hervorgehoben werde. Die Wurzeln des Staates ergäben sich sowohl aus den Religionen als auch aus den gesellschaftlichen Strömungen der letzten dreihundert Jahre.

Abg. Peters hebt hervor, dass seine Fraktion engagierte Christen, aber auch bekennende Atheisten beheimate. Es gebe überdies auch Glaubensvorstellungen jenseits monotheistischer Religionen. Er plädiere deshalb im Sinne einer neutralen Formulierung dafür, keinen Gottesbezug in die Landesverfassung aufzunehmen. Der Bezug zur Aufklärung sei ebenfalls nicht unproblematisch herzustellen.

Herr Stadelmann führt aus, dass der Gottesbezug des Grundgesetzes keine christlich fundierte Religiosität umschreibe. Bereits die Verfassungsdokumente selbst gingen davon aus, dass keine Staatsgewalt absolut sei. Dies komme bereits in der Formulierung „Gesetz und Recht“ in Artikel 20 Abs. 3 GG, aber auch in Artikel 45 Abs. 1 LV zum Ausdruck. Allein die Bindung an die verfassungsmäßige Ordnung – das geschriebene Recht – reiche nicht aus, sondern die Verfassung erkenne eine darüber hinausgehende Gerechtigkeit an.

Abg. Dr. Breyer schlägt vor, eine weltliche Formulierung zu verwenden. Die Europäische Grundrechtecharta sei beispielsweise „im Bewusstsein unseres geistig-moralischen Erbes“ ergangen.

Der Vorsitzende weist auf die Thüringische Verfassung hin, deren Präambel relativierend „auch in Verantwortung vor Gott“ formuliere. Dies sei möglicherweise ein weiterer Kompromissvorschlag. Er habe selbst eine gewisse Sympathie für einen Bezug auf das „geistig-moralische Erbe“, möglicherweise in Verbindung mit der einschränkenden thüringischen Formulierung.

Herr Dr. Weber hebt die Bedeutung der unverbrüchlichen Menschenrechte als Fundament dieses Erbes hervor.

Herr Prof. Dr. Schliesky fasst die Diskussion zusammen und schlägt vor, sie in der kommenden Ausschusssitzung fortzuführen. Es stelle sich die Frage, was der Gottesbezug oder ähnliche Formulierungen in der Präambel zum Ausdruck bringen solle. Zum Einen gebe es, wie auch Herr Stadelmann ausgeführt habe, in Verfassungstexten bereits jetzt Anknüpfungen an die über das geschriebene Recht hinausgehende, allgemeine Idee der Gerechtigkeit. Dies sei sicherlich zu berücksichtigen. Zum Anderen könne auch auf die Fehlbarkeit des Menschen Bezug genommen und eine gewisse Demut durch die Präambel zum Ausdruck gebracht werden. Schließlich trete das geistige Erbe, deren Teil die Aufklärung sei, hinzu. Dies sei eine Reihe ganz verschiedener Facetten, die den vorrechtlichen Bereich kennzeichneten, aus dem die Verfassung entstünde. In der Präambel könne zum Ausdruck kommen, dass die Verfassung aus der vorrechtlichen Lebenswirklichkeit entstehe. Es sei sorgfältig abzuwägen, welche vergangenen Gegebenheiten, Ziele und Vorstellungen in die Präambel Eingang finden sollten. Abhängig davon, was inhaltlich letztlich gesagt werden solle, sei dies auf einen Begriff zu bringen. Er schlägt vor, dass die Fraktionen diese Frage noch einmal intensiver beraten sollten.

Der Vorsitzende stellt vor diesem Hintergrund Einvernehmen darüber fest, dass das Thema des Gottesbezuges zunächst zurückgestellt werden soll.

(2) Grundlegende Ziele (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Freiheit, Frieden, Toleranz, Solidarität, Gerechtigkeit, Menschenrechte, Menschenwürde, Mitmenschlichkeit)

Die Arbeitsgruppe einigt sich, aus den Vorschlägen keine reine Aufzählung in die Präambel einzufügen, sondern eine prägnante Auswahl, die Doppelungen vermeidet.

Abg. Herdejürgen betont, der Vorschlag der CDU-Fraktion drücke ein Bekennt-

nis zu dem Willen, im Sinne der dort aufgeführten Ziele zu handeln, aus, und schließt sich dem Vorschlag grundsätzlich an.

Abg. Dr. Breyer schlägt eine Kombination des Bekenntnisses zu den Menschenrechten als Grundlage der Gemeinschaft im Sinne des Formulierungsvorschlages seiner Fraktion vor. Darauf aufbauend könnten die zukunftsgerichteten Elemente der Formulierung der CDU-Fraktion angefügt werden.

Herr Prof. Dr. Schliesky gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass die Möglichkeit bestehen könne, zwischen den von den PIRATEN formulierten Grundlagen und dem von der CDU eingebrachten Bestreben eine unterschiedliche Wertigkeit zu erblicken, die Einfluss auf die Verfassungsinterpretation haben könne. In diesem Zusammenhang komme es sehr auf die Formulierung an.

Abg. Dr. Breyer verweist auf die Europäische Grundrechtecharta, die ebenfalls eine Kette von Werten betone und bestimmten Grundlagen und Zielen zuordne. Ein wertungsmäßiger Gegensatz sei hiermit nicht gemeint.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig hält beides sprachlich für nicht ausgeschlossen; der Wille, einen Gegensatz zu vermeiden, müsse zum Ausdruck kommen.

Der Vorsitzende stellt Einigkeit darüber fest, dass sich Grundlagen und Ziele in der Formulierung ergänzen und keinen Gegensatz bilden sollten. Abg. Dornquast stellt klar, dass eine besondere Betonung auf den zukunftsgerichteten Zielen liegen solle, die auf der Grundlage der Menschenrechte stünden.

Die Worte „in der Welt“ sollen aus dem Formulierungsvorschlag der PIRATEN entfernt werden, da der Weltbezug in einer Landesverfassung für nicht erforderlich gehalten wird.

Die Arbeitsgruppe einigt sich auf den folgenden ersten Teil der Präambel:

„Die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger haben sich kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt [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,“

Des Weiteren ist die Arbeitsgruppe einig, dass „Demokratie“ und „Freiheit“ in der fortgesetzten Formulierung verbleiben sollen. Abg. Dr. Breyer zeigt sich skeptisch gegenüber den Begriffen der Toleranz und Solidarität und spricht sich eher für den Begriff der Rechtsstaatlichkeit aus, der auch gegenüber dem Begriff der Gerechtigkeit eine eigenständige Bedeutung habe. Dies zeige die europäische Grundrechtsprechung. Rechtsstaatlichkeit und Freiheit seien gegenüber Toleranz

und Solidarität vorzuziehen.

Herr Stadelmann entgegnet unter Verweis auf die Ausführungen von Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf in der Ausschusssitzung am 12. August 2013, dass die Wiederholung von Prinzipien im Präambelwortlaut zu Doppelungen und möglichen Widersprüchen in der Auslegung führen könne. Dies spreche gegen den Vorschlag des Abg. Dr. Breyer. Der Vergleich zu Europäischen Vertragsdokumenten und der Europäischen Rechtsprechung greife nicht, da diese vor allem Ergebnis einer rechtsvergleichenden Gesamtschau seien, die Landesverfassung hingegen ein geschlossenes Verfassungsdokument darstelle. Dagegen könnten „Vorbegriffe“ wie „Gerechtigkeit“ und „Frieden“ in die Präambel Eingang finden, da sie nicht umfassend durch die Verfassung selbst verrechtlicht seien.

Abg. Peters und Abg. Herdejürgen machen sich für die Begriffe „Toleranz“ und „Solidarität“ stark. Anknüpfungspunkte für diese sozialen Werte enthalte die Verfassungsgeschichte, etwa in Gestalt von „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“. In einer sich wandelnden Gesellschaft mit vielen Menschen aus unterschiedlichen Kulturkreisen seien diese Werte besonders zu betonen.

Die Arbeitsgruppe einigt sich darauf, den Begriff der Rechtstaatlichkeit aus der Formulierung zu streichen. Rechtstaatlichkeit sei bereits durch die Verfassung im Übrigen vorgegeben. Der Vorsitzende stellt fest, dass die überwiegende Mehrheit die Begriffe *„Demokratie, Freiheit, Toleranz und Solidarität“* in die Präambel aufnehmen möchte, aber nicht den Begriff *„Rechtstaatlichkeit“*.

Die Arbeitsgruppe einigt sich auf die folgende Fortsetzung der Formulierung:

„in dem Willen, Demokratie, Freiheit, Toleranz und Solidarität auf Dauer zu sichern und weiter zu stärken“.

(3) „in dem Gedenken an die eigene Geschichte“

Die Arbeitsgruppe einigt sich ferner darauf, die Formulierung mit

„in dem Gedenken an die eigene Geschichte

fortzuführen.

(4) „in dem Willen, die kulturelle und sprachliche Vielfalt in unserem Land zu bewahren“

Herr Dr. Weber spricht sich für die FDP dagegen aus, eine Formulierung in Richtung einer Förderung oder Bewahrung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt

im Land in die Präambel aufzunehmen. Die Formulierung könne Gegenstand einer Ergänzung des Artikel 9 LV werden und sei als Doppelung nicht in die Präambel aufzunehmen. Dem entgegen die Abg. Herdejürgen und der Vorsitzende, dass – über Art. 9 LV hinausgehend, der die Förderung der niederdeutschen Sprache enthalte – das Selbstverständnis des Landes als kulturell und sprachlich vielfältig gemeint sei. Die Betonung liege auf „Vielfalt“. Abg. Dr. Breyer schlägt im Sinne der Vermeidung einer Doppelung vor, auf den eine aktive Aufgabe ausdrückenden Begriff des „Förderns“ zu Gunsten des „Bewahrens“ zu verzichten. Dem schließen sich die Anwesenden mit Ausnahme von Herrn Dr. Weber an, der die Befürchtung äußert, die Formulierung könne zu Staatszielen erster und zweiter Ordnung führen. Der Vorsitzende ergänzt, dass Art. 9 LV auch nicht Gegenstand des Einsetzungsbeschlusses sei. Es gehe um die Benennung der Vielfalt.

Die Arbeitsgruppe nimmt von der Überlegung Abstand, „Vielfalt“ als allgemeines Ziel zwischen „Freiheit“ und „Toleranz“ ohne den Zusatz *„kulturelle und sprachliche“* in die Präambel aufzunehmen. Eine nicht näher definierte „Vielfalt“ könne den integrativen Charakter der Verfassung beeinträchtigen. Eine Begrenzung auf „kulturelle und sprachliche Vielfalt“ vermeide dies.

Die überwiegende Mehrheit der Arbeitsgruppe ist sich einig, die Formulierung

„im Willen, die kulturelle und sprachliche Vielfalt in unserem Land zu bewahren“

in die Formulierung der Präambel aufzunehmen.

(5) „die Natur und Umwelt zu bewahren und zu schützen“

Die Arbeitsgruppe einigt sich darauf, den Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (*„die Natur und Umwelt zu bewahren und zu schützen“*) nicht aufzunehmen. Der Gedanke sei bereits – deutlich stärker – als Staatsziel in Artikel 7 LV verankert. Der Vorschlag, stattdessen *„die Bewahrung der Schöpfung“*, möglicherweise auch anstelle des allgemeinen Gottesbezuges, in die Präambel aufzunehmen, stößt nicht auf die Zustimmung der Anwesenden. Der Begriff der „Bewahrung der Schöpfung“ unterstelle, dass alle Bürgerinnen und Bürger anerkennen, so wendet Abg. Herdejürgen ein, dass es einen Schöpfer gebe. Dies führe zu einer ähnlichen Problematik wie der Gottesbezug, unterstreicht Abg. Dr. Breyer.

(6) „als eigenständige Region“ / grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die Anwesenden verständigen sich, die Formulierung der Abgeordneten des

SSW „*als eigenständige Region*“ nicht in die Präambel aufzunehmen. Dies greife das allgemeine Bedenken von Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig auf, dass „*Region*“ europarechtlich und planungsrechtlich besetzt sei.

Abg. Dornquast schlägt alternativ – als Synthese aus dem Vorschlag der CDU und der FDP – „verbunden mit dem Bekenntnis zur vertieften Zusammenarbeit der norddeutschen Bundesländer und zur grenzüberschreitenden Kooperation mit den Regionen an Nord- und Ostsee“ vor. Abg. Herdejürgen unterstützt vor allem die Betonung der Nord- und Ostseekooperation.

Herr Stadelmann weist darauf hin, dass Schleswig-Holstein vor dem Hintergrund des Art. 32 GG keine eigenständige Außenpolitik betreibe. Er empfiehlt deshalb die Aufnahme der Formulierung „Partnerschaft“ statt „Kooperation“. Abg. Dornquast übernimmt diesen Vorschlag. Vor diesem Hintergrund einigt sich die Arbeitsgruppe auf die folgende Fortführung der Formulierung:

„und in dem Bestreben, die Zusammenarbeit der norddeutschen Länder sowie die grenzüberschreitende Partnerschaft der Regionen an Nord- und Ostsee“

(7) „vereintes Europa“

Die Anwesenden sind sich weiterhin einig, dass die Formulierung „*vereintes Europa*“ nicht dahingehend verstanden werden soll, dass dieses Bekenntnis nur dann gelten solle, wenn Europa tatsächlich einmal politisch vereint sein sollte, sondern dass die Präambel hierdurch auch ein Bekenntnis zum europäischen Einigungsprozess enthalte.

Die Formulierung schließt deshalb mit

„im vereinten Europa zu vertiefen.“

c) Weiteres Vorgehen

Die Gesamtformulierung wird, wie sie von den Anwesenden erarbeitet wurde, als Formulierungsvorschlag dem Sonderausschuss „Verfassungsreform“ vorgelegt. Der von der CDU-Fraktion eingebrachte Gottesbezug wird – da noch keine abschließende Einigkeit der Anwesenden über seine Aufnahme in die Präambel besteht – im Formulierungsvorschlag eingeklammert.

Die Arbeitsgruppe teilt nicht die Auffassung des Abg. Dr. Breyer, dass der Formulierungsvorschlag der Präambel mit der weiteren Alternative versehen werden

solle, dass der Landtag für die Bürgerinnen und Bürger – und nicht diese selbst – die Verfassung beschließe. Die übrigen Anwesenden sind mit dem Wissenschaftlichen Dienst der Auffassung, dass eine Volksabstimmung über die Verfassung nach jetziger Verfassungsrechtslage ausgeschlossen ist. Ein solches Vorgehen erfordere eine vorgelagerte Verfassungsänderung dahingehend, dass das Volk die Verfassung beziehungsweise Änderung der Verfassung billigen muss. Nach aktueller Rechtslage ist der Landtag zugleich verfassungsgebende Gewalt.

TOP 2 Verschiedenes

Weitere Beratungsgegenstände ergeben sich nicht.

Der Vorsitzende schließt die Sitzung um 11:40 Uhr.

gez. Lars Harms

Sitzung der internen Arbeitsgruppe „Minderheitenschulwesen“**Sonderausschuss „Verfassungsreform“ am 16. September 2013****Niederschrift****Anwesende**

Lars Harms (SSW)

Vorsitzender der Arbeitsgruppe

Klaus Schlie (Landtagspräsident)

Jürgen Weber (SPD)

Volker Dornquast (CDU)

Christopher Vogt (FDP)

Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

Die Liste der weiteren Anwesenden befindet sich in der **Sitzungsakte**.

Der Vorsitzende, Abg. Harms, eröffnet die Sitzung um 14:00 Uhr. Der Vorsitzende schlägt vor, den Tagesordnungspunkt 1 - Aufnahme des Minderheitenschulwesens in die Schleswig-Holsteinische Landesverfassung - vollständig zu beraten, mit Ausnahme des Art. 8 Abs. 5 Satz 2 LV (Entwurf – Finanzierung der Schulen der dänischen Minderheit). Der Vorschlag stößt auf allgemeine Zustimmung.

Der Vorsitzende teilt mit, dass die Beauftragte des Ministerpräsidenten in Angelegenheiten nationaler Minderheiten und Volksgruppen, Grenzlandarbeit und Niederdeutsch anregt, auch die Vermittlung des Niederdeutschen im Rahmen der Überarbeitung des Art. 8 LV zu berücksichtigen. Er spricht sich dafür aus, dies ebenfalls innerhalb des Tagesordnungspunktes 1 zu Art. 8 Abs. 6 LV zu beraten. Auch dies stößt auf Einvernehmen.

TOP 1 Aufnahme des Minderheitenschulwesens in die Schleswig-Holsteinische Landesverfassung

a) Art. 8 Abs. 4 Satz 1 LV (Umdruck [18/1529](#))

Abg. Dornquast spricht sich dafür aus, sich am Formulierungsvorschlag des Wissenschaftlichen Dienstes (Umdruck [18/1530](#)) zu orientieren, und auf den Begriff der „Regelschulen“ in Art. 8 Abs. 4 Satz 1 LV (Entwurf) zu verzichten. Der SSW selbst habe von der Formulierung „Regelschulen“ Abstand genommen. Daher biete sich die Formulierung des Wissenschaftlichen Dienstes als Arbeitsgrundlage an.

Der Vorsitzende stellt aus Sicht des SSW klar, dass er mit beiden Formulierungen gut leben könne. Maßgeblich sei für ihn die Rechtssicherheit der Formulierung.

Abg. Dr. Breyer wirft die Frage auf, inwieweit es sinnvoll sei, Art. 8 Abs. 4 Satz 1 LV (Entwurf) in dieser Form in die Verfassung aufzunehmen. Die Formulierung gebe lediglich den Inhalt des Art. 7 Abs. 4 GG wieder, nämlich dass das Recht zur Errichtung privater Schulen gewährleistet ist. Darüber hinausgehende, detaillierte schulrechtliche Regelungen seien in der Landesverfassung eher problematisch. Der Vorsitzende entgegnet hierauf, dass die Formulierung die Eigenständigkeit und die Sonderstellung der dänischen Schulen verfassungsrechtlich absichern solle. Dies gehe über das in Art. 7 Abs. 4 GG verankerte Recht hinaus.

Abg. Weber spricht sich ebenfalls gegen die Verwendung des Begriffs „Regelschule“ aus. Der Begriff sei durch Diskussionen der letzten 15 Jahre geprägt und existiere schulrechtlich nicht. Er sei bisher immer sehr unpräzise verwendet worden. Er rät, die Aufnahme vieler, im Detail abweichender Begrifflichkeiten zu

vermeiden. Abg. Vogt sieht den Begriff der „Regelschule“ als grundsätzlich erörterungsbedürftig an.

Aus Sicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellt Abg. Peters dar, dass am „ob“ der Einführung der Regelung kein Zweifel bestehe.

Herr Dr. Knothe, Staatskanzlei, plädiert ebenfalls für die Formulierung des Wissenschaftlichen Dienstes als Arbeitsgrundlage. Es komme auf die Betonung der Stellung der Schulen der dänischen Minderheit an. Neue Begriffe, wie etwa der Begriff der „Regelschule“, sollten in dem Zusammenhang vermieden werden.

Präsident Schlie stellt die grundsätzliche Frage, was mit der Formulierung des Satzes 1 erreicht werde, wenn man sich der Formulierung des Wissenschaftlichen Dienstes anschließe und auf den Begriff der „Regelschule“ verzichte. Zum Einen würden die Schulen der dänischen Minderheit in der Verfassung genannt. Die Bestimmung entwickle den in der Verfassung bereits angelegten Schutz und die Förderung der dänischen Minderheit weiter. Andererseits stelle sich die Frage, ob die Formulierung letztlich rein deklaratorisch sei.

Abg. Dr. Breyer regt an, über die mögliche Alternative nachzudenken, Art. 8 Abs. 4 Satz 1 (Entwurf) in Art. 5 LV zu integrieren, um eine Rumpfregelung in Art. 8 Abs. 4 LV zu vermeiden. Er schlägt vor, ein Recht aller Minderheiten und Volksgruppen, eigene Schulen zu gründen, in Art. 5 LV zu verankern. Alternativ sei dies in einem Absatz des Art. 8 LV vorstellbar. Der Vorsitzende entgegnet hierauf, dass durch die vorliegende Formulierung gerade zum Ausdruck kommen solle, dass sich die dänische Minderheit durch ihre Schulen von anderen Minderheiten unterscheide.

Abg. Dornquast regt an, nicht den Begriff „nationale Minderheit“ im Formulierungsvorschlag zu verwenden, sondern nur von „Minderheit“ zu sprechen. Herr Dr. Schürmann, Wissenschaftlicher Dienst, plädiert für eine Beibehaltung der Formulierung „nationale dänische Minderheit“, da der Begriff bereits in Art. 5 LV angelegt sei und Art. 8 Abs. 5 (Entwurf Wissenschaftlicher Dienst, Umdruck [18/1530](#)) insoweit dieselbe Formulierung verwende. Herr Dr. Knothe ergänzt, dass in Rechtstexten für einen und denselben Tatbestand die durchweg gleiche Formulierung verwendet werden solle. Dies stößt auf Einvernehmen.

Der Vorsitzende fasst die Diskussion zusammen und stellt fest, dass die Formulierung des Wissenschaftlichen Dienstes (dort: Art. 8 Abs. 5 Satz 1 LV – Entwurf) konsensfähig ist.

Der Vorschlag des Abg. Dr. Breyer, alternativ Art. 5 LV um das Recht der Minderheiten zur Errichtung privater Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen zu ergänzen, verbleibt vorerst in der Diskussion.

b) Art. 8 Abs. 4 Satz 2 LV (Umdruck [18/1529](#))

Art. 8 Abs. 4 Satz 2 (Entwurf) wird absprachegemäß in dieser Sitzung nicht beraten und soll nach Eingang der diesbezüglichen Stellungnahmen von Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf und des Wissenschaftlichen Dienstes Gegenstand der nächsten Ausschusssitzung werden.

c) Art. 8 Abs. 5 LV (Umdruck [18/1529](#))

Der Vorsitzende führt in die Diskussion des Art. 8 Abs. 5 LV (Entwurf) ein und erläutert den Entwurf auf Grundlage des Umdrucks [18/1529](#). Die Formulierung „Recht auf Friesischunterricht“ würde ein subjektives Minderheitenrecht der friesischen Volksgruppe auf Verfassungsebene begründen. Unabhängig von der in Rede stehenden Formulierung sei es nicht das Ziel, die Gewährleistung des Friesischunterrichts auf das ganze Land auszudehnen.

Präsident Schlie wirft die Frage auf, ob ein Recht auf Friesischunterricht Beschränkungen unterliege, etwa wenn die notwendigen Kapazitäten zur Erteilung des Unterrichtsfachs oder die Nachfrage nicht gegeben seien. Er gibt ferner zu bedenken, dass mit der Verankerung eines solchen Rechts eine mögliche Diskriminierung anderer Minderheiten im Land verbunden sein könne. Ähnliche Bedenken habe Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf geäußert (Umdruck [18/1535](#)). Ferner sei zu klären, ob Friesischunterricht nur ein Fach im Sinne eines Sprachunterrichts bedeute, oder ob Fachunterricht auf Friesisch unterrichtet werden müsste. Schließlich stelle sich die Frage, was im Rahmen des Friesischunterrichts vermittelt werden solle, nämlich ob dies nur die Sprache sei, oder ob auch die kulturellen und historischen Hintergründe des Friesischen und der Volksgruppe der Friesen Gegenstand des Lernstoffs werden sollten. Der Vorsitzende stellt klar, dass die Intention ein reiner Sprachunterricht im Sinne des Erlernens einer Sprache sein solle, der auch der Mehrheitsbevölkerung offenstehe. Aus diesem Grund sei er selbst gegenüber einem Recht der friesischen Volksgruppe skeptisch, da ein Ausschluss nichtfriesischer Schüler nicht beabsichtigt sei.

Herr Dr. Knothe erinnert an die Anregung der Minderheitenbeauftragten, auch das Niederdeutsche im Rahmen der Verfassungsreform zu berücksichtigen. Abg. Weber schließt sich den Ausführungen von Herrn Dr. Knothe an und ergänzt, das Niederdeutsche sei nicht dem Minderheitenrecht unterworfen. Es sei bereits im Zusammenhang mit der Förderung der Kultur ausdrücklich in Art. 9 Abs. 2 LV erwähnt. Er lässt eine Tendenz dahin erkennen, den Vorschlag von Frau Prof. Dr. Sacksofsky, den Friesischunterricht auf die friesische Volksgruppe zu beschränken, nicht aufzugreifen.

Präsident Schlie ergänzt seine Nachfragen und stellt unter Bezugnahme auf die Stellungnahme von Prof. Dr. Steensen (Umdruck [18/1675](#)) die Frage, ob die Aufnahme des Friesischunterrichts in die Verfassung bedeute, dass ein Angebot von Friesischunterricht als Regel in den Lehrplan eingeführt werde. Insbesondere sei fraglich, ob Friesischunterricht an jeder Schule vorgehalten werden müsse. Abg. Dornquast wirft die Frage auf, ob hinreichend viele Lehrer zur Verfügung stünden, um eine entsprechende Verpflichtung zu erfüllen. Herr Prof. Dr. Schliesky äußert die Erwartung, damit sei zu rechnen, da die Schaffung eines Schulfaches den nötigen Anreiz biete, ein entsprechendes Fach auf das Lehramt zu studieren.

Präsident Schlie wirft schließlich die Frage auf, welche Bedeutung die Formulierung „gewährleistet“ habe. Herr Dr. Schürmann erläutert, dies bedeute nicht, dass Friesischunterricht an jeder Schule anzubieten sei. Grundsätzlich bestehe die Verpflichtung aber landesweit, da keine regionale Begrenzung des Angebots auf die angestammten Siedlungsgebiete der Friesen oder der Angehörigen der friesischen Volksgruppe erfolge.

Herr Prof. Dr. Schliesky ergänzt, dass „Gewährleistung“ die Garantie des Friesischunterrichts bedeute. Der Zusatz „für Angehörige der friesischen Volksgruppe“ würden dem Wunsch der jeweiligen Angehörigen der friesischen Volksgruppe Rechnung tragen; dies könne eine praktikable Einschränkung der Formulierung sein. Er regt zudem an, die Überlegung darauf auszurichten, wo der jeweilige Schwerpunkt der Neuregelung liegen solle. Liege dieser eher im Bereich des Minderheitenschutzes im Allgemeinen, so biete es sich an, Art. 5 LV zu ergänzen, liege er dagegen eher im Bereich des Schulwesens, so biete sich eine Regelung in Art. 8 LV an.

Abg. Dornquast äußert Bedenken gegen die Formulierung „gewährleisten“. Dies gehe mit der der Verpflichtung einher, auch Lehrkräfte vorzuhalten. Er spricht sich deshalb für die Formulierung „Das Land schützt und fördert die Erteilung von Friesischunterricht“ aus. Abg. Peters verweist demgegenüber darauf, dass bereits jetzt das einfache Gesetz das Nähere zu Art. 8 LV regle. Hier könne der Anspruch auf die Erteilung von Friesischunterricht jeweils an den konkreten Bedarf geknüpft werden. Insoweit bestehe mit der Formulierung „gewährleistet“ keine Schwierigkeit. Vielmehr sichere diese die Verpflichtung ab, ein entsprechendes Angebot auch tatsächlich bereitzuhalten.

Abg. Dr. Breyer wendet sich generell dagegen, die Regelung des Friesischunterrichts in die Landesverfassung aufzunehmen. Zum Einen begünstige die Regelung nur die friesische Volksgruppe, nicht jedoch die anderen Minderheiten, zum Anderen sei die Materie besser im einfachen Gesetz zu regeln. Er erinnert daran, dass Art. 5 LV bereits jetzt den Schutz der Minderheiten und Volksgruppen vor-

sehe. Präsident Schlie ergänzt, dass sich die Frage der möglichen Diskriminierung der anderen Minderheiten vor dem Hintergrund der Formulierung stelle. Ferner fehle es an einer Definition der friesischen Volksgruppe. Die örtliche Begrenztheit des Angebots an Friesischunterricht sei ebenfalls ungeklärt. Er hält ebenfalls eine einfachgesetzliche Regelung für denkbar, die das zu erreichende Ziel hinreichend gut abbildet.

Der Vorsitzende ruft die Regelung der sächsischen und brandenburgischen Landesverfassungen in Erinnerung, die explizit das Sorbische als Minderheitensprache in die Verfassung aufgenommen hätten. Eine möglicherweise notwendige räumliche Begrenzung des Angebots sei denkbar.

Herr Prof. Dr. Schliesky regt an zu erwägen, als rechtlichen Anknüpfungspunkt einer Verfassungsneuregelung die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen zu wählen, und so das Problem einer möglichen Diskriminierung anderer Minderheiten zu vermeiden. Er hält eine Formulierung für denkbar, nach der das Land zum Schutz der auf Grund der Charta geschützten Sprachen verpflichtet ist, diese schützt und fördert. Herr Dr. Schürmann ergänzt, dass eine solche Bestimmung als statische Verweisung auf die Charta in der derzeit anwendbaren Fassung, nicht aber als dynamische Verweisung auszugestalten sei. Herr Prof. Dr. Schliesky weist darauf hin, dass der Verweis auf die Sprachencharta die Minderheitensprachen im Land Schleswig-Holstein in den Verfassungsrang erhebe und ihnen so eine neue Schutzdimension verleihen könne. Er bestätigt, dass der Vorschlag im Sinne eines Verweises auf die aktuell geltende Charta gemeint sei.

Der Vorsitzende plädiert demgegenüber dafür, dennoch die Erteilung von Friesischunterricht und auch vom Niederdeutschunterricht explizit in die Verfassung aufzunehmen. Er schlägt vor, aus der Formulierung „gewährleistet“ zu streichen und zu formulieren: „Das Land schützt und fördert die Erteilung von Friesischunterricht an öffentlichen Schulen.“

Der Vorsitzende erläutert, dass die Aufnahme des Friesischunterrichts in die Landesverfassung dem Umstand gerecht würde, dass die friesische Volksgruppe keine eigenen Schulen betreibe und über keine öffentlichen Mittel verfüge. Gedacht sei die Regelung im Sinne der Gewährleistung eines seitens der Schülerinnen und Schüler freiwilligen Unterrichts. Er stellt klar, dass ein subjektives Recht nicht beabsichtigt sei.

Herr Dr. Knothe plädiert dafür, in diesem Zusammenhang den Niederdeutschunterricht zu erwähnen.

Die Anwesenden verständigen sich auf die Formulierung:

„Das Land schützt und fördert die Erteilung von Friesischunterricht und Niederdeutschunterricht in öffentlichen Schulen“.

TOP 2 Anpassung des Art. 8 Abs. 3 LV

Die Anwesenden sind sich einig, die Worte „als Gemeinschaftsschulen“ aus Art. 8 Abs. 3 LV im Hinblick auf den mittlerweile gewandelten Bedeutungsgehalt des Begriffs der Gemeinschaftsschulen zu streichen.

TOP 3 Aufnahme des Gedankens der Inklusion in die Landesverfassung

Der Vorsitzende dankt dem Wissenschaftlichen Dienst für die Skizzierung der möglichen Anwendungsbereiche des Gedankens der Inklusion im einfachen Landesrecht. Abg. Dr. Breyer führt aus, die Darstellung veranschauliche, dass die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention besser einfachgesetzlich erfolge, als durch Aufnahme einer vagen Klausel in die Landesverfassung.

Die Anwesenden bevorzugen übereinstimmend, den Gedanken der Inklusion nicht in die Landesverfassung aufzunehmen. Dies gelte jedoch vorbehaltlich der Anhörung des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen in der nächsten Ausschusssitzung.

Sodann verständigen sich die Anwesenden darauf, folgenden Text für Artikel 8 LV als Arbeitsgrundlage an den Ausschuss weiter zu leiten:

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.

(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.

TOP 4 Verschiedenes

Es liegen keine Wortmeldungen vor.

Der Vorsitzende schließt die Sitzung um 15:20 Uhr.

gez. Lars Harms

4. Sitzung der internen Arbeitsgruppe

Sonderausschuss „Verfassungsreform“ am 21. Oktober 2013

Niederschrift

Anwesende Abgeordnete

Volker Dornquast (CDU)

Vorsitzender der Arbeitsgruppe

Birgit Herdejürgen (SPD)

Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dr. Heiner Garg (FDP)

Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

Lars Harms (SSW)

Ständige wissenschaftliche Beraterinnen und Berater

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Die Liste der weiteren Anwesenden befindet sich in der **Sitzungsakte**.

Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Abg. Dornquast, eröffnet die Sitzung um 10:05 Uhr.

Auf Vorschlag des Vorsitzenden wird die Tagesordnung um den Punkt „1 d) Staatsziel friedliches Zusammenleben“ erweitert.

TOP 1 Ergänzung der in der Verfassung enthaltenen Staatszielbestimmungen

a) Stärkung des Ehrenamtes

Der Vorsitzende verweist auf den Formulierungsvorschlag der CDU-Fraktion aus dem Arbeitspapier 024:

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

Sofern sich Zustimmung zu der Übernahme dieses Staatsziels abzeichne, sei über mögliche grammatikalische Änderungen zu sprechen. Eine Formulierungsalternative von Satz 2 sei:

„Niemand darf wegen der Übernahme und der Ausübung eines Ehrenamtes benachteiligt werden.“

Abg. Dr. Breyer sieht die Aufnahme dieses Staatsziels kritisch. Grundsätzlich solle bei der Aufnahme allgemeiner Staatsziele Zurückhaltung geübt werden. Bereits mit der Präambel sei ein gewisser Rahmen abgesteckt worden. Insbesondere sollte darauf geachtet werden, keine Versprechen abzugeben, die nicht einlösbar seien. Im Übrigen seien die Rechtsverhältnisse für das Ehrenamt vor allem auf bundesgesetzlicher Ebene geregelt. Er sehe mit der Aufnahme dieses Staatsziels in die Landesverfassung keinen Mehrwert. Zu hinterfragen sei auch, ob ein Benachteiligungsverbot über den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz hinausgehe. Auf Landesebene sehe er keinen Fall, in dem landesgesetzlich eine Benachteiligung dadurch entstehe, dass jemand ein Ehrenamt ausübe. Das Bekenntnis zum Ehrenamt sei wichtig und richtig, die Landesverfassung aber nicht der geeignete Standort.

Abg. Dr. Garg teilt diese Auffassung und den vereinbarten Grundsatz, bei der Aufnahme neuer Staatszielbestimmungen Zurückhaltung zu üben.

Auch Abg. Harms unterstützt die Ausführungen. Als Staatsziele sollten nur Gegenstände in die Verfassung aufgenommen werden, die bisher weder im Grundgesetz noch in der Landesverfassung stünden, und hinsichtlich derer die Auffassung bestehe, dass sie von besonderer Relevanz für das Land Schleswig-Holstein seien.

Auch Abg. Herdejürgen schließt sich dem an und verweist auf die Rolle des einfachen Gesetzgebers im Rahmen der einfachrechtlichen Ausgestaltung möglicher Staatszielbestimmungen.

Abg. Peters stimmt dem zu. Er vertrete grundsätzlich die Auffassung, dass Staatsziele definiert werden sollten, die nicht auf eine bestimmte einfachrechtliche Regelungsmaterie zugeschnitten seien.

Der Vorsitzende erläutert für die CDU-Fraktion, der Vorschlag zielt darauf ab, nicht die finanzielle Förderung des Ehrenamtes, sondern das Benachteiligungsverbot in den Vordergrund zu stellen.

Die Anwesenden bekräftigen ihr Einvernehmen weiter, in der Landesverfassung definierte Staatsziele nicht zu verkürzen oder zu entfernen und sich im Hinblick auf die Ergänzung der Verfassung um neue Staatsziele auf wesentliche Inhalte zu beschränken.

Herr Prof. Dr. Bull, Berater der Landesregierung, schließt sich den bisherigen Ausführungen an. Er warnt davor, falsche Erwartungen zu wecken und Hoffnungen zu begründen, die nicht erfüllbar seien. Das Gebot der Nichtbenachteiligung richte sich auch gegen Arbeitgeber und andere, die zivilrechtlich mit Ehrenamtlichen verbunden seien. Dagegen helfe eine Verfassungsbestimmung nicht. Vielmehr wäre dies eine Frage des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes oder eine zivilrechtliche Angelegenheit.

Herr Dr. Knothe, Staatskanzlei, führt aus, Wunsch der Landesregierung sei, ein Zeichen für das Ehrenamt zu setzen. Jede politische Äußerung in diese Richtung sei wichtig. Gleichwohl sei die Frage zu stellen, ob die Landesverfassung der richtige Ort sei. Sofern allerdings das Ehrenamt als Staatsziel in die Verfassung aufgenommen würde und ein solches Signal keine finanziellen Folgen hätte, sei dies schwierig zu vermitteln.

Der Vorsitzende stellt Einvernehmen fest, das Ehrenamt nicht als Staatsziel in die Verfassung aufzunehmen.

Das Altenparlament soll über die wesentlichen Erwägungen der Anwesenden informiert werden.

Auf Anregung der Abg. Herdejürgen soll - gemeinsam mit der Vorlage eines Vorschlags zur Änderung der Verfassung - eine tabellarische Aufstellung von Beratungsgegenständen erfolgen, die den Fachausschüssen zur Beratung empfohlen werden.

Herr Dr. Knothe wiederholt die besondere Bedeutung des Ehrenamtes, nimmt aber auch zur Kenntnis, dass die Arbeitsgruppe aus rechtstheoretischen Gründen Abstand von der Empfehlung nimmt, das Ehrenamt als Staatsziel in die Verfassung aufzunehmen.

b) Aufnahme einer Nachhaltigkeitsverpflichtung in die Landesverfassung

aa) Allgemeine Nachhaltigkeitsklausel

bb) Haushaltsrechtliche Nachhaltigkeitsklausel

Der Arbeitsgruppe liegen folgende Formulierungsvorschläge vor:

Zu aa) Allgemeine Nachhaltigkeitsklausel:

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

Zu bb) Haushaltsrechtliche Nachhaltigkeitsklausel:

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

Abg. Peters hält es für sinnvoll, eine Nachhaltigkeitsverpflichtung - auch in finanzieller Hinsicht - aufzunehmen; diese ziehe sich durch sämtliche staatliche Regelungsgegenstände. Dasselbe gelte auch für die Generationengerechtigkeit.

Der Vorsitzende weist darauf hin, dass mit der vorliegenden Formulierung die kommunale Ebene nicht erfasst sein könnte.

Abg. Harms vertritt die Auffassung, dass auch die kommunale Ebene umfasst sein sollte. Sofern die Grundsätze der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit vorangestellt würden, halte er eine haushaltsrechtliche Nachhaltigkeitsklausel aber für nicht notwendig. Dem schließt sich Abg. Dr. Garg an.

Abg. Dr. Breyer sieht eine Aufnahme ebenfalls kritisch und fragt nach konkreten Auswirkungen der Aufnahme dieser Grundsätze.

Abg. Peters weist darauf hin, dass Staatszielbestimmungen bei Auslegungsfragen in gerichtlichen Verfahren durchaus maßgeblich seien.

Abg. Herdejürgen sieht in diesem Punkt auch eine Verpflichtung für den Landtag, sich in seinem Handeln an Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit zu orientieren. Darunter verstehe sie insbesondere soziale, ökologische und finanzpolitische Aspekte.

Abg. Dr. Garg sieht in diesem Punkt ein Versprechen der Rücksichtnahme im Rahmen der politischen Gestaltung sowohl im Hinblick auf natürliche Lebensgrundlagen als auch bezüglich der Konsequenzen der politischen Entscheidungen für kommende Generationen. Die Formulierung sei daher erwägenswert.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig erinnert an die Diskussion darüber, inwieweit sich Grundrechte und Staatszielbestimmungen widersprüchen oder beeinflussten. Ganz ohne Auswirkungen seien Staatszielbestimmungen nicht. Es sei durchaus wichtig, dass sich Einzelne mit Ideen und Wünschen in der Verfassung wiederfinden. Da es sich bei der Nachhaltigkeit um ein Versprechen handele, das abstrakter als manche andere Ziele sei, sollte man darüber nachdenken, es in der Präambel zu verankern.

Abg. Dr. Garg hält diesen Vorschlag für gut und regt an, ihn zu verfolgen. Er schlägt vor, bis zur nächsten Sitzung einen konkreten Formulierungsvorschlag zu erarbeiten.

Herr Prof. Dr. Bull weist darauf hin, dass der Formulierungsvorschlag auf der Linie dessen liege, was große Teile der Menschen in Schleswig-Holstein für richtig und geboten hielten. An dem Ziel selbst bestünden keine Zweifel. Die Formulierung sei

so gewählt, dass in schwierigen Situationen rechtliche Konsequenzen gezogen werden könnten.

Er verweist auf Art. 7 LV (Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens), und verdeutlicht, dass die hier vorliegende Formulierung darüber hinausgehe. Zu der haushaltsrechtlichen Nachhaltigkeitsklausel gibt er zu bedenken, dass den Prinzipien der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit nicht erst in der Haushaltswirtschaft, sondern bereits in der Haushaltsplanung Rechnung zu tragen sei. Er regt an zu erwägen, das Staatsziel innerhalb eines neuen Abs. 1 in Art. 7 LV, oder prominenter in einem neuen Art. 2 b LV anzusiedeln, gegebenenfalls auch in Art. 2 a LV als Abs. 1 zu integrieren.

Zu dem Vorschlag, die Punkte Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit in die Präambel aufzunehmen, gibt er seiner subjektiven Meinung Ausdruck, dass Aussagen in der Präambel „nicht das ganz große Gewicht“ hätten wie Inhalte in der Verfassung selbst.

Herr Dr. Schürmann, Wissenschaftlicher Dienst, weist darauf hin, dass die Schaffung eines Staatsziels als Norm Rechtsfolgen nach sich ziehe. Eine mögliche Folge sei, dass bei jeglicher Gesetzgebung und bei jedem Verwaltungsakt eine auf das Ziel der Nachhaltigkeit bezogene Prüfung erfolgen müsse. Möglicherweise würden Verwaltungsentscheidungen und Gesetze gerichtlich angreifbar.

Abg. Dr. Breyer pflichtet den Äußerungen von Herrn Dr. Schürmann bei und unterstützt den Vorschlag, die Punkte eher in die Präambel aufzunehmen.

Der Vorsitzende stellt die Frage, ob, sofern ein neuer Artikel in die Verfassung aufgenommen werde, Art. 7 LV gegebenenfalls gestrichen werden könne. Dem widerspricht Abg. Herdejürgen. Sie verweist auf die grundsätzliche Übereinkunft, bestehende Staatsziele nicht zu streichen.

Herr Dr. Knothe sieht bei einer Aufnahme dieser Staatsziele in die Verfassung das Problem, dass jegliches Verwaltungshandeln auch der Landesregierung am Grundsatz der Nachhaltigkeit überprüfbar sein könnte. Sofern jegliches Verwaltungshandeln gerichtlich überprüfbar wäre, hätten diese Ziele eine Bedeutung, die weit über das hinausginge, was in den letzten Wochen und Monaten erörtert worden sei. Vor diesem Hintergrund regt auch er an, entsprechende Formulierungen in die Präambel zu integrieren.

Auch Abg. Harms hält angesichts der übergeordneten Bedeutung die Präambel für den richtigen Ort. Ferner regt er an, die Mussvorschrift in eine Sollvorschrift umzuwandeln.

Abg. Dr. Garg spricht sich dagegen aus, die Vorschrift in Art. 7 LV einzufügen. Sofern Nachhaltigkeit umfassend gesehen werde, müsse eine eigene Staatszielbestimmung geschaffen werden, oder das Anliegen Eingang in die Präambel finden.

Nach den Worten des Abg. Peters solle jegliche gesetzgeberische Tätigkeit an den Grundsätzen der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit ausgerichtet sein. Zumindest in Auslegungsfragen und bei gerichtlichen Entscheidungen sollten diese Punkte Einfluss haben. Er bezweifelt, dass die Bestimmungen Auswirkungen auf tatsächliches Verwaltungshandeln hätten.

Abg. Dr. Breyer verweist auf die formulierte Mussbestimmung. Diese gehe über ein Staatsziel hinaus. Er könne sich durchaus vorstellen, eine Formulierung in der Präambel zu unterstützen. Zu dem Aspekt einer Umsetzung im Rahmen der Gesetzgebung regt er an, über eine systematische Folgenabschätzung nachzudenken; dies sei aber nicht im Rahmen der Verfassungsdiskussion zu lösen.

Der Vorsitzende fasst die Diskussion dahin zusammen, dass erwogen wird, die Grundsätze Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit in die Verfassung aufzunehmen. Bis zur nächsten Sitzung sollen Formulierungsvorschläge für eine Aufnahme sowohl in die Präambel als auch als Staatsziel vorgelegt werden.

Abg. Peters hält eine Aufnahme einer haushaltsrechtlichen Nachhaltigkeitsklausel in die Präambel für eine Überfrachtung. Sofern Einvernehmen bestehe, dass unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit auch haushaltsrechtliche Nachhaltigkeit zu verstehen sei, ziehe er den Vorschlag zur Budgetnachhaltigkeit zurück.

Abg. Dr. Garg hält den Vorschlag wegen der Verankerung der Schuldenbremse in der Verfassung für nicht erforderlich.

Die Vorschläge der CDU-Fraktion aus Arbeitspapier 024 zu den Themen „natürliche Lebensgrundlagen“ und „Generationengerechtigkeit“ haben sich mit der vorstehenden Diskussion erledigt.

c) Staatsziel Wirtschaft und Infrastruktur

Abg. Dr. Garg weist darauf hin, dass es eine Reihe von Ländern gebe, die ein solches Staatsziel in der Verfassung formuliert hätten. Er rate jedoch davon ab. Das gelte sowohl für den Vorschlag der CDU-Fraktion aus Arbeitspapier 024 als auch für den Vorschlag von Herrn Junghans aus Umdruck 18/1527.

Dem schließen sich Abg. Dr. Breyer, Abg. Herdejürgen, Abg. Peters und Abg. Harms an. Die Anwesenden kommen überein, ein entsprechendes Staatsziel nicht aufzunehmen.

d) Staatsziel Friedliches Zusammenleben

Von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN liegt mit Arbeitspapier 023 ein Vorschlag zur Aufnahme eines Staatsziels über das friedliche Zusammenleben vor.

Abg. Peters hält eine Aufnahme eines entsprechenden Staatsziels für erwägenswert, da er für die Zukunft durchaus Gefahren für die Demokratie sehe.

Abg. Herdejürgen verweist auf die Formulierung der Präambel und spricht sich aus systematischen Gründen dafür aus, von einer Aufnahme dieses Staatsziels in die Verfassung abzusehen. Diese Auffassung unterstützen der Vorsitzende für die CDU-Fraktion sowie die Abg. Dr. Garg, Dr. Breyer und Harms.

Der Vorsitzende stellt fest, dass dieses Staatsziel nicht als gesonderter Artikel in die Verfassung aufgenommen werden soll.

e) Sonstige Vorschläge der CDU-Fraktion

Abg. Harms ist die Zielrichtung der Vorschläge nicht klar. Er weist darauf hin, dass durch die Umformulierung die Förderung des Niederdeutschen entfiele. Der Bereich der Gleichstellung sei bereits im Grundgesetz geregelt. Er spricht sich dagegen aus, bereits im Grundgesetz geregelte Punkte in die Landesverfassung aufzunehmen. Es besteht Einvernehmen, diese Vorschläge nicht weiter zu verfolgen.

TOP 2 Leitlinien für eine gute Verwaltung

Hierzu liegen je ein Formulierungsvorschlag der CDU-Fraktion (Drucksache 18/307) und der Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten (Umdruck 18/1814) vor.

Abg. Dr. Garg plädiert dafür, den Vorschlag der Bürgerbeauftragten nicht in die Verfassung aufzunehmen. Der Bürgerbeauftragten gehe es um die Arbeitsverwaltung und insbesondere um die Umsetzung des SGB II. Das zu diskutieren sei Sache des zuständigen Fachausschusses. Die Forderung der Bürgerbeauftragten gehe eigentlich dahin, Handlungsempfehlungen beziehungsweise Handlungsanweisungen an Behörden für die Umsetzung des SGB II zu erhalten. Bisher seien die Landesregierungen dieser Forderung nicht nachgekommen. Er spricht sich ebenfalls gegen eine Übernahme des Vorschlags der CDU-Fraktion in die Landesverfassung aus.

Abg. Peters weist darauf hin, dass der Formulierungsvorschlag der Bürgerbeauftragten aus dem Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis übernommen worden sei. Alle darin enthaltenen Forderungen seien bereits im Landesverwaltungsgesetz vollumfänglich geregelt. Von daher sehe er keine Regelungsbedürftigkeit. Der Vorschlag der CDU-Fraktion gehe dagegen in eine andere Richtung, die man weiterverfolgen könne.

Abg. Harms schließt sich dem an.

Auch Abg. Herdejürgen teilt die Auffassung, bereits geregelte Sachverhalte nicht in die Landesverfassung aufzunehmen.

Herr Prof. Dr. Schliesky, Landtagsdirektor, verweist auf Art. 41 der Charta der Grundrechte, die Leitlinien für eine Verwaltung formuliert, und regt an, darüber nachzudenken, entsprechende Leitlinien, insbesondere den Gedanken der Europatauglichkeit, aufzunehmen. Er verweist auf die Bereiche Nachhaltigkeit, Schuldenbremse sowie den erforderlich werdenden Verwaltungsumbau und weist darauf hin, dass in der Verfassung bislang keine Leitbilder für die Verwaltung enthalten seien.

Herr Stadelmann, Innenministerium, pflichtet der von den Abgeordneten vorgetragenen Argumentation bei. Zum Vorschlag der CDU bemerkt er, die Grundsätze seien teilweise bereits in der LV enthalten. So enthalte Art. 56 Abs. 1 Satz 2 LV den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Herr Prof. Dr. Schliesky stimmt zu, verweist aber darauf, dass dies nicht für die übrigen Grundsätze in Drucksache Nr. 18/307 gelte.

Auf den Hinweis von Herrn Stadelmann, dass sich das Sparsamkeitsgebot bereits aus Art. 56 Abs. 1 Satz 2 herleite, teilt Abg. Harms seine Auffassung mit, dass es darum

gehe, gewissermaßen im Vorwege Handlungsanweisungen zu erteilen. Vor diesem Hintergrund hält er eine Ergänzung von Art. 45 für sinnvoll. Herr Prof. Dr. Schliesky ergänzt, umstritten sei, inwieweit der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit im aktuell geltenden Recht als Verfassungsgrundsatz bestehe. Wäre er als verfassungsrechtliche Leitlinie in Art. 45 LV (neu) festgeschrieben, gebe es gewissermaßen einen Bauplan der Verwaltung.

Herr Prof. Dr. Bull gibt zu bedenken, die vorgebrachten Vorschläge machten deutlich, dass es nicht nur um juristische Argumente gehe, sondern auch um den Aspekt der Bürgerfreundlichkeit. Zu fragen sei, ob der Gesetzgeber die traditionelle deutsche Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht betonen wolle, wie sie in den Verfahrensvorschriften dokumentiert sei, oder ob ein Stück Stilwandel intendiert sei, wie er sich in den angelsächsischen Ländern abzeichne (*accountability, efficiency*), die allerdings nicht über die in der Bundesrepublik gewachsene Rechtstradition verfügten. Er gibt ferner zu bedenken, dass eine entsprechende Verfassungsänderung Erwartungen wecken könnte, die nicht erfüllt werden könnten.

Herr Dr. Knothe hält die Frage, ob man für die Zukunft auf Grund geänderter „Umweltbedingungen“ Zeichen setzen wolle und Bedingungen für die Verwaltung anpasse, für eine politische Entscheidung. Er halte es für möglich, diese Entwicklungen in dem von Herrn Prof. Dr. Schliesky Vorgetragenen wiederzugeben.

Der Vorsitzende fasst die bisherige Diskussion dahin zusammen, dass die Arbeitsgruppe den Formulierungsvorschlag der Bürgerbeauftragten ablehnt, allerdings weiterhin den Vorschlag der CDU-Fraktion erwägt, und zwar mit der Maßgabe, den Aspekt der Europatauglichkeit in den Vorschlag zu integrieren.

Abg. Peters hält den Vorschlag der CDU-Fraktion durchaus für erwägenswert, der weiter zu diskutieren sei, allerdings nicht im Bereich der Staatszielbestimmungen, sondern im Rahmen des Verwaltungshandelns.

Abg. Herdejürgen weist darauf hin, dass auf europäischer Ebene Ziele bestimmt würden, die für die Bundesrepublik nicht neu seien. Sie schlägt vor, in der nächsten Sitzung auf der Grundlage eines neuen Formulierungsvorschlags, der die von Prof. Dr. Schliesky gemachten Vorschläge aufgreife, weiter darüber zu diskutieren.

Abg. Dr. Breyer gibt zu bedenken, dass Bürgerinnen und Bürger ein Recht auf gute Verwaltung hätten. Die Frage sei allerdings, wie und wo dies zu regeln sei. Gegenwärtig würden solche Rechte aus den Grundrechten und aus den Verfahrensvorschriften abgeleitet. Er sehe keinen Mehrwert durch die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in die Verfassung. Zu überlegen sei, den Vorschlag der Bürgerbeauftragten einfachgesetzlich zu regeln. Er bezweifelt die Sinnhaftigkeit der Aufnahme des Vorschlags der CDU-Fraktion in die Verfassung. Er sehe hier keinen konkreten Mehrwert. Er könne sich allerdings vorstellen, dem Landesverwaltungsgesetz einen allgemeinen Grundsatz vorweg zu stellen.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig weist auf Folgendes hin: Sofern Selbstverständlichkeiten in die Verfassung aufgenommen würden, habe das den Effekt, dass fälschlich signalisiert werde, dass bisher offenbar nicht entsprechend gehandelt worden sei. Er spricht sich dagegen aus, ein solches Signal zu setzen. Etwas Neues sei allerdings in der Tat der Aspekt der Europatauglichkeit.

Abg. Harms gibt zu bedenken, dass manches eine Frage des Stils sei. Dies könne sich widerspiegeln durch eine Aufnahme von Leitlinien für eine gute Verwaltung. Beispielsweise könne man formulieren: „Verwaltungshandeln orientiert sich an ...“.

Der Landtagsdirektor wird gebeten, bis zur nächsten Sitzung des Ausschusses einen Formulierungsvorschlag zur Erweiterung des Gesetzentwurfs um den Aspekt der Europatauglichkeit vorzulegen.

TOP 3 Transparenz und Informationszugang

Abg. Dr. Breyer erinnert daran, dass die Präambel als Hauptziel die Stärkung der Demokratie festlege. Grundlage sei ein Zugriff auf entsprechende Informationen. Dazu gehöre auch der Zugang zu einschlägigen Dokumenten. Durch den neuen Vorschlag (Umdruck 18/1611) sei klargestellt, dass die Grenzen dieses Zugangs durch Gesetz festgelegt würden.

Abg. Harms plädiert dafür, das Ziel einer transparenten Verwaltung in die Leitlinien für eine gute Verwaltung zu übernehmen. Alles andere sei im Informationszugangsgesetz zu regeln.

Abg. Dr. Breyer sieht einen Unterschied, ob ein allgemeiner Grundsatz der Verwaltungstransparenz existiere oder ein konkretes Informationszugangsgesetz als Verpflichtung der staatlichen Behörden festgeschrieben werde.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig weist auf die möglichen Konsequenzen eines solchen verfassungsrechtlich festgeschriebenen Zugangsrechts hin. Zu überlegen sei auch, inwieweit ein solches Recht mit den Grundrechten des Grundgesetzes kollidiere. Im Übrigen handele es sich hier um eine politische Entscheidung.

Auch Herr Prof. Dr. Bull, weist auf eine mögliche inhaltliche Kollision mit dem Grundrecht auf Datenschutz hin. Die vorliegende Formulierung begründe ein subjektives Recht. Es sei nur ein kleiner Schritt von dieser Formulierung zu einer gerichtlichen Durchsetzung des Rechts auf Informationszugang. Sodann verweist auch er auf das Informationszugangsgesetz des Landes.

Abg. Harms befürchtet erhebliche Konsequenzen bezüglich des Rechts auf Schutz von Daten sowie Kosten für die Verwaltungen. In diesem Zusammenhang weist er auf das Konnexitätsprinzip hin. Er wiederholt seinen Vorschlag, den Bereich der Transparenz in die Verfassung aufzunehmen.

Abg. Dr. Breyer geht auf bisher gemachte Äußerungen und Fragen ein und stellt klar:

- Mit öffentlichen Stellen seien alle öffentlichen Stellen gemeint, für die die Landesverfassung gelte.
- Zum Thema Konnexität weist er darauf hin, dass auch bereits jetzt kommunale Stellen vom Informationszugangsgesetz nicht gänzlich ausgenommen seien. Es handele sich also nicht um die Übertragung neuer Aufgaben auf die kommunale Ebene.

- Zur Kollision mit Grundsätzen des Schutzes persönlicher Daten verweist er auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, die auch eine entsprechende Einschränkung nach sich zögen. Auch das Informationszugangsgesetz mache bereits Grenzen deutlich.
- Bereits einfachgesetzlich sei das Informationszugsrecht ein subjektives Recht. Werde einem solchen Recht eine Verfassungsbestimmung zur Seite gestellt, ergebe sich kein Unterschied.
- Den grundsätzlichen Bedenken gegen eine Festschreibung eines Informationszugs halte er entgegen, dass dieses Recht bereits in anderen Landesverfassungen festgeschrieben sei.
- Der Mehrwert sei, dass alle öffentlichen Stellen einbezogen seien; das grundsätzliche Recht könne durch Gesetz eingeschränkt werden. Bisher seien nur gegenläufige Rechte verfassungsrechtlich geschützt. Eine Aufnahme des Rechts auf Informationszugang sei sinnvoll, um zu einer Abwägung kommen zu können. Die Aufnahme dieses Rechts in die Verfassung sei besser geeignet als ein allgemeiner Transparenzgrundsatz.

Abg. Herdejürgen verweist auf mögliche Widersprüche zu bundesgesetzlichen Regelungen. Für sie sei ein Mehrwert nicht ersichtlich. Im Folgenden problematisiert sie den Umgang mit Unterlagen, die von Dritten zur Verfügung gestellt würden, im Hinblick auf mögliche Schadenersatzansprüche. Auch sie sieht die Gefahr von Konnexitätsansprüchen.

Herr Dr. Knothe schließt sich diesen grundsätzlichen Bedenken an. Zu beachten sei auch das Verhältnis zwischen der dann geänderten Landesverfassung und dem bestehenden Informationszugangsgesetz. Er spricht sich dafür aus, den Grundsatz der Transparenz in die Verfassung aufzunehmen, allerdings unter Beibehaltung der bisherigen Darlegungslast im Hinblick auf den Schutz überwiegender privater oder öffentlicher Interessen.

Abg. Peters verweist auf die bisherige Argumentation des Abg. Dr. Breyer, dass bereits einfachgesetzlich geregelte Sachverhalte nicht in die Landesverfassung aufgenommen werden sollten.

Herr Prof. Dr. Schliesky verweist auf die EU-Richtlinie zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors. Sollte ein Informationsrecht in die Verfassung aufgenommen werden, hätte jedermann das Recht, diese Information - auch kommerziell - zu verwenden.

Abg. Dr. Breyer stellt fest, dass in der Zielrichtung Einvernehmen bestehe, nämlich Herstellung von Transparenz. Strittig sei die Frage der Umsetzung. Zu einem möglichen Widerspruch zu einer bundesrechtlichen Regelung führt er aus, dass auf Landesebene Grenzen gesetzt werden können. Sofern es bundesrechtliche Grenzen gebe, seien diese Grenzen im Sinne der vorgeschlagenen Einschränkungen. Der Schutz vertraulicher Informationen sei im Informationsfreiheitsgesetz zu regeln.

Von Gerichten werde häufig argumentiert, dass Belange des Datenschutzes beziehungsweise Geschäftsgeheimnisse, die verfassungsrechtlich geschützt seien, höher

zu bewerten seien als das Informationsrecht. Sein Anliegen sei, hier ein Gleichgewicht herzustellen.

Herr Dr. Schürmann weist darauf hin, dass der Begriff der öffentlichen Stelle weit gefasst sei. Es gebe keine Beschränkungen auf Stellen des Landes Schleswig-Holstein. Fraglich sei, ob mit dem Begriff auch öffentliche Unternehmen, oder „öffentliche“ Sparkassen in privater Rechtsform und Trägerschaft, gemeint seien. Der formulierte Gesetzesvorbehalt sei zudem sehr begrenzt. Nur wenn durch Gesetz entgegenstehende Interessen geregelt würden, würden diese berücksichtigt. Sollte ein Bereich übersehen werden, wäre eine Versagung der Information nicht möglich. Es fehle auch an einem Ausgestaltungsvorbehalt für technische Fragen des Informationszugangs. In Brandenburg werde beispielsweise „nach Maßgabe eines Gesetzes“ formuliert.

Herr Prof. Dr. Bull geht auf das von Abg. Dr. Breyer angesprochene Ungleichgewicht bei der Abwägung von Rechten ein und führt aus, dass dies richtig sein dürfte, aber auch erklärbar und vermutlich unvermeidbar und in der Tendenz nicht so falsch, wie dies dargestellt werde. Konkrete Gründe des privaten oder des öffentlichen Interesses würden in die Abwägung eingefügt und schränken den allgemeinen Informationszugang ein, den jedermann ohne konkrete Gründe geltend machen könne. Er weist ferner auf wirtschaftliche Interessen hin. Diese gäben häufig den Ausschlag zu Ungunsten eines allgemeinen Informationszugangsrechts. Auch wenn er sich für ein allgemeines Zugangsrecht ausspreche, müsse man sehen, dass dieses ein spezielles und politisches Interesse sei, dem private und sonstige Interessen entgegenstünden.

Abg. Harms hält die Bedenken für so gravierend, dass man dem vorliegenden Formulierungsvorschlag nicht nahetreten sollte. Er wiederholt seinen Vorschlag, ein Transparenzgebot als Bestandteil des Art. 45 LV aufzunehmen.

Herr Stadelmann macht auf datenschutzrechtliche Auswirkungen auf andere Rechtsmaterien, beispielsweise das Melderecht, aufmerksam, sollte ein solch weites Transparenzgebot in Kraft treten.

Abg. Dr. Breyer stellt klar, dass mit „öffentlichen Stellen“ nicht nur die öffentliche Verwaltung gemeint sei; wolle man den Informationszugang auf diese beschränken, könnte die Formulierung „die Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen“ gewährt werden. Als mögliche Alternative sieht er eine eigenständige Bestimmung in Art. 45 LV.

Abg. Herdejürgen äußert nach wie vor grundsätzliche Bedenken. Dem schließt sich der Vorsitzende für die CDU-Fraktion an.

Abg. Peters erklärt, ihn überzeuge lediglich das Argument, dass möglicherweise der Informationszugang als Erwägungskriterium Verfassungsrang finden sollte.

Die Anwesenden kommen überein, das Ziel einer transparenten Verwaltung als Element einer guten Verwaltung im Rahmen der Beratungen zu Art. 45 LV weiterzuverfolgen.

TOP 4 Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde

Die Arbeitsgruppe diskutiert über die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde und zieht zunächst eine solche für überschießende Landesgrundrechte in Betracht.

Herr Prof. Dr. Bull schildert detailliert, bei welchen Rechten eine Landesverfassungsbeschwerde möglich oder nicht möglich sei. Unter der Prämisse, dass nur überschießende Grundrechte erfasst sein sollen, seien dies lediglich Art. 5 Abs. 1, Art. 5 Abs. 2, Art. 6 a Abs. 3 sowie Art. 8 Abs. 4 LV. Ansonsten ergäben sich möglicherweise Komplikationen durch parallele Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht und dem Bundesverfassungsgericht. Sollte die Landesverfassungsbeschwerde nicht auf überschießende Landesgrundrechte beschränkt werden, plädiert er dafür, die Hinweise des Landesverfassungsgerichts zu berücksichtigen.

Herr Stadelmann schließt sich dem an und macht ferner auf einen fiskalischen Aspekt aufmerksam. Vermutlich würde es im Justizhaushalt zu einer Verschiebung der Ausgaben zu Gunsten des Landesverfassungsgerichts und zu Lasten der Fachgerichte kommen.

Abg. Dr. Breyer bringt den Aspekt ein, gegebenenfalls eine Popularklage zuzulassen. Für den Bereich der Individualbeschwerde plädiert er für eine Subsidiarität zum Bundesverfassungsgericht.

Herr Dr. Knothe problematisiert das politische Zeichen bei der Einführung einer Verfassungsbeschwerde, die sich auf nur ganz wenige Bereiche beschränke, beispielsweise Kinderschutz und Minderheitenrechte.

Abg. Harms betont, es liege nicht im Interesse der Minderheiten im Land, privilegiert zu werden (vgl. Art 5, Art. 8 Abs. 4 LV). Er halte es für sinnvoller, Probleme politisch oder im Dialog zu lösen, und nicht vor den Gerichten. Vor diesem Hintergrund spricht es sich gegen eine Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde aus.

Der Vorsitzende für die CDU-Fraktion, Abg. Herdejürgen und Abg. Harms sehen keinen Bedarf, die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde weiter zu verfolgen.

Abg. Peters regt an, den Präsidenten des Landesverfassungsgerichts, Herrn Dr. Flor zu diesem Thema anzuhören. Abg. Dr. Breyer verweist auf die Verständigung, auch dann Experten anzuhören, sofern die Arbeitsgruppe Vorschläge ablehne. - Die Arbeitsgruppe kommt überein, Herrn Dr. Flor, zu diesem Punkt anzuhören. Eine Entscheidung wird bis zur Anhörung zurückgestellt.

TOP 5 Verschiedenes

Weitere Beratungsgegenstände ergeben sich nicht.

Der Vorsitzende, Abg. Dornquast, schließt die Sitzung um 12:45 Uhr.

gez. Volker Dornquast

5. Sitzung der internen Arbeitsgruppe

Sonderausschuss „Verfassungsreform“ am 28. Oktober 2013

Niederschrift

Anwesende Abgeordnete

Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

Vorsitzender der Arbeitsgruppe

Klaus Schlie (Landtagspräsident)

Volker Dornquast (CDU)

Birgit Herdejürgen (SPD)

Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dr. Heiner Garg (FDP)

Lars Harms (SSW)

Ständige wissenschaftliche Beraterinnen und Berater

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf

Weitere Abgeordnete

Regina Poersch (SPD)

Die Liste der weiteren Anwesenden befindet sich in der **Sitzungsakte**.

Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Abg. Dr. Breyer, eröffnet die Sitzung um 10:05 Uhr.

TOP 1 „Stärkung des Parlaments im Europäischen Mehrebenensystem“

a) Erweiterung der Zustimmungserfordernisse zu Staatsverträgen

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN, [Drucksache 18/196](#)

Einleitend führt der Vorsitzende der Arbeitsgruppe aus, dass es beim Thema „Stärkung des Parlaments im europäischen Mehrebenensystem“ um die Sicherung der Rechte des Parlaments im eigenen Zuständigkeitsbereich gehe. Durch Staatsverträge, Bundesgesetze und Regelungen auf europäischer Ebene werde in Zuständigkeiten des Parlaments eingegriffen. Im Moment habe das Parlament nur sehr begrenzt die Möglichkeit, seinerseits darauf Einfluss zu nehmen. Die Landesregierung sei zuständig für die Aushandlung von Staatsverträgen, zudem vertrete die Landesregierung das Land in Bundes- und Europaangelegenheiten. Die Landesregierung sei darüber hinaus allein zuständig, Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig zu machen. Um eine Stärkung des Parlaments zu erreichen, gebe es zahlreiche Vorschläge aus unterschiedlichen Richtungen. In den Landesverfassungen von Bayern und Baden-Württemberg fänden sich Beispiele etwa zu Weisungsrechten in bestimmten Bundesratsangelegenheiten.

Zur Erweiterung der Zustimmungserfordernisse zu Staatsverträgen habe die Fraktion der PIRATEN mit [Drucksache 18/196](#) einen Vorschlag vorgelegt. Dort würden zwei Änderungen des Art. 30 LV vorgeschlagen, die sich einerseits auf Staatsverträge des Landes, und andererseits auf Staatsverträge des Bundes bezögen. Zur Begründung seines Vorschlags führt der Vorsitzende aus, dass die Staatsverträge, die das Land abschließe, in die Gesetzgebungskompetenz des Landtags eingriffen. Beispiele seien Staatsverträge im Bereich von Rundfunk beziehungsweise Rundfunkgebühren, Mediendienste, Jugendmedienschutz, Glücksspiel oder zu einheitlichen Bildungsstandards. Eine demokratische Legitimation von Staatsverträgen, die die Gesetzgebung beträfen, sei nur nachträglich durch ein Zustimmungsgesetz gegeben. Nach dem Parlamentsinformationsgesetz informiere die Landesregierung den Landtag vier Wochen vor Unterzeichnung eines Staatsvertrags. In der Regel handele es sich bei dem zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Entwurf um eine abgestimmte Fassung, auf die eine inhaltliche Einflussnahme kaum mehr möglich sei. Der Vorschlag der PIRATEN ziele darauf ab, die Verhandlungen selbst der demokratischen Vorkontrolle des Parlaments zu unterwerfen. So sei etwa in Art. 218 des Vertrages über die Arbeits-

weise der Europäischen Union (AEUV) geregelt, dass die Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss von Verträgen mit Drittländern einer Ermächtigung des Ministerrats bedarf, der auch Verhandlungsrichtlinien festlege. Dieser Kontrollmechanismus könne in ähnlicher Weise auf das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung übertragen werden. Die in dem Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN verwendete Formulierung sei sehr flexibel, da auch die Möglichkeit bestehe, dass der Landtag keine eigenen Vorgaben mache. Die Landtagsmehrheit könne aber auch stärker steuernd eingreifen, wenn sie dies als notwendig erachte. Ein Misstrauen seitens der Landesregierung gegenüber dem Landtag im Hinblick auf eine möglicherweise fehlende Flexibilität sei seiner Ansicht nach nicht angebracht.

Abg. Dr. Garg weist auf verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf völkerrechtliche Verträge des Bundes hin. Auch bei Staatsverträgen des Landes gebe es politische Überlegungen, nämlich ob man die zum Abschluss von Staatsverträgen nötige Kunst der Kompromissfindung auf diese Art und Weise regulieren wolle. Aus Sicht seiner Fraktion würde eine Regelung in dieser Hinsicht Kompromisslösungen unmöglich machen. Dies gelte insbesondere für Staatsverträge auf Bundesebene. Aber auch bei Staatsverträgen auf Länderebene müsse mit extremen Schwierigkeiten bei der Kompromissfindung gerechnet werden, wenn 16 Länderparlamente unterschiedliche „rote Linien“ vorgeben könnten, die nicht überschritten werden dürften. Aus seiner Sicht seien die im Parlamentsinformationsgesetz in den §§ 1 und 3 festgeschriebenen Regelungen ausreichend, einen darüber hinausgehenden Handlungsbedarf könne er nicht erkennen.

Abg. Dornquast hebt hervor, dass bei Bundesratsbeschlüssen die von Abg. Dr. Garg angesprochene Kompromissfindungsfähigkeit gewährleistet sein müsse. Bei Staatsverträgen, die das Land schließe, müsse man zwischen Staatsverträgen, die eine Einigung aller oder sehr vieler Bundesländer erfordere, und Staatsverträgen zwischen zwei Bundesländern, zum Beispiel mit Hamburg, unterscheiden. Aus seiner Sicht könne es hilfreich sein, die Berichtspflicht der Landesregierung zu untersuchen. So könne eine Kontrolle des Parlaments ebenfalls gewährleistet sein, ohne eine vorherige Zustimmung des Landtags einzufordern.

Abg. Harms pflichtet den bisher geäußerten Meinungen bei, dass eine Bindung der Landesregierung an Beschlüsse oder Empfehlungen des Landtags deren Handlungsfähigkeit schwächen würde, und spricht sich dafür aus, gegebenenfalls bereits vorhandene Regelungen im Parlamentsinformationsgesetz anzupassen. Dort könne geregelt werden, dass die Landesregierung den Landtag über den Beginn von Verhandlungen über Staatsverträge zu informieren habe. Seiner Ansicht nach sei zwischen

Landesinteressen im weiteren Sinne und Parlamentsinteressen im engeren Sinne zu unterscheiden. Im Hinblick auf Staatsverträge sei es seiner Ansicht nach sinnvoll, der Landesregierung einen politischen Spielraum zu gewähren.

Abg. Herdejürgen hebt ebenfalls politisch-praktische Gründe hervor, die aus ihrer Sicht dagegen sprächen, eine Verpflichtung der Landesregierung einzuführen. Zudem gibt sie zu bedenken, dass aus ihrer Sicht keine Landesregierung Verhandlungsergebnisse anstreben würde, die Landesinteressen entgegenstünden. Eine Erweiterung der Berichtspflichten sei gegebenenfalls bedenkenswert, eine Übernahme der Vorschläge der Fraktion der PIRATEN sehe sie kritisch.

Herr Dr. Knothe, Staatskanzlei, merkt an, dass es aus seiner Sicht nicht darum gehe, die Verfassung in der beschriebenen Weise zu ändern, sondern sich auf den Umgang miteinander in bestimmter Weise zu verständigen. Das Parlament habe auch jenseits des Parlamentsinformationsgesetzes eine Vielzahl von Möglichkeiten, auf die Aushandlung von Staatsverträgen einzuwirken. Die Landesregierung sei bereits jetzt verpflichtet, das Parlament über deren Vorbereitung zu unterrichten. Regelmäßig informiere der Chef der Staatskanzlei den Innen- und Rechtsausschuss darüber, dass die Schließung eines Staatsvertrages erwogen werde. Die von dem Vorsitzenden angesprochene Vier-Wochen-Frist sei eine strikte Frist nach dem Parlamentsinformationsgesetz, innerhalb derer der Landtag über die Absicht des Ministerpräsidenten informiert werde, einen zu dem Zeitpunkt weitgehend gefertigten Staatsvertrag zu unterzeichnen. Innerhalb dieser Frist könne der Landtag auch Einwände gegen den Staatsvertrag erheben, um anzuzeigen, dass die Landesregierung bei einer Unterzeichnung Gefahr laufe, dass der Staatsvertrag nicht durch den Landtag ratifiziert werden könnte. Innerhalb der skizzierten ersten Phase vor der offiziellen Zuleitung habe der Landtag selbstverständlich die Möglichkeit, über Entschließungsanträge den Verhandlern der Landesregierung Anregungen auf den Weg zu geben beziehungsweise gegebenenfalls auch mit einem Scheitern der Ratifizierung zu drohen. Die Ablehnung des Jugendmedienstaatsvertrages habe gezeigt, dass es sich dabei nicht nur um eine theoretische Möglichkeit handle. Die Berichtspflicht sei schon in Art. 22 LV niedergelegt und werde auch von allen Regierungen wahrgenommen.

Präsident Schlie weist auf die bisher genannten pragmatischen Verfahrensschritte hin, die aus seiner Sicht sehr nachvollziehbar seien, ebenso wie die Möglichkeiten, die das Parlamentsinformationsgesetz biete. Dennoch müsse aus seiner Sicht besonderes Augenmerk auf die Möglichkeit des Abschlusses eines Grundlagenstaatsvertrags gelegt werden. Hier sei die Frage, ob das jetzige System die Rechte des Parla-

ments in ausreichendem Maße wahre. Man müsse stets die Rechte des Parlaments und die Handlungsfähigkeit der Landesregierung berücksichtigen.

Herr Prof. Dr. Bull, Berater der Landesregierung, führt aus, eine von ihm durchgeführte Recherche zu diesem Thema habe ergeben, dass es schon sehr alt sei. In der französischen Verfassung von 1793 sei ein Artikel enthalten, wonach der Vertragsschluss durch die Regierung nur nach Ermächtigung durch die Volksvertretung zulässig sei. Seitdem habe es häufig die Forderung nach stärkerer Parlamentarisierung gegeben. Problematisch sei aus seiner Sicht - dafür ließen sich auch Belege in der Fachliteratur finden -, dass Forderungen nach einer stärkeren Parlamentarisierung nicht von empirisch untermauerten Funktionsanalysen getragen seien. Von einer Entmachtung des Landtags könne auch deshalb keine Rede sein, weil es um Rechte des Landes im Verhältnis zu anderen Ländern gehe. In diesem Bereich müssten Verhandlungsmöglichkeiten für die Verhandlungsführer, nämlich der Landesregierung, bestehen, die nicht blockiert werden dürften. Für das Landesinteresse schädlicher als eine eventuell zu nachgiebige Verhandlungsführung der Landesregierung sei, wenn bestimmte Verträge gar nicht erst zustande kämen. Aus seiner Sicht sei es zielführender, bereits vorhandene Regelungen auszubauen.

Abg. Peters weist einleitend darauf hin, dass die Diskussion innerhalb seiner Fraktion zu dem Thema noch nicht abgeschlossen sei. Er führt aus, dass der Vorschlag der PIRATEN zunächst nur beinhalte, dass der Landtag über das „Ob“ von Verhandlungen Einfluss nehmen könne. Es gehe nicht darum, Dialog- oder Verhandlungsprozesse zu stören. Aus diesem Grunde sei seine Fraktion nicht gänzlich gegen den Vorschlag eingestellt.

Der Vorsitzende fasst die Diskussion dahingehend zusammen, dass die Mitglieder der Arbeitsgruppe den Spielraum der Landesregierung zur Kompromissfindung als besonders wichtig erachten. In einzelnen Redebeiträgen sei deutlich geworden, dass es Fälle geben könne, in denen der Landtag sich unverbindlich oder zu einer bindenden Formulierung äußert. Er stellt die Frage in den Raum, ob die Möglichkeit bestehe, dass die regierungstragende Mehrheit die Notwendigkeit sähe, in ein oder zwei Punkten verbindliche Grenzen zu ziehen, ob es unter diesen Umständen Sinn ergeben könne, die Möglichkeit von Verhandlungsrichtlinien des Landtags an die Landesregierung zu erörtern. Das könnte im Rahmen einer Regelung im Parlamentsinformationsgesetz geschehen. Die Frage sei jedoch, ob man hieran eine bindende Festlegung anknüpfen könne. Dies könnte unter Umständen für die Landesregierung auch den Vorteil haben, sich der vorhandenen Spielräume bewusst zu sein.

Abg. Herdejürgen stellt die Frage in den Raum, ob es überhaupt Regelungsbedarf in der Verfassung gebe, zumal in Art. 22 LV die Verpflichtung der Landesregierung, den Landtag zu informieren, festgeschrieben sei. Die Information finde in den entsprechenden Fachausschüssen statt. Ihr seien keine Beispiele gegenwärtig, bei denen das Parlament in entscheidenden Punkten widersprochen habe. Sie interessiere, ob es darüber hinaus ein Beispiel gebe, in denen sich die Landesregierung gegen vom Landtag vorgegebene Leitlinien entscheiden und sich den Wünschen des Parlaments widersetzen würde beziehungsweise in der Vergangenheit widersetzt habe.

Auf eine Nachfrage des Abg. Dornquast stellt Herr Prof. Dr. Bull klar, dass er keinen Unterschied zwischen Parlament und Landesregierung im Hinblick auf die Verantwortung für das Wohl des Volkes habe konstruieren wollen.

Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf führt aus, sie könne die hinter der vorgeschlagenen Ergänzung der Verfassung durch Art. 22a LV gemäß Drucksache 18/196 im Hinblick auf eine Entparlamentarisierung stehende Sorge verstehen, da die Ausgestaltung von Staatsverträgen in den Händen der Exekutive liege. Ihrer Ansicht nach sei jedoch ein zielführender Ansatz, eine Stärkung der prozeduralen Rechte des Parlaments zu erwirken. Es stelle sich die Frage, ob man mögliche politische Meinungsverschiedenheiten im Dialog lösen könne oder dazu stärker verfahrensrechtliche Regelungen brauche.

Herr Dr. Knothe führt zu dem Vorschlag, verbindliche Verhandlungsrichtlinien zuzulassen, aus, dass die Verhandlungsinhalte von Staatsverträgen im Verfahren wechseln könnten. Bei verbindlichen Verhandlungsvorgaben könnte die häufig vorkommende Verknüpfung mehrerer Themen in den Verhandlungen automatisch zu einem Scheitern der Verhandlungen führen. Die Landesregierung sei jedoch durchaus bereit, andere Formen des Dialogs jenseits von verbindlichen Vorgaben zu finden.

Abg. Harms unterstreicht die aus seiner Sicht wichtige Unterscheidung zwischen Landesinteressen und Parlamentsinteressen. Bei der Verhandlung über Landesinteressen müsse die Landesregierung ein Mandat zur Verhandlung haben. Das stehe dem Einbringen von Positionen durch die Fraktionen in die Verhandlungen nicht entgegen. Wenn Parlamentsinteressen beeinträchtigt würden, müsse das Parlament das Recht erhalten, sich dazu zu äußern und möglicherweise auch einen bindenden Vorschlag zu machen.

Präsident Schlie betont hingegen, dass das Parlament vom Volk legitimiert sei und die Regierung wähle. Aus diesem Grunde könne man aus seiner Sicht die von Abg.

Harms vorgenommene Trennung zwischen Interessen des Parlaments und Interessen des Landes so nicht vornehmen. Zugleich solle aber auch Praktikabilitätsgesichtspunkten Raum eingeräumt werden.

Anhand des Beispiels einer gegebenenfalls einzuführenden gemeinsamen Verfassungsschutzbehörde von Hamburg und Schleswig-Holstein erläutert Präsident Schlie, dass bei einer solchen Regelung in einem Staatsvertrag möglicherweise die Kontrollmechanismen der beiden Parlamente erheblich berührt seien. In diesem Fall solle das Parlament selbst entscheiden können, ob es eine entsprechende Regelung wolle und wie diese ausgestaltet sein solle. Aus diesem Grunde sehe er an dieser Stelle eine Differenzierungsnotwendigkeit. Er halte es für denkbar, an der Stelle, an der die Rechte des Parlaments direkt und unmittelbar betroffen seien, eine Regelung in der Verfassung zu verankern. In anderen Fällen sei denkbar, Regelungen mithilfe des Parlamentsinformationsgesetzes zu schaffen.

Herr Stadelmann verweist auf die bestehende Rechtslage im Hinblick auf die Informationspflichten der Landesregierung in Richtung des Landtags. Das von Herrn Dr. Knothe beschriebene mehrstufige Verfahren sei in Art. 22 LV angelegt. Dort sei eine frühzeitige und vollständige Information des Landtags durch die Landesregierung festgeschrieben. Der Gesetzgeber habe bei der Schaffung des Parlamentsinformationsgesetzes insofern umsichtig gehandelt, als er den Zeitpunkt festgelegt habe, zu dem der Landtag auf jeden Fall informiert sein müsse. Dies sei in § 3 des Parlamentsinformationsgesetzes (PIG) geregelt. Dennoch finde sich in § 1 Abs. 1 PIG die Formulierung, dass der Landtag frühzeitig bei der Vorbereitung von Staatsverträgen zu unterrichten sei. Das sei die Konkretisierung des höherstufigen Verfahrens.

Das von Präsident Schlie angeführte Beispiel mit der Zusammenlegung der Verfassungsschutzbehörden aufgreifend führt Abg. Herdejürgen aus, dass sie sich nicht vorstellen könne, dass die Landesregierung in einem Fall, in dem das Parlament signalisiere, dass es nicht zustimmen wolle, die Verhandlungen fortsetzen würde. Über das „Ob“ der Aufnahme von Verhandlungen eine Parlamentsbefassung vorzusehen, sei aus ihrer Sicht deutlich weniger problematisch als der Beschluss verbindlicher Verhandlungsrichtlinien für die Landesregierung.

Herr Prof. Dr. Bull stellt dar, dass seiner Ansicht nach gerade die Landesregierung legitimiert sei, das Landesinteresse wahrzunehmen. Durch die Wahl durch den Landtag sei sie mittelbar legitimiert. Insofern sei nicht nur der Landtag zur Wahrnehmung der Landesinteressen berufen. Darüber hinaus spiegelten die Vorschläge zur Stärkung des Landtags gegenüber der Landesregierung nicht die tatsächlich

herrschenden Verhältnisse in der Gewaltenteilung wider, bei der nicht mehr das Parlament der Regierung gegenüberstehe, sondern vielmehr die Parlamentsmehrheit und die Regierung der Opposition. Die regierungstragende Parlamentsmehrheit habe die Funktion, Entscheidungen vorzubereiten und sie auch zu treffen. Die Opposition sei Trägerin parlamentarischer Minderheitenrechte. Ihre Aufgabe sei, Alternativen vorzubereiten und Kontrolle auszuüben. Förmlich sei dies zwar dem Landtag übertragen, aber der eigentliche Kern der Gewaltenteilung komme in Art. 12 LV zum Ausdruck, in dem es heiße, dass die parlamentarische Opposition ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie sei. Der Opposition falle die Aufgabe zu, Regierungsentscheidungen zu kontrollieren und gegebenenfalls auch zu kritisieren. Die Opposition stehe der regierungstragenden Mehrheit als Alternative gegenüber und habe insofern das Recht auf politische Chancengleichheit. Chancengleichheit zwischen Opposition und Koalitionsfraktionen sei hier ein wichtiges Stichwort. Zumindest gewohnheitsrechtlich sei dies mittlerweile die normative Struktur der in Deutschland herrschenden politischen Ordnung. Insofern müsse man zu einer kritischen Beurteilung der vorgelegten Vorschläge kommen.

Präsident Schlie unterstreicht in Antwort auf die Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Bull, dass es ein „Organ“ der parlamentarischen Opposition in der parlamentarischen Demokratie nicht gebe. Er hebt hervor, dass seinem Verständnis nach das Parlament nicht in Opposition und regierungstragende Mehrheit aufgeteilt sei. Die Gewaltenteilung verlaufe zwischen dem Parlament und der von ihm legitimierten Regierung. Der Landtag sei das einzig legitimierte Organ, weil es direkt und unmittelbar vom Volk gewählt werde. Aus seiner Sicht dürfe - er erläutert dies am Beispiel der Zusammenlegung der Verfassungsschutzbehörden - die Landesregierung dem Parlament nicht ohne Weiteres einen Vorschlag unterbreiten. In diesem Fall müsse von vornherein klar sein, dass einzig das Parlament legitimiert sei, darüber zu beraten, wie es seine Kontrollmechanismen aufbauen und seine Kontrollfunktion wahrnehmen wolle.

Abg. Dr. Garg erläutert, dass sein eigenes Parlamentsverständnis ebenfalls von einer Unterteilung der Gewalten in Exekutive, Legislative und Judikative ausgehe. Eine Kontrolle finde dabei nicht nur im Parlament statt, sondern auch innerhalb der eigenen Fraktion. Selbstverständlich gebe es zugleich eine gewisse Form der Informationsasymmetrie zwischen regierungstragenden Fraktionen und Oppositionsfraktionen. Zielführend sei es aus seiner Sicht, Möglichkeiten aufgezeigt zu bekommen, wie prozessbegleitend eine Informationsasymmetrie ausgeglichen werden könne. Fraglich sei seiner Ansicht nach, ob dies auf Verfassungsebene erfolgen müsse.

Der Vorsitzende stellt aus seiner Sicht klar, dass Kompetenzen des Landtags durch den Abschluss von Staatsverträgen betroffen seien. Durch eine staatsvertragliche Regelung seien die Regelungskompetenzen des Landtags erschöpft. Durch die von den regierungstragenden Fraktionen geführten Gespräche finde eine informelle Kontrolle statt. Wünschenswert sei jedoch, diese informelle Kontrolle aus dem Rahmen der Fraktionssitzungen herauszulösen und in das Parlament zurückzubringen. Es stelle sich seiner Ansicht nach auch die Frage, ob das Parlament nur einem Vorschlag zustimmen oder ihn ablehnen könne, oder ob es nicht auch mit Einschränkungen zustimmen könne. Er befürworte den Vorschlag des Abg. Dr. Garg zu prüfen, welche Möglichkeiten es für das Parlament gebe, prozessbegleitend Einfluss zu nehmen, und zwar differenziert nach einfachgesetzlichen Regelungsoptionen und möglichen Änderungen der Landesverfassung.

Herr Prof. Dr. Schliesky, Landtagsdirektor, weist darauf hin, dass aus seiner Sicht zwei Ebenen vermengt würden. Einerseits gehe es um die Ebene der Gewaltenteilung, die sowohl in der Landesverfassung als auch im Grundgesetz festgeschrieben sei. Die klassische Gewaltenteilung in die drei Staatsgewalten sei nach wie vor verbindlich. Bei dem von Herrn Prof. Dr. Bull angesprochenen Aspekt gehe es um die Funktionswahrnehmung. Selbstverständlich habe ein Parlament unterschiedliche Funktionen, unter anderem die Regierungs- und die Oppositionsfunktion, die von einem Parlament insgesamt ausgeübt werden müssten. Eine besonders wichtige Funktion des Parlaments sei die Kontrollfunktion. Diese Funktion komme dem Parlament als Ganzes zu, obwohl, wie bereits erläutert worden sei, ein Teil der Abgeordneten einen Informationsvorsprung habe. Es gehe jetzt um die Frage, wie man das Parlament als Ganzes befähigen könne, seine Funktion auszuüben. Das Bundesverfassungsgericht habe in einer Reihe von Urteilen die diesbezüglichen Rechte des Parlaments bekräftigt. Eine weitere Funktion des Parlaments sei die Rechtssetzungsfunktion. Thematisiert werden müsse die Frage, wie die Funktionen gestärkt werden könnten, um dem Landtag zu ermöglichen, die Rolle zu spielen, die er in einer modernen politischen Ordnung spielen könne und solle. Festgestellt werden müsse, dass der Landtag heute teilweise weniger Mitwirkungsrechte und Einflussmöglichkeiten habe als etwa die Kommunen oder die kommunalen Landesverbände, die früher angehört und etwa im Rahmen der Kommunalverfassungsbeschwerde beschwerdefähig seien. Wenn das Parlament weniger Möglichkeiten habe, seine Rechte durchzusetzen, als kommunale Selbstverwaltungskörperschaften, sei die verfassungspolitische Richtigkeit dieser Regelungen zu hinterfragen. Hinzu komme, dass der Inhalt von Staatsverträgen auch dem Parlament zugemessen würde, da es ein Zustimmungsgesetz gebe, faktisch der Landtag aber keinen Einfluss auf den Inhalt der Gesetzgebung habe. In der politischen Realität sei bei der Frage der Zustimmung

zum Staatsvertrag der politische Druck in der Regel recht hoch, diesen Staatsvertrag nicht scheitern zu lassen.

Abg. Harms verweist auf das auch aus seiner Sicht unverrückbare Prinzip der Gewaltenteilung sowie auf die Rechtsetzungs- und Kontrollfunktionen des Parlaments. Die Frage aus seiner Sicht sei, ob es Staatsverträge gebe, die die Rechte des Parlaments einschränken könnten. Hier müsse eruiert werden, ob eine Zustimmung des Parlaments nicht als Voraussetzung für Verhandlungen gelten könne. Die Asymmetrie der Information könne man möglicherweise durch Anpassungen im Parlamentsinformationsgesetz ausgleichen. Aus seiner Sicht sei es zum Beispiel unproblematisch, dort zu regeln, dass die Landesregierung das Parlament über die Aufnahme von Verhandlungen zu informieren habe.

Zu den Erörterungen des Gewaltenteilungsprinzips stellt Herr Stadelmann dar, dass er die beiden geschilderten Aspekte als sich in einer Wechselbeziehung befindend wahrnehme. In Schleswig-Holstein hänge die Regierung vom Vertrauen der parlamentarischen Mehrheit ab. Dabei seien auch Fraktionssitzungen Teil des parlamentarischen Handelns ebenso wie Parlamentssitzungen oder Ausschusssitzungen. Im Zusammenhang mit der Information der Gemeinden und Gemeindeverbänden beziehungsweise der kommunalen Landesverbände durch die Landesregierung weist Herr Stadelmann auf die Regelungen im Parlamentsinformationsgesetz hin, nach der die Landesregierung verpflichtet sei, das Parlament zeitgleich zu den kommunalen Landesverbänden zu unterrichten. Die Unterrichtung der kommunalen Landesverbände erfolge zudem nicht aufgrund einer politischen Entscheidung der Landesregierung, sondern aufgrund eines gesetzlichen Befehls. Dies sei zweckmäßigerweise vom Landtag beschlossen worden und werde von der Landesregierung ausgeführt. Es liege im Ermessen des Landtags, ein anderes zeitliches Verhältnis vorzusehen.

Herr Dr. Knothe regt an, eine Darstellung der vorhandenen Möglichkeiten in Abhängigkeit vom Regelungsgegenstand zu liefern. Dabei könne man zwischen Staatsverträgen unterscheiden, bei denen die Rechte des Landtags nicht oder so gut wie nicht betroffen seien, und Staatsverträgen, bei denen es um innerste Kontrollaufgaben des Landtags gehe. Er regt darüber hinaus an, nach mehreren Staatsverträgen differenziert zu überprüfen, welche formellen und informellen Rechte des Landtags es gebe, beziehungsweise welche Möglichkeiten der Landtag habe, seine Rechte zu wahren. Möglicherweise komme man auf diesem Weg zu der Erkenntnis, dass in bestimmten Fällen die bisher bestehenden Regelungen ausreichen, in anderen jedoch Änderungen auf einfachgesetzlicher oder sogar auf verfassungsrechtlicher Ebene sinnvoll seien.

Herr Prof. Dr. Bull geht auf die Rechte des Parlaments ein, die selbstverständlich nicht eingeschränkt werden sollten. Bei den hier vorliegenden Vorschlägen gehe es darum, neue Kompetenzen für den Landtag zu schaffen, die notwendigerweise in einem Gegensatz zu dem stünden, was als tatsächliche und inzwischen auch normative Grundstruktur der politischen Ordnung neben dem herkömmlichen Verständnis von Gewaltenteilung bestehe. Mit den neuen Vorschlägen würden aus seiner Sicht neue Ansatzpunkte für Konflikte in die Verfassung hineingeschrieben, nämlich zwischen dem Parlament als Ganzem und der Regierung, wo gegenwärtig der Konflikt aufgrund der besonderen Beziehung zwischen Mehrheitsfraktionen und Regierung nicht öffentlich ausgetragen werde. Die informelle Kontrolle finde durchaus zum Beispiel Fraktionssitzungen in statt.

Als Untermauerung seiner These führt Herr Prof. Dr. Bull aus, dass die Abgeordneten auch aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit gewählt worden seien, und den Parteien von Bürgerinnen und Bürgern großer Einfluss auf das staatliche Geschehen zugeschrieben werde. Durch eine Regelung in der Verfassung eine neue Konfliktlinie zwischen Mehrheitsparteien und Regierung zu schaffen, könne aus seiner Sicht auch bei den Bürgerinnen und Bürgern zu Wahleuthaltung oder Parteienverdrossenheit führen.

Herr Prof. Dr. Schliesky erläutert auf die Ausführungen von Herrn Stadelmann eingehend, dass die Gewalten durchaus verzahnt seien. Er betone jedoch, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf die Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Parlaments in eine andere Richtung weise. Die Fraktionen hätten ihre eigenen Rechte und Funktionen, aber in den in Rede stehenden Fällen gehe es um die Funktionen des Parlaments. Das Bundesverfassungsgericht habe im Rahmen der Rechtsprechung zum europäischen Fiskalpakt mehrfach klargestellt, dass es nicht ausreiche, wenn die Regierungsfaktionen von der Regierung über einzelne Schritte informiert würden; stattdessen müsse das Parlament als Ganzes Informationen erhalten. Es gehe darum, in einer sich verändernden Welt Parlamentsfunktionen zu sichern und neu auszutarieren. Nötig sei, die Verzahnung von Regierung und Parlament der heutigen Wirklichkeit, zum Beispiel im Hinblick auf Europa oder die Schuldenbremse, anzupassen. Es gehe auch nicht darum, die Regierung zu kritisieren, sondern der Tatsache entgegenzuwirken, dass zunehmend weniger demokratisch legitimierte Organe mehr Rechte hätten als das Parlament selbst.

Abg. Dr. Garg hebt hervor, dass der Streit in der Sache ein Kernelement von Demokratie sei. Auf bestimmte Regelungen zu verzichten, um Streit zu vermeiden, sei seiner Ansicht nach in keinem Fall die Aufgabe eines Parlaments, vielmehr gehe es

darum, unter Umständen auch den Bürgerinnen und Bürgern die Funktion des Parlaments, nämlich die Diskussion unterschiedlicher Lösungen für bestehende Probleme, deutlich zu machen. Zur Demokratie gehöre auch, dass am Ende eine Mehrheit darüber entscheide, welcher Weg beschritten werde.

Abg. Herdejürgen unterstreicht, dass sie den Vorschlag der PIRATEN aus pragmatischen Gründen nicht für geeignet halte, das Parlament zu stärken. Aus ihrer Sicht gebe es darüber hinaus auch eine Trennung der Rechte des Parlaments einerseits und der Möglichkeiten, die die Regierung andererseits habe. Es gebe darüber hinaus natürlich auch teilweise öffentlich ausgetragene Differenzen zwischen regierungstragenden Fraktionen und Regierung. Den bisher in den Raum gestellten Verfahrensvorschlag unterstütze sie.

Abg. Peters unterstreicht, dass er eine Sichtweise, die die regierungstragenden Fraktionen als Anhang der Regierung konzeptionalisierten, nicht teilen könne.

Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf legt dar, aus ihrer Sicht gehe es um prozedurale Regelungen zur Wahrung der Rechte des Parlaments. Sie regt an, den geäußerten Verfahrensvorschlag der PIRATEN zunächst aufrechtzuerhalten und zu eruieren, welche Mitwirkungsrechte jenseits von bloßen Informationsrechten des Parlaments gegenüber der Regierung im Innenverhältnis beim Abschluss von Staatsverträgen bestünden. Dann könne man abwägen, ob mehr prozedurale Regelungen beim Aushandeln von Staatsverträgen notwendig seien und an welcher Stelle diese verankert werden müssten.

Die Diskussion zusammenfassend schlägt der Vorsitzende vor, dass sich der Ausschuss die Möglichkeiten des Parlaments darstellen lässt, dem Parlament prozessbegleitend Einfluss auf die Aushandlung von Staatsverträgen zu geben. Dabei gehe es sowohl um Informations- als auch um Mitwirkungsrechte. Zudem sei eine Differenzierung nach Staatsverträgen, die Parlamentsrechte im engeren Sinne einschränkten, und anderen Staatsverträgen angeregt worden. Darüber hinaus stehe die Frage im Raum, ob dies durch einfachgesetzliche oder verfassungsrechtliche Regelung zu ändern sei. Der Ausschuss kommt überein, den Punkt erneut zu beraten, sobald die Darstellung vorliegt.

Nachfolgend erläutert der Vorsitzende den Vorschlag der PIRATEN im Hinblick auf Einflussmöglichkeiten des Landtags auf völkerrechtliche Verträge des Bundes. Der Bund könne auch in den Bereichen Verträge mit anderen Staaten abschließen, in denen ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder betroffen seien. Der

Bund habe mit den Ländern das sogenannte „Lindauer Abkommen“ beschlossen, um diesen Bereich zu regeln. Darin sei vorgesehen, dass der Bund zwar für die Aushandlung von Staatsverträgen auch im Bereich ausschließlicher Gesetzgebungskompetenzen des Landes zuständig sei, dass er diese Verträge aber nicht ohne Zustimmung jedes Bundeslandes schließen dürfe. Es gebe also bereits jetzt einen Zustimmungsvorbehalt der Länder. In Schleswig-Holstein sei das Verfahren, in dem über diese Zustimmung entschieden werde, so geregelt, dass die Landesregierung alleine entscheide, ob sie ihre Zustimmung für Schleswig-Holstein gebe oder nicht, obwohl es um Kompetenzen des Parlaments gehe. Andere Beispiele gebe es aus anderen Bundesländern. Der Vorschlag seiner Fraktion sehe vor, über die Zustimmung des Bundes zu völkerrechtlichen Verträgen auf Gebieten der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Landes den Landtag entscheiden zu lassen. Damit solle sichergestellt werden, dass das Parlament im Innenverhältnis die Entscheidung über die Geltung von Abkommen trifft, die in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Landtags eingriffen.

Präsident Schlie regt an, die bereits zu dem ersten Punkt angeregte Prüfung abzuwarten, um dann vor dem Hintergrund dieser Informationen zu entscheiden.

Herr Prof. Dr. Bull stellt die Frage in den Raum, was im Falle der Ablehnung durch ein Bundesland geschehen solle. Schwer vorstellbar sei, dass der Bund das Vetorecht in einer Landesverfassung akzeptieren werde. - Der Vorsitzende unterstreicht, dass es nicht um ein neues Vetorecht gehen solle, sondern vielmehr um die Frage, welches Landesorgan das im Lindauer Abkommen vorgesehene Recht wahrnehmen solle: die Landesregierung oder der Landtag.

Herr Prof. Dr. Bull weist darauf hin, dass das Lindauer Abkommen insgesamt und seine rechtliche Gültigkeit im Speziellen sehr umstritten seien und der Bund es in seiner bisherigen Praxis nicht habe auf eine Auseinandersetzung dazu ankommen lassen.

Abg. Harms spricht sich in Analogie zu dem ersten Änderungsvorschlag der PIRATEN dafür aus, auch in diesem Fall eine Abwägung danach vorzunehmen, inwieweit Parlamentsrechte berührt seien. Auch auf diesen Aspekt solle der Prüfauftrag erweitert werden, um letztendlich die Wahrung der Rechte des Parlaments zu gewährleisten. - Auf eine Nachfrage von Herrn Dr. Knothe präzisiert Abg. Harms, dass er mit seinen Ausführungen das Budget- und Kontrollrecht des Parlaments meine.

Der Ausschuss kommt überein, sich auch für diesen Fall darstellen zu lassen, wie die Parlamentsrechte momentan aussähen und wie sie konkret gestärkt werden können. Der Vorsitzende regt an, insoweit Stellungnahmen der Sachverständigen des Sonderausschusses zu diesem Thema einzuholen. Der Ausschuss kommt überein, so zu verfahren.

b) Weisungsrecht des Landtags gegenüber der Landesregierung in bestimmten Angelegenheiten

Der Vorsitzende erläutert, dass es bei diesem Punkt um die Mitwirkungsmöglichkeiten an der Gesetzgebung des Bundes oder an Rechtsakten der Europäischen Union gehe. Der Bundesrat, der in die Beratungen einbezogen sei, könne gegebenenfalls eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips rügen oder auch das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung im Rat beeinflussen. Der Bundesrat könne auch Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof erheben. Der Europaausschuss habe darum gebeten zu prüfen, inwieweit die Landesregierung an Beschlüsse des Europaausschusses in Subsidiaritätsfragen gebunden werden könne. Verfassungsrechtlich bestehe jedoch die Problematik, dass das Bundesverfassungsgericht im Bundesrat klargestellt habe, dass das Grundgesetz die Mitwirkung der Länder den Landesregierungen zuweise (BVerfGE 8, 104). Dies schließe eine Bindung an den Willen anderer Organe aus. Dieser Argumentation habe sich der Wissenschaftliche Dienst angeschlossen. Es werde jedoch vertreten, dass eine Bindungswirkung zumindest in Angelegenheiten der Europäischen Union zulässig sei. Baden-Württemberg und Bayern hätten eine Bindungswirkung in ihren jeweiligen Landesverfassungen geregelt.

Der Vorsitzende weist auf die in dem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes dargestellten verfassungsrechtlichen Risiken hin, die mit einer entsprechenden Regelung selbst im Zusammenhang mit Subsidiaritätsangelegenheiten verbunden sei. Der Wissenschaftliche Dienst habe zum Beispiel darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 129, 108) jüngst klargestellt habe, dass die Länder nicht durch die Landesparlamente, sondern durch die Regierungen im Bundesrat vertreten seien. Sollte vor diesem Hintergrund keine Bindung in der Landesverfassung vorgesehen werden, bliebe noch die Möglichkeit, eine Bundesratsinitiative zur Änderung des Art. 51 GG auf den Weg zu bringen, um die Länder im Grundgesetz zu ermächtigen, dass sie selbst regeln könnten, wie sie das Abstimmungsverhalten im Bundesrat beeinflussen wollten.

Abg. Dr. Garg thematisiert, auf welchem Weg Länderanträge in den Bundesrat kämen und dass diese demokratisch durch die jeweiligen Mehrheiten auf Landesebene

legitimiert seien. Schwierig sei aus seiner Sicht, wenn der Landtag sich mit der gesamten Tagesordnung des Bundesrates beschäftigen solle. Von konkretem Interesse für den Landtag seien politisch strittige Themen oder Themen, die konkrete Auswirkungen auf das Land entfalteten. Sollte man hier informelle Kompromissfindungen zugunsten von Rechten des Parlaments infrage stellen wollen, müsse man auch eine Vorstellung davon haben, welche Regelung ansonsten infrage komme und wie dies praktisch geregelt werden könne.

Der Vorsitzende weist darauf hin, dass der Vorschlag, ein Weisungsrecht einzuführen, nicht von seiner Fraktion stamme. Das bedeute nicht, dass er es nicht für wünschenswert halte. Aus Sicht seiner Fraktion sei es wünschenswert, im Einzelfall Einflussmöglichkeiten zu haben, insbesondere dann, wenn Gesetzgebungskompetenzen des Landes durch Bundesgesetzgebung beeinflusst seien. Wegen der Verfassungsrechtslage spreche er sich aber im Ergebnis dagegen aus, das in die Landesverfassung aufzunehmen, weil er der Ansicht sei, dass dies mit der derzeitigen Fassung des Grundgesetzes nicht vereinbar sei. Zu denken sei seiner Ansicht nach an eine Bundesratsinitiative

Präsident Schlie weist auf die Stuttgarter Erklärung der Landtagspräsidenten aus dem Jahr 2010 hin. Diese habe Anlass geboten, diesen Aspekt im Sonderausschuss zu erwägen.

Auf Vorschlag des Vorsitzenden kommt der Sonderausschuss überein, den Punkt des Weisungsrechtes aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht weiter zu verfolgen.

c) Verpflichtung der Landesregierung, auf Verlangen des Landtags Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben

Einführend weist der Vorsitzende darauf hin, dass in dem Falle, dass der Bund in verfassungswidriger Weise in Gesetzgebungs- oder Haushaltszuständigkeiten des Landtags eingriffe, nur die Landesregierung dagegen ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anstrengen könne. Das Bundesverfassungsgericht habe in BVerfGE 129, 108 bezüglich der Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 2, Abs. 3 GG angedeutet, dass die Landesparlamente die Möglichkeit hätten, mit Hilfe einer Organklage die Verpflichtung der Landesregierung zur Antragsstellung zu erstreiten. Das Bundesverfassungsgericht sehe es also als möglich an, dass der Landtag kraft Landesverfassungsrechts die Landesregierung zur Antragsstellung verpflichten könnte. Vor diesem Hintergrund habe die Fraktion der PIRATEN mit Drucksache 18/196 vorgeschlagen, Art. 22a LV (neu) einzuführen. Der Wissenschaftliche Dienst

habe eine andere Formulierung vorgeschlagen. Daraufhin sei man zu folgender Neuformulierung gelangt:

„Die Landesregierung ist verpflichtet, beim Bundesverfassungsgericht für das Land Klage gegen eine Maßnahme oder Unterlassung des Bundes zu erheben, wenn der Landtag dies zur Wahrung seiner Rechte verlangt.“

Damit sei klargestellt, dass es um die Wahrung der Rechte des Landtags in diesem Bereich gehe und dass die Landesregierung verpflichtet werde, Klage zu erheben, wenn der Landtag dies zur Wahrung seiner Rechte für erforderlich halte. Hintergrund dieser Initiative sei die Klage im Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse auf Bundesebene.

Präsident Schlie regt an, den Vorschlag zu erörtern und auch die wissenschaftlichen Berater zu bitten, zu ihm Stellung zu nehmen. Die Diskussion um das Verfahren gegen die bundesrechtliche Schuldenbremse habe sehr grundsätzliche Aspekte berührt und zu grundlegenden Diskussionen geführt. Die Vorlage solle unter rechtlichen Gesichtspunkten analysiert werden.

Der Ausschuss kommt überein, die Sachverständigen um Stellungnahmen zum neuen Formulierungsvorschlag zu bitten und das Thema wieder aufzugreifen, wenn diese Stellungnahmen vorlägen. Herr Stadelmann regt an, dabei auch zu erörtern, was die Formulierungen „Wahrung der Rechte“ und „auf Verlangen“ bedeuteten, wer also die Einschätzungsprärogative im Hinblick auf diese Aspekte habe. Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf weist auf die bereits vorliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen hin und bietet an, neuerliche Stellungnahmen vor allem auf die Änderungen zu beziehen. Herr Dr. Knothe kündigt an, dass die Landesregierung Stellung nehmen werde, wenn die Stellungnahmen der Sachverständigen vorlägen.

d) Ermöglichung plenareretzender Beschlüsse von Parlamentsausschüssen

Der Vorsitzende, Abg. Dr. Breyer, erläutert zum Hintergrund des Vorschlages, plenareretzende Beschlüsse von Parlamentsausschüssen zu ermöglichen, dass in Fragen von Bundesratsangelegenheiten eine Positionierung des Landtages oft nur kurzfristig möglich sei. Im Einzelfall könne es für eine Plenarentscheidung zu spät sein. Der Europaausschuss bitte nun darum zu erwägen, plenareretzende Beschlüsse in Subsidiaritätsangelegenheiten zu ermöglichen. Dies sei nach aktueller Verfassungslage nicht möglich. Man habe bei der letzten Verfassungsreform den Ausschüssen bewusst nicht die Endentscheidung überlassen. Gleichwohl stünden auf Grund des

§ 7 Abs. 3 PIG plenareretzende Beschlüsse des Europaausschusses in Eilfällen de facto Plenarbeschlüssen gleich und seien gleichermaßen von der Landesregierung zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund stelle sich die Frage, wie man mit der Anfrage des Europaausschusses umgehen solle. Möglich sei, in der Landesverfassung plenareretzende Beschlüsse zu regeln. Dort könne eventuell auch eine Regelung im Hinblick auf Bundesratsangelegenheiten (Arbeitspapier 028) geschaffen werden. Der Wissenschaftliche Dienst habe in seinen Ausführungen die Regelungen anderer Bundesländer in diesem Zusammenhang aufgezeigt. Dort seien auch Unterschiede bezüglich des sogenannten Rückholrechtes dargestellt.

Abg. Harms führt aus, dass seiner Ansicht nach Bundesratsangelegenheiten von einer solchen Regelung nicht umfasst sein sollten. Das widerspreche auch dem eben gemachten Vorschlag, kein allgemeines Weisungsrecht in Bundesratsangelegenheiten vorzusehen. Eine Regelung vorzusehen, um die kurzen Fristen für Subsidiaritätsrügen einzuhalten, halte er dagegen für sinnvoll. Es stelle sich jedoch die Frage, ob dies auf Verfassungsebene geregelt werden müsse. Abg. Herdejürgen schließt sich den Ausführungen des Abg. Harms an und spricht sich dafür aus, eine Regelung für den Europaausschuss bei Subsidiaritätsfragen finden und diese gegebenenfalls auch auf Verfassungsebene festzuschreiben. Abg. Dr. Garg spricht sich ebenfalls für eine auf Subsidiaritätsfragen begrenzte Regelung aus, bei der eruiert werden müsse, wie diese am besten verankert werden könne. Herr Prof. Dr. Schliesky regt an, eine auf Subsidiaritätsfragen beschränkte Regelung in die Verfassung aufzunehmen.

Herr Dr. Schürmann weist auf die über Angelegenheiten der Europäischen Union hinausgehenden Bereiche hin, in denen Ausschüsse plenareretzende Beschlüsse fassten, zum Beispiel im Petitionsbereich. Ein weiteres Beispiel seien qualifizierte Sperrvermerke, deren Aufhebung der Haushaltsausschuss beschließe. Denkbar sei auch, dass der Ausschuss zwar nur eine Empfehlung gebe, die vom Plenum später aber nicht weiter behandelt werde. Dieser Komplex müsse grundsätzlich getrennt von der Frage betrachtet werden, ob das Parlament die Regierung binden könne.

Auf Abg. Harms eingehend merkt der Vorsitzende an, dass eine Änderung in der Geschäftsordnung eine Änderung der Verfassung nach sich ziehen müsse, da diese den Ausschüssen zurzeit nur eine vorbereitende Rolle zuweise. Im Hinblick auf plenareretzende Beschlüsse sehe er im Prinzip keinen Bedarf dafür, weil bereits jetzt die gleiche Wirkung eintrete, wenn der Ausschuss eine entsprechende Aussage treffe. Sollte dennoch eine entsprechende Regelung getroffen werden, plädiere er für eine strenge Beschränkung auf den Bereich der Subsidiaritätsangelegenheiten und da-

für, jedem einzelnen Abgeordneten ein Antragsrecht auf Rückholung des Beschlusses einzuräumen.

Abg. Herdejürgen regt an, für den Fall einer Aufnahme der vom Wissenschaftlichen Dienst vorgeschlagenen Formulierung in die Verfassung auch eine Änderung der Geschäftsordnung in entsprechender Weise vorzusehen.

Herr Prof. Dr. Schliesky stellt klar, dass eine Regelung im Zusammenhang mit dem Subsidiaritäts-Frühwarnsystem vor allem für die Fälle gelten solle, in denen eine Entscheidung des Plenums nicht rechtzeitig eingeholt werden könne. Bei der Möglichkeit, Subsidiaritätsverletzungen zu rügen, handele es sich um ein Recht des Parlaments. Dieses dürfe nicht wegen Terminfragen verloren gehen. Dies sei auch vor dem Hintergrund wichtig, dass das Frühwarnsystem auch durch die Bemühungen des Ausschusses der Regionen politisch an Bedeutung gewinne.

Auf die Frage des Vorsitzenden, ob es in der Vergangenheit den Fall gegeben habe, dass sich die Landesregierung gegen ein explizites Votum des Europaausschusses verhalten habe, führt Herr Dr. Knothe aus, dass es dies bisher nicht gegeben habe.

Einigkeit besteht im Ausschuss darüber, den Status quo in den anderen Fällen faktisch plenareretzender Beschlüsse aufrecht zu erhalten und nur im Falle der Rüge von Subsidiaritätsverletzungen entsprechend zu erweitern.

Abg. Harms spricht sich dafür aus, zu überprüfen, ob die anderen Fälle plenareretzender Beschlüsse rechtens seien, und plädiert dafür, gegebenenfalls verfassungsrechtliche Änderungen vorzunehmen.

Der Ausschuss beschließt, den Wissenschaftlichen Dienst um einen Formulierungsvorschlag zu bitten, der das Subsidiaritäts-Frühwarnsystem betreffe. Darüber hinaus bittet er um eine Prüfung, ob bisherige plenareretzende Beschlüsse ebenfalls verfassungsrechtlich abgesichert werden müssten. Im Hinblick auf das bereits diskutierte Rückholrecht bittet der Ausschuss um eine Darstellung, welche unterschiedlichen Varianten möglich seien.

TOP 2 Auswertung der eingegangenen Bürgeranregungen **hier: Arbeitspapier 029**

1. Bürgeranregung: Kommunalwahlrecht

Der Vorsitzende schlägt vor, die unter dieser Nummer aufgeführten Anregungen dem Innen- und Rechtsausschuss mit der Bitte um Prüfung der Umsetzung in einfachgesetzlichen Regelungen zuzuleiten. Abg. Harms wendet ein, die meisten Anregungen, die hier aufgeführt seien, seien im parlamentarischen Raum schon diskutiert worden. Er gehe davon aus, dass es interfraktionelle Einigkeit darüber gebe, dass man zurzeit keine größere Reform des Kommunalrechts vornehmen wolle. Dem Bürger mit einem Verweis auf den Innen- und Rechtsausschuss zu antworten, suggeriere, dass die Anregungen dort in jedem Fall intensiv bearbeitet würden. Um keine falschen Hoffnungen zu wecken, rege er deshalb an, dem Einsender zu antworten, dass sich seine Vorschläge auf einfachgesetzliche Regelungen bezögen und deshalb nicht Gegenstand der Beratungen des Sonderausschusses seien. - Präsident Schlie unterstützt diesen Verfahrensvorschlag.

Der Vorsitzende stellt das Einvernehmen der Arbeitsgruppe darüber fest, dem Bürger mitzuteilen, dass sich seine Anregungen auf einfachgesetzliche Regelungen bezögen, keine Verfassungsfragen betroffen seien und deshalb nicht zum Gegenstand der Beratungen des Sonderausschusses gehörten. Die Anregungen würden jedoch den Fraktionen zur Kenntnis gegeben.

2. Bürgeranregung: Beibehaltung der 5-%-Klausel

Der Vorsitzende stellt fest, auch die 5-%-Klausel sei ein Regelungsgegenstand der einfachgesetzlichen Ebene, mit der sich der Innen- und Rechtsausschuss im Rahmen einer Anhörung bereits befasst habe.

Die Arbeitsgruppenmitglieder kommen überein, dem Einsender dieser Anregung mit einem Verweis auf die Beratungen des Innen- und Rechtsausschusses zu antworten.

3. Deutscher Mieterbund: Recht auf angemessenen Wohnraum

Die Arbeitsgruppenmitglieder folgen dem Vorschlag des Vorsitzenden, dem Deutschen Mieterbund mitzuteilen, dass sich der Sonderausschuss mit der Frage der Aufnahme eines Rechts auf angemessene Wohnung in die Landesverfassung befasst

habe und zu dem Schluss gekommen sei, davon abzusehen, weil daraus kein konkreter Mehrwert erwachsen würde. Das Recht auf angemessene Wohnung sei vielmehr im Rahmen der Sozialgesetzgebung zu gewährleisten.

4. Rechtsanwalt Hermann Junghans: (Umdruck 18/1527)

Der Vorsitzende schlägt vor, zu den Anregungen, die unter dieser Nummer in dem Arbeitspapier 029 aufgeführt seien, folgende Hinweise zu geben und Herrn Junghans entsprechend zu antworten:

- Der Sonderausschuss hat sich mit dem Thema „Staatsziele und –aufgaben“ in der Landesverfassung ausführlich beschäftigt. Dabei ist er zu dem Ergebnis gekommen, dass man restriktiv verfahren will und grundsätzlich keine neuen Staatsziele in die Landesverfassung aufnehmen wird.
- Auch dem Vorschlag der Aufnahme einer Regelung zur klareren und übersichtlicheren Fassung von Gesetzen in Art. 37 LV solle aus Sicht des Ausschusses nicht gefolgt werden, da eine solche Regelung nur einen Aufforderungscharakter gegenüber dem Gesetzgeber selbst entfalten kann.
- Bezüglich der geforderten Aufnahme eines Grundrechtekatalogs in die Landesverfassung wird konstatiert, dass sich der Sonderausschuss nach seinen Beratungen dafür entschieden hat, in der neuen Landesverfassung den Verweis auf den Katalog im Grundgesetz beizubehalten.
- Der Vorschlag zur Streichung teilweiser obsoleter Verfassungsartikel wird im Zusammenhang mit der systematischen Überarbeitung der Verfassung am Ende der Beratungen des Sonderausschusses geprüft werden.

Die Arbeitsgruppenmitglieder schließen sich dem Verfahrensvorschlag des Vorsitzenden an.

5. Bürgeranregung: Volksentscheide/Staatsziel Tierschutz/ Präambel/ Verordnungsermächtigung

Abg. Peters stellt fest, lediglich der Vorschlag der Beschränkung der Adressaten einer Verordnungsermächtigung auf oberste Landesbehörden, Art. 38 LV, gehe über das hinaus, was ohnehin auf der Tagesordnung der Beratungen des Sonderausschusses stehe. Herr Prof. Dr. Schliesky weist darauf hin, dass es im Ordnungsrecht aus

gutem Grund auch eine Verordnungsermächtigung für die Gemeinden und Gemeindeverbände gebe, weil Ordnungsaufgaben auf kommunale Ordnungsbehörden übertragen worden seien. Eine Beschränkung der Verordnungsermächtigung auf oberste Landesbehörden sei deshalb nicht wünschenswert. - Herr Stadelmann unterstützt diese Auffassung.

Die Arbeitsgruppenmitglieder sind sich darin einig, dass die unter der Nummer 5 im Arbeitspapier 029 aufgeführten Anregungen nicht weiter aufgegriffen und dem ein-sendenden Bürger ein entsprechendes Antwortschreiben zugesandt werden soll.

6. Bürgeranregung: u. a. Direkte Demokratie/Gewaltfreiheit/Bedingungslose Grundeinkommen/Geldsystem

Die Arbeitsgruppenmitglieder folgen dem Verfahrensvorschlag des Vorsitzenden, mit den einzelnen Anregungen unter der Nummer 6 in der Beratungsvorlage wie folgt zu verfahren und dem Bürger entsprechend zu antworten:

- Themenbereich Direkte Demokratie: Die Anregung hierzu wird im Rahmen des weiteren Beratungsverfahrens zum Themenkomplex “Volksentscheide“ berücksichtigt.
- Gewaltfreiheit: In die Erörterung der Fassung der neuen Präambel für die Landesverfassung wird das Anliegen einbezogen.
- Bedingungsloses Grundeinkommen/Gemeinwohlorientierung der Wirtschaft: Für diese Themenbereiche ist der Landesgesetzgeber nicht zuständig.
- Religionsunterricht: Das Recht auf Religionsunterricht an staatlichen Schulen ist bereits im Grundgesetz geregelt.
- Recht des Bürgers auf Transparenz: Die Mitglieder des Sonderausschusses haben ihre Beratungen zu diesem Bereich bereits abgeschlossen und sich bei abweichender Auffassung des Abg. Dr. Breyer dagegen ausgesprochen, ein solches Individualrecht auf Verfassungsebene zu regeln. Hierzu existieren bereits einfachgesetzliche Regelungen im Informationszugangsgesetz.
- Aufnahme des Schutzes der Privatsphäre: Der Sonderausschuss spricht sich dafür aus, sich in der Landesverfassung weiter auf die Bezugnahme auf das Grundgesetz zu beschränken.

7. Vorschlag des Altenparlaments: Bekenntnis zur Stärkung des Ehrenamtes

Der Vorsitzende, Abg. Dr. Breyer, stellt fest, dass dieser Vorschlag bereits in der letzten Sitzung des Sonderausschusses erörtert worden sei. Dabei sei man überein gekommen, die Aufnahme des Bekenntnisses zur Stärkung des Ehrenamtes in die Verfassung nicht weiter zu verfolgen, da es seinen Ausdruck in einfachgesetzlichem Recht und dessen konkreten Regelungen finden solle.

Er stellt das Einvernehmen der Arbeitsgruppe darüber fest, dem Altenparlament diese Entscheidung des Sonderausschusses entsprechend mitzuteilen.

8. Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderungen: Inklusion und Barrierefreiheit

Auf Anregung des Vorsitzenden beschließen die Arbeitsgruppenmitglieder, dem Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung mitzuteilen, dass sich der Sonderausschuss mit der Frage der Aufnahme der Inklusion und Barrierefreiheit sowie der Maßnahmen der UN-Behindertenrechtskonvention in die Landesverfassung befasst habe, jedoch zu der Überzeugung gelangt sei, dass diese Themen auf einfachgesetzlicher Ebene geregelt werden sollten. Die in diesem Zusammenhang erarbeitete Vorlage über die einzelne Umsetzungsschritte der UN-Behindertenrechtskonvention, die in Schleswig-Holstein bereits erfolgt seien, soll dem Innen- und Rechtsausschuss als Beratungsunterlage zugeleitet werden.

9. Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten: Recht auf gute Verwaltung

Der Vorsitzende weist darauf hin, dass man über dieses Thema bereits in der letzten Sitzung gesprochen habe und überein gekommen sei, das Thema weiter in der Beratung zu lassen, um zu prüfen, ob man diese Frage in einer allgemeinen Verfassungsbestimmung berücksichtigen wolle. Vor diesem Hintergrund schlage er vor, diese Anregung der Bürgerbeauftragten noch nicht abschließend zu beantworten und auf die laufenden Diskussionen zu verweisen. Die Arbeitsgruppe stimmt diesem Verfahrensvorschlag zu.

10. Minderheitenbeauftragte: Friesischunterricht

Auch zu dieser Anregung kommt der Ausschuss überein, auf die noch laufenden Beratungen zu diesem Thema im Sonderausschuss zu verweisen.

11. Landesseniorenrat: Einrichtung von Seniorenbeiräten in Gemeinden

Es besteht Einvernehmen darüber, dass gegenüber dem Landesseniorenrat im Zusammenhang mit dem Vorschlag auf die Nichtzuständigkeit des Sonderausschusses verwiesen werden soll, da es sich um einen Regelungsgegenstand auf einfachgesetzlicher Ebene, der Gemeindeordnung, handele.

TOP 3 Verschiedenes

Herr Dr. Hahn-Lorber, Geschäftsführer des SoA VR, kündigt an, dass auf der Grundlage der heutigen Ergebnisse der Arbeitsgruppensitzung den Mitgliedern des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ möglichst zeitnah eine Tagesordnung für die kommende Sitzung, am Montag, dem 4. November 2013, zugehen werde.

Der Vorsitzende, Abg. Dr. Breyer, schließt die Arbeitsgruppensitzung um 12:50 Uhr.

gez. Dr. Breyer
Vorsitzender

6. Sitzung der internen Arbeitsgruppe

Sonderausschuss „Verfassungsreform“ am 11. November 2013

Niederschrift

Anwesende Abgeordnete

Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Vorsitzender der Arbeitsgruppe

Klaus Schlie (Landtagspräsident)

Volker Dornquast (CDU)

Dr. Ekkehard Klug (FDP)

Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

Lars Harms (SSW)

Ständige wissenschaftliche Beraterinnen und Berater

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Die Liste der weiteren Anwesenden befindet sich in der **Sitzungsakte**.

Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Abg. Peters, eröffnet die Sitzung um 10:05 Uhr. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

TOP 1 Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN zur Stärkung der verfassungsmäßigen Rechte des Landtags und des Volkes, [Drucksache 18/196](#); Arbeitspapiere 025, 026

Abg. Dr. Breyer stellt die in [Drucksache 18/196](#) vorgeschlagene Änderung des Art. 40 Abs. 2 LV und die dort enthaltene Begründung vor. In Hessen und Bayern habe das Volk mit einer Ausnahme jeder Verfassungsänderung, die der Landtag beschlossen habe, zugestimmt. Jüngstes Beispiel seien die Verfassungsänderungen in Bayern, die zum Termin der Landtagswahl vorgelegt worden seien. Die Absenkung des Wahlalters habe seinerzeit in Hessen keine Mehrheit gefunden, jedoch das Begehren der Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre. Bei solchen kontrovers diskutierten Fragen sei es gut, wenn die Bürgerinnen und Bürger entschieden, und nicht allein das Parlament, damit Letzterem nicht vorgeworfen werden könne, lediglich im Eigeninteresse zu handeln.

Am Rande der letzten Ausschusssitzung sei Zustimmung zu der gewünschten Bestätigung angeklungen. Dadurch, dass der Landtag in solchen Fällen mit Zweidrittelmehrheit zustimmen müsse, sei ein Quorum nicht erforderlich; die einfache Mehrheit der Abstimmenden reiche folglich.

Herr Prof. Dr. Bull, Berater der Landesregierung, weist darauf hin, er habe ein Papier zu dem Themenkreis „Stärkung unmittelbarer demokratischer Mitwirkungsrechte“ verfasst. Der Abschnitt „Obligatorisches Verfassungsreferendum“ behandle den kleineren Teil des Problemkreises. Es stelle sich die Frage, worin der demokratische Mehrwert eines solchen Vorgehens bestehe und was sich im Verhältnis zwischen Volk und Parlament verbessere. Da einem Landtagsbeschluss zur Verfassungsänderung in der Volksabstimmung meist zugestimmt werde, sei das Problem für das Parlament gering. Ob es nach einem Beratungsprozess im Parlament und einer Annahme mit Zweidrittelmehrheit noch der Möglichkeit der Ablehnung einer Verfassungsänderung durch das Volk bedürfe, einer Art „Notbremse“, sei auch für Zeiten einer Großen Koalition empirisch nicht belegt.

Abg. Dornquast stellt die Frage, wie hoch die Beteiligung an Verfassungsreferenden sei, ohne dass gleichzeitig eine Wahl stattfinde. Abg. Dr. Breyer bestätigt dem Abg.

Dornquast, der Gesetzentwurf sehe das Verfassungsreferendum ohne Quorum vor. Er fährt fort, in Bayern und Hessen werde ein Verfassungsreferendum stets zusammen mit einer Wahl durchgeführt. Daher sei die Beteiligung genauso hoch wie die Wahlbeteiligung. Eine Europa-, Bundes- oder Landtagswahl sei in der Regel zeitnah angesetzt. Bezüglich des Quorums sei anzumerken, in seiner Stellungnahme mache Herr Prof. Dr. Schiller (Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie, Arbeitspapier 025) darauf aufmerksam, dass es aus Sicht des Landtags kontraproduktiv sei, eine mit Zweidrittelmehrheit beschlossene Verfassungsänderung zu verwerfen, nur weil ein bestimmtes Quorum nicht erfüllt werde. Die Zusammenlegung mit einer Wahl garantiere eine hohe Beteiligung. Auch Bayern und Hessen forderten seines Wissens nach kein Quorum, und bis auf eine Ausnahme habe die Verfassungsänderung die Zustimmung des Volkes gefunden.

Abg. Harms vertritt die Auffassung, es sei sinnvoll und kostengünstig, ein Referendum an eine Wahl zu koppeln, was Abg. Dornquast bestätigt. Abg. Harms fährt fort, da eine Verfassung der feste Rahmen einer Gesellschaft sei und eine Änderung die Ausnahme sein sollte, wie Herr Prof. Dr. Bull in seinem Gutachten schreibe, demgegenüber Gesetze der sich wandelnden Lebenswirklichkeit angepasst werden müssten, müssten die Quoren oder die Voraussetzungen für eine Verfassungsänderung höher sein als für eine Gesetzesänderung.

Der Vorschlag der Fraktion der PIRATEN werde von Abg. Harms positiv gesehen, denn der Vorschlag beteilige das Volk stärker, sei jedoch überschaubar. Interessanter werde es, wenn das Volk selber eine Verfassungsinitiative an den Landtag herantragen könne. Für diesen Fall müsse das Unterzeichnerquorum eventuell höher als derzeit 20.000 Stimmberechtigte angesetzt werden. Umgekehrt gebe es die Möglichkeit, die Verfassung per Volksentscheid zu ändern, was an bestimmte Quoren geknüpft sei. Damit es nicht Verfassungsänderungen erster und zweiter Klasse gebe, sollten beide Verfahren denselben Rahmen haben. Derzeit müssten zwei Drittel der Abgeordneten oder eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden bei einem Zustimmungsquorum von 50 vom Hundert der Wahlberechtigten zustimmen. Dies sei vergleichsweise hoch und orientiere sich an dem Quorum des Landtages. Wenn man den Vorschlag des Abg. Dr. Breyer ernst nehme und verlange, dass zwei Drittel der Mitglieder des Landtages einer Verfassungsänderung und die Mehrheit des Volkes zustimmten, könnte der Vorschlag der Fraktion der PIRATEN auch umgekehrt gelten: Wenn die einfache Mehrheit der Abstimmenden einer Verfassungsänderung zustimme, solle diese Änderung im Landtag mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen werden, damit sie zustande komme. Wenn man dieses Initiativquorum erfüllt habe, habe man schon sehr viel erreicht. Dann erfordere eine hinreichende Legitimation

nur noch die einfache Mehrheit im Volk und zwei Drittel der Mitglieder des Landtages. Anhand seines Vorschlages, beide Verfahren zu kombinieren, sei erkennbar, dass er, Abg. Harms, dem Vorschlag der PIRATEN durchaus positiv gegenüberstehe.

Herr Prof. Dr. Bull weist auf die Hamburger Verfassung hin, wonach eine durch das Volk initiierte Verfassungsänderung der Mehrheit von zwei Dritteln der abstimmenden Wahlberechtigten bedürfe, deren Anzahl der Mehrheit von zwei Dritteln der in die Bürgerschaft gewählten Abgeordneten entspreche. Ein nachträgliches Verfassungsreferendum sei nicht vorgesehen. Auch wenn die beiden Wege zu einer Verfassungsänderung, Befassung im Parlament oder Volksentscheid, unterschiedliche Verfahrensweisen seien, wie Abg. Harms dargestellt habe, solle von der Hürde der Zweidrittelmehrheit nicht abgewichen werden. Umgekehrt sei es nicht nötig, wie es auch Herr Prof. Dr. Schiller dargestellt habe, dass eine vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit beschlossene Verfassungsänderung eine Zweidrittelmehrheit im Volk finden müsse. Die „Bremswirkung“ wäre andernfalls jedoch größer, im Extremfall würde einer kleinen Gruppe das Vetorecht eingeräumt. Wie sich das eine oder andere Modell auswirken werde, könne nicht vorhergesagt werden.

Abg. Dr. Breyer bemerkt, eine Initiativverfassungsänderung bedürfe selbstverständlich einer Zweidrittelmehrheit. Dass ein gewisser Gleichklang zwischen beiden Arten der Verfassungsänderung herrschen müsse, werde nicht in Abrede gestellt. Wenn der Landtag jedoch mit zwei Dritteln seiner Mitglieder einer Verfassungsänderung zugestimmt habe, sei eine qualifizierte Mehrheit bereits gegeben, und für das Referendum reiche die einfache Mehrheit. Die Legitimation gegenüber dem jetzigen Verfahren werde erhöht. Dem stimmt Abg. Harms zu.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig wirft die Frage auf, ob die breite Zustimmung im Parlament nicht entwertet würde, wenn, aus welchen Gründen auch immer, Mangel an Interesse, Emotionalität, Tagesaktualität oder Zufall, im Referendum keine Mehrheit zustande komme.

Der Vorsitzende weist darauf hin, dass rein technische Verfassungsänderungen womöglich wenig Interesse in der Bevölkerung hervorriefen. Es sei zu fragen, ob gewollt sei, dass auch eine sehr kleine Gruppe die Zweidrittelmehrheit im Parlament überstimmen könne. Um der Gefahr zu begegnen, dass das Instrument des Volksentscheids entwertet würde, wenn das Volk auch bei nicht weiter interessierenden Änderungen abstimmen müsse, müsse eine Gewichtung vorgenommen werden, was gesetzlich aber schwer zu realisieren sei.

Abg. Dr. Klug äußert die Befürchtung, ein obligatorisches Referendum bedeute eine Abwertung des Parlaments. Denn umgekehrt müsse das Parlament nicht zustimmen, wenn eine Verfassungsänderung per Volksentscheid zustande komme. Wenn dahinter die Vorstellung stehe, die repräsentative parlamentarische Demokratie sei eine Demokratie minderer Güte, bewege man sich auf abschüssigem Gelände.

Abg. Dr. Breyer antwortet, Herr Prof. Dr. Schiller habe nicht den Vorschlag der Fraktion der PIRATEN kritisiert, sondern spreche sich für die Zustimmung einer einfachen Mehrheit im Rahmen eines Verfassungsreferendums aus. Dass das Volk mit einfacher Mehrheit eine Verfassungsänderung ablehnen könne, sei gewollt; denn eine Verfassungsänderung, die nicht von der Mehrheit des Volkes getragen werde, dürfe nicht in Kraft treten. Wie die Beispiele Bayern und Hessen zeigten, führe das Referendum im Vorfeld dazu, dass nur gewichtige Änderungen vorgenommen würden, und diese würden in der Regel bestätigt. Durch den Verzicht auf ein Quorum gebe es das Problem einer Blockade nicht. Auf den verschiedentlich geäußerten Einwand, die Rede sei von der Mehrheit der Abstimmenden, wie gering deren Zahl auch sei, erwidert Abg. Dr. Breyer, die Abgeordneten sollten nur solche Verfassungsänderungen beschließen, die voraussichtlich mehrheitsfähig seien. Wenn zu befürchten stehe, dass sich nur wenige beteiligten, könne das Referendum zusammen mit einer Wahl stattfinden. Diese Entscheidung solle jedoch dem Landtag überlassen bleiben. In Bayern und Hessen habe es diesbezüglich keine Probleme gegeben. Auch seien Verfassungsänderungen stets inhaltlich gewichtig. Technische Anpassungen würden einfachgesetzlich feingesteuert. So sei die Einführung des plenarersetzenden Beschlusses eine substantielle Änderung, über die die Bürgerinnen und Bürger mitentscheiden sollten.

Um eine Zweidrittelmehrheit zu bekommen, müssten nach derzeitigen Machtverhältnissen in Schleswig-Holstein auch Teile der Opposition zustimmen. Wenn eine Fraktion nicht einverstanden sei und das Thema zum Wahlkampfthema mache, sei dies in Ordnung. Dass es alle anderen Themen überlagere, sei theoretisch möglich, aber dem könne die Zweidrittelmehrheit im Parlament argumentativ begegnen.

Der Landtag sei die Volksvertretung. Wenn das Volk durch Volksentscheid die Verfassung ändere, brauchten seine Vertreter das Volk in dieser Sache nicht zu vertreten. Insofern sei die Ungleichbehandlung - Referendum nach Landtagsbeschluss, kein Landtagsbeschluss nach Volksentscheid - keine Schwächung des Parlaments.

Nicht entkräftet worden sei das Argument, dass ohne Referendum eine Große Koalition die Verfassung beliebig zu ändern imstande sei. Hier sei die Entscheidung der

Bürgerinnen und Bürger das einzige Gegengewicht, und hier liege der besondere Wert des Verfassungsreferendums. Auf Bundesebene zeichne sich die Konstellation ab, dass eine zu kleine Opposition nicht alle parlamentarischen Instrumente nutzen könne. Da an diesem Punkt Gesprächsbedarf bestehe, schlage er vor, zur nächsten öffentlichen Sitzung des Ausschusses Herrn Prof. Dr. Schiller und Vertreter von „Mehr Demokratie e.V.“ einzuladen, um sie zu den Bedenken zu hören, die geäußert worden seien.

Abg. Dornquast widerspricht der Auffassung, eine Große Koalition sei eher in der Lage, die Verfassung zu ändern. Im Gegenteil sei in einer „kleinen“ Koalition eine Entscheidung leichter herbeizuführen.

Abg. Harms erinnert an den zivilisierenden Charakter geringer Mehrheiten. Es sei nicht zu befürchten, dass eine große Koalition ohne Not die Verfassung ändere. Vielmehr gebe es das Bestreben, für eine Verfassungsänderung möglichst breiten Konsens zu haben, nicht nur eine knappe Zweidrittelmehrheit.

Dadurch, dass dem Volk Beteiligungsrechte eingeräumt würden und es sich auf diese Weise mit dem Thema beschäftigen müsse, werde die parlamentarische Demokratie nicht entwertet. Die Bürgerinnen und Bürger wünschten Beteiligung. Daher solle das Parlament darauf vertrauen, dass es in der Regel eine Bestätigung für die von ihm beschlossene Verfassungsänderung erhalte. Dies wiederum sei eine Aufwertung des Parlaments und keine Abwertung.

Was den Zeitpunkt des Referendums betreffe, solle analog Art. 41 Abs. 4 LV Verfahren werden („*Das Nähere regelt ein Gesetz.*“).

Gutachterlich könne bestimmt werden, dass der Landtag beschließen könne, das Referendum zusammen mit der nächsten Landtagswahl durchzuführen, und dass über Initiativen aus dem Volk dann abzustimmen sei, wenn sie anstünden, wie es schon jetzt der Fall sei.

Herr Dr. Knothe, Staatskanzlei, regt an, die Argumente für und gegen ein Verfassungsreferendum gegenüberzustellen. Die Beteiligung des Volkes an einer Verfassungsänderung klinge nach demokratischem Mehrwert. Dieser müsse aber nicht gegeben sein. Auch scheine es richtig, dass das Referendum in Zeiten einer großen Koalition das letzte Mittel sei, um willkürliche Änderungen zu verhindern, allerdings sei, wie Abg. Harms angeführt habe, die Wahrscheinlichkeit gering, dass eine große Mehrheit ihre Macht nutze, um die Verfassung zu ändern.

Das jüngste Beispiel in Bayern, wo sich vier Landkreise bzw. Städte dagegen ausgesprochen hätten, sich um die Austragung der Olympischen Winterspiele 2022 zu bewerben, zeige, dass das Volk ganz unerwartet votieren könne, und dass nicht vorhersagbar sei, welche Argumente ausschlaggebend seien. Die Anbindung des Referendums an eine Landtags- oder Bundestagswahl könne dazu führen, dass die Verfassungsänderung zum bestimmenden Thema werde.

Die Festlegung, was eine „kleine“ Verfassungsänderung sei, die nicht dem Referendum unterliegen solle, sei nicht durch einfaches Gesetz zu lösen. Zum Beispiel könne eine Verfassungsänderung mit Detailregelungen, etwa zum Minderheitenschulwesen, angenommen werden. Wenn sich die Notwendigkeit ergebe, diese Regelung an die gesellschaftliche Veränderung anzupassen, müsse das gesamte Verfahren durchlaufen werden, mit der Gefahr, dass sich nur 50 Personen beteiligten und 26 über das Zustandekommen der Verfassungsänderung entschieden, obwohl der Landtag mit Zweidrittelmehrheit zugestimmt habe.

Herr Stadelmann, Innenministerium, führt zum Mehrwert des Kombinationsmodells aus, Art. 28 GG gebiete den Aufbau der Demokratie in den Ländern als parlamentarische repräsentative Demokratie. Somit gehe das Grundgesetz von einem Vorrang der Ausübung gesetzgebender Gewalt durch die Landesparlamente aus. Dies sei angesichts der Fülle der Tagesordnungspunkte einer Plenarsitzung und der Komplexität der Entscheidungen anders auch nicht machbar. Die schleswig-holsteinische Verfassung kenne die Volksgesetzgebung als Ausnahme zur parlamentarischen Regelentscheidung, und es gebe entweder Parlamentsentscheidung oder Volksgesetzgebung, nicht beides zusammen.

Die Fraktion der PIRATEN schlage eine Kombination vor. Es solle nicht mehr ausreichen, dass die gewählten Volksvertreter mit Zweidrittelmehrheit eine Änderung beschließen. Das Volk sei zu beteiligen, in welchem technischen Verfahren auch immer. Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig habe schon die Frage gestellt, was passiere, wenn im zweiten Schritt die Änderung abgelehnt werde. Auch sei zu fragen, wie es Abg. Harms vorgeschlagen habe, warum nicht auch umgekehrt so verfahren werden solle.

Der Vorsitzende vertritt die Auffassung, ein Bürger habe das Recht, sich nicht mit bestimmten Fragen zu befassen und diese Arbeit den gewählten Abgeordneten zu überlassen. Somit stelle sich die Kernfrage, wie das Verhältnis zwischen gewählten Vertretern des Volkes und dem Volk selber zu gewichten sei.

Herr Prof. Dr. Schliesky, Landtagsdirektor, führt aus, Art. 20 Abs. 2 GG gehe von einer Gleichgewichtigkeit von Wahlen und Abstimmungen aus. Art. 28 GG schreibe dies auch den Ländern vor. Der Bereich der unmittelbaren Demokratie sei für den Bund nicht weiter ausgeformt. Einzelne Länder, auch Schleswig-Holstein, sähen Volksentscheide vor, seien aber bei der Gleichgewichtigkeit geblieben. Eine Verschiebung bedeute eine tiefgreifende Änderung der Verfassung. Womöglich sei das Votum des Parlaments von minderer Qualität, wenn es an die Zustimmung durch das Volk geknüpft sei. Dass Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen problematisch seien, hätten die Abstimmungen über die EU-Verfassung in Frankreich oder den Niederlanden gezeigt. Den Ausschlag habe die Diskussion um den Beitritt der Türkei gegeben; dass unter anderem auch Grundrechte verankert werden sollten, sei in den Hintergrund getreten.

In der wissenschaftlichen Diskussion gehe es nicht mehr um die Quantität der Mitwirkung des Volkes, sondern um deren Qualität. Die Frage, wie die Qualität der Gesetzgebung verbessert werden könne, habe Eingang in die Beratungen des Ältestenrates gefunden. Die Erfahrung habe gezeigt, dass das Volk nicht notwendig klüger sei als seine Repräsentanten. Daher könne nicht aus sich heraus von einem Mehrwert gesprochen werden, wenn das Volk zustimme. Zu überlegen sei, wie auch die Qualität der unmittelbaren Volksgesetzgebung erhöht werden könne. Er sei ein Anhänger einer Gleichgewichtigkeit. Wenn viele Felder für die Mitwirkung des Volkes geöffnet würden, sei das weder aus Sicht der Bevölkerung noch für die Qualität der Entscheidung ein Mehrwert.

Abg. Dr. Breyer nimmt zu den vorgetragenen Argumenten Stellung. Dass die Volksgesetzgebung die Ausnahme sei, werde durch den Vorschlag der PIRATEN nicht angetastet; Verfassungsänderungen seien ohnehin die Ausnahme. Die Verfassungen von Bayern und Hessen sähen das obligatorische Verfassungsreferendum vor, und das sei nicht grundgesetzwidrig. Der Landtag greife mit Verfassungsänderungen in den sogenannten „Gesellschaftsvertrag“ ein. Er habe ihn nicht unterschrieben, wirft Prof. Dr. Schliesky ein. Abg. Dr. Breyer fährt fort, die Ablehnung der EU-Verfassung in einigen Ländern habe gezeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger dort für die Änderung noch nicht bereit gewesen seien. Es wäre schädlich gewesen, etwas, was möglicherweise richtig gewesen sei, gegen den Bürgerwillen durchzusetzen. Ein Europa der Bürger funktioniere nur mit den Bürgern, nicht ohne sie.

Um zu erfahren, ob die Bürgerinnen und Bürger Verfassungsänderungen mitentscheiden wollten, solle man sie fragen, und zwar über eine Meinungsumfrage. Dem Vorschlag, alle vorgetragenen Argumente gegenüberzustellen, sei zuzustimmen,

ebenso dem Begehren, weitere Sachverständige einzuladen. Die Gegenüberstellung solle ihnen vorher übersandt werden, damit sie darauf eingehen könnten. Sie könnten einen guten Beitrag leisten, da die Praxis theoretische Bedenken relativiere.

Herr Prof. Dr. Bull vertritt die Auffassung, angesichts der Vielfalt der Meinungen in der Bevölkerung sei es gewagt, den Willen der Bürgerinnen und Bürger als Block zu betrachten und einer wichtigen Entscheidung zugrunde zu legen. Auch wenn sich 90 % der Bürgerinnen und Bürger Schleswig-Holsteins in einer Umfrage für ein Referendum aussprächen, sei nichts darüber ausgesagt, dass bei einem konkreten Verfassungsreferendum eine qualitativ bessere Entscheidung getroffen würde als vom Landtag. Denn es sei nicht zu erwarten, dass die unmittelbare Demokratie besser durchdachte, ausgewogenere oder länger diskutierte Entscheidungen hervorbringe als das Parlament; im Gegenteil sei das parlamentarische Verfahren überlegen.

Das Argument, mittels des Verfassungsreferendums die Übermacht einer Großen Koalition einzudämmen, sei eingängig, aber nicht überzeugend. Eine Aushöhlung von Grundrechten würde vom Bundesverfassungsgericht verworfen. Auch vor einer Abgabe von Hoheitsrechten des Parlaments an die Europäische Union habe das Bundesverfassungsgericht das Parlament geschützt. Möglich sei, das Mehrheitswahlrecht einzuführen. Doch nichts dergleichen sei bei früheren oder der sich anbahnenden Großen Koalition zu vernehmen. Die Verfassung bleibe im Kern unangetastet.

Abg. Harms resümiert, es gebe letztlich zwei Möglichkeiten: entweder den Status quo beizubehalten oder das obligatorische Verfassungsreferendum einzuführen. Derzeit bestehe ein Gleichgewicht zwischen parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung, und das solle auch so bleiben. Daher rühre sein Vorschlag, wenn eine Verfassungsänderung mit Zweidrittelmehrheit des Landtags beschlossen werde, solle sie mit einfacher Mehrheit des Volkes bestätigt oder verworfen werden; umgekehrt solle sie, wenn sie mit einfacher Mehrheit des Volkes beschlossen werde, mit Zweidrittelmehrheit des Landtags bestätigt werden. Das würde verhindern, dass populistische Themen durchdrängen, zum Beispiel die Abschaffung der Minderheitenrechte der Sinti und Roma. In diesem Fall sei das Parlament das Korrektiv.

Besser, als erneut Sachverständige einzuladen, sei es, die Vorschläge in den Fraktionen zu beraten und dann zu entscheiden. Dagegen wendet Abg. Dr. Breyer ein, die Sachverständigen sollten sich zu den vorgetragenen Argumenten äußern. Es sei von Vorteil gewesen, dass der Präsident des Landesverfassungsgerichts, Herr Dr. Flor, nach seiner schriftlichen Stellungnahme mündlich habe gehört werden können.

Der Vorsitzende wendet ein, Herr Dr. Flor sei als Präsident eines Verfassungsorgans kurzfristig gesprächsbereit gewesen. Wenn eingeladen würde, solle zudem auch die Gegenposition vertreten sein; dazu müsse um eine schriftliche Stellungnahme gebeten werden. Dies nehme Zeit in Anspruch.

Die Arbeitsgruppe kommt überein, eine synoptische Gegenüberstellung aller vorgebrachten Argumente anfertigen zu lassen, diese in den Fraktionen zu beraten und in einer späteren Sitzung abschließend zu behandeln. Bei Gegenposition des Abg. Dr. Breyer verständigt sich die Arbeitsgruppe darauf, keine mündliche Sachverständigenanhörung durchzuführen.

TOP 2 Senkung der Hürden für Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide

Die Arbeitsgruppe kommt überein, die Diskussion wie folgt zu gliedern: a) Senkung der Zahl der notwendigen Unterstützer für eine Volksinitiative, b) Lockerung des Haushaltsvorbehalts (Art. 41 Abs. 2 LV), c) Senkung der Unterstützungs- und Zustimmungsquoten bei Volksbegehren und Volksentscheid, d) Einführung eines fakultativen Referendums.

a) Senkung der Zahl der Unterschriften bei der Volksinitiative

Abg. Dr. Breyer legt dar, Ziel einer Volksinitiative sei, dass der Landtag über ein bestimmtes Thema berate. Dafür erschienen 20.000 Unterstützer zu hoch. Nordrhein-Westfalen verlange 0,5 % der Wahlberechtigten; das seien übertragen auf Schleswig-Holstein 10.000 Stimmen. Die Fraktion der PIRATEN habe die Zahl von 5.000 vorgeschlagen. Die Quote aus Nordrhein-Westfalen solle seiner Ansicht nach übernommen werden.

Abg. Harms spricht sich für die Beibehaltung der bestehenden Quote aus. 0,5 % in Nordrhein-Westfalen bedeuteten dort 85.000 Unterschriften, die mühsamer zu erlangen seien als 20.000 in Schleswig-Holstein, 20.000 Unterstützer genügten, auch regionale Schwerpunktthemen an den Landtag heranzutragen. Schwieriger zu bekommen seien anschließend 100.000 Stimmen für ein Volksbegehren.

Abg. Dornquast spricht sich ebenfalls für die Beibehaltung des Status quo aus, weil sich der Landtag ohnehin mit Themen zu beschäftigen pflege, die aktuell geworden seien, und nicht auf eine formelle Aufforderung warte.

Der Vorsitzende erinnert daran, dass sowohl die A 20-Befürworter als auch die Initiatoren für eine Wiedereinführung des neunjährigen Gymnasiums derzeit Schwierigkeiten hätten, 20.000 Unterschriften zu bekommen, woraufhin Abg. Dornquast entgegnet, beide Themen würden im Landtag intensiv diskutiert. Der Vorsitzende erinnert daran, dass bis auf die Grünen alle Parteien in Bayern dafür gewesen seien, sich für die Olympischen Winterspiele 2022 zu bewerben, die das Volk abgelehnt habe. Eine Volksinitiative habe daher auch eine korrektive Wirkung. Er persönlich sei für eine Absenkung der Unterschriftenzahl. Der Koalitionsvertrag enthalte eine diesbezügliche Formulierung.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig teilt mit, eine Absenkung des Unterstützungsquorums für eine Volksinitiative werfe keine verfassungsrechtlichen Probleme auf.

Präsident Schlie verweist auf die Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig (Arbeitspapier 001), wonach bei 69 Landtagsabgeordneten und 2,24 Millionen Wahlberechtigten hinter einem Abgeordneten, der einen Antrag stelle, 32.464 Bürgerinnen und Bürger stünden. Bei einer Wahlbeteiligung von 60,2 % seien es noch 19.500, was der derzeitigen Unterschriftenzahl in etwa entspreche. Es dürfe keine Beteiligung um der Beteiligung willen geben; es müsse eine Grenze gezogen werden. Überraschungen gebe es immer wieder; zu erinnern sei an die Rechtsschreibreform. Die jetzige Regelung sei gut. Dem schließt sich Abg. Dr. Klug an.

Herr Stadelmann informiert, seit Einführung der Volksinitiative 1996 habe es nach Aktenlage des Innenministeriums 17 Volksinitiativen gegeben - der Verein „Mehr Demokratie“ spreche von 27 -, elf davon seit 1999. Der Landtag habe bei sechs Initiativen dem Anliegen teilweise entsprochen. Vier Initiativen seien entweder nicht zulässig gewesen, oder der Landtag habe dem Anliegen nicht folgen können. Eine Volksinitiative habe nicht das nötige Quorum erreicht, nämlich 2007 die Initiative für den Erhalt eines gebührenfreien Studiums. Er bestätigt die Darlegung von Präsident Schlie, dass ein initiativberechtigter Abgeordneter in etwa das Unterstützungsquorum repräsentiere.

Abg. Dr. Breyer legt dar, der Grund, warum das Innenministerium zehn Initiativen weniger aufführe als der Verein „Mehr Demokratie“, liege darin, dass bei diesen zehn Fällen das Quorum nicht erreicht worden und daher die Initiative nicht eingereicht worden sei. Der Fall sei denkbar, dass ein Vorschlag keinen Unterstützer im Landtag finde, es aber trotzdem Sinn mache, darüber zu beraten. Im Petitionsrecht gebe es die Regelung, dass ein Petent, der 2.000 Unterschriften sammle, eine Befas-

sung des Petitionsausschusses durch Anhörung verlangen könne. Von daher sollten 10.000 Unterschriften ausreichen, um den Landtag mit Sachfragen zu befassen.

Abg. Harms vertritt die Ansicht, dass es eine größere Leistung sei, wenn ein Petent 2.000 Mitstreiter für ein Einzelanliegen finde, als wenn eine organisierte Interessengruppe für ein allgemeinpolitisches Anliegen dieselbe Anzahl Unterschriften sammle.

Abg. Dr. Breyer gibt zu bedenken, die Unterschriften zur Unterstützung einer Volksinitiative würden von Ehrenamtlichen gesammelt; damit sei ein hoher Aufwand verbunden. Auch in Nordrhein-Westfalen mit seiner Quote von 0,5 % der Wahlberechtigten sei die Volksgesetzgebung die Ausnahme.

b) Lockerung des Haushaltsvorbehalts (Art. 41 Abs. 2 LV)

Der Vorsitzende schildert, das Bundesverfassungsgericht als damaliges schleswig-holsteinisches Verfassungsgericht habe Art. 41 Abs. 2 LV der schleswig-holsteinischen Verfassung so ausgelegt, dass Initiativen, die Auswirkungen auf den Haushalt hätten, nicht mehr möglich seien. Es sei darüber zu sprechen, ob diese erhebliche Einschränkung gelockert werden solle.

Abg. Dr. Breyer legt dar, nach der Stellungnahme von „Mehr Demokratie e.V.“ gebe es die Möglichkeit, den Ausschlussstatbestand in Art. 41 Abs. 2 LV zu streichen oder ihn nach dem Vorbild Berlins und Sachsens auf förmliche Haushaltsgesetze zu beschränken. Sachsen sei als sparsames Bundesland bekannt. Jede Initiative mit haushaltsmäßigen Auswirkungen auszuschließen, gehe zu weit; denn selbst Verfahrensregelungen hätten solche Auswirkungen, und durch das Konnexitätsprinzip entstünden fast immer Kosten. Er selber sei dafür, Bürgerinnen und Bürger auch über formelle Haushaltsgesetze abstimmen zu lassen. Untersuchungen hätten gezeigt, dass in Ländern, wo dies möglich sei, etwa in der Schweiz oder in Kanada, die Staatsverschuldung geringer sei als in Staaten mit rein repräsentativer Demokratie. Da die Schuldenbremse in der Landesverfassung verankert sei, müsse sich jede Initiative daran messen lassen. Wichtig sei, nicht wegen einer Kostennebenfolge eine Initiative für unzulässig zu erklären.

Im Rahmen der im Kommunalrecht vorgesehenen reformierten Bürgerentscheide müsse das Bürgerbegehren gemäß § 16 g Abs. 3 GO die zu erwartenden Kosten angeben, die Gemeinde könne vor der Abstimmung dazu Stellung nehmen und dürfe eine konkurrierende Vorlage zur Abstimmung stellen. Ein solches Modell mache

auch auf Landesebene Sinn. Dann könne der Landtag die Gegenfinanzierung präsentieren.

Präsident Schlie macht darauf aufmerksam, dass die Haushaltssituation in Hamburg bei dem Volksentscheid über die Volksinitiative „Unser Hamburg - Unser Netz“ am 22. September 2013 gerade keine Rolle gespielt habe. In einem weiteren Fall in Mölln müssten mehrere Millionen Euro zur Sanierung eines maroden Bades ausgegeben werden, weil sich 28 Bürger zu einer Initiative zusammengeschlossen und 1.500 Unterschriften in einer emotional aufgeladenen Stimmung gesammelt hätten. Die Haushaltssituation und die Lage des Mittelstandes hätten überhaupt keine Rolle gespielt. Auch wenn die Stadt Mölln einen Gegenvorschlag unterbreite, behielten diejenigen, die anderthalb Jahre die Diskussion über die Schließung des Bades geführt hätten, die Oberhand, denn ein emotional besetztes Thema stehe im Vordergrund und nicht der Gesamthaushalt. Er persönlich halte die jetzige Regelung für richtig.

Abg. Harms weist auf die Schutzfunktion der Bestimmung gegen populistische Begehren hin. Eine Initiative, die Abgaben oder Dienst- und Versorgungsbezüge kürze, erziele schnell eine Mehrheit. Art. 41 Abs. 2 LV spreche von Initiativen über den Landeshaushalt, nicht von Initiativen, die den Staat Geld kosteten. Wenn eine Initiative angenommen werde, die nicht den Haushalt als Ganzes beeinflusse, könne der Haushalt angepasst werden. Daher sollten Initiativen, die den Haushalt abänderten und die Regierung zu lähmen geeignet seien, unzulässig sein.

Der Vorsitzende zitiert den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2000, wonach eine Initiative unzulässig sei, „wenn sie den von der Regierung aufgestellten und in den Beratungen des Haushaltsgesetzgebers gegebenen Haushaltsplanentwurf für das jeweils nächste Jahr oder die zeitlich weiter ausgreifende Haushaltsplanung“ beeinträchtige (BVerfGE 102, 176 (188)). Danach fielen relativ geringfügige Umschichtungen unter das Verbot. Im Rahmen der Bürgerbeteiligung sei auf das demokratietheoretische Problem hingewiesen worden, dass Haushaltsgesetz und Haushaltsplan ausschließlich durch das Parlament beschlossen würden, und zwar mit einfacher Mehrheit, wohingegen das Volk das Recht habe, eine Verfassungsänderung zu initiieren. Hier gebe es ein Ungleichgewicht.

Abg. Harms macht darauf aufmerksam, dass ein Volksentscheid angenommen sei, wenn die einfache Mehrheit und ein Viertel der Wahlberechtigten zustimmten. Wenn der Haushaltsvorbehalt gestrichen würde, sei dieses Quorum vermutlich ge-

ringer als die Mehrheit im Landtag bei der Abstimmung über das Haushaltsgesetz, an der sich in der Regel alle Abgeordneten beteiligten.

Abg. Dr. Breyer wiederholt, die Praxis zeige, dass ohne Haushaltsvorbehalt für Volksinitiativen der Konsolidierungskurs besser eingehalten werde. Als Beispiel für eine bessere Entscheidung durch Volksabstimmung nennt Abg. Dr. Breyer ein Jugendzentrum in Itzehoe, für das ein weniger als halb so teures Grundstück ausgewählt worden sei; die Bürger hätten den Haushalt mithin deutlich entlastet. Es sei nicht vorherzusehen, ob der von Präsident Schlie angeführte Rückkauf des Netzes in Hamburg langfristig nicht doch zu einer Entlastung führe.

Einigkeit in der Arbeitsgruppe bestehe darin, so Abg. Dr. Breyer, dass der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2000 (BVerfGE 102, 176) über das hinausgehe, was ursprünglich gewollt sei. Ausgeschlossen werden sollte, dass der Haushaltsplan geändert werde. Nicht gemeint sei gewesen, überhaupt keine kostenwirksamen Beschlüsse mehr zu fassen.

Abg. Dr. Klug macht deutlich, er halte eine Lockerung des Finanzvorbehalts nicht für sinnvoll. Es sei populärer, in einer Volksabstimmung Mehraufwendungen zu beschließen, als Deckungsvorschläge oder Kürzungen an anderer Stelle vorzuschlagen.

Herr Prof. Dr. Bull erklärt, er halte den Finanzvorbehalt, wie er von vielen Gerichten interpretiert werde, für zu restriktiv, so auch den in Rede stehenden Beschluss des Bundesverfassungsgerichts. Wenn das Volk bei wichtigen Dingen mitentscheiden solle, dürften kostenwirksame Entscheidungen nicht ausgeklammert werden. Theoretisch sei das unumstritten, aber die Praxis der Verfassungsgerichte sei anders. Nachdem das Hamburgische Verfassungsgericht in einer Sache eine Finanztabuverletzung festgestellt habe, habe die Hamburgische Bürgerschaft bei dem Versuch, den Finanzvorbehalt einzuschränken, aus dem Begriff „Haushaltsangelegenheiten“ die Vokabel „Haushaltsplan“ gemacht. Bei nächster Gelegenheit sei wiederum argumentiert worden, dass damit jede finanzwirksame Entscheidung ausgeschlossen sei. Die Gerichte trügen dem Interesse des Parlaments Rechnung, bei Budgetfragen weniger eingengt zu sein. Ein typisches Beispiel sei das Schulrecht; die Aufstockung der Stundentafel oder eine Verkleinerung von Klassen kosteten Geld. Die Haltung, die Beteiligung des Volkes einzuschränken, die über den Finanzvorbehalt formuliert sei, verdiene Respekt, damit nicht zufällige oder populistische Entscheidungen dem Parlament die Möglichkeit verbauten, ein in sich abgestimmtes Budget zu beschließen. Es müsse aber klargestellt werden, dass eine Grenze zu ziehen sei, die um der Entscheidungsfähigkeit des Parlaments willen für notwendig erachtet werde. Für ei-

ne solche Grenze gebe es gute Gründe. Auf die Frage des Abg. Dornquast, ob das die Meinung der Landesregierung sei, antwortet Herr Prof. Dr. Bull, dies sei seine persönliche Meinung als unabhängiger Berater der Landesregierung. Diese Ansicht habe er auch bei Anhörungen in anderen Parlamenten vertreten.

Abg. Dr. Breyer weist darauf hin, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verbiete auch Volksinitiativen, die erwähnte Mehreinnahmen brächten, etwa die Einführung einer Küstenschutzabgabe oder die Verhinderung eines Großprojektes. Wenn Anderes gewollt sei, müsse die Landesverfassung ebenfalls geändert werden, weil eine solche Einschränkung von Verfassungsinitiativen aus dem bisherigen Wortlaut nicht hervorgehe.

In Nordrhein-Westfalen gebe es ein abgestuftes Modell, wonach eine Volksinitiative dann unzulässig sei, wenn der Schwerpunkt des Gesetzentwurfs in der Anordnung von Einnahmen oder Ausgaben liege, die den Haushalt wesentlich beeinflussten. Die Abstimmung über ein Bauprojekt sei demnach zulässig, wenn Kosten nur in der Nebenfolge entstünden. Die Bestimmung in der schleswig-holsteinischen Verfassung solle zumindest auf das zurückgeführt werden, was ursprünglich gewollt gewesen sei.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig vertritt die Auffassung, die Kontroverse sei verfassungspolitischer Natur. Unbestritten sei, dass in der parlamentarischen Genese das Budgetrecht zu einem Krongut des Parlaments geworden sei und von daher Vorbehalte gegen eine Beschneidung des Budgetrechts des Parlamentes bestünden. Art. 2 Abs. 2 LV unterscheide zwischen Parlament bzw. Volk, die für die politische Willensbekundung und Willensfestlegung zuständig seien, und den vom Volk gewählten Vertretern. Daraus könne abgeleitet werden, dass eine Willensbekundung im Haushaltsgesetz verfassungsrechtlich vom Volk im Wesentlichen unbeeinflusst bleiben müsse. Der Haushalt sei ein Gesamtwerk; er werde gemäß Art. 50 Abs. 3 LV von der Regierung entworfen und vorgelegt und vom Landtag beschlossen. Als Quintessenz sei festzuhalten, das Problem sei nicht verfassungsrechtlicher Art, es handele sich um Verfassungspolitik.

Herr Stadelmann informiert, bisher seien zwei Volksinitiativen an dem Ausschlussatbestand des Art. 41 Abs. 2 LV gescheitert, 1998 „Schule in Freiheit“ und 2004 die Volksinitiative für die Einführung einer verbindlichen Stundentafel. Das Bundesverfassungsgericht habe bezüglich „Schule in Freiheit“ eine Auslegung der schleswig-holsteinischen Verfassung getroffen, die zwei Vorschriften in einen Sinnzusammenhang stelle, nämlich Art. 37 LV, Gesetzgebungsverfahren, und die Einschränkung in

Art. 50 Abs. 3 LV, wonach das Haushaltsgesetz ausschließlich durch die Landesregierung einzubringen ist. Da somit eine Erwähnung des Haushaltsgesetzes in Art. 41 Abs. 2 LV nicht erforderlich gewesen sei, habe das Bundesverfassungsgericht im Jahre 2000 geschlussfolgert, dass mit „Haushalt des Landes“ mehr gemeint sei, nämlich auch Initiativen, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösten und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflussten.

Auf die Frage des Abg. Harms, ob zum Beispiel die Bezuschussung des Kieler Flughafens durch das Land mit 1 Million € als Volksinitiative zulässig sei, antwortet Herr Stadelmann, die Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht festgelegt habe, seien die Gewichtigkeit und die Wesentlichkeit der Beeinflussung des Landeshaushalts gewesen. Das sei im Wechselspiel mit der jeweiligen Haushaltsplanung zu beachten. Losgelöst sei die Frage somit nicht zu beantworten. Herr Prof. Dr. Schliesky ergänzt, nach gefestigter Rechtsprechung sei es möglich, einen Volksentscheid gegen einen Grundsatzbeschluss zu initiieren, etwa eine Flughafenerweiterung. Eine Subventionierung hingegen sei eine Umsetzungsmaßnahme, deren Initiierung nach überwiegender Auffassung unzulässig sei.

Abg. Dr. Breyer merkt an, der Haushaltsvorbehalt habe Initiativen von vornherein verhindert. Es gebe jenseits des Haushaltsplans finanzwirksame Entscheidungen, etwa die Entscheidung aus jüngerer Zeit, dass ein Teil der Glücksspielabgabe den Feuerwehren zugute kommen solle. Als Volksinitiative wäre dies unzulässig gewesen. Von daher müsse festgelegt werden, wo die Grenze liegen solle, etwa in einem Ausführungsgesetz; in der Verfassung stünde dann der Satz: „Das Nähere regelt ein Gesetz.“

c) Unterstützungs- und Zustimmungsquoren bei Volksbegehren und Volksentscheid

Der Vorsitzende informiert, Volksbegehren brauchten die Unterstützung von fünf von Hundert der Stimmberechtigten. Dies entspreche circa 100.000 Personen. Volksentscheide erforderten eine Zustimmung von 25 vom Hundert der Stimmberechtigten, also etwa 500.000.

Abg. Dr. Breyer führt das Beispiel des Berliner Volksbegehrens über die Rekommunalisierung der Energieversorgung vom 3. November 2013 an, die knapp am Zustimmungsquorum von 25 % der Wahlberechtigten gescheitert sei, und trägt sodann die Argumente des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ vor (Arbeitspapier 026, Seite 3 ff.). In Hamburg bestimmten die Initiatoren, ob die Abstimmung zusammen mit einer Wahl durchzuführen sei. Im Falle der gemeinsamen Abstimmung gebe es kein

Quorum, bei isolierter Abstimmung sei eine Beteiligung von 20 % der Wahlberechtigten erforderlich. Der Verzicht auf ein Quorum, wie ihn „Mehr Demokratie e.V.“ vorschläge, sei ebenfalls diskussionswürdig. In Bayern betrage das Zustimmungsquorum 20 %, in Nordrhein-Westfalen 15 %. Im Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW sei vereinbart, die Zustimmungsquoren zu senken.

Abg. Dornquast erklärt, er halte die derzeitige Regelung für ausreichend und richtig und erkenne keinen Änderungsbedarf.

Abg. Dr. Klug plädiert dafür, beim Volksentscheid die bestehenden Quoren beizubehalten, weil das Ergebnis ein Gesetz sei. Dieses solle eine breite Legitimationsbasis haben. Beim Volksbegehren könne die Hürde niedriger gewählt werden als die derzeitigen fünf Prozent der Wahlberechtigten, die 112.000 Stimmen ausmachten, um den Zugang zu erleichtern.

Abg. Harms bekundet ebenfalls seinen Wunsch, das Quorum für ein Volksbegehren zu senken, ob auf 100.000 oder 80.000 oder eine andere Zahl, könne einstweilen dahingestellt bleiben. Beim Volksentscheid komme eine Entscheidung bereits bei Zustimmung von 25 % der Wahlberechtigten zustande. An einer Landtagswahl beteiligten sich zwischen 60 und 80 % der Wahlberechtigten; hinter einer Mehrheitsentscheidung des Landtags stünden somit 30 bis 40 %, also mehr, als beim Volksentscheid erforderlich seien.

Abg. Dr. Breyer legt dar, es gebe keinen Zwang zur Abstimmung, das Ergebnis sei jedoch gleichermaßen repräsentativ, wie Untersuchungen gezeigt hätten. Daher sei ein Verzicht auf Quoren kein Verlust. Wenn sich keine Mehrheit im Landtag für eine Absenkung oder für das Hamburger Modell finde, solle den Initiatoren die Möglichkeit gegeben werden, die Abstimmung gleichzeitig mit einer Wahl durchführen zu lassen, damit die Gefahr geringer sei, dass die Initiative am Quorum scheitere. Denn in Berlin hätten nur 0,9 % der Wahlberechtigten für einen erfolgreichen Volksentscheid gefehlt.

Abg. Dr. Breyer betont, den Initiatoren solle die Möglichkeit eingeräumt werden, die Abstimmung mit der nächsten Wahl zu koppeln, ähnlich wie in Hamburg; sie sollten aber nicht dazu verpflichtet sein. In Berlin sei am 3. November 2013 ein entscheidungsreifer Volksentscheid nicht zusammen mit der Bundestagswahl zur Abstimmung gestellt worden, sondern kurz danach. Dieses Beispiel solle nicht Schule machen. Wenn die Absenkung der Quoren keine Mehrheit finde, solle den Initiatoren

zumindest die Möglichkeit eingeräumt werden, die Abstimmung zusammen mit einer Wahl durchzuführen.

Herr Prof. Dr. Bull betont, eine Volksabstimmung, die nicht repräsentativ sei, solle nicht stattfinden. Die Repräsentativität schaffe die Legitimität für Volksabstimmungen. Das gewählte Parlament dürfe nicht seine Aufgaben einem Teil der Bevölkerung überlassen, die sich anders äußere, ohne eine Mindestzahl von Zustimmenden zu verlangen. Eine solche Änderung des Systems könne aus der Sicht des Parlaments nicht gewünscht sein. Wenn zutreffe, dass eine Abstimmung unabhängig von der Beteiligung repräsentativ sei, sei die Konsequenz, dass Meinungsumfragen als Form der Staatswillensbildung zu akzeptieren seien. Meinungsumfragen seien im Laufe der Zeit verbessert worden; sie gäben jedoch die gegenwärtige Stimmung wieder und seien nicht in der Lage, das geregelte Verfahren der Staatswillensbildung zu ersetzen.

Herr Dr. Knothe schlägt als Kompromisslinie vor, das Erfordernis der Repräsentativität beizubehalten, aber den Weg zur Abstimmung durch einfachrechtliche Maßnahmen zu erleichtern, etwa durch eine Koppelung der Abstimmung mit einer Wahl oder durch die Möglichkeit, Unterschriften auch außerhalb von Amtsstuben zu sammeln.

Herr Stadelmann berichtet, in Hamburg gebe es ein variables Quorum bei Zusammenlegung mit einer Wahl oder Einzelabstimmung, wobei die Zusammenlegung den Regelfall darstelle. In diesem Fall sei für die Annahme nicht nur die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sondern für eine der Vorlagen auch die Mehrheit der Hamburger Stimmen der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl erforderlich. Das trage dem Umstand Rechnung, dass die Mobilisierung am Wahltag groß sei. Für eine Abstimmung ohne gleichzeitige Wahl gebe es ein niedrigeres, aber festes Quorum.

Die landesweite Unterschriftensammlung sei laut § 14 VAbstG schon heute möglich, gemäß § 16 VAbstG in amtlichen und nichtamtlichen Räumen, etwa Apotheken, Arztpraxen oder Bäckereien. Mit der Anzeige- und Genehmigungspflicht solle sichergestellt werden, dass die Eintragung unter den gleichen Bedingungen wie in amtlichen Räumen stattfinde. Verfahrenserleichterungen seien einfachgesetzlich zu regeln, ohne dass der Verfassungstext berührt sei.

Der Vorsitzende stellt fest, die Hamburger Vorschriften seien kompliziert, und das sei ihre Problematik. Von daher plädiere er für eine schlichtere Lösung.

Abg. Dr. Breyer vertritt zudem die Ansicht, das Quorum für ein Volksbegehren sei mit fünf Prozent zu hoch. „Mehr Demokratie e.V.“ schlage drei bis dreieinhalb Prozent vor. Für Bürgerentscheide seien für Städte über 150.000 Einwohner vier Prozent festgelegt worden. Für den gesamten Flächenstaat Schleswig-Holstein müsse das daran angelehnte Quorum entsprechend niedriger sein. In Brandenburg betrage es vier Prozent, in der Schweiz zwei Prozent, in Italien ein Prozent der Wahlberechtigten. In den USA gebe es einen Bezug zu der Zahl der bei der letzten Wahl abgegebenen Stimmen.

Der Vorsitzende spricht sich für eine Senkung des Quorums für ein Volksbegehren und die Erleichterung des Zugangs zu einem Volksbegehren sowie das Gebot aus, die Abstimmung mit einer Wahl zusammenzulegen, wenn die Initiatoren dies wünschten.

Abg. Harms schlägt vor, eine Anzahl von Unterschriften in die Verfassung aufzunehmen. Eine solche Zahl, etwa 80.000, sei einfacher zu handhaben als ein prozentualer Anteil, da dessen Basis jedes Mal neu ermittelt werden müsse. Abg. Dr. Klug erklärt sich damit einverstanden.

Abg. Dr. Breyer spricht sich dafür aus, keine feste Zahl an Unterstützungsunterschriften festzulegen, sondern wegen des demografischen Wandels einen prozentualen Anteil an der Zahl der abgegebenen Stimmen bei der letzten Landtagswahl oder der Wahlberechtigten. Denn dadurch, dass die Zahl der Wahlberechtigten in Schleswig-Holstein sinke, erhöhe sich bei einer festen Zahl die relative Hürde. Auch bei der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene habe sich der Landtag für einen Prozentsatz entschieden. Die in den Raum gestellten 80.000 Unterschriften entsprächen vier Prozent der Wahlberechtigten, was in Ordnung sei, auch wenn weniger Stimmen wünschenswert seien.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe kommen überein, die Senkung des Quorums für Volksbegehren vertieft zu erörtern, das Thema im Übrigen jedoch nicht weiter zu verfolgen.

d) Einführung eines fakultativen Referendums

Abg. Dr. Breyer trägt die Hamburger Rechtslage vor. Wenn die Bürgerschaft ein Gesetz ändern wolle, das durch Volksentscheid zustande gekommen sei, trete das neue Gesetz erst drei Monate später in Kraft, sodass in dieser Zeit zweieinhalb vom Hundert der Stimmberechtigten einen Volksentscheid über die beabsichtigte Ände-

rung einleiten könnten. Diese Regelung zum Bestandsschutz eines Volksentscheids sei sinnvoll. Darüber hinausgehend solle auch möglich sein, dass der Landtag Volksentscheide zu bestimmten politischen Fragen anberaumt.

Daraufhin äußert Abg. Harms die Vermutung, die Koalition würde ein solches Instrument als nicht nötig erachten. Es sei zu besorgen, dass dadurch die Volksabstimmung entwertet würde. Bei Gesetzen, die durch Volksentscheid zustande gekommen seien, sei unsicher abzugrenzen, was als schlichte Anpassung unproblematisch sei, oder die Änderung dem Volk erneut vorzulegen habe. Die Arbeitsgruppe solle über die Hamburger Regelung informiert werden. Diesem Wunsch schließt sich Abg. Dr. Klug an.

Der Vorsitzende erinnert an die Rechtschreibreform. Als der Landtag im September 1999 den ein Jahr zuvor erfolgreich durchgeführten Volksentscheid aufgehoben habe, habe sich insoweit eine maßgebliche Veränderung der Sachlage ergeben, als die anderen Bundesländer die Rechtschreibreform umgesetzt hätten. Eine Insellösung in Schleswig-Holstein sei niemandes Wunsch gewesen. Das sei ein klassischer Fall für eine Änderung durch den Landtag. Präsident Schlie wirft ein, die Änderung sei rechtlich nicht abgesichert gewesen.

Abg. Dr. Breyer klärt auf, in Hamburg sei es so geregelt, dass die Änderung eines Volksgesetzes erst nach drei Monaten in Kraft trete, damit die Bürgerinnen und Bürger Gelegenheit hätten, die Unterschriften von zweieinhalb Prozent der Wahlberechtigten zu sammeln, um darüber einen Volksentscheid herbeizuführen.

Mit seinem Vorschlag, dass der Landtag berechtigt sein solle, dem Volk eine Frage zur Entscheidung vorzulegen, sei verbunden, dass der Landtag diese Vorlage mit Mehrheit beschließe; es sei mithin kein Instrument der Opposition. Denn es gebe kontrovers geführte Debatten über Fraktionsgrenzen hinweg, bei denen eine Entscheidung durch das Volk ein guter Weg sei.

Herr Dr. Knothe bezweifelt, ob eine Landtagsmehrheit das Volk befragen würde, nachdem ein Vorhaben als Gesetzentwurf, der zuvor vom Kabinett gebilligt habe werden müssen, in den Landtag eingebracht sei. Abg. Dr. Breyer wendet ein, schon früher solle die Koalition die Möglichkeit haben, das Volk zu befragen. Herr Dr. Knothe entgegnet, wenn eine Regierung den Wunsch habe, das Volk zu fragen, stehe es ihr frei, eine Meinungsumfrage in Auftrag zu geben. Es sei unschädlich, eine solche Bestimmung in die Verfassung aufzunehmen. Eine andere Frage sei, ob es sich um eine ernst zu nehmende Regelung handele.

Abg. Harms vertritt die Auffassung, keine Regierung werde sich dem Risiko aussetzen, einen Gegenstand dem Volk vorzulegen, der bereits beschlossen sei. Keine Regierung werde sich im Vorfeld einer Entscheidung dem Risiko der Zufälligkeit der Entscheidungsfindung aussetzen, wenn der eigene Diskussionsprozess noch nicht abgeschlossen sei. Er bitte um Aufklärung, ob die Einführung eines fakultativen Referendums bedeute, dass ein Gesetz, das durch Volksentscheid beschlossen oder maßgeblich geändert worden sei, stets mit drei Monaten Verzögerung in Kraft trete.

Abg. Dr. Klug spricht sich für eine detaillierte Information über die Hamburger Regelung aus. Eine Koalition werde nur dann dem Volk eine Frage zur Entscheidung vorlegen, wenn sie sich ihrer Mehrheit sicher sei. Die Opposition würde zu solchen Fragen ein Referendum fordern, die von der Koalition abgelehnt würden. Dies führe in der Sache nicht weiter, zumal der Wunsch nach einem Votum des Volkes vom Volk gar nicht geäußert worden sei. Ein solches Vorgehen verschließe den Gedanken der direkten Demokratie.

Herr Prof. Dr. Schliesky macht darauf aufmerksam, viele der in Hamburg auftretenden Probleme seien in Schleswig-Holstein auf kommunaler Ebene angesiedelt. Dafür gebe es das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid, eine befriedende Wirkung hätten. Das sei aber nicht auf die Regierungsebene eines Landes übertragbar. Wenn eine Regierung sich nicht einige und eine Frage dem Volk zur Abstimmung vorlege, bedeute das ihr Ende, weil sie für unfähig gehalten werde. Um den Bestandsschutz für vom Volk beschlossene Gesetze zu wahren, gebe es auch andere Möglichkeiten, als die dreimonatige Karenzzeit. Das müsste gegebenenfalls diskutiert werden.

Abg. Harms empfiehlt für das weitere Verfahren, die vorliegenden Vorschläge in einer Synopse zu erfassen. Einigkeit sehe er lediglich bei der Absenkung des Quorums für Volksbegehren, zum Beispiel, aber nicht zwingend, auf 80.000.

Abg. Dr. Breyer gibt seinen Eindruck wieder, dass darüber hinaus Einigkeit darüber bestanden habe, den Haushaltsvorbehalt (Art. 41 Abs. 2 LV) zu lockern. Dem widerspricht Präsident Schlie. Abg. Dr. Breyer fährt fort, zu fragen sei, ob diese Regelung so ausgelegt werde, wie sie gewollt sei. Zum anderen rege er an, die schriftliche Übersicht mit den eigenen Sachverständigen und mit den Vertretern von „Mehr Demokratie“ zu erörtern. Der Vorsitzende vertritt die Ansicht, die Einwände, die Herr Prof. Dr. Bull im Hinblick auf den Finanzvorbehalt genannt habe, seien erheblich, und somit sei dies eine offene Frage.

Die Arbeitsgruppe kommt bei Widerspruch des Abg. Dr. Breyer überein, sich eine Synopse und einen Formulierungsvorschlag vorlegen zu lassen und keine mündliche Anhörung durchzuführen.

TOP 3 Ermöglichung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses bei öffentlichen Petitionen

Abg. Dornquast erklärt, er befürworte den in Arbeitspapier 034 niedergelegten Formulierungsvorschlag der Landtagsverwaltung und sei dafür, die Mehrheit der Mitglieder über die Herstellung der Öffentlichkeit beschließen zu lassen, und nicht die Zweidrittelmehrheit zu fordern.

Abg. Dr. Klug vertritt die Ansicht, es dürfe nicht sein, dass der Ausschuss die öffentliche Behandlung von Petitionen beschließe, auch wenn der Petent dies ablehne. Dieser Fall sei durch die vorgeschlagene Formulierung nicht ausgeschlossen.

Der Vorsitzende entgegnet, über Petitionen werde grundsätzlich vertraulich beraten. Die Formulierung „oder schutzwürdige Interesse Einzelner nicht entgegenstehen“ umfasse seiner Meinung nach die Zustimmung des Petenten, da dieser entscheide, ob er ein schutzwürdiges Interesse habe.

Abg. Harms merkt an, auch zwei gegenläufige Interessen, etwa bei einem Streit um ein Bauprojekt, seien von diesem Halbsatz erfasst. Der Petent solle allerdings bersergestellt werden; denn er sei aktiv geworden. Denkbar sei die Formulierung:

„Die Petition kann mit Zustimmung des Petenten öffentlich behandelt werden, ...“

Die einfache Mehrheit der Mitglieder solle für den Beschluss ausreichen. Zu fragen sei allerdings, warum dieser Passus nicht in Art. 19 LV aufgenommen werden solle. Denn in Rede stehe die Behandlung einer einzelnen Petition, und bei der öffentlichen Tagung eines Ausschusses würde in der Regel eine Vielzahl von Tagesordnungspunkten behandelt.

Herr Dr. Knothe erklärt, mit Blick auf den Datenschutz solle die Zustimmung des Petenten zur öffentlichen Behandlung seiner Petition stets Bedingung sein, weil er nicht wissen könne, wer an der Sitzung teilnehmen werde, und eine Petition in der Regel höchstpersönliche Anliegen enthalte. Die Möglichkeit der Zustimmung könnte im Formblatt zur Einbringung der Petition vorgesehen werden.

Abg. Dr. Breyer vertritt die Auffassung, dass der Petent selber entscheiden solle, ob er die Öffentlichkeit zulassen wolle. Bei öffentlichen Petitionen, die im Einsetzungsbeschluss, [Drucksache 18/715](#), genannt seien, seien die Unterstützer daran interessiert, die Behandlung der Petition zu verfolgen. Bei Zustimmung des Petenten zur öffentlichen Behandlung der Petition solle der Ausschuss nicht frei entscheiden können, ob er dem folge, sondern nur nach Maßgabe der allgemeinen Regeln, unter denen ein Ausschuss die Öffentlichkeit ausschließen dürfe, nämlich weil überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner entgegenstünden. Da so etwas in der Verfassung kompliziert zu regeln sei, sollten Petitionen generell von einer öffentlichen Behandlung ausgeschlossen sein. Dafür solle in der Geschäftsordnung geregelt werden, dass Petitionen auf Wunsch der Petenten öffentlich zu behandeln seien und unter welchen Voraussetzungen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden dürfe.

Präsident Schlie macht darauf aufmerksam, in der vorgeschlagenen Neuregelung sei nicht nur von schutzwürdigen Interessen Einzelner die Rede, sondern auch von „überwiegenden Belangen des öffentlichen Wohls“. Dieses solle der Ausschuss abwägen können. Dem stimmt Abg. Dr. Breyer zu. Darauf entgegnet Präsident Schlie, das widerspreche der Forderung, dass der Petent, wenn nicht schutzwürdige Interessen Dritter entgegenstünden, das Recht erhalten solle, seine Petition öffentlich behandeln zu lassen.

Abg. Dr. Breyer stellt klar, der Ausschuss solle selbstverständlich die Möglichkeit haben, wegen überwiegender Belange des öffentlichen Wohls die Öffentlichkeit auszuschließen. Nach der Formulierung „... kann öffentlich behandelt werden, wenn der Ausschuss dies beschließt und ...“ werde jedoch dem Ausschuss freie Hand gelassen, die Öffentlichkeit auszuschließen, wenn keine überwiegenden Belange des öffentlichen Rechts entgegenstünden und der Petent einverstanden sei. Es müsse heißen: „... wenn der Ausschuss dies wegen überwiegender Belange ... beschließt“. Dieses Detail solle jedoch nicht in der Verfassung geregelt werden, sondern in der Geschäftsordnung.

Abg. Harms verweist darauf, dass die vertrauliche Behandlung einer Petition der Grundsatz sei, und dieser Grundsatz mit einer Kannbestimmung durchbrochen werden solle. Dem widerspreche die Forderung, eine Petition grundsätzlich öffentlich zu behandeln, wenn nur der Petent zustimme. Als Abg. Dr. Breyer einwendet, das solle stets gelten, wenn der Petent einverstanden sei, entgegnet Abg. Harms, dass das Einverständnis des Petenten Voraussetzung für die öffentliche Behandlung sei, sei Konsens. Er brauche nicht aktiv zu werden, um sein Petitum nicht öffentlich behan-

deln zu lassen. Der Ausschuss könne nicht frei beschließen; das komme in dem Wort „und“ zum Ausdruck, es sei eine Kombination. Daher sei die vorgeschlagene Formulierung „wasserdicht“. Abg. Dr. Klug ergänzt, es solle explizit erwähnt werden, dass der Petent zustimmen müsse, wenn die Petition öffentlich behandelt werden solle.

Herr Dr. Schürmann, Wissenschaftlicher Dienst, weist darauf hin, dass der Ausschluss der Öffentlichkeit nicht nur dem Individualschutz des Petenten diene, sondern auch Belange der öffentlichen Verwaltung und ihrer Mitarbeiter typischerweise betroffen seien, die nicht zur Disposition des Petenten gestellt werden dürften. Das Ziel einer Individualpetition sei die Abhilfe in einem konkreten Fall. Dies gelinge in einer vertraulichen Atmosphäre besser. Daher sei die nichtöffentliche Behandlung als Regelfall konsequent.

Frau Ringat, Geschäftsführerin des Petitionsausschusses, bestätigt, eine Petition werde in der Regel nichtöffentlich behandelt. Die Erweiterung sei wegen der öffentlichen Petitionen notwendig geworden. Weil diese aber aus Gründen der Gleichbehandlung nicht bevorzugt behandelt werden dürften, sei eine allgemeine Formulierung gewählt worden; davon seien zum Beispiel auch Sammelpetitionen erfasst. Nach einer Anhörung von Initiatoren von öffentlichen Petitionen sei nicht nachvollziehbar gewesen, dass eine öffentliche Petition nicht öffentlich zu behandeln sei. Die Regelung sei so gewählt worden, dass sie alle Petitionen umfasse, auch die Individualpetitionen.

Abg. Dr. Breyer vertritt nach wie vor die Auffassung, durch die gewählten Formulierungen „kann öffentlich behandelt werden“ sowie „wenn ... und ...“ könne der Ausschuss die Öffentlichkeit einschließen, auch wenn der Petent die öffentliche Behandlung wünsche. Besser sei die Formulierung:

„Eine Petition ist auf Wunsch des Petenten öffentlich zu behandeln, wenn nicht die Öffentlichkeit wegen überwiegender Belange des öffentlichen Wohls oder schutzwürdiger Interessen Einzelner ausgeschlossen wird.“

Diese Formulierung sei analog zu der in Art. 17 Abs. 3 LV. Damit erhalte jemand, der viele Unterstützer für seine Petition habe, ein Recht auf öffentliche Behandlung, wenn nicht schutzwürdige Interessen entgegenstünden.

Abg. Harms macht darauf aufmerksam, nach den Berichten des Petitionsausschusses werde rund ein Viertel der Petitionen im Sinne des Petenten gelöst, und bei einer re-

lativ großen Zahl von Petitionen habe man sich mit Hilfe des Ausschusses einigen können. Diese Möglichkeit entfalle, wenn der Konflikt öffentlich ausgetragen werde. Der Petitionsausschuss sei ein Einigungsinstrument und kein Kampfinstrument.

Der Vorsitzende vertritt die Auffassung, das Problem rühre daher, dass Massenpetitionen und öffentliche Petitionen dem Petitionsverfahren fremd seien, das für individuelle und rein private Sachverhalte angelegt sei. Wenn das Wesen des Petitionsverfahrens nicht grundsätzlich geändert werden sollte, müsse die Individualpetition der Normalfall bleiben.

Abg. Dr. Klug regt hilfsweise an, eine Sonderregelung für öffentliche Petitionen zu erwägen.

Präsident Schlie betont nochmals, Individualpetitionen hätten auch deswegen so großen Erfolg, weil man sich hinter verschlossenen Türen einigen könne. Gesichtswahrung sei ein wesentliches Element. Mit einer öffentlichen Behandlung werde das genaue Gegenteil erreicht, auch wenn sich ein Petent mehr davon verspreche. Von daher solle das Regel-Ausnahme-Verhältnis beibehalten werden.

Abg. Dr. Breyer vertritt die Auffassung, Vertraulichkeit sei nicht erzwingbar. Wenn der Petent auch nach Aufklärung die öffentliche Behandlung wünsche, solle ihm diese gewährt werden. Eine Kompromisslinie sei der Vorschlag des Abg. Dr. Klug, dass öffentliche Petitionen einen Anspruch auf öffentliche Behandlung begründeten.

Abg. Harms weist darauf hin, auch bei öffentlichen Petitionen könne das öffentliche Wohl entgegenstehen. Um die Rechte der Beteiligten zu wahren, sei vom Grundsatz der Nichtöffentlichkeit auszugehen. Die Zustimmung des Petenten und eine vom Ausschuss getroffene Abwägungsentscheidung möge dazu führen, dass die Angelegenheit öffentlich behandelt werde. Im Übrigen solle geprüft werden, ob die Regelung nicht besser in Art. 19 LV aufgehoben sei.

Herr Stadelmann macht deutlich, die öffentliche Petition als Sonderverfahren sei bisher nicht in der Verfassung beschrieben, sondern gehe auf Grundsatzbeschlüsse des Petitionsausschusses und dort beschlossene Verfahrensgrundsätze zurück. Eine etwaige Differenzierung des Petitionscharakters sei im Verfassungswortlaut nicht widerspiegelt.

Der Vorsitzende ergänzt, auch das spreche für eine einheitliche Regelung.

Die Arbeitsgruppe kommt überein, einen Formulierungsvorschlag seitens der Verwaltung zu erbitten.

TOP 4 Verschiedenes

Der Vorsitzende, Abg. Peters, schließt die Sitzung um 13:20 Uhr.

gez. Burkhard Peters
(Vorsitzender)

7. Sitzung der internen Arbeitsgruppe

Sonderausschuss „Verfassungsreform“ am 2. Dezember 2013

Niederschrift

Anwesende Abgeordnete

Birgit Herdejürgen (SPD)

Vorsitzende der Arbeitsgruppe

Klaus Schlie (Landtagspräsident)

Volker Dornquast (CDU)

Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dr. Heiner Garg (FDP)

Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

Lars Harms (SSW)

Ständige wissenschaftliche Beraterinnen und Berater

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Die Liste der weiteren Anwesenden befindet sich in der **Sitzungsakte**.

Die Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Abg. Herdejürgen, eröffnet die Sitzung um 10 Uhr. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

TOP 1 Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz

Die Vorsitzende führt einleitend aus, der Sonderausschuss „Verfassungsreform“ sei vom Landtag durch den Einsetzungsbeschluss ([Drucksache 18/715](#)) auch damit beauftragt worden, auf Verfassungsebene die Voraussetzungen einer Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz zu schaffen. Die Erörterungen in der Arbeitsgruppe müssten unter bestimmten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen geführt werden.

Ausgangspunkt seien die Grundlagen der Justizverwaltung, die in Art. 43 Abs. 2, Abs. 3 LV enthalten seien. Art. 43 Abs. 5 LV verweise auf das Landesrichtergesetz.

Art. 98 Abs. 4 GG enthalte eine bundesrechtliche Vorgabe, wonach über die Anstellung der Richter in den Ländern der Landesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss entscheide.

Art. 26 LV bestimme, dass die Landesregierung im Bereich der vollziehenden Gewalt oberstes Leitungsorgan sei. Daraus folge, dass es nach gegenwärtiger Rechtslage ministerialfreie Räume nur in Selbstverwaltungskörperschaften geben dürfe. Die Justizverwaltung sei aber keine solche Selbstverwaltungskörperschaft und damit kein ministerialfreier Raum. Etwas anderes folge insbesondere nicht aus der richterlichen Unabhängigkeit; denn die Verwaltung der Justiz sei nicht rechtsprechende Gewalt im Sinne der Art. 92 und Art. 97 Abs. 1 GG.

Herr Dr. Schmidt-Elsaesser, Staatssekretär im Ministerium für Justiz, Kultur und Europa, betont, er begrüße es ausdrücklich, dass sich das Parlament dazu bereit erklärt habe, das Thema Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz, worüber politisch schon seit Längerem in den verschiedensten Facetten diskutiert werde, aufzugreifen und zu diskutieren.

Bekanntermaßen baue die Europäische Union einen gewissen Druck dahin gehend auf, dass die Selbstverwaltung der Justiz sowohl in Deutschland als auch in anderen Staaten gestärkt werden müsse. In diesem Zusammenhang werde immer wieder behauptet, andere Staaten seien in dieser Hinsicht schon wesentlich weiter als Deutschland. Bei genauerer Betrachtung könne allerdings festgestellt werden, dass es in den einzelnen europäischen Staaten sehr unterschiedliche Systeme gebe.

Das schleswig-holsteinische Justizministerium habe immer sehr deutlich unterstrichen, dass das Land im Justizbereich seinen eigenen Weg gehen müsse. Im Grunde genommen sei Schleswig-Holstein bereits ein Stück dieses Weges gegangen, weil es heutzutage an einigen Stellen anders mit der Justiz umgehe, als dies in anderen Bundesländern der Fall sei.

Er erinnere nur an die Diskussionen in den Jahren 2008 und 2009, als zu Zeiten der Großen Koalition über das in Rede stehende Thema im Zusammenhang mit dem Projekt „Justiz 2010“ schon einmal sehr intensiv debattiert worden sei. Allerdings sei dieses Projekt, nachdem die Große Koalition dann auseinandergegangen sei und sich eine neue Koalition gebildet habe, zu den Akten gelegt worden.

Nichtsdestotrotz hätten sicherlich alle aus dem damaligen Prozess entsprechende Erfahrungen gezogen. So könne im Nachhinein gesagt werden, dass das Projekt „Justiz 2010“ allein in Bezug auf den Zeitrahmen sehr ambitioniert gewesen sei. Seinerzeit sei die Justiz sicherlich ein Stück weit überfordert worden, weil auch innerhalb der Justiz eine Diskussion hätte geführt werden müssen, wie weit Selbstverwaltung gehen könne, inwieweit sie sinnvoll sei und was dies überhaupt für die Justiz bedeute. Zudem sei die Diskussion damals zu sehr auf die Exekutive bezogen gewesen und weniger im Parlament geführt worden. Daher sei die jetzt wieder beginnende Diskussion sehr wichtig, um ein gegenseitiges Verständnis für eine selbstverwaltete Justiz zu schaffen.

Das Justizministerium sei vor diesem Hintergrund der Auffassung, dass in erster Linie nicht darüber diskutiert werden solle, welche Verwaltungsaufgaben im Einzelnen von der Justiz selbst zu erledigen seien und welche Aufgaben noch vom Justizministerium bzw. von ganz anderer Stelle wahrgenommen werden sollten. Vielmehr müsse zunächst einmal eine Diskussion über das Grundprinzip geführt und in diesem Zusammenhang die Frage aufgeworfen werden, weshalb überhaupt über die Frage der Selbstverwaltung der Justiz diskutiert werde.

„Justiz“ sei ein sehr weiter Begriff, unter den beispielsweise auch der Strafvollzug falle. Die anstehende Diskussion solle aber ausschließlich über die Gerichte und Staatsanwaltschaften geführt werden, die in Deutschland eine der drei Gewalten darstellten. Bekanntermaßen existiere in der Bundesrepublik Deutschland die Gewaltenteilung. Es gebe aber auch eine Gewaltenverschränkung und eine Abhängigkeit der Gewalten voneinander. Insofern sei die Begrifflichkeit „Autonomie der Judikative“ aus seiner Sicht nicht richtig, weil diese nämlich suggeriere, dass sich die Justiz von allen anderen Staatsgewalten und auch von einer demokratischen Legiti-

mation absondern ließe. Dies sei weder zu diskutieren noch an dieser Stelle beabsichtigt.

Entscheidend sei vielmehr das Verhältnis der Exekutive, nämlich der Landesregierung und des Justizministeriums, zur Justiz. Sofern dieses Verhältnis geändert werde, müsse auch über das Verhältnis zwischen der Legislative und der Judikative gesprochen werden. Die Justiz werde sich aber nicht von der Legislative abkoppeln, sondern die Legislative werde gegenüber der Justiz durch deren Stärkung gegenüber der Exekutive einen wesentlich höheren Stellenwert erhalten, als dies momentan noch der Fall sei. Aber dieses neue Verhältnis müsse erst einmal ein Stück weit entwickelt werden.

Das Justizministerium habe hierfür keinen „Masterplan“ und wisse auch noch nicht, in welche Richtung sich die Überlegungen entwickeln würden. In diesem Zusammenhang sei zunächst einmal ein umfassender Diskussionsprozess mit der Justiz, aber auch mit dem Parlament erforderlich.

In Bezug auf die grundsätzliche Frage der Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz werde seitens der Länder immer wieder darauf hingewiesen, dass ein solcher Vorstoß im Grunde genommen nicht notwendig sei, weil der Justizbereich seit 1949 hervorragend arbeite.

Er wolle auch nicht den Eindruck erwecken, hebt der Staatssekretär hervor, dass es derzeit ein akutes Problem mit der Justiz gebe. Nach seiner Ansicht gehe die Landesregierung sehr sensibel mit dem Justizbereich um. Das Kabinett lege bei jeder seiner Entscheidungen, die die Justiz betreffe, beispielsweise die Personalverwaltung oder den IT-Bereich, großen Wert darauf, dass die besondere Rolle der Justiz berücksichtigt werde. Dies sei faktisch ein Entgegenkommen der Exekutive an die Justiz.

Derzeit seien Verantwortung und Aufgaben aus dem Ministerium an die Justiz delegiert, was aber jederzeit wieder rückgängig gemacht werden könnte. So könnte beispielsweise die Aufgabe der Verteilung von Richterstellen bei den einzelnen Land- und Amtsgerichten, worüber derzeit die Gerichte selbstständig entschieden, in Zukunft durchaus wieder unmittelbar vom Ministerium wahrgenommen werden. Für die Justiz gebe es keinerlei Absicherung, dass sich das Justizministerium immer so verhalte, wie es dies zurzeit tue.

Im Rahmen des Projekts „Justiz 2010“ sei seinerzeit über bestimmte Verwaltungsaufgaben und in diesem Zusammenhang auch darüber gesprochen worden, ob es einer neuen obersten Landesbehörde bedürfe. Hierzu sei eine Verfassungsänderung notwendig. Da sich die einzelnen Gewalten miteinander verschränkten, sei die Frage aufgeworfen worden, wo die jeweiligen Schnittstellen lägen. Ebenso hätten Fragen der Haushaltsaufstellung sowie der Personalhoheit eine Rolle gespielt. All dies habe damals in der Politik zu einer Verunsicherung geführt. Aber auch innerhalb der Gerichte und Staatsanwaltschaften habe sich Skepsis breitgemacht, weil Zweifel daran bestanden hätten, ob sie die Verantwortung überhaupt tragen könnten.

Das Justizministerium stehe nun, da die Frage der Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz wieder aufgegriffen worden sei, auf dem Standpunkt, dass zunächst ein breiter Diskussionsprozess der Politik mit der Justiz erforderlich sei.

Das Ministerium habe die Idee entwickelt, einen Landesjustizrat ins Leben zu rufen, der mit Mitgliedern aus dem Justizbereich besetzt sei. Er solle zwar noch keine Verantwortung übertragen bekommen. Ihm werde aber die Möglichkeit gegeben, mit einer Stimme für die Justiz zu sprechen und sich zu Wort zu melden. Auch könne sich das Ministerium vorstellen, dass Vertreter des Landesjustizrates an Ausschusssitzungen teilnähmen, um die Sichtweise der Justiz unmittelbar dem Parlament zu schildern, ohne dass das Ministerium noch zwischengeschaltet sei. Auf diese Weise könnten Legislative und Judikative direkt miteinander diskutieren. Wenn dies gut funktioniere, könnten Überlegungen dahin gehend angestellt werden, dem Landesjustizrat in einem evolutionären Prozess zunehmend Verantwortung und Aufgaben zu übertragen.

Verwunderung rufe in anderen Ländern immer wieder hervor, dass in Schleswig-Holstein ein Richterwahlausschuss, der zu zwei Dritteln aus Abgeordneten bestehe, über die Anstellung von Richterinnen und Richtern entscheide. In Sachsen-Anhalt sei es dagegen völlig undenkbar, dass ein unter anderem mit Parlamentariern besetzter Richterwahlausschuss derartige Personalentscheidungen treffe; das Justizministerium entscheide hier allein.

Die Arbeitsgruppe werde sicherlich interessieren, ob hinsichtlich der Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz zum jetzigen Zeitpunkt eine Änderung der Landesverfassung notwendig sei, meint der Staatssekretär. In Bezug auf den evolutionären Weg, den er soeben geschildert habe, sei dies zurzeit nicht erforderlich. Die Selbstverwaltung der Justiz könne problemlos auf einer anderen Ebene gestärkt werden. So werde er sich dafür einsetzen, einen möglichen künftigen Landesjustizrat mit ei-

nem Landesgesetz zu begleiten, um ihm beispielsweise die Möglichkeit einzuräumen, in Ausschusssitzungen Rede und Antwort zu stehen.

Das Ministerium arbeite derzeit an einem Gesetzentwurf für die IT der Justiz, weil stärker mit Dataport zusammengearbeitet werden solle. Die Abgrenzung zum zentralen IT-Management in der Staatskanzlei müsse ebenfalls durch ein Landesgesetz geregelt werden, um der Justiz entsprechende Sicherheit zu geben. Diese Änderungen könnten unterhalb einer Verfassungsänderung per Landesgesetz in einzelgesetzlichen Regelungen festgeschrieben werden.

Die Vorsitzende habe bereits einleitend darauf hingewiesen, dass es schon einige Anknüpfungspunkte in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein gebe. So gebe es die genannte Regelung in Art. 43 LV bezüglich des Richterwahlausschusses und die Bestimmung, dass die Präsidenten des Oberlandesgerichts und des Obergerichts vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit gewählt werden müssten. Er mache an dieser Stelle darauf aufmerksam, dass diese Regelungen auch bei einer selbst verwalteten Justiz Bestand hätten und an keiner Stelle Bedarf für eine Änderung gesehen werde.

Art. 2 Abs. 3 LV hebe auf die Demokratie und die Funktionentrennung ab. Gemäß Absatz 3 werde die Verwaltung durch die gesetzesmäßig bestellten Organe, die Rechtsprechung durch unabhängige Gerichte ausgeübt. Diese Formulierung in der Landesverfassung sei insofern interessant, als im Grunde genommen immer von der Unabhängigkeit des einzelnen Richters ausgegangen werde. Auch Art. 97 GG setze unabhängige Richter voraus. Die Landesverfassung gehe in Art. 2 Abs. 3 LV aber noch einen Schritt weiter und spreche von der Unabhängigkeit der Gerichte.

Der politische Prozess, der gerade eingeleitet werde, könne vonseiten des Parlaments durch die Aufnahme einer Staatszielbestimmung in einem neuen Art. 43 Abs. 2 LV unterstützt werden. Das Justizministerium habe hierzu einen entsprechenden Formulierungsvorschlag erarbeitet:

„Zur Absicherung der richterlichen Unabhängigkeit und zur Stärkung der rechtsprechenden Gewalt im Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten wirkt das Land im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung auf eine eigenständige und unabhängige Verwaltung der Gerichte und der Staatsanwaltschaften hin.“

Dies bedeute noch keine Übertragung von Verantwortung, sondern eine Zielbestimmung, nämlich dass sich das Land auf den Weg zu einer eigenständigen und unabhängigen Verwaltung der Gerichte und Staatsanwaltschaften machen wolle. Aber auch dies sei schon ein bedeutender Schritt, den andere Länder in dieser Form bisher nicht gegangen seien. Schleswig-Holstein sei in dieser Hinsicht schon weiter als andere Länder. Die Landesregierung habe ein sehr gutes Verhältnis zur Justiz. Wenn man in Deutschland etwas Derartiges auf den Weg bringen wolle, dann bleibe nur festzustellen, dass gerade in Schleswig-Holstein gute Grundlagen hierfür gelegt seien und dass das Land in diesem Bereich „die Nase vorn“ haben könnte.

Abg. Dr. Breyer legt dar, die Ausführungen des Staatssekretärs fänden seine volle Unterstützung. Dieser habe sehr gut dargestellt, dass Deutschland im europäischen Vergleich im Grunde genommen einen Sonderweg beschreite, weil die Justiz noch nicht in dem Sinne institutionell unabhängig sei. Da es auch innerhalb der Justiz in der Tat gewisse Ängste vor Veränderungen gebe, sei der schrittweise Prozess zur Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz, den der Staatssekretär skizziert habe, ein sehr guter Weg.

Auch schließe er, Dr. Breyer, sich dem Vorschlag zur Aufnahme einer Staatszielbestimmung in die Landesverfassung an, wie sie der Staatssekretär vorgetragen habe. Dies müsse allerdings noch innerhalb der Fraktion der PIRATEN diskutiert werden.

In seinem Aufsatz „'Justiz 2010': Leitplanken und Weichenstellungen“, der als Arbeitspapier 047 zur Verfügung gestellt worden sei, wies Herr Dr. Hamdorf darauf hin, dass auf dem Weg zu einer selbstständigen Verwaltung zumindest von Verfassungs wegen die Möglichkeit vorhanden sein müsse, auch im Justizbereich eine eigenständige oberste Landesbehörde einzurichten. Vor diesem Hintergrund stelle sich die Frage, ob es für den weiteren Prozess sinnvoll sei, bereits jetzt die entsprechenden Grundlagen hierfür in der Landesverfassung zu schaffen.

In diesem Zusammenhang dürfe auch das Thema Datenschutzbeauftragter nicht vergessen werden. So bestehe nämlich ein Konflikt zu der europäischen Vorgabe, dass der Datenschutzbeauftragte nicht weisungsabhängig sein dürfe. Dies könne nur eine oberste Landesbehörde gewährleisten.

Abg. Peters legt dar, es sei hinlänglich bekannt, dass die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dem Thema „Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz“ schon immer ein besonderes Augenmerk gewidmet hätten. Der Koalitionsvertrag enthalte eine entsprechende Formulierung, dass Schritte in eine solche Richtung unterstützt

werden sollten. Er sei entschieden der Meinung, dass eine entsprechende Regelung in die Verfassung gehöre. Denn Regelungen hinsichtlich der Gewaltenteilung seien am sinnvollsten in der Verfassung selbst angesiedelt. Von daher könne auch er den Vorschlag des Staatssekretärs zur Aufnahme einer Staatszielbestimmung in die Landesverfassung nur unterstützen.

Abg. Dornquast bringt zum Ausdruck, gemäß dem Formulierungsvorschlag des Justizministeriums solle das Land im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung auf eine eigenständige und unabhängige Verwaltung der Gerichte und der Staatsanwaltschaften *hinwirken*. Seiner Meinung nach sei dies „zu kurz gesprungen“. Nach seinem Dafürhalten müsse bereits im Rahmen der anstehenden Verfassungsreform die Frage geklärt werden, ob eine selbstbestimmte Justiz gewünscht sei oder nicht, und dann in der Landesverfassung die entsprechende Basis geschaffen werden.

Abg. Harms merkt an, im Rahmen der Haushaltsberatungen unterbreiteten der Landesrechnungshof und auch das Landesverfassungsgericht Vorschläge für ihre jeweiligen Haushalte, die vom Landtag im Grunde genommen nicht mehr geändert würden, weil beides kontrollierende Organe seien. Die Ministerien hätten zwar ebenfalls ein entsprechendes Vorschlagsrecht. Allerdings entscheide letztendlich der Landtag im Rahmen seiner Budgethoheit darüber. Diese Vorgehensweise in Bezug auf den Haushalt sei durchaus sinnvoll.

Problematisch sei unter Umständen der Aufbau von Parallelstrukturen. Wenn nur eine Behörde aus dem Personalmanagementverfahren KoPers aussteige und ein eigenes System aufbaue, könne dies zu Problemen führen, was im Hinblick auf die Schaffung von Synergieeffekten für die gesamte Landesverwaltung äußerst bedauerlich sei. Vor diesem Hintergrund stelle sich die Frage, ob es gelingen könne, zwar die gemeinsamen IT-Systeme zu nutzen, aber ansonsten voneinander unabhängig zu sein.

Auch müsse die Frage diskutiert werden, wer dem „neuen Gebilde“ einmal vorstehen solle, ob dies tatsächlich ein Landesjustizrat sein könne, der zu gegebener Zeit noch weiterentwickelt werde.

Herr Dr. Schmidt-Elsaesser erwidert, die entscheidende Frage, ob Justiz, Gerichte und Staatsanwaltschaften sich eines Tages durch eine oberste Landesbehörde verwalten könnten, müsse in der Verfassung oder per Gesetz geregelt werden. Denn das Verhältnis zur Landesregierung und zu den anderen oberen Landesbehörden müsse eindeutig festgelegt werden. Er könne im Moment keine Antwort auf die

Frage geben, ob es vor dem verfassungsrechtlichen Hintergrund möglich sei, aufgrund einer Ermächtigung in der Verfassung einfachgesetzlich eine oberste Landesbehörde einzurichten.

Die künftige Leiterin bzw. der künftige Leiter eines Landesjustizrates müsse, genauso wie die Präsidentin bzw. der Präsident des Landesrechnungshofs sowie die Präsidenten der Obergerichte, vom Parlament gewählt werden. In diesem Zusammenhang müsse auch die demokratische Legitimation vorhanden sein. Wenn der Justizminister in diesem Bereich keine politische Verantwortung mehr habe, dann liege diese sicherlich bei der Leitung des Landesjustizrates. Insofern sei auch die Frage zu diskutieren, dass es durchaus auch zu einer Abwahl kommen könne.

Für Justiz, Gerichte und Staatsanwaltschaften sei es äußerst wichtig, dass die Maßnahmen, die zur Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz initiiert würden, einen breiten Konsens im Parlament fänden und dass dies nicht davon abhängen dürfe, welche Parteien gerade die Regierung stellten.

Der Abg. Harms habe mit der Haushaltsaufstellung einen wichtigen Punkt angesprochen. Beim Landtag und auch beim Landesrechnungshof seien die Haushaltsvolumina, die jedes Jahr bewegt würden, sehr überschaubar. Die Gerichte und Staatsanwaltschaften hingegen schlugen mit mehreren Hundert Millionen Euro zu Buche. Daher könnten die Wünsche, die die Gerichte und Staatsanwaltschaften im Rahmen der Haushaltsberatungen anmeldeten, vom Haushaltsgesetzgeber nicht einfach durchgewunken werden, sondern dies alles müsse in den Gesamthaushalt eingebettet werden. Selbstverständlich müssten entsprechende Deckungsvorschläge unterbreitet werden, wenn die Gerichte und Staatsanwaltschaften mehr Geld forderten.

Das externe Weisungsrecht der Justizverwaltung gegenüber den Staatsanwaltschaften könne durch eine Verfassungsänderung gar nicht geändert werden, weil dies im Gerichtsverfassungsgesetz geregelt sei. Das Justizministerium erteile keine Einzelweisungen, könne dies aber durchaus tun. So könne es jeden politisch interessanten Fall zunächst einmal an sich ziehen, bevor ein Beschluss der Justiz ergehe.

Wenn sich die Verhältnisse irgendwann einmal änderten, könne die Justiz unter Druck geraten. Daher müssten schon jetzt klare Regelungen getroffen werden, damit dies in Zukunft gar nicht erst passieren könne. Derartige Einflüsse könnten nämlich äußerst massiv sein. So könnte die Justizverwaltung allein durch die Zu-

ordnung von Personal auf bestimmte Ebenen einzelne Landgerichte stärken oder schwächen.

Bezug nehmend auf die Ausführungen des Abg. Dornquast, legt der Staatssekretär dar, er rate dazu, zunächst einmal eine Staatszielbestimmung in die Verfassung aufzunehmen. Ansonsten müssten nämlich alle anstehenden Detailfragen, beispielsweise in Bezug auf den Haushalt, möglichst schon jetzt im Einzelnen geklärt werden. Diesbezüglich gebe es aber noch einen großen Diskussionsbedarf.

Die Vorsitzende unterstreicht, in Bezug auf den Haushalt sehe auch sie große Probleme. Denn für den Landtag sei es wohl schwieriger, dem Haushaltsansatz eines Landesjustizrates zu widersprechen als dem Ansatz eines Ministeriums, weil der Rechtfertigungsdruck viel höher sei. Auch sei die Frage aufzuwerfen, wo der Haushaltsgesetzgeber dann die Expertise bezüglich der Berechtigung bestimmter Ansätze einhole, die der Landesjustizrat fordere. Da dies ein schwieriger Themenbereich sei, müsse noch ausführlich darüber diskutiert werden.

Präsident Schlie erinnert daran, der Landtag habe zur Zeit der Großen Koalition im Rahmen des Projekts „Justiz 2010“ schon einmal sehr intensiv über die in Rede stehende Thematik debattiert. Er erinnere sich gut an die damaligen Diskussionen. Seinerzeit sei sogar darüber gesprochen worden, ob der Landtag überhaupt berechtigt sei zu hinterfragen, welchen Personalbedarf die Justiz habe, damit sie ihre Aufgaben im Rahmen einer unabhängigen Rechtsprechung erfüllen könne.

Auch er spreche sich dafür aus, zunächst eine Staatszielbestimmung in die Landesverfassung aufzunehmen. Viele Fragen, die heute angesprochen worden seien, auch unterhalb des Budgetrechts, seien aber noch offen und müssten von daher intensiv ausdiskutiert werden.

Abschließend interessiere ihn zu erfahren, ob es rechtliche Bewertungen oder auch schriftliche Unterlagen hinsichtlich der Beschreibung eines möglichen Spannungsfeldes zwischen den Art. 92 und Art. 97 GG und dem gebe, was der Gesetzgeber in Bezug auf die Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz vorhabe.

Abg. Dr. Breyer äußert, die heutige Debatte zeige, dass die Arbeitsgruppe in gewisser Weise über einen Sprung ins Unbekannte diskutiere. Es sei zu Recht die Frage gestellt worden, inwiefern eine eigenständige Justiz ihrer Verantwortung für das Ganze gerecht werden und ob sie nicht versuchen könne, Einzelinteressen durchzusetzen, die mit dem Gesamtbild nicht mehr in Einklang stünden. Diese Frage sei in

der Tat noch ein Stück weit offen. Auch aus diesem Grund könne zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht über konkrete Verfahren, beispielsweise in Bezug auf den Haushalt, gesprochen werden.

Er könne sich sehr gut vorstellen, dass der Landesjustizrat zunächst einmal „unverbindlich“ tätig werde. So könne er durchaus einen Vorschlag für seinen Haushalt unterbreiten. Dann sei nämlich der Landtag in der Lage festzustellen, ob auch die Justiz gewillt sei, für ihren Bereich einen Konsolidierungsbeitrag zum Landeshaushalt zu leisten. Dem Landesjustizrat solle zumindest die Chance gegeben werden, sich verantwortungsbewusst zu zeigen. Anschließend könne noch immer darüber entschieden werden, inwieweit es sinnvoll sei, ihm schrittweise mehr Verantwortung zu übertragen.

Der Abg. Dornquast habe sich dafür ausgesprochen, schon jetzt ein Stück weit die Marschrichtung in Sachen Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz festzulegen und die Entscheidung über das Ob bereits jetzt zu treffen. Die Frage, ob dieser Weg eingeschlagen werden solle, sei seiner, Dr. Breyers, Ansicht nach schon mit der Aufnahme einer Staatszielbestimmung in die Landesverfassung bejaht. Allerdings werde es wohl nicht gelingen, bereits zum jetzigen Zeitpunkt alle Einzelheiten im Endzustand zu beschreiben.

Er bitte darum, den Aufsatz von Herrn Dr. Hamdorf dahin gehend überprüfen zu lassen, inwieweit dessen verfassungsrechtliche Analyse mit dem Grundgesetz vereinbar sei, ob sie tragfähig sei und ob der Landesverfassungsgeber innerhalb des Rahmens, den das Grundgesetz setze, das Ziel erreichen könne, das in dem Formulierungsvorschlag des Justizministeriums definiert werde.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig stellt klar, nach seiner Sicht der Dinge sei eine oberste Landesbehörde auch ohne jede Empfehlung aus der Verfassung durch Gesetz einzurichten. Art. 45 Abs. 2 LV laute nämlich, dass die Organisation der Verwaltung sowie die Zuständigkeiten und das Verfahren durch Gesetz bestimmt würden. Wenn also eine oberste Landesbehörde eingerichtet werden solle, dann sei dies möglich, ohne die Verfassung ändern zu müssen.

Abg. Dornquast habe durchaus recht. Wer sich nämlich verfassungsrechtlich ein Ziel setze, müsse sich auch darüber im Klaren sein, ob dieses Ziel überhaupt erreichbar sei und später in die Verfassung passe. Er, Prof. Dr. Schmidt-Jortzig, gestehe offen, er habe Zweifel daran, ob dies machbar sei.

Das Justizministerium hebe in seinem Formulierungsvorschlag ausdrücklich auf die „eigenständige und unabhängige Verwaltung“ ab. Nach dem Grundgesetz und der dortigen Funktionentrennung gehe es um die Unabhängigkeit der Funktion „Rechtsprechung“. Das Justizministerium sei augenscheinlich schon weit gekommen, um die Unabhängigkeit der Rechtsprechung zu stärken. Ob aber auch die Unabhängigkeit der Verwaltung machbar sei, entscheide sich an der Frage der demokratischen Legitimation. Bis zu dieser Grenze dürfe alles gemacht werden, ohne dass irgend etwas in der Verfassung zu ändern sei. Jenseits dieser Grenze könne nichts geändert werden, weil dies an den Kernbestand des Art. 79 Abs. 3 GG gehe.

Er habe große Bedenken, ob das, was über das hinausgehe, was das Justizministerium bereits angestrengt habe, ob alles das, wodurch eine wirkliche Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Verwaltung der Gerichte angestrebt werde, vor dem Hintergrund der grundgesetzlich vorgegebenen Grundsätze in der Tat machbar sei. Bevor dies nicht geklärt sei, warne er davor, etwas in die Verfassung aufzunehmen, was möglicherweise nicht umsetzbar sei.

Herr Prof. Dr. Schliesky, Direktor des Landtages, hebt hervor, nach seiner Meinung sei die Zielsetzung durchaus sympathisch und unterstützenswert. Aber auch er habe bei diesem Punkt große Bedenken, das Ganze über den Formulierungsvorschlag des Justizministeriums abzusichern. Denn dies erscheine so, als ob die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Verwaltung der Justiz unter Umständen zum Selbstzweck werde. Dies widerspreche dem Gesamtansatz des Grundgesetzes.

Mit der gleichen Logik müsse im Grunde genommen auch die Landtagsverwaltung explizit mit ihrem Status erwähnt werden, um in die Unabhängigkeit von anderen Formen der Exekutive zu kommen. Dies sei aber aus gutem Grund nicht der Fall, weil nicht die Eigenständigkeit der Landtagsverwaltung als solche Selbstzweck sei. Vielmehr diene sie einem anderen Zweck. Ausschließlich deswegen sei sie Verwaltung einer anderen Staatsgewalt.

Des Weiteren werde es wohl große Probleme hinsichtlich der demokratischen Legitimation geben, weil es eine Rückführbarkeit auf das Volk geben müsse. Es müssten sicherlich Überlegungen dahin gehend angestellt werden, die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Landesjustizrats vom Landtag wählen zu lassen und auch eine entsprechende Abwahlmöglichkeit vorzusehen.

Ebenso müsse über die demokratische Legitimation der anderen Mitglieder des Landesjustizrats nachgedacht werden, vor allem über die Frage, ob sie mit Mehrheit

entschieden oder ob tatsächlich nur die gewählte Präsidentin bzw. der Präsident ein Letztentscheidungsrecht habe. Dies seien entscheidende Fragen, die nach der derzeitigen Lesart demokratischer Legitimation, wie sie das Bundesverfassungsgericht vorgebe, nur einen sehr engen Spielraum ließen. Schleswig-Holstein habe schon des Öfteren schmerzhaft erfahren müssen, wie eng dieser Spielraum sei, weil bei Gesetzesänderungen gegen das Gebot der demokratischen Legitimation verstoßen worden sei. Er erinnere nur an die Änderung des Ausländerwahlrechts, die vom Bundesverfassungsgericht für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt worden sei.

Er rege an, sich hinsichtlich der IT und letztlich der gesamten Infrastruktur vonseiten der Arbeitsgruppe einmal gesondert dieser Thematik zuzuwenden. Schließlich seien Infrastrukturen heutzutage etwas anderes als noch vor einigen Jahren. Sie seien mittlerweile wesentlich wichtiger. Auch die Vernetzung untereinander habe zugenommen. Wenn geäußert werde, eine unabhängige Justiz könne selbst komplett über ihre IT entscheiden, dann gehe dies am Kern des Problems vorbei, weil es in der heutigen Zeit ganz andere Formen der Vernetzung gebe. Er nenne an dieser Stelle nur das elektronische Handelsregister und das elektronische Grundbuch. Dies alles seien vernetzte Infrastrukturen, die nicht ohne Weiteres voneinander getrennt werden könnten.

Die Arbeitsgruppe bzw. der Sonderausschuss müsse unter dem Punkt „Verwaltungskooperation“, der noch auf der Agenda stehe, Überlegungen dahin gehend anstellen, wie eine solche Zusammenarbeit innerhalb des Landes organisiert werden könne. Denn auch dies könne verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen. Wenn eine gewisse Unabhängigkeit mit einer eigenen demokratischen Legitimation erstellt werde, stelle sich die Frage, wie die Infrastrukturen noch gemeinsam legitimiert werden könnten. Aus diesem Grund sei für diese Form der Zusammenarbeit in Art. 91 c GG eine ausdrückliche Bestimmung aufgenommen worden.

Abg. Harms resümiert, nach der heutigen Diskussion habe er den Eindruck, dass die Arbeitsgruppe noch nicht über ausreichend Informationen verfüge, um eine Verfassungsänderung in Bezug auf die Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz auf den Weg zu bringen. Der Staatssekretär habe ohnehin darauf hingewiesen, dass eine Änderung der Verfassung nicht unbedingt notwendig sei und dass Änderungen auch per Landesgesetz festgeschrieben werden könnten, was er, Abg. Harms, sehr begrüße.

Einige heute diskutierte Punkte dürften unter Umständen Schwierigkeiten bereiten. Wenn nämlich der Justizbereich für seinen Haushalt einen Vorschlag unterbreite,

und das Parlament entsprechende Korrekturen daran vornehme, dann sei dies ein typischer Fall von politischer Einflussnahme.

Er sei sich nicht darüber im Klaren, ob es sinnvoll sei, schon jetzt in die Verfassung eine Formulierung zu einem bestimmten Punkt einzuarbeiten, bei dem die Abgeordneten selbst noch gar nicht wüssten, wie sie ihn ausgestalten sollten. Vor diesem Hintergrund sei es angebracht, wenn das Justizministerium zunächst einmal weiterarbeite wie bisher. Der Landtag könne sich sicherlich zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal mit der Materie befassen. Ein geeignetes Gremium für diese Diskussion sei dann wohl der Innen- und Rechtsausschuss.

Abg. Dr. Garg schließt sich den Ausführungen des Abg. Harms an. Er, Dr. Garg, erinnere nur daran, dass der Staatssekretär in seinem Eingangsstatement ausgeführt habe, eine Verfassungsänderung sei im jetzigen Stadium überhaupt nicht notwendig. Es sei zwar begrüßenswert, dass das Justizministerium einen entsprechenden Formulierungsvorschlag in Bezug auf die Aufnahme einer Staatszielbestimmung in die Landesverfassung unterbreitet habe. Aber nach den Ausführungen der Herren Professoren Schmidt-Jortzig und Schliesky sei die Politik wohl gut beraten, diesen oder einen ähnlichen Formulierungsvorschlag derzeit nicht in Erwägung zu ziehen.

Für ihn, Abg. Dr. Garg, seien momentan noch viele Fragen ungeklärt. Zudem bewege sich die Arbeitsgruppe gerade in einem Bereich, in dem sie sich zwar möglicherweise schnell über ein wohlformuliertes Ziel einig sei, aber über den Rest gerade nicht. Vor diesem Hintergrund rate er zum gegenwärtigen Zeitpunkt eher davon ab, in Richtung einer Verfassungsänderung tätig zu werden.

Herr Dr. Schmidt-Elsaeßer, Staatssekretär im Ministerium für Justiz, Kultur und Europa des Landes Schleswig-Holstein, macht darauf aufmerksam, dass das Justizministerium in seinen Formulierungsvorschlag ausdrücklich die Begrifflichkeit „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“ aufgenommen habe. Dies bedeute, alles, was in diesem Zusammenhang problematisch sein könne, müsse bei der Zielbestimmung der eigenständigen und unabhängigen Verwaltung der Gerichte und Staatsanwaltschaften mitberücksichtigt werden. So seien beispielsweise bundesgesetzliche Regelungen zu berücksichtigen, die der Landesgesetzgeber mit der Landesverfassung überhaupt nicht aushebeln könne. Das externe Weisungsrecht, das im GVG abschließend geregelt sei, könne durch eine Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein nicht aufgehoben werden.

Bezug nehmend auf die Frage von Präsident Schlie, führt der Staatssekretär aus, selbstverständlich gelte die Unabhängigkeit der einzelnen Richterin bzw. des einzelnen Richters. Diese Regelung stehe zu dem, was in Bezug auf die Verwaltung geändert werden solle, nicht in Konkurrenz. Ein gewisses Spannungsverhältnis werde es immer geben. Dies bestehe auch schon heute, unabhängig davon, ob die Justiz selbst, ein Landesjustizrat oder eine Verwaltung eine Entscheidung treffe. Daran werde sich auch in Zukunft nichts ändern. Wenn also die Verwaltung von der Exekutive auf die Judikative verlagert würde, dürfte dies vor diesem Hintergrund unproblematisch sein.

Als sich die Landesregierung zu Beginn der Legislaturperiode wieder des Themas Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz angenommen habe, habe die Frage einer Verfassungsreform überhaupt nicht im Mittelpunkt der Diskussion gestanden. Über die Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz werde nun im Parlament diskutiert. Wenn das Parlament schlussendlich zu dem Ergebnis komme, die Verfassung solle in diesem Zusammenhang nicht geändert werden, dann dürfe dies nicht als politisches Signal verstanden werden, die Politik wolle gar nicht in Richtung einer selbstverwalteten Justiz weiterdenken.

Wenn sich der Landtag gegen eine Verfassungsänderung entscheide, sich aber offen gegenüber einfachgesetzlichen Regelungen zeige, dann wäre dies eine wichtige Botschaft für den Justizbereich und nach seiner Ansicht ein guter Kompromiss, schließt der Staatssekretär.

Die Vorsitzende ruft in Erinnerung, der Sonderausschuss „Verfassungsreform“ habe sich auch schon an anderer Stelle dafür ausgesprochen, bei Gesetzesänderungen einfachgesetzlichen Regelungen den Vorzug zu geben, anstatt die Landesverfassung entsprechend zu ändern.

Sie schlage vor, das Thema an dieser Stelle nicht zu den Akten zu legen. Vielmehr erbitte sie Informationen darüber, welche bundesrechtlichen Spielräume überhaupt vorhanden seien. Auch müsse die Frage geklärt werden, an welchen Stellen einfachgesetzliche Änderungen vorgenommen werden könnten. Zudem erinnere sie daran, dass Präsident Schlie noch die Frage aufgeworfen habe, ob es seitens des Justizministeriums schriftliche Unterlagen gebe, die der Arbeitsgruppe beziehungsweise dem Sonderausschuss zur Verfügung gestellt werden könnten.

Herr Dr. Schmidt-Elsaesser antwortet, so dezidiert habe das Justizministerium nichts ausgearbeitet. Es sei allerdings eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen worden, die

zurzeit das Fundament bestimme, auf dem der Reformprozess beschriftet werden solle. Bis zum 20. Januar 2014 werde die Arbeitsgruppe ein Papier erarbeitet haben, das auch dem Parlament zur Verfügung gestellt werden könne. Dies sei aber noch kein Endpapier, sondern im Grunde genommen ein „erster Aufschlag“ und müsse noch intensiv innerhalb der Justiz diskutiert werden.

Die Vorsitzende merkt an, dies passe hinsichtlich des Zeitablaufs sehr gut, weil die Stellungnahme der Neuen Richtervereinigung ohnehin noch ausstehe. So könnten beide Papiere in der nächsten Arbeitsgruppensitzung am 27. Januar 2014 aufgerufen werden.

Abg. Dr. Breyer bittet darum, im Zusammenhang mit der juristischen Prüfung auch noch auf die Frage einzugehen, welchen Rahmen die Landesverfassung im Hinblick auf die zukünftige mögliche Einrichtung einer obersten Landesbehörde setze. Schließlich sei sich die Arbeitsgruppe heute letztendlich nicht darüber einig gewesen, ob es möglich sei, eine solche Landesbehörde durch einfaches Gesetz zu errichten. Auch gebe es eine Diskrepanz zwischen dem Aufsatz von Herrn Dr. Hamdorf und der Stellungnahme, die heute abgegeben worden sei.

Die Vorsitzende regt an, die von Abg. Dr. Breyer beschriebene Diskrepanz innerhalb des von ihr vorgeschlagenen Verfahrens zu klären.

Die Arbeitsgruppe ist mit der vorgenannten Vorgehensweise einverstanden.

TOP 2 Bedingungen der Veräußerung von Landesvermögen und Landeseinrichtungen

Die Vorsitzende führt aus, ein bisher nicht behandeltes Thema aus dem Einsetzungsbeschluss, das die SPD-Fraktion auf die Tagesordnung gebracht habe, sei die Frage einer verfassungsrechtlichen Regelung der Bedingungen einer Veräußerung von Landesvermögen und Landeseinrichtungen. Die SPD-Fraktion sei mittlerweile zu dem Ergebnis gekommen, dass dieses Thema nicht weiterverfolgt werden solle.

Die Arbeitsgruppe nimmt dies zur Kenntnis.

TOP 3 Stärkung unmittelbarer demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten

Hierzu liegen die Arbeitspapiere 025, 026 und 038 bis 044 vor.

Die Vorsitzende erinnert daran, dieses Themenfeld sei bereits Gegenstand der Arbeitsgruppensitzung am 11. November 2013 gewesen. Seinerzeit sei verabredet worden, die Teilbereiche „Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums“ und „Senkung der Hürden für die Volksgesetzgebung“ inhaltlich zu vertiefen.

Abg. Harms stellt den Vorschlag der Abgeordneten des SSW zur Neuordnung des Verfahrens zur Änderung der Landesverfassung (Arbeitspapier 044) vor.

Die Vorsitzende weist auf die Nr. 3 des Gesetzentwurfs der Fraktion der PIRATEN, [Drucksache 18/196](#), bezüglich der Änderung des Art. 40 Abs. 2 LV hin.

Abg. Dr. Breyer bedankt sich zunächst bei der Landtagsverwaltung für die Zurverfügungstellung der Arbeitspapiere 040 bis 043. Darin seien, so der Abgeordnete, unter anderem die einzelnen landesverfassungsrechtlichen Regelungen sehr gut dargestellt worden. In einzelnen Ländern seien zum Teil sehr interessante Konstruktionen hinsichtlich dessen zu finden, was der Landtag dem Volk zur Entscheidung vorlegen könne. Dies alles gehe aus seiner Sicht in die richtige Richtung. Der Vorschlag des SSW sei allerdings sehr problematisch, weil dadurch faktisch ein Tauschhandel angeboten werde. Einerseits sollten zwar Verfassungsänderungen künftig der Bestätigung durch das Volk bedürfen. Andererseits werde aber dem Volk die Möglichkeit genommen, als Souverän selbst Verfassungsänderungen notfalls auch gegen den Willen des Landtags zu verabschieden. Dieser Vorschlag müsse innerhalb der Piratenfraktion noch eingehend beraten werden.

Die Fraktion der PIRATEN schlage vor, dass Verfassungsänderungen künftig der Bestätigung durch eine Volksabstimmung bedürften. Dies entspreche dem bayerischen und auch dem hessischen Modell.

Abg. Harms betont, hinter dem Vorschlag des SSW stehe der Gedanke, wie es gelingen könne, plebiszitäre Elemente noch besser und volksnäher in die Verfassung zu schreiben. Der Vorschlag sei als Kompromiss dahin gehend gedacht, dem Volk mehr Möglichkeiten einzuräumen, an der Verfassung mitzuwirken, ohne jedoch das Gewicht des Landtags zu schwächen. Nach den Vorstellungen des SSW solle künftig jede Verfassungsänderung immer der Zustimmung der einfachen Mehrheit des

Volkes bedürfen. Dies sei ein Mehr für das Volk, weil bislang eine Zweidrittelmehrheit für entsprechende Änderungen vorgesehen sei.

Die Vorsitzende regt an, in den einzelnen Fraktionen über den Vorschlag des SSW zu beraten.

Abg. Dr. Breyer bittet darum, den Vorschlag des SSW mit den Sachverständigen rückzukoppeln, und zwar auch mit denjenigen, die sich bereits im Rahmen einer Stellungnahme zu dieser Thematik geäußert hätten.

Die Vorsitzende erinnert daran, die Arbeitsgruppe habe sich bereits in der letzten Sitzung mit dem Themenfeld „Senkung der Hürden für die Volksgesetzgebung“ befasst. Sie müsse allerdings zugestehen, dass sie für ihre Fraktion noch nicht abschließend sprechfähig sei.

Abg. Dr. Breyer wendet sich sodann dem Komplex „Finanzvorbehalt“ zu. Er legt dar, diese Thematik sei aus seiner Sicht wichtiger als die Frage, ob Verfassungsänderungen der Bestätigung durch das Volk bedürften oder nicht. Das Problem liege nämlich darin, dass Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksentscheide bei allen Vorhaben mit finanziellen Auswirkungen ausgenommen seien.

Die Landtagsverwaltung habe das Arbeitspapier 043 erarbeitet, in dem die verschiedenen Modelle und Regelungsmöglichkeiten in den einzelnen Landesverfassungen aufgeführt worden seien. Auch sei darin erläutert worden, dass es durchaus sinnvoll sein könne, wenn in dem in Art. 41 Abs. 2 der Landesverfassung enthaltenen Haushaltsvorbehalt das Wort „Haushalt“ durch das Wort „Haushaltsgesetz“ ersetzt werde. Dieser Vorgehensweise könne er sich durchaus anschließen, auch wenn die Fraktion der PIRATEN den Haushaltsvorbehalt gern komplett streichen würde. Durch diese Formulierung werde der Haushaltsvorbehalt zumindest insofern präzisiert, als er sich ausschließlich auf Haushaltsgesetze beziehe und dass nicht alle Regelungen mit finanziellen Auswirkungen von Volksinitiativen ausgenommen seien.

Es sei richtig, meint Abg. Dr. Garg, dass in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein explizit der Haushalt des Landes genannt sei, über den Initiativen unzulässig seien. Die Formulierungen in den Landesverfassungen anderer Bundesländer, in denen auf die jeweiligen Haushaltsgesetze verwiesen werde, seien aber sehr viel weiter gefasst, indem beispielsweise auch Abgabengesetze und Besoldungsregelungen mit einbezogen würden. Insofern sehe er durch diese Landesverfassungen nicht

den Weg eröffnet, Initiativen über Regelungen mit finanziellen Auswirkungen zuzulassen.

Er warne davor, in Schleswig-Holstein in Zukunft etwas Derartiges in der Landesverfassung festzuschreiben. Er wolle an dieser Stelle zwar nicht von einer Schwächung der repräsentativen Demokratie sprechen. Aber nach seinem Dafürhalten sei es eine der Kernaufgaben des Parlaments, begründeten und sicherlich auch gut gemeinten Wünschen im Zweifel etwas entgegenzusetzen. Er sei an dieser Stelle nicht zu einer Lockerung bereit, weil er sie für kontraproduktiv halte.

Herr Stadelmann, Staatskanzlei, verweist darauf, die Änderung in Art. 109 Abs. 3 GG und die damit einhergehende Änderung der Landesverfassung in Art. 53 - Stichwort „Schuldenbremse“ - könnten eine zusätzliche Verschärfung im Verfassungsrecht bewirkt haben, was den verfassungsändernden Spielraum für die Herausnahme des Finanzvorbehalts im Rahmen der Volksabstimmung betreffe. Dadurch dass neben dem parlamentarischen Entscheider ein zusätzlicher Entscheider über finanzwirksame Abstimmungen zugelassen werden solle, werde die Einhaltung der Vorgaben erschwert. Zumindest würden die Variablen unberechenbar. Dies sei bei verfassungsändernden Erwägungen zu berücksichtigen.

Die Vorsitzende, Präsident Schlie und Abg. Harms schließen sich diesen Ausführungen an.

Abg. Dr. Breyer macht deutlich, die Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung spreche aus seiner Sicht gerade dafür, Volksentscheide über hauswirtschaftswirksame Gesetze bedenkenlos zuzulassen, weil sie sich immer an der Schuldenbremse messen lassen müssten, die in der Landesverfassung verankert sei. Volksinitiativen, die damit nicht vereinbar seien, seien ohnehin von vornherein unzulässig, weil sie verfassungsgemäß sein müssten und auch daraufhin überprüft würden.

Zum weiteren Verfahren schlage er vor, diesen Punkt, der bereits im Rahmen der schriftlichen Anhörung von zwei Sachverständigen behandelt worden sei, vor dem Hintergrund der jetzt vorliegenden Unterlagen noch mündlich mit ihnen zu erörtern.

Die Vorsitzende lehnt diesen Vorschlag ab. Sie betont, zum einen seien alle Argumente hinsichtlich des Finanzvorbehalts ausgetauscht worden. Zum anderen habe die Diskussion gezeigt, dass sich kein anderes Mitglied der Arbeitsgruppe für eine

Änderung des Art. 41 Abs. 2 der Landesverfassung ausspreche. Insofern sei eine Anhörung nicht zielführend.

Die Arbeitsgruppe kommt mehrheitlich überein, in Sachen Finanzvorbehalt keine Änderungen in der Landesverfassung vorzunehmen.

TOP 4 Verschiedenes

Die Vorsitzende schlägt vor, die Ausschusssitzung am 9. Dezember 2013 ausfallen zu lassen, weil sie zum einen in der Plenarwoche liege. Zum anderen müssten im Licht der vergangenen Sitzungen noch einige Themen fachlich aufbereitet werden. - Die Arbeitsgruppe ist damit einverstanden.

Hinsichtlich der Terminfindung für die Klausurtagung bestehe noch Abstimmungsbedarf, weil noch eine Reihe von Stellungnahmen ausstehe, die im Januar ausgewertet werden sollten.

Die Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Abg. Herdejürgen, schließt die Sitzung um 11:49 Uhr.

gez. Birgit Herdejürgen

8. Sitzung der internen Arbeitsgruppe

Sonderausschuss „Verfassungsreform“ am 27. Januar 2014

Niederschrift

Anwesende Abgeordnete

Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

Vorsitzender der Arbeitsgruppe

Klaus Schlie (Landtagspräsident)

Peter Lehnert (CDU)

Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dr. Ekkehard Klug (FDP)

Lars Harms (SSW)

Ständige wissenschaftliche Beraterinnen und Berater

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Die Liste der weiteren Anwesenden befindet sich in der **Sitzungsakte**.

Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Abg. Dr. Breyer, eröffnet die Sitzung um 10:05 Uhr. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

TOP 1 Stärkung unmittelbarer demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten

a) Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums

Der Vorsitzende führt aus, der Sonderausschuss „Verfassungsreform“ habe den zu diesem Themengebiet vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN, [Drucksache 18/196](#), sowie den Vorschlag der Abgeordneten des SSW, [Umdruck 18/2211](#), in seiner 7. Sitzung am 13. Januar 2014 intensiv beraten. Er habe den Eindruck gewonnen, so der Vorsitzende weiter, dass weder der Gesetzentwurf der PIRATEN noch der Vorschlag des SSW eine Mehrheit finde. Vor diesem Hintergrund schlage er vor, den Punkt „Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums“ nicht weiterzuverfolgen.

Der Verein „Mehr Demokratie e. V.“ und auch Herr Prof. Dr. Bull hätten auf die Möglichkeit eines fakultativen Verfassungsreferendums hingewiesen. Es stelle sich die Frage, ob die Arbeitsgruppe diesem Instrument nähertreten solle. Er würde dies begrüßen und biete an, einen entsprechenden Formulierungsvorschlag zu erarbeiten, wenn prinzipiell Offenheit für ein fakultatives Verfassungsreferendum bestehe.

Abg. Harms legt dar, da offensichtlich sowohl der Gesetzentwurf der Piratenfraktion als auch der Vorschlag des SSW keine Mehrheit finden werde, könne auf weitere Debatten darüber verzichtet werden.

Das vorgeschlagene fakultative Verfassungsreferendum solle Beschlüsse des Landtags einseitig korrigieren. Als Vertreter der parlamentarischen und repräsentativen Demokratie bringe er zum Ausdruck, dass er genau dies nicht wolle. Der Vorschlag des SSW beinhalte gerade die Gleichwertigkeit von Volk und Volksvertretung. Aus diesem Grund spreche er sich dagegen aus, eine Regelung für ein fakultatives Referendum in die Landesverfassung aufzunehmen.

Der Vorsitzende resümiert, der Themenkomplex „Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums“ könne als abgeschlossen betrachtet werden, weil kein Vorschlag eine Mehrheit finde.

b) Ermöglichung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses

Der Vorsitzende erinnert daran, die Arbeitsgruppe habe sich darauf verständigt, nach bestimmten Vorgaben einen Vorschlag zu dem in Rede stehenden Thema ausarbeiten zu lassen. Mittlerweile liege ein Formulierungsvorschlag der Landtagsverwaltung zu Art. 19 LV im [Umdruck 18/2304](#) vor, der die Expertisen des Wissenschaftlichen Dienstes und der Geschäftsführung des Petitionsausschusses abdecke. Zudem habe die CDU-Fraktion einen Vorschlag - Arbeitspapier 062 - unterbreitet, der sich an der Regelung in Bremen orientiere.

Er komme zu dem Ergebnis, betont Abg. Peters, dass der Vorschlag der Landtagsverwaltung unterstützenswert sei und dass er das Ergebnis der Diskussion sehr genau widerspiegele, die die Arbeitsgruppe schon einmal über die Ermöglichung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses geführt habe. Offen sei noch die Frage, mit welchem Quorum der Petitionsausschuss entscheide, eine Petition öffentlich zu behandeln, nämlich mit der Mehrheit seiner Mitglieder oder mit einfacher Mehrheit. Da nach seinen Erfahrungen die meisten Fälle im Petitionsausschuss ohnehin gemeinschaftlich entschieden würden, reiche seines Erachtens die einfache Mehrheit aus.

Der Vorsitzende schließt sich dieser Auffassung an. Er hebt hervor, er unterstütze zusätzlich den Vorschlag der CDU-Fraktion hinsichtlich einer eigenen Regelung für öffentliche Petitionen, nämlich dass sie in der Regel öffentlich beraten würden und dass Anhörungen in diesen Angelegenheiten regelmäßig in öffentlicher Sitzung erfolgten. Sicherlich lasse sich trefflich darüber streiten, ob diese Regelung in der Verfassung oder in der Geschäftsordnung niederzulegen sei. Aber dass für öffentliche Petitionen überhaupt das Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt werde, zumindest wenn der Petent einverstanden sei, sei sehr überlegenswert.

Abg. Harms führt aus, nach seinem Dafürhalten sei es sinnvoll, bei Beratungen über Petitionen den Grundsatz der Nichtöffentlichkeit beizubehalten, weil durchaus Rechte Einzelner eingeschränkt sein könnten. Wenn die Beratungen grundsätzlich in nicht öffentlicher Sitzung stattfänden, seien die Rechte der Petenten geschützt. Es müsse faktisch erst ein höheres Recht nachgewiesen werden, um die Rechte des Einzelnen einzuschränken. Wenn die Petitionen hingegen immer in öffentlicher Sitzung beraten würden, müsse der Einzelne nachweisen, dass er besonders betroffen sei, was vermutlich größere Schwierigkeiten bereite. Aus diesem Grund plädiere er dafür, den Formulierungsvorschlag der Landtagsverwaltung komplett zu überneh-

men, also zunächst immer vom Grundsatz der Nichtöffentlichkeit der Sitzungen auszugehen und bei Vorhandensein bestimmter Kriterien im Einzelfall mit der Mehrheit der Mitglieder zu entscheiden, eine Petition öffentlich zu behandeln.

Herr Dr. Knothe, Staatskanzlei, unterstreicht, für ihn sei grundsätzlich die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen des Petitionsausschusses der richtige Weg. Der Petitionsausschuss könne aber durchaus beschließen, eine Petition öffentlich zu behandeln. Der Vertreter der Staatskanzlei erkundigt sich danach, ob die Vorschläge mit dem Datenschutzbeauftragten abgesprochen worden seien und ob dieser noch Bedenken oder Anregungen habe, weil diese Thematik unmittelbar seinen Zuständigkeitsbereich betreffe.

Herr Dr. Schürmann, Wissenschaftlicher Dienst, entgegnet, dies sei nicht der Zuständigkeitsbereich des Datenschutzbeauftragten, sondern des Datenschutzgremiums des Landtages, weil es hierbei um parlamentarische Angelegenheiten gehe. Insoweit entscheide der Landtag im Rahmen seines eigenen Überprüfungssystems.

Herr Dr. Knothe erwidert, es sei zwar richtig, dass der Datenschutzbeauftragte formal nicht zuständig sei. Aber aufgrund seiner besonderen Stellung in Schleswig-Holstein und auch vor dem Hintergrund seines Auftrags für die Bürgerinnen und Bürger des Landes sei es durchaus angezeigt, mit ihm Rücksprache zu halten.

Präsident Schlie schließt sich den Ausführungen von Herrn Dr. Schürmann an und betont, an dieser Stelle sei der Datenschutzbeauftragte in der Tat nicht zuständig. Die CDU-Fraktion spreche sich für den Formulierungsvorschlag der Landtagsverwaltung mit dem Zusatz „mit der Mehrheit seiner Mitglieder“ aus.

Der Vorsitzende hält fest, es gebe positive Voten zu dem Vorschlag der Landtagsverwaltung, wobei sich CDU und SSW für die Regelung mit dem Zusatz „mit der Mehrheit seiner Mitglieder“ und Grüne und PIRATEN dagegen aussprechen. Er schlage vor, in der Klausurtagung zu einem endgültigen Ergebnis zu kommen.

Vom Vorsitzenden nach seinem Votum befragt, spricht sich für die FDP-Fraktion auch Abg. Dr. Klug für den Formulierungsvorschlag der Landtagsverwaltung mit dem Zusatz „mit der Mehrheit seiner Mitglieder“ aus.

Nach kurzer Diskussion kommt die Arbeitsgruppe überein, den Formulierungsvorschlag der Landtagsverwaltung dem Petitionsausschuss zur Kenntnis zu geben.

TOP 2 Stärkung des Parlaments im Europäischen Mehrebenensystem

a) Ermöglichung plenareretzender Beschlüsse des Europaausschusses

Der Vorsitzende berichtet, die Arbeitsgruppe habe in ihrer Sitzung am 28. Oktober 2013 den Wissenschaftlichen Dienst beauftragt, einen Formulierungsvorschlag zu erarbeiten, der das Subsidiaritätsfrühwarnsystem betreffe. Darüber hinaus sei um Prüfung gebeten worden, ob bisherige plenareretzende Beschlüsse ebenfalls verfassungsrechtlich abgesichert werden müssten und welche unterschiedlichen Varianten zu einem Rückholrecht des Plenums möglich seien.

Der Wissenschaftliche Dienst komme in seiner Stellungnahme vom 23. Januar 2014 - Arbeitspapier 061 - zu dem Ergebnis, dass die bisherige Praxis keiner verfassungsrechtlichen Änderung oder Verankerung bedürfe. Bezüglich der plenareretzenden Beschlüsse im Rahmen des Subsidiaritätsfrühwarnsystems habe der Wissenschaftliche Dienst einen Vorschlag unterbreitet, der Regelungen in der Landesverfassung beziehungsweise in der Geschäftsordnung vorsehe.

Herr Prof. Dr. Bull, Berater der Landesregierung, legt dar, die Angelegenheiten der Europäischen Union seien seiner Ansicht nach in Zukunft verstärkt auch in den Fachausschüssen zu beraten. Ebenso wie andere Landtage habe auch der schleswig-holsteinische Landtag gleichwohl einen Europaausschuss. Da er, Prof. Dr. Bull, an das immer engere Zusammenwachsen der europäischen Nationen glaube und dies für richtig erachte, stehe er auf dem Standpunkt, dass Europaausschüsse in Zukunft im Grunde genommen überflüssig werden müssten, damit sich die Fachausschüsse mit den jeweiligen Fachfragen befassen. Wenn es eine plenareretzende Wirkung von Beschlüssen ausschließlich des Europaausschusses gebe, könnte in der Zukunft die Situation eintreten, dass er zum „Oberausschuss“ für sämtliche landespolitisch interessanten Fragen werde.

Abg. Lehnert macht deutlich, der Europaausschuss sei der einzige Ausschuss, der sich intensiv mit den Fragen in Angelegenheiten der Europäischen Union befasse. Er greife die Thematik immer wieder auf in der Hoffnung, den einen oder anderen Fachausschuss dazu zu bewegen, sich ebenfalls mit dieser Materie zu befassen. Bedauerlicherweise sei dies in den vergangenen zwei Jahren nur wenige Male gelungen. In der Praxis würden die entsprechenden Themen letztlich doch im Europaausschuss behandelt, weil er über die Kompetenz und das Fachwissen verfüge.

Im Kern gehe es wohl um die Frage der Einhaltung von Fristen im Zusammenhang mit der Subsidiaritätskontrolle. So könne es durchaus einmal vorkommen, dass eine Stellungnahme zu einem Fall, der für das Land Schleswig-Holstein von Bedeutung sei, nicht rechtzeitig abgegeben werden könne, weil sich das Parlament beispielsweise in der Sommerpause befinde. Dieses Problem könne sicherlich gelöst werden, weil sich der Europaausschuss intensiv mit den entsprechenden Fragen befasse.

Bezug nehmend auf die Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Bull, weist Abg. Dr. Klug darauf hin, dass es an dieser Stelle ausschließlich um die Frage der Subsidiaritätskontrolle und nicht um die inhaltliche Behandlung der jeweiligen Themen gehe. Aufgrund seiner praktischen Erfahrungen könne er mitteilen, dass die Ausschüsse die Vorgänge in der Europäischen Union schlicht und einfach nicht nachvollziehen könnten. Im Grunde genommen sei einzig und allein der Europaausschuss, der über den Bundesrat fortlaufend Informationen über geplante Gesetzesvorhaben aus Brüssel erhalte, in der Lage, das Recht wahrzunehmen, das nach dem Lissabonner Vertrag für die Parlamente in der Bundesrepublik Deutschland deutlich erweitert worden sei.

Ende des vergangenen Jahres sei er auf der 6. Subsidiaritätskonferenz in Berlin gewesen, die der Bundesrat und der Ausschuss der Regionen gemeinsam organisiert hätten. Die Konferenz habe unter der Überschrift „Subsidiaritätskontrolle nach Lissabon: Erfahrungen und Perspektiven“ gestanden. Von dort könne er berichten, dass die Landtage überwiegend die gleiche Erfahrung machten, nämlich dass die Achtwochenfrist, die für die Wahrnehmung der Subsidiaritätskontrolle zur Verfügung stehe, dermaßen kurz sei, dass selbst ein Ausschuss, der sich speziell mit dem Thema Subsidiaritätskontrolle befasse, Schwierigkeiten mit der konkreten Umsetzung habe. Die Landtage in Sachsen-Anhalt und Thüringen beispielsweise seien durch ihre Geschäftsordnungen in die Lage versetzt worden, im Zweifelsfall plenar ersetzende Beschlüsse zu fassen.

Abg. Harms führt aus, nach seinem Verständnis verfügten Ausschüsse, die im Auftrag des Landtages tätig seien, über entsprechende Kompetenzen. Dies sei auch im Parlamentsinformationsgesetz geregelt. So könnten die zuständigen Ausschüsse sowohl in Bundesratsangelegenheiten als auch in Angelegenheiten der Europäischen Union Beschlüsse fassen. Da im Grunde genommen alles bereits auf untergesetzlicher Ebene geregelt sei, erschließe sich ihm eine Verfassungsrelevanz in diesem Bereich nicht. Wenn kein Bedarf für eine Änderung der Verfassung bestehe, erübrige sich an dieser Stelle eine weitere Diskussion über diesen Punkt. Der Vorsitzende schließt sich dieser Auffassung an.

Abg. Peters betont, er vertrete eine andere Meinung. Nach Art. 17 Abs. 1 LV müssten Ausschüsse die Verhandlungen und Beschlüsse des Landtages vorbereiten. Für den Europaausschuss werde im Grunde genommen eine Ausnahme hiervon geschaffen. Der Wissenschaftliche Dienst habe in dem Arbeitspapier 061 darauf hingewiesen, dass die Aufnahme einer Regelung zu plenareretzenden Beschlüssen des für Europaangelegenheiten zuständigen Ausschusses in die Landesverfassung Rechtssicherheit herstellen solle. Er, Abg. Peters, spreche sich dafür aus, dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis in der Landesverfassung zu benennen und den Formulierungsvorschlag des Wissenschaftlichen Dienstes zu Art. 17 ohne Klammerzusätze zu übernehmen.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig berichtet, vor einigen Jahren sei mit großem Aplomb Art. 45 GG eingeführt worden. Dadurch sei dem Bundestag die Möglichkeit eingeräumt worden, den Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union zu ermächtigen, die Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen. Von dieser Möglichkeit sei bis zur letzten Legislaturperiode kein einziges Mal Gebrauch gemacht worden. Auf der einen Seite sei es gut, dass diese Regelung in die Verfassung aufgenommen worden sei, weil sie dann nicht erst geändert werden müsse, wenn entsprechender Bedarf bestehe. Auf der anderen Seite sei festzustellen, dass es im Bundestag offenbar überhaupt keinen Bedarf gebe, diese Regelung in Anspruch zu nehmen. Dies müsse zu denken geben.

Herr Stadelmann, Staatskanzlei, macht darauf aufmerksam, dass nach seinem Verständnis in dem Formulierungsvorschlag des Wissenschaftlichen Dienstes zu Art. 17 LV eine unabwendbare verfassungsrechtliche Konzentration auf den zuständigen Europaausschuss stattfinde. Eine weitere Anregung sei gewesen, zwar eine verfassungsrechtliche Ermächtigung für das Prinzip zu verankern, aber keine bindenden Organisationsvorgaben zu machen.

Präsident Schlie verweist darauf, der Wissenschaftliche Dienst habe in seiner Stellungnahme ausgeführt, die rechtlichen Wirkungen eines plenareretzenden Beschlusses des Europaausschusses ergäben sich aus dem Parlamentsinformationsgesetz, das zu diesem Zweck nicht geändert werden müsse. Wenn der Ausschuss anstelle des Plenums entscheide, habe dies die rechtliche Qualität eines Landtagsbeschlusses. Dies bedeute für die über den Bundesrat erfolgende Subsidiaritätskontrolle, dass eine plenareretzende Stellungnahme des Ausschusses gemäß § 7 Abs. 3 PIG seitens der Landesregierung bei ihrer Entscheidung über ihr Abstimmungsverhalten zu berücksichtigen sei. Da sich rechtlich und auch substantiell nichts ändere,

bedürfe es nach seiner, Präsident Schlies, Auffassung keiner Änderung der Verfassung.

Der Wissenschaftliche Dienst komme in dem Arbeitspapier 061 zu dem Ergebnis, die vom Ausschuss aufgeworfene Frage, ob bislang praktizierte plenareretzende Beschlussfassungen bei Einführung einer ausdrücklichen Verfassungsregelung für den Europaausschuss im Verfassungstext abgesichert werden müssten, sei zu verneinen. In der Begründung eines verfassungsändernden Gesetzes sollte dies gegebenenfalls entsprechend klargestellt werden. Er, Präsident Schlie, könne dies nur unterstützen, weil dadurch verdeutlicht worden sei, dass sich der Sonderausschuss mit dieser Frage befasst habe und zu dieser rechtlichen Einschätzung gekommen sei.

Abg. Dr. Klug unterstreicht, er erachte eine Klarstellung in der Landesverfassung für sinnvoll. Seiner Ansicht nach könne durchaus eine Eingrenzung auf Fragen zur Subsidiaritätskontrolle erfolgen, weil dadurch eine deutliche Zuordnung der Entscheidungsabläufe gegeben sei.

Abg. Harms gibt zu bedenken, sobald einem Ausschuss per Verfassung eine bestimmte Aufgabe zugewiesen werde, sei ausschließlich dieser Ausschuss zuständig und es gebe keinerlei Flexibilität mehr. Wenn seitens des Europaausschusses der Wunsch bestehe, bei Subsidiaritätsfragen in Zukunft nicht mehr allein zuständig zu sein, dann müsse darüber diskutiert werden. Aber vor dem Hintergrund der Flexibilität sei es wohl sinnvoller, an der bisherigen einzelgesetzlichen Regelung festzuhalten.

Der Vorsitzende hält abschließend fest, zwei Mitglieder der Arbeitsgruppe erachteten es aus Darstellungsgründen für sinnvoll, eine Regelung hinsichtlich der Ermöglichung plenareretzender Beschlüsse des Europaausschusses verfassungsrechtlich zu verankern, wohingegen für drei Mitglieder diese Notwendigkeit nicht in Betracht komme. Vor dem Hintergrund des Stimmungsbildes schlage er vor, auch diesen Punkt nicht weiterzuverfolgen.

Die Arbeitsgruppe kommt mehrheitlich überein, dass in Bezug auf die in Rede stehende Thematik die bisher geltenden Regelungen unberührt bleiben und keine Notwendigkeit für eine verfassungsrechtliche Verankerung gesehen werde.

b) Transparenz im Bundesrat

Der Vorsitzende teilt mit, der Europaausschuss habe dem Sonderausschuss „Verfassungsreform“ beziehungsweise der Arbeitsgruppe den Antrag der Fraktion der PI-RATEN, [Drucksache 18/923](#), mit dem Titel „Schleswig-Holstein setzt sich für mehr Transparenz im Bundesrat ein“ zugeleitet und die Frage aufgeworfen, ob in diesem Bereich Regelungsbedarf auf Ebene der Landesverfassung bestehe. Er, Abg. Dr. Breyer, bitte die Vertreter der Landesregierung, sich zu der Frage zu äußern, ob verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Forderung der Piratenfraktion bestünden, sowohl die Protokolle von Ausschuss- und Europakammersitzungen als auch das Abstimmungsverhalten der einzelnen Bundesländer in den Plenar- und Ausschusssitzungen des Bundesrates offenzulegen.

Herr Stadelmann verweist auf den [Umdruck 18/123](#) vom 17. September 2012. Er legt dar, dies sei ein Schreiben des Chefs der Staatskanzlei an den Vorsitzenden des Europaausschusses, in dem die gegenwärtige Rechts- und Verfahrenslage betrachtet sowie die zeitlichen Abläufe im Bundesratsverfahren näher beschrieben worden seien. Der Chef der Staatskanzlei habe Vorschläge zur Optimierung der Information des Landtages unterbreitet, auf die er, Stadelmann, sich beziehe.

Der Chef der Staatskanzlei nehme in einem Schreiben vom 28. Oktober 2013 an den Vorsitzenden des Europaausschusses, [Umdruck 18/2019](#), auf den in Rede stehenden Antrag der Piratenfraktion Bezug und beschreibe die Position der Landesregierung hierzu.

Der Vorsitzende zeigt auf, früher sei es üblich gewesen, die Voten in Bundesratsanlässen zu veröffentlichen. Ihn interessiere zu erfahren, ob es diese Praxis noch gebe beziehungsweise weshalb sie eingestellt worden sei. - Diese Frage könne er momentan nicht beantworten, sagt Herr Stadelmann.

Abg. Harms bringt zum Ausdruck, da der Bundesrat ein Bundesorgan sei, könne Schleswig-Holstein als eines von 16 Bundesländern in verfassungsrechtlicher Hinsicht sicherlich keine Änderung bezüglich der Transparenzpflichten vornehmen und dies anderen Ländern im Bundesrat aufzwingen. Seiner Ansicht nach müsse eine solche Regelung vielmehr im Grundgesetz niedergelegt sein. Daher sei es die Aufgabe des Bundestages beziehungsweise der Landesregierung, in diesem Punkt eine Initiative zur Änderung des Grundgesetzes zu starten. Nach seinem Dafürhalten

funktioniere die Vorgehensweise, die Landesverfassung zu ändern und die Regeln des Bundes aus den Angeln zu heben, weder rechtlich noch politisch.

Herr Prof. Dr. Bull merkt an, gemäß dem Antrag der Fraktion der PIRATEN solle der Landtag unter anderem feststellen, der Ausschluss der Öffentlichkeit bei den Bundesratsausschusssitzungen beeinträchtige den demokratischen Willensbildungsprozess, insbesondere der Wähler, darin, sich ein klares Bild des Verhaltens der Landesregierungen im Bundesrat zu machen. Dieser Wunsch der Wähler sei in politisch umstrittenen Fragen sicherlich verständlich und auch legitim. Zweifelsohne wollten die Wähler und auch die Abgeordneten des Landtages wissen, wie sich die Landesregierung zu der einen oder anderen politisch umstrittenen Frage im Bundesrat verhalten habe. In der Praxis seien aber ohnehin 90 bis 95 % der im Bundesrat verhandelten Angelegenheiten politisch nicht umstritten.

Die politisch interessanten Fragen würden zwar in den Bundesratsausschüssen beraten, aber dort nicht abschließend behandelt. Vielmehr werde das Verhalten der einzelnen Landesregierungen erst durch die Reden der Regierungsmitglieder in den Plenarsitzungen des Bundesrates dokumentiert. Daher könnten sich die Wähler sehr wohl ein Bild davon machen, wie die Landesregierungen votiert hätten. Zudem dürfe nicht vergessen werden, dass in den Medien auch über aufsehenerregende Fälle berichtet werde. An dieser Stelle nenne er nur das unterschiedliche Abstimmungsverhalten der Regierungsmitglieder des Landes Brandenburg in Sachen Zuwanderungsgesetz.

Die These, dass die Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen des Bundesrates den demokratischen Willensbildungsprozess insbesondere der Wähler beeinträchtige, könne er nur mit einem Fragezeichen versehen. Denn die Wähler und zum Teil selbst die Landtagsabgeordneten seien sicherlich nicht in der Lage, die Vielzahl der Informationen zu verarbeiten.

Vor diesem Hintergrund empfehle er, das bisherige Verfahren zu akzeptieren und lediglich bei politisch interessanten Themen nachzufragen. In diesem Zusammenhang verweise er auf § 1 Abs. 1 PIG, wonach die Landesregierung den Landtag frühzeitig und vollständig auch über die Mitwirkung im Bundesrat zu unterrichten habe.

Bezug nehmend auf die zu Beginn der Debatte zu diesem Tagesordnungspunkt vom Vorsitzenden aufgeworfene Frage, ob verfassungsrechtliche Bedenken dagegen bestünden, die Protokolle und das Abstimmungsverhalten des Bundesrates offenzule-

gen, erklärt Herr Stadelmann, die Weitergabe von Protokollen aus Ausschüssen des Bundesrates, des Vermittlungsausschusses und des Ständigen Beirats sei nach seiner Auffassung aufgrund bundesverfassungsrechtlicher Vorschriften nicht möglich. Denn selbst das Recht, das unterhalb des einfachen Gesetzesrechts des Bundes stehe, beispielsweise das Geschäftsordnungsrecht der Verfassungsorgane des Bundes, sei dem Landesverfassungsrecht übergeordnet. In § 37 der Geschäftsordnung des Bundesrates sei geregelt, dass die Verhandlungen der Ausschüsse vertraulich seien. Gemäß § 44 seien die Niederschriften ebenfalls vertraulich. Diese Bestimmungen könnten durch landesrechtliche Entschlussfassungen nicht überwunden werden.

Hinsichtlich der in dem Antrag der Fraktion der PIRATEN enthaltenen Frage bezüglich detaillierter Informationen zum Abstimmungsverhalten einzelner Bundesländer in den Plenar- und Ausschusssitzungen des Bundesrates verweise er an dieser Stelle nochmals auf den [Umdruck 18/123](#), in dem die Verfahrensregelungen im Bundesrat im Einzelnen beschrieben worden seien.

Herr Dr. Knothe macht deutlich, ohne Zweifel sei es im Sinne der Landesregierung, den Landtag auch über Bundesratsbeschlüsse zu informieren und diesbezüglich Fragen zu beantworten. Man müsse sich aber immer vor Augen halten, dass die Arbeit der Landesregierung dadurch nicht erschwert werden dürfe, womöglich noch zum Nachteil des Landes. Im Nachhinein zu fragen, wie ein bestimmtes Abstimmungsverhalten entstanden und welches Ziel damit verfolgt worden sei, sei das gute Recht des Landtags, von dem auch Gebrauch gemacht werde. Allerdings sei es schwierig, derartige Fragen während laufender Verfahren zu beantworten, weil Entscheidungen des Kabinetts vertraulich seien.

Präsident Schlie unterstützt die Ausführungen der Vertreter der Landesregierung. Er hebt hervor, Regierungshandeln müsse auch im Bundesrat gewährleistet sein, in dem immerhin 16 Länder mit unterschiedlichen Ansichten vertreten seien. Das Regierungshandeln werde sicherlich infrage gestellt, wenn Parlamenten die Möglichkeit eingeräumt werde, Themen in laufenden Verhandlungen aufzugreifen. Wie dies in der Praxis funktionieren solle, erschließe sich ihm nicht. Allerdings könne beispielsweise in Form von Anträgen ein bestimmtes Verhalten der Landesregierung im Bundesrat herbeigeführt werden.

Abg. Dr. Klug äußert, der einzige Punkt, bei dem er sich hinsichtlich der Transparenz eine Verbesserung wünsche, sei die Frage, wie die jeweiligen Abstimmungsergebnisse im Bundesrat festgestellt würden. Er erinnere sich noch an eine Bundesratssitzung, in der sich die damalige Bundesratspräsidentin aufgrund der unter-

schiedlichen Stimmenzahl der einzelnen Länder und der Unübersichtlichkeit bei einem nicht einhelligen Abstimmungsverhalten schlicht und einfach verzählt habe. Aus diesem Grund wäre eine elektronische Abstimmungsanlage wie im Folketing sicherlich auch für den Bundesrat äußerst hilfreich. Hierüber sei aber nicht im Rahmen der Verfassungsreform zu beraten. Aber vielleicht könne die Landesregierung diesen Punkt im Bundesrat aufgreifen.

Herr Stadelmann weist darauf hin, dass der Chef der Staatskanzlei in seinem Schreiben vom 28. Oktober 2013, [Umdruck 18/2019](#), auch geschildert habe, das Abstimmverhalten einzelner Länder werde in den Sitzungsprotokollen nicht festgehalten und könne in den Bundesratssitzungen nur beobachtet werden. Im Ständigen Beirat sei die Frage der Einführung einer elektronischen Abstimmungsanlage zwar schon mehrfach erörtert, aber immer wieder negativ beschieden worden. Daher würde wohl auch ein erneuter Vorstoß in dieser Hinsicht nicht zum Ziel führen.

Der Vorsitzende stellt fest, kein Mitglied der Arbeitsgruppe habe hinsichtlich der in Rede stehenden Thematik einen Regelungsbedarf auf verfassungsrechtlicher Ebene erkannt. Die Arbeitsgruppe habe sich schon einmal in einer früheren Sitzung mit der Frage von Mitwirkungsrechten des Landtags in Bundesratsangelegenheiten befasst und festgestellt, dass diese Problematik ebenfalls nicht in der Landesverfassung lösbar sei. Sie sei seinerzeit so verblieben, dass im Rahmen eines Gesprächs außerhalb dieses Prozesses darüber beraten werden solle, wie es gelingen könne, in diesem Zusammenhang mehr Transparenz herzustellen.

Abg. Lehnert teilt mit, in seiner Funktion als Vorsitzender des Europaausschusses habe er den Chef der Staatskanzlei zur nächsten Ausschusssitzung am 12. Februar 2014 eingeladen, um auch über dieses Thema zu debattieren. Nach seiner, Lehnerts, Erinnerung hätten die Abgeordneten des Landtags früher regelmäßig die Tagesordnungen der Bundesratssitzungen erhalten, in denen auch das Abstimmungsverhalten der Regierung dokumentiert gewesen sei.

TOP 3 Verbesserung der Kooperation mit anderen Bundesländern

a) Gemeinsame Einrichtungen und „Grundlagenstaatsverträge“

Der Vorsitzende teilt mit, die CDU-Fraktion habe einen Gesetzentwurf, [Drucksache 18/307](#), eingebracht. In dem darin neu vorgeschlagenen Art. 49 b gehe es um eine Ermächtigung zum Zusammenwirken mit dem Bund und anderen Ländern, um die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen sowie um den Abschluss von Vereinbarungen über die Grundlagen der Zusammenarbeit in einer unbestimmten Vielzahl von Fällen, den sogenannten „Grundlagenstaatsverträgen“.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig führe hierzu in seiner Stellungnahme aus, eine Verfassungsänderung sei nicht unbedingt nötig. Gleichwohl könne die entsprechende Erwähnung in der Landesverfassung ein Ansporn sein, davon Gebrauch zu machen. In Bremen und Niedersachsen werde beispielsweise der Bereich der Gemeinsamen Landesplanung durch einen Staatsvertrag geregelt.

Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf sei der Ansicht, für „Grundlagenstaatsverträge“ sei keine Verfassungsänderung erforderlich. Jedoch sollte die Einführung von Instrumenten für eine intensiviertere parlamentarische Zusammenarbeit auf der Ebene der Verfassung erfolgen. Dies betreffe den Punkt 3 b der Tagesordnung.

Frau Prof. Dr. Sacksofsky habe darauf hingewiesen, dass eine Verfassungsänderung nicht nötig und der Ertrag einer solchen Regelung ohne ein Kooperationsgebot relativ gering sei. Des Weiteren habe sie Bedenken gegen die Ausgestaltung im Einzelnen geltend gemacht.

Der Präsident des Niedersächsischen Landtages habe in seiner Stellungnahme zum Ausdruck gebracht, dass für das Land Niedersachsen eine besondere verfassungsrechtliche Grundlage nicht erforderlich sei.

Herr Prof. Dr. Brüning bewerte die gesamte Thematik eher zurückhaltend. Er habe dargelegt, eine Regelung über gemeinsame Einrichtungen sei durchaus möglich. Darüber hinaus habe er verschiedene verfassungsrechtliche Probleme in diesem Zusammenhang thematisiert.

Präsident Schlie zeigt auf, aus den eingegangenen Stellungnahmen gehe deutlich hervor, dass die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Landesverfassung

rechtlich-substanziell nicht notwendig sei. Allerdings gebe es auch Hinweise darauf, dass dies unter Umständen doch sinnvoll sein könnte. So habe Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig in seiner Stellungnahme auf den politischen Aufforderungscharakter einer solchen Regelung abgehoben. Des Weiteren könnten Staatsverträge widerruflich geschlossen werden. Darüber hinaus bestehe die Möglichkeit, dem Landesparlament Kontrollrechte in Bezug auf die durch einen Staatsvertrag geschaffenen gemeinsamen Einrichtungen zu geben. Zudem seien bei einer Kooperation von Ländern mittels Staatsverträgen aufgrund der bundesstaatlichen Ordnung ohnehin klar definierte Grenzen vorgegeben und zu beachten.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg sei für die CDU-Fraktion schon immer äußerst wichtig gewesen und habe stets eine besondere Qualität gehabt. Aufgrund der vielen bereits bestehenden Institutionen und Vereinbarungen zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein und des Wunsches nach einem weiteren Ausbau der Beziehungen, werbe er dafür, den Gesetzentwurf seiner Fraktion zu unterstützen. Schließlich könne die Zusammenarbeit der beiden Länder auch durch einen „Grundlagenstaatsvertrag“ noch intensiviert werden.

Abg. Harms betont, ob ein „Grundlagenstaatsvertrag“ erforderlich sei oder nicht, sei letztendlich eine politische Entscheidung und hänge auch von den Ansichten des jeweiligen Verhandlungspartners ab. Insofern mache es wohl wenig Sinn, den Begriff „Grundlagenstaatsvertrag“ in der Verfassung zu verankern.

Wesentlich interessanter seien die Punkte, die Präsident Schlie des Weiteren angesprochen habe, nämlich die Kontrollrechte des Landtages - Stichwort „Dataport“ - sowie die Möglichkeit des Widerrufs von Staatsverträgen. Auch die Frage der Aufsicht über neu geschaffene Institutionen spiele in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Nach seiner Ansicht sei es durchaus sinnvoll, hebt der Vertreter des SSW hervor, die vorgenannten Themen in Bezug auf alle Staatsverträge zu diskutieren.

Hinsichtlich der Errichtung eines Ständigen Ausschusses sei bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen worden, dass es verfassungsrechtlich nicht möglich sei, gemeinsame Ausschüsse aus Vertretern zweier Länder zu bilden, weil Abgeordnete eines anderen Landes schließlich nicht über Verhältnisse in Schleswig-Holstein mitbestimmen dürften. Die Schaffung informeller Gremien, die regelmäßig tagten, sei nach seiner Auffassung eine Selbstverständlichkeit, gehöre aber ebenfalls nicht in die Landesverfassung.

Der Vorsitzende unterstreicht, dass Schleswig-Holstein einer noch intensiveren Zusammenarbeit mit Hamburg aufgeschlossen gegenüberstehe, sei zweifelsohne richtig.

In Bezug auf die Kontrollrechte des Parlaments sei anzumerken, der Landtag könne auch ohne verfassungsrechtliche Regelungen darauf bestehen, dass bestimmte Regelungen in einen Staatsvertrag aufzunehmen seien. Gleiches gelte für Kündigungsrechte.

Seiner Ansicht nach bezögen sich die Mitwirkungs- und Kontrollrechte im Hinblick auf den Gesetzentwurf der CDU-Fraktion zu Art. 49 b LV nur auf den „Grundlagenstaatsvertrag“ und nicht auf alle Staatsverträge. Zudem seien sie nur sehr allgemein gehalten. Der bloße Hinweis, Mitwirkungs- und Kontrollrechte vorzusehen, sei wohl kein konkreter Mehrwert.

Vor diesem Hintergrund sehe auch er derzeit keine Notwendigkeit, das in Rede stehende Thema verfassungsrechtlich zu verankern. Allerdings könne durchaus einmal geprüft werden, ob dies in dem einen oder anderen Bereich vielleicht doch erforderlich sei. Der Landtag müsse beim Abschluss von Staatsverträgen in Zukunft auf jeden Fall darauf achten, dass ihm auch Kontrollrechte über neu geschaffene Einrichtungen eingeräumt würden.

Präsident Schlie hält es für sinnvoll, den Wissenschaftlichen Dienst zu bitten, sich in diesem Zusammenhang vertieft über das Kontrollrecht, das Widerrufsrecht und das Aufsichtsrecht Gedanken zu machen, damit die Arbeitsgruppe eine fundierte Einschätzung abgeben könne.

Herr Prof. Dr. Bull äußert, Herr Prof. Dr. Brüning und seine Mitarbeiter wendeten sich im letzten Teil ihres Aufsatzes der Gemeinsamen Landesplanung und dem Regionalen Entwicklungskonzept zu. Sicherlich könne jeder der Aussage zustimmen, dass die Zwischenlösung privatrechtlicher Art nicht das Optimum darstelle. Wenn sich ein politisches Gremium schon mit Fragestellungen befasse, dann müsse auch darauf hingewirkt werden, dass eine verfassungsrechtlich beziehungsweise zumindest verwaltungsrechtlich durchgeformte Lösung für die entsprechenden Probleme gefunden werde. Daran mangle es in der Metropolregion Hamburg in großem Maße. In diesem Bereich seien äußerst lockere Verbindungen geschaffen worden, die nicht sehr durchsetzungsfähig und auch nicht entscheidungsfähig seien.

Herr Prof. Dr. Brüning habe weiterhin darauf hingewiesen, dass die Gemeinsame Landesplanung in Berlin/Brandenburg eine sehr viel stärker verfestigte Institution mit einer bestimmten Verbindlichkeit sowie mit gemeinsamen Entscheidungsfindungen sei und dass dies bislang gut funktioniert habe. Daher solle dieses Modell in Zukunft stärker bedacht werden.

Auch bei einem öffentlich-rechtlichen Verband könnten Kontrollrechte von Gremien installiert werden. Es seien ohnehin Vertreterversammlungen einzuberufen und ein Vorstand sowie ein Beirat zu bilden. Abgeordnete, die in den entsprechenden Organen mitredeten, könnten so von parlamentarischer Seite her Einfluss nehmen. Dies könnte nach seiner Ansicht verfassungsrechtlich abgesichert werden, wenn die Politik einmal den Schritt gegangen sei, ein solches Modell in klaren Umrissen zu konzipieren. Auf diese Weise gebe es eine Teildelegation der Landtagskompetenzen in die Anstalt beziehungsweise in den Verband hinein.

Er empfehle, Überlegungen in diese Richtung anzustellen, damit der jetzige Zustand überwunden werde, der seit Langem immer wieder auf Bedenken stoße und auch keine Hoffnungen wecke. Bislang sei beispielsweise auch in den Gremien der Metropolregion zu wenig Kompetenz vorhanden, um von einer fruchtbaren und zukunftsweisenden Zusammenarbeit der Länder sprechen zu können.

Herr Dr. Schürmann führt aus, die aufgeworfenen Fragen in Bezug auf die parlamentarische Kontrolle und ein Widerrufsrecht von Staatsverträgen stellten sich in der Tat. Sie würden in der vielfältigen Praxis der länderübergreifenden Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der verschiedenen Rechtsformen und Detailregelungen unterschiedlich gelöst. Die rechtlichen Fragen seien weitgehend umstritten und vieles sei noch ungeklärt.

Er sei der Meinung, dass es in Anbetracht des kurzen Zeitrahmens, der dem Sonderausschuss „Verfassungsreform“ bis zu seiner Klausurtagung noch zur Verfügung stehe, nicht gelingen werde, ein umfassendes und abgewogenes Bild dieser Thematik zu zeichnen und dies in einen Verfassungswortlaut zu kleiden, der mögliche zusätzliche Optionen einräumen würde.

Der Landtagspräsident habe dargelegt, mit dem Vorstoß der CDU-Fraktion könne ein politisches Signal ausgesandt werden. Dies sei auch ohne eine detaillierte Überprüfung der Rechtsfragen möglich, die in einem nachgelagerten Schritt auf anderer Ebene behandelt werden könnten.

Präsident Schlie führt aus, der Hinweis auf den zeitlichen Rahmen sei verständlich, weil dies in der Tat ein sehr komplexes Themengebiet sei. Die aufgeworfenen Fragen müssten aber letztendlich geklärt werden. Vor diesem Hintergrund rege er an, diese Fragen auf der Tagesordnung zu lassen und letztlich bei der Klausurtagung zu entscheiden, wie weiter damit umgegangen werden solle.

Der Präsident kommt auf die Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Brüning zurück und zeigt auf, daraus gehe hervor, es sei zweifelhaft, ob eine verbindliche gemeinsame Raumordnungspolitik den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein tatsächlich weiterhelfe, weil sie den sonstigen Charakter der Metropolregion überhaupt nicht erfasse. Schließlich dürfe nicht vergessen werden, dass sich die Metropolregion mittlerweile über vier Bundesländer erstreckte, nämlich über Hamburg sowie über Teile Schleswig-Holsteins, Niedersachsens und Mecklenburg-Vorpommerns. Insofern könnten im Falle einer anderen Institutionalisierung allenfalls Überlegungen hinsichtlich eines Planungsverbands angestellt werden.

Das Parlament werde im Bereich der Landesplanung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beteiligt und sei davon abhängig, inwieweit die jeweilige Landesregierung zu irgendeiner Form von Beteiligung bereit sei. Da die Landesplanung mit ihren verschiedenen Elementen zum Teil erhebliche Auswirkungen auf die weitere Entwicklung des Landes und die Lebensumstände der Menschen habe, müsse darüber nachgedacht werden, wie es gelingen könne, das Parlament verstärkt an der Landesplanung zu beteiligen.

Abg. Harms erinnert daran, dass sich der Sonderausschuss sehr viel Zeit für die Diskussion über die Beteiligungsrechte des Volkes genommen habe und dass am Ende faktisch nichts dabei herausgekommen sei. Ihm sei sehr daran gelegen, sich zu dem Vorschlag der CDU-Fraktion eine abschließende Meinung zu bilden.

In Bezug auf das Thema Staatsverträge solle zumindest darüber debattiert werden, ob für die Landesregierung die Verpflichtung festgeschrieben werden solle, Kontrollrechte für den Landtag in den Staatsvertrag hineinzuverhandeln. Mit einer prägnanten Formulierung ließen sich die Rechte des Parlaments sicherlich stärken.

Herr Dr. Schürmann erwidert, wenn lediglich der Begriff des „Grundlagenstaatsvertrags“ als politische Botschaft in die Verfassung aufgenommen werden solle, sei der Gesetzentwurf der CDU-Fraktion aus einer Sicht durchaus akzeptabel. Er rege aber an, den Hinweis auf die Zustimmung der Volksvertretungen der anderen beteiligten Partner zu streichen. Denn Schleswig-Holstein könne in seiner Verfassung nicht die

Kompetenzverteilung in anderen Ländern regeln. Problematisch sei, dass bislang niemand habe sagen können, welche konkreten Ziele mit der vorgeschlagenen Formulierung verknüpft würden. Um jedoch rechtlich mehr Möglichkeiten zu schaffen, beispielsweise mehr Rechte für das Parlament, wäre ein konkreteres Konzept erforderlich. Erst dann könne man sich näher mit der Frage befassen, wie und in welchem Rahmen dies verfassungsrechtlich mit konkreten Formulierungen abgesichert werden könnte.

Der Vorsitzende meint, die Arbeitsgruppe müsse sich zunächst einmal eine abschließende Meinung darüber bilden, ob der Gesetzentwurf der CDU-Fraktion unterstützt und insbesondere der Begriff „Grundlagenstaatsvertrag“ verfassungsrechtlich verankert werden solle. Abg. Harms und auch er, Dr. Breyer, hätten bereits ausgeführt, dass hierfür keine Notwendigkeit bestehe.

Hinsichtlich der Frage, in der Verfassung allgemein festzuschreiben, die Rechte des Parlaments bei gemeinsamen Einrichtungen und der Zusammenarbeit mit anderen Ländern zu stärken, sei vorgeschlagen worden, diese Thematik prüfen beziehungsweise aufarbeiten zu lassen. Herr Dr. Schürmann habe allerdings Bedenken dahingehend geäußert, dass hierzu bislang noch keine konkreten Vorstellungen vorlägen. Eine weitere Möglichkeit sei, diese Thematik auf der Klausurtagung erneut anzusprechen und sich bis dahin über eine konkrete Ausgestaltung vertieft Gedanken zu machen.

Abg. Dr. Klug merkt an, das Instrument des „Grundlagenstaatsvertrags“ in der Verfassung zu verankern, sei zwar nicht zwingend erforderlich, aber wohl auch nicht schädlich. Dies sei sein persönliches Votum und nicht mit der Fraktion abgestimmt. In Bezug auf die Frage der parlamentarischen Kontrollrechte schließe er sich dem Vorschlag an, auf der Klausurtagung noch einmal darüber zu beraten.

Abg. Peters macht deutlich, für ihn sei der Begriff „Grundlagenstaatsvertrag“ ein Arbeitsbegriff, unter den alle Fragen, die bislang in diesem Zusammenhang aufgeworfen worden seien, konkreter gefasst werden könnten, und durchaus mit Verfassungsrang auszustatten, weil die gesamte Thematik dann eine höhere Verbindlichkeit habe.

Der Vorsitzende hält abschließend fest, der Sonderausschuss „Verfassungsreform“ werde sich auf seiner Klausurtagung am 24. März 2014 erneut mit dieser Thematik befassen.

b) Instrumente für eine intensivierte parlamentarische Zusammenarbeit

Der Vorsitzende legt dar, nach Ansicht seiner Fraktion gebe es hinsichtlich dieses Punktes keinen verfassungsrechtlichen Regelungsbedarf.

Abg. Dr. Klug bringt zum Ausdruck, da diesbezüglich kein konkreter Formulierungsvorschlag vorliege, sei es schwierig, sozusagen freihändig über dieses Thema zu sprechen.

Abg. Harms führt aus, anhand der vorliegenden Unterlagen zu dieser Thematik werde beispielsweise deutlich, dass Abgeordnete aus anderen Bundesländern nicht über schleswig-holsteinische Angelegenheiten entscheiden könnten, weil sie keine gewählten Abgeordneten des Landes Schleswig-Holstein seien. Dies sei aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Schon aus diesem Grund brauche nicht weiter darüber nachgedacht zu werden, Regelungen im Hinblick auf eine intensiverte parlamentarische Zusammenarbeit in der Verfassung zu verankern.

Eine allgemeine politische Aufgabe sei die verstärkte politische Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten. Hierfür seien auch in Zukunft Treffen von Abgeordneten des Landes Schleswig-Holstein mit Abgeordneten anderer Landtage sinnvoll und auch bereits geplant.

Der Vorsitzende resümiert, der Themenkomplex „Instrumente für eine intensiverte parlamentarische Zusammenarbeit“ solle nach Ansicht der Arbeitsgruppe nicht weiterverfolgt werden.

TOP 4 Verschiedenes

Die Arbeitsgruppe kommt überein, Die wissenschaftlichen Beraterinnen und Berater des Sonderausschusses zu dem Themenkomplex „Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz“ um eine schriftliche Stellungnahme zu bitten.

Präsident Schlie weist darauf hin, dass weder die ständigen wissenschaftlichen Beraterinnen und Berater noch die Vertreter der Landesregierung an der Klausurtagung am 24. März 2014 teilzunehmen brauchten, weil dort ausschließlich noch politische Entscheidungen zu treffen seien. - Widerspruch seitens der Mitglieder der Arbeitsgruppe hiergegen erhebt sich nicht.

Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Abg. Dr. Breyer, schließt die Sitzung um 11:51 Uhr.

Dr. Patrick Breyer

9. Sitzung der internen Arbeitsgruppe

Sonderausschuss „Verfassungsreform“ am 3. Februar 2014

Niederschrift

Anwesende Abgeordnete

Lars Harms (SSW)

Vorsitzender der Arbeitsgruppe

Klaus Schlie (Landtagspräsident)

Volker Dornquast (CDU)

Birgit Herdejürgen (SPD)

Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dr. Ekkehard Klug (FDP)

Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

Ständige wissenschaftliche Beraterinnen und Berater

Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Die Liste der weiteren Anwesenden befindet sich in der **Sitzungsakte**.

Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Abg. Harms, eröffnet die Sitzung um 10:03 Uhr. Auf Vorschlag des Vorsitzenden kommt die Arbeitsgruppe überein, unter **Tagesordnungspunkt 1 d** die Einführung eines Staatsziels „Wirtschaft“ zu behandeln.

TOP 1 Aufnahme weiterer Staatsziele in die Landesverfassung

a) Aufnahme des Gedankens der Inklusion in die Landesverfassung

Abg. Dr. Breyer weist darauf hin, dass der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung in seiner Stellungnahme, [Umdruck 18/2213](#), Formulierungsvorschläge für einen Präambeltext und zur Aufnahme eines Staatsziels unterbreitet habe. In Bezug auf den Präambeltext hätten Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf und Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig Bedenken geäußert. Hinsichtlich der Aufnahme eines Staatsziels in die Landesverfassung stehe er, Abg. Dr. Breyer, auf dem Standpunkt, wenn beispielsweise aus finanziellen Gründen ohnehin kein Mehrwert geschaffen werden solle, könne die Aufnahme eines Staatsziels für Menschen mit Behinderung in die Landesverfassung unter Umständen falsche Hoffnungen wecken. Anstatt ein solch allgemeines Ziel zu formulieren, solle sich die Politik vorzugsweise auf einfachgesetzlicher Ebene mit dem Thema Inklusion auseinandersetzen.

Präsident Schlie schließt sich dieser Auffassung an. Er betont, es dürfe allerdings nicht der Eindruck entstehen, die Politik wolle sich des Themas Inklusion nicht annehmen. Letztlich passe es weder in Form einer Staatszielbestimmung noch in einer Präambel in die Systematik der derzeitigen Diskussion über eine Verfassungsänderung. In die Begründung zu dem entsprechenden Gesetzentwurf müssten auch die kritischen Stimmen der Sachverständigen und der Abgeordneten zu diesem Punkt Eingang finden, um klarzustellen, weshalb die Aufnahme des Gedankens der Inklusion in die Landesverfassung nicht weiterverfolgt werde.

Abg. Herdejürgen legt dar, sofern es eine schlüssige Formulierung gebe, sei sie durchaus bereit, dem Gedanken näherzutreten, das Thema Inklusion in die Landesverfassung aufzunehmen. Aber hinsichtlich einer solchen Formulierung sei bislang noch nicht der „große Wurf“ gelungen, der unterstützenswert sei. Konkrete Maßnahmen gehörten nach ihrer Ansicht in einfachgesetzliche Regelungen, die bereits an verschiedenen Stellen geschaffen worden seien.

Der Vorsitzende zeigt auf, der Formulierungsvorschlag des Landesbeauftragten zur Aufnahme eines Staatsziels für Menschen mit Behinderung laute:

„Das Land setzt sich für eine gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderung ein.“

Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf habe in ihrer Stellungnahme dargelegt, in diesem Formulierungsvorschlag fehle eine Aussage, worauf sich die Teilhabe von Menschen mit Behinderung beziehen solle, und die folgende Formulierung vorgeschlagen:

„Das Land setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ein.“

Er, Abg. Harms, schlage, orientiert an dem Gebot des Schutzes und zur Förderung pflegebedürftiger Menschen in Art. 5 a LV und angelehnt an den Formulierungsvorschlag des Landesbeauftragten, die folgende Formulierung vor:

„Das Land schützt die Rechte von Menschen mit Behinderung und setzt sich für deren gleichberechtigte und selbstbestimmte gesellschaftliche Teilhabe ein.“

Abg. Dr. Breyer erinnert daran, der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung habe in einer früheren Sitzung des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ ausgeführt, Inklusion müsse in allen Bereichen mitgedacht und daher in der Verfassung erwähnt werden. Aber letztendlich sei es eine politische Entscheidung, ob dieses Thema auch in der Verfassung Erwähnung finden solle. Dies sehe er, Dr. Breyer, allerdings kritisch. In Art. 3 Abs. 3 GG, auf den die schleswig-holsteinische Landesverfassung in Art. 2 a LV verweise, sei ohnehin schon festgeschrieben, dass niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden dürfe. Er unterstütze die Ausführungen des Landtagspräsidenten, in der Begründung darzulegen, weshalb der Sonderausschuss zu seiner ablehnenden Haltung gekommen sei.

Abg. Dornquast ist der Auffassung, die Mitglieder des Sonderausschusses müssten sich spätestens bis zur Klausurtagung eine abschließende Meinung über eine Gesamtkonzeption der Verfassung gebildet und in diesem Zusammenhang auch festgelegt haben, was überhaupt in der Verfassung verankert werden solle. Er schlage vor, auf der Klausurtagung erneut auch über das Thema Inklusion und über die hierzu unterbreiteten Formulierungsvorschläge zu diskutieren.

Bezug nehmend auf Art. 5 a LV - Schutz und Förderung pflegebedürftiger Menschen - merkt Herr Dr. Knothe, Staatskanzlei, an, der Landesbeauftragte für Men-

schen mit Behinderung habe deutlich zum Ausdruck gebracht, dass behinderte Menschen gerade nicht krank seien, sondern gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft, und dass sie von der Gesellschaft auch so wahrgenommen werden sollten. Insofern sei der Ansatz zu unterstützen, den Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf in ihrer Stellungnahme aufgezeigt habe. Herr Prof. Dr. Bull habe seinerzeit noch anheimgestellt, Überlegungen dahin gehend anzustellen, Landkreise und Gemeinden zu verpflichten, dass dies „gelebt“ werde.

Der Vorsitzende führt aus, die Landtagsverwaltung werde den Mitgliedern des Sonderausschusses ein Papier zur Verfügung stellen, in dem die jeweiligen Formulierungsvorschläge des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung, von Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf und des SSW gegenübergestellt seien. Dann könne sich jeder Gedanken darüber machen, welche Formulierung unterstützenswert sei.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig regt an, in diese Übersicht noch den Art. 64 der rheinland-pfälzischen Verfassung aufzunehmen, der laute:

„Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände schützen behinderte Menschen vor Benachteiligung und wirken auf ihre Integration und die Gleichwertigkeit ihrer Lebensbedingungen hin.“

Die Anwesenden kommen überein, so zu verfahren.

b) Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Der Vorsitzende erinnert daran, der Sonderausschuss habe schon einmal darüber debattiert, ob das Thema „Nachhaltigkeit“ in der Präambel der Landesverfassung beziehungsweise als Staatsziel verankert werden solle oder ob von diesem Gedanken generell Abstand zu nehmen sei.

Abg. Peters führt aus, es bestehe insofern ein Dilemma, als bereits in der bestehenden Verfassung viele Staatsziele enthalten seien. Es werde wohl politisch nicht machbar sein, diese im Rahmen der Verfassungsreform wegen einer allgemeinen sehr kritischen Haltung gegenüber Staatszielen herauszunehmen. In Bezug auf schon bestehende Staatszielbestimmungen gebe es enorme Wertungswidersprüche. Ein Paradebeispiel hierfür seien die Themen Pflegebedürftigkeit und Inklusion.

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gelte als eines der entscheidenden Themen der Zukunft. Daher sei es problematisch, diesen Punkt in der Verfassung

nicht zu erwähnen. Nach seiner Erinnerung sei bereits eine entsprechende Formulierung für die Präambel erarbeitet worden, mit der er sich grundsätzlich einverstanden erklärt habe.

Abg. Dornquast zeigt auf, Art. 7 der Verfassung hebe auf den Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens ab. Er rege an, diesen Artikel zeitgemäßer zu formulieren und ihm innerhalb der einzelnen Staatszielbestimmungen eine gewichtigere Rolle zukommen zu lassen. Denn alle seien sich wohl darüber einig, dass es falsch wäre, den Inhalt des Artikels 7 in die Präambel zu verlagern.

Präsident Schlie bringt zum Ausdruck, der Sonderausschuss habe sich unter anderem zum Ziel gesetzt, die derzeitigen Bestimmungen der Landesverfassung auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls den geänderten gesellschaftlichen und politischen Realitäten anzupassen. Er schlage vor, über die zum Themenkomplex „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ vorliegenden Vorschläge und Meinungen auf der Klausurtagung abschließend zu diskutieren.

Der Vorsitzende weist darauf hin, dass in dem Arbeitspapier 033 zwei Formulierungsvorschläge hinsichtlich der Aufnahme des in Rede stehenden Themas in die Präambel unterbreitet worden seien. Aus arbeitsökonomischen Gründen schlage er vor, sich bis zur Klausurtagung eine Meinung darüber zu bilden, welchem Formulierungsvorschlag letztendlich der Vorzug zu geben sei. Er sei der Auffassung, dass das Ziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen auch in der Präambel gut aufgehoben sei. Darüber hinaus habe die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Arbeitspapier 022 einen Vorschlag für eine Staatszielbestimmung gemacht, ebenso die CDU-Fraktion im Arbeitspapier 024.

Abg. Dr. Klug betont, nach seiner Ansicht bedürfe es überhaupt keiner Präambel, und wenn, dann lediglich in einer sehr kurzen Fassung. Den Unterlagen könne er allerdings entnehmen, dass die vorgesehene Präambel mittlerweile schon äußerst umfangreich sei. Vor diesem Hintergrund habe er erhebliche Bedenken, einer solchen Präambel zuzustimmen.

Abg. Herdejürgen entgegnet, der Sonderausschuss habe sich intensiv mit der Frage befasst, ob eine Präambel in die Landesverfassung aufgenommen werden solle, und sich mehrheitlich dafür ausgesprochen. Der mit Arbeitspapier 033 vorliegende Formulierungsvorschlag sei im Vergleich zu den ursprünglichen Vorschlägen eher schlank.

Abg. Dr. Breyer unterstützt den Vorschlag des Vorsitzenden, auf der Klausurtagung abschließend über die beiden Formulierungsvorschläge gemäß Arbeitspapier 033 zu debattieren. Es mache wohl wenig Sinn, an dieser Stelle die ganze Diskussion erneut zu führen. - Der Vorsitzende stellt Einverständnis dazu fest.

c) Sport und Kultur

Der Vorsitzende verweist darauf, die CDU-Fraktion schlage in dem Arbeitspapier 024 vor, auch den Sport als Staatsziel in die Verfassung aufzunehmen. Offensichtlich habe sich die CDU-Fraktion bei der Formulierung an der Verfassung des Landes Sachsen orientiert. Ihm sei aufgefallen, durch den vorliegenden Vorschlag würde das Staatsziel der Pflege der niederdeutschen Sprache wegfallen, was sicherlich nicht beabsichtigt sei und daher wieder in die Formulierung aufgenommen werden müsse.

Präsident Schlie berichtet, die CDU-Fraktion sei zu Beginn der Debatte über die Verfassungsreform der Meinung gewesen, auch das Thema Sport müsse in die Diskussion eingebracht werden. Vor dem Hintergrund der bisherigen Beratungen sei sie allerdings zu der Auffassung gelangt, dieser Punkt brauche nicht weiterverfolgt zu werden.

Der Vorsitzende resümiert, dass sich damit eine weitere Diskussion erübrigt habe.

d) Wirtschaft

Präsident Schlie führt aus, die Arbeitsgruppe habe schon einmal über die Formulierungsvorschläge der CDU-Fraktion im Arbeitspapier 024 und von Herrn Junghans im [Umdruck 18/1527](#) zum Bereich Wirtschaft diskutiert. In einer Arbeitsgruppensitzung habe er, Präsident Schlie, angemerkt, dass es sinnvoll sei, auch vor dem Hintergrund der Gesamtbetrachtung bezüglich der Systematik der Landesverfassung erneut über diesen Themenbereich zu diskutieren. Schließlich sei die Wirtschaft eine Lebensgrundlage des Landes Schleswig-Holstein. Neben der mittelständischen Wirtschaft spiele auch die genossenschaftliche Selbsthilfe im Land eine wichtige Rolle. Gerade der Aspekt der genossenschaftlichen Selbsthilfe könne in Zukunft durchaus eine noch größere Bedeutung erlangen.

Der Vorsitzende merkt an, in anderen Verfassungen würden neben dem Bereich Wirtschaft immer auch der Aspekt Arbeit und zum Teil sogar der Schutz vor Ausbeutung genannt. Dies fehle in dem Formulierungsvorschlag der CDU-Fraktion. Deshalb gelte es, eine Formulierung zu erarbeiten, die beide Gedanken beinhalte.

Des Weiteren spreche er sich dafür aus, ohne dies bislang mit seiner Fraktion abgestimmt zu haben, den Aspekt der sozialen Marktwirtschaft verfassungsrechtlich zu bekräftigen, weil sie die Grundlage des Wirtschaftssystems in der Bundesrepublik Deutschland sei.

Bezug nehmend auf den Formulierungsvorschlag der CDU-Fraktion, legt Abg. Herdejürgen dar, ihrer Ansicht nach sei eine schlankere Formulierung anzustreben, weil dann die Gefahr gebannt werde, etwas zu vergessen. So fehle nämlich in der Aufzählung der verschiedenen Wirtschaftszweige der Dienstleistungsbereich. In Bezug auf das Postulat, ausreichend Arbeitsplätze für die Menschen im Land vorzuhalten, sei anzumerken, in Zukunft werde wohl eher das Problem auftreten, dass nicht mehr alle Arbeitsplätze mit Menschen besetzt werden könnten. Insofern gehe die Formulierung etwas an den gesellschaftlichen Realitäten vorbei. Vor diesem Hintergrund wolle sie den gesamten Formulierungsvorschlag der CDU-Fraktion mit einem Fragezeichen versehen.

Auf die Frage der Abg. Herdejürgen, weshalb der Themenbereich Wirtschaft seinerzeit nicht mehr weiterverfolgt worden sei, antwortet der Vorsitzende, der Sonderausschuss habe sich zunächst dafür ausgesprochen, möglichst wenig Staatsziele neu in die Verfassung aufzunehmen.

Herr Dr. Knothe macht darauf aufmerksam, dass viele Punkte aus dem Bereich Wirtschaft bereits auf einfachgesetzlicher Ebene, beispielsweise im Mittelstandsförderungsgesetz, geregelt seien und daher nicht anderweitig festgelegt zu werden brauchten. Sofern sich der Sonderausschuss zum Bereich Wirtschaft auf eine Staatszielformulierung verständige, bitte er darum, die einzelbetriebliche Förderung als konkrete Maßnahme auszuklammern.

Herr Prof. Dr. Bull, Berater der Landesregierung, meint, das Anliegen, die Ordnung der Wirtschaft in der Verfassung zu erwähnen und ihr einen hohen Stellenwert zu geben, sei sicherlich berechtigt und auch verständlich. Wenn die Verfassung einen bestimmten Symbol- beziehungsweise Integrationswert haben solle, dann gehöre der Bereich Wirtschaft an prominenter Stelle zweifelsohne dazu. Gegen die Aufnahme solcher Überlegungen in die Landesverfassung spreche allerdings die Kompetenzfrage. Das Wirtschaftsrecht, das Arbeitsrecht, das Sozialrecht und das Steuerrecht seien bundesrechtlich geregelt und inzwischen sogar zu einem erheblichen Teil vom Europäischen Gemeinschaftsrecht überlagert. Aus diesem Grund habe das Land in dieser Hinsicht bedauerlicherweise lediglich sehr geringe Spielräume.

Herr Prof. Dr. Schliesky, Direktor des Landtages, legt dar, da sich das Grundgesetz gerade nicht zu der Frage der Wirtschaftsordnung bekenne, sei seines Erachtens durchaus Spielraum für eine entsprechende landesverfassungsrechtliche Bestimmung vorhanden. Im Jahre 1949 seien Art. 14 GG (Grundrecht auf Eigentum) und Art. 15 GG (Sozialisierung) im Grundgesetz als politischer Kompromiss zweier wirtschaftspolitischer Auffassungen festgeschrieben worden, die im Parlamentarischen Rat gleich stark gewesen seien. Überdies spreche das Bundesverfassungsgericht stets von einer Offenheit der Wirtschaftsverfassung. Die soziale Marktwirtschaft, die ab den 50er-Jahren ihren Siegeszug in der Bundesrepublik Deutschland angetreten habe, habe zwar einzelne „Aufhänger“ im Grundgesetz, aber es gebe keine Systemfestlegung auf die soziale Marktwirtschaft. Das Bundesverfassungsgericht betone zu Recht immer wieder, dass unter der geltenden Verfassung auch eine gänzlich andere Wirtschaftspolitik möglich wäre.

Herr Prof. Dr. Bull habe zweifellos recht, dass ein Großteil des Wirtschaftsrechts europa- und bundesrechtlich geregelt sei. Allerdings müsse an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass sich die konkurrierende Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 des Grundgesetzes auch auf das Recht der Wirtschaft erstrecke. Im Rahmen der Föderalismusreform seien hiervon bestimmte Teilbereiche ganz bewusst wieder in die Kompetenz der Länder zurückgegeben worden, sodass Spielräume durchaus vorhanden seien.

Abg. Dornquast erklärt, für ihn sei es fragwürdig, ob der Gedanke der Aufnahme eines Staatsziels im Bereich Wirtschaft in die Landesverfassung mit dem Hinweis auf einfachgesetzliche Regelungen fallen gelassen werden könne. Selbstverständlich seien einfachgesetzliche Regelungen wichtig und müssten auch eingehalten werden. Aber wenn die entsprechenden Bereiche Verfassungsrang erhielten, werde deutlich, dass sich das Land in besonderer Weise dazu bekenne. Eine Änderung sei in Zukunft nur noch mit bestimmten Mehrheiten möglich.

Präsident Schlie äußert, alle Punkte, die in der Diskussion angemerkt worden seien, seien ausgesprochen hilfreich, um sich weitere Gedanken über Formulierungsvorschläge zu machen. Er plädiere dafür, die genannten Punkte in den jeweiligen Fraktionen aufzugreifen, neue Formulierungsvorschläge zu erarbeiten, über das Staatsziel „Wirtschaft“ auf der Klausurtagung erneut zu debattieren und sich dann eine abschließende Meinung zu bilden.

Abg. Dr. Breyer legt dar, hinsichtlich der Frage des Wirtschaftssystems sei das Grundgesetz in der Tat offen. Wenn Schleswig-Holstein für den Bereich Wirtschaft

einen entsprechenden Text in seiner Verfassung verankere, werde dies nicht zum Ziel führen, weil der Bundesgesetzgeber an keiner Stelle davon abgehalten werden könne, beispielsweise Grund und Boden zu vergesellschaften. Daher sei aus seiner Sicht die Landesverfassung nicht der richtige Ort, um das Recht der Wirtschaft anzusprechen, für das in einem ersten Zugriff ausdrücklich der Bund zuständig sei. Er verschließe sich aber nicht dagegen, auf der Klausurtagung erneut über dieses Thema zu sprechen.

Bezug nehmend auf die Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Schliesky, der ausgeführt hat, die Wirtschaftsordnung könnte durchaus in der Verfassung bezeichnet werden, stellt Herr Prof. Dr. Bull fest, dies sei wohl ein außerordentlich schwieriges Unterfangen. Auch seien die entsprechenden Auswirkungen nur schwerlich berechenbar. Die Wirtschaftsordnung zu bezeichnen, sei im Grunde genommen eine Sache der Sozialphilosophie oder der Tatsachenfeststellung über die Strukturen der Wirtschaft. Die aktuelle Wirtschaftspolitik werde wesentlich von konkreten Gesetzen bestimmt, die geändert, fortgeschrieben und aufgehoben werden müssten.

Eine landesrechtliche Besonderheit gebe es im Bereich der Förderpolitik. In diesem Zusammenhang müsse sich die Politik allerdings darüber im Klaren sein, ob eine gezielte Förderung bestimmter Bereiche für alle Zeiten festgeschrieben werden solle oder ob man sich eine Möglichkeit offenhalten wolle, von Zeit zu Zeit den Kurs zu korrigieren und andere Akzente zu setzen, beispielsweise infolge besonderer wirtschaftlicher Entwicklungen, Wirtschaftskrisen oder Naturkatastrophen. Wenn eine Passage zum Thema Förderung in die Verfassung aufgenommen werden solle, müsse genauestens zwischen den verschiedenen Zielen koordiniert werden, die in Betracht kämen. Dies sei eine außerordentlich schwierige Entscheidung.

Ein anderer Bereich, in dem sich das Land als wirtschaftspolitisch fortschrittlich profilieren könne, betreffe die Frage der Einrichtungen der Daseinsvorsorge. In diesem Zusammenhang sei eine bestimmte Weichenstellung auch unter dem EU-Recht möglich, das hierfür ausdrücklich einen Vorbehalt vorsehe. So könnten die nationalen Mitglieder der EU im Bereich der Daseinsvorsorge eigene Wege gehen und die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse stärker oder weniger pflegen. Dieser inhaltlich-politische Akzent könnte im Rahmen der Verfassung geregelt werden.

Herr Prof. Dr. Schliesky bringt zum Ausdruck, nach seiner Meinung sei es durchaus sinnvoll, in der Verfassung die Wirtschaftsordnung klarzustellen. Er widerspreche an dieser Stelle Herrn Prof. Dr. Bull und halte fest, dass die Bezeichnung der Wirt-

schaftsordnung gerade keine Frage der Sozialphilosophie sei. Denn gerade die Staatsrechtler hätten in den vergangenen Jahrzehnten massiv über diese Frage gestritten. Bereits beim Streit um das Mitbestimmungsgesetz habe immer wieder die Frage eine Rolle gespielt, ob die soziale Marktwirtschaft die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes sei. Immerhin habe der Begriff der sozialen Marktwirtschaft in den Vertrag über die Wirtschafts- und Währungsunion zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland Eingang gefunden und sei dort zur Grundlage der gemeinsamen Wirtschaftsordnung erklärt worden.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig unterstreicht, eine Landesverfassung, die ohnehin nur die Richtung angeben solle und auch abstrakter formuliert sei, biete durchaus Raum für wirtschaftspolitische Zielsetzungen. Andere Länder in der Bundesrepublik Deutschland hätten dies zum Teil sehr ausführlich gemacht.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig ergänzt, Herr Prof. Dr. Bull habe bereits darauf hingewiesen, dass es schwierig sei, eine geeignete Formulierung in Bezug auf den Aspekt der Förderung in die Verfassung aufzunehmen. Bereits die geltende Landesverfassung enthalte in mehreren Artikeln die sehr allgemein gehaltene Wendung „Das Land fördert ...“. Eine weitaus konkretere Formulierung finde sich beispielsweise in Art. 5 Abs. 2, wonach die nationale dänische Minderheit, die Minderheit der deutschen Sinti und Roma und die friesische Volksgruppe einen *Anspruch* auf Schutz und Forderung hätten. Er wage zu prognostizieren, dass das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht Formulierungen wie „ist zu fördern“ irgendwann einmal sehr konkret beim Wort nehmen könnte und in einem etwaigen Rechtsstreit vielleicht sogar ausdrückliche Ansprüche daraus herleite. Daher sei an dieser Stelle eine gewisse Vorsicht geboten; denn Staatsziele würden aus seiner Sicht perspektivisch immer stärker justiziabel. Da sich die Bundesrepublik Deutschland ohnehin auf dem Weg in einen Rechtsprechungsstaat befinde, müsse man sich mit derartigen Formulierungen sehr genau befassen und die Konsequenzen immer vor Augen haben und dürfe in der Verfassung nicht zu großzügig von Förderung sprechen.

Der Vorsitzende ist der Ansicht, der Begriff „Förderung“ könne theoretisch in der Verfassung verankert werden. Dadurch werde allerdings Wirtschaftspolitik vorweggenommen. Ob dies die Aufgabe des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ sei, wage er zu bezweifeln. Die Aufnahme des Aspekts der Förderung in die Landesverfassung könne sogar den Landtag in seiner Gestaltungskraft einschränken. Andere Länder hätten in ihren Verfassungen formuliert, dass die Wirtschaft zu fördern sei. Ob dies allerdings erstrebenswert sei, sei ebenfalls zu bezweifeln.

Sofern Interesse daran bestehe, den Bereich Wirtschaft in der Verfassung zu verankern, schlage er vor, eine relativ kurze und prägnante Formulierung zu erarbeiten. Es bestehe wohl Einigkeit darüber, dass der Vorschlag der CDU-Fraktion in dem Arbeitspapier 024 die Gefahr berge, einen Teilbereich zu vergessen. Weiterhin rege er an, die Formulierung „Das Land bekennt sich zu ...“ zu verwenden. Denn alle Versuche, geeignete Formulierungen mit den Begriffen „schützen“ und „fördern“ zu finden, gestalteten sich sicherlich sehr schwierig. Nach seiner Ansicht könnte ein Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in Zukunft sogar andere Verfassungen prägen und durchaus auch einen Vorbildcharakter haben.

Präsident Schlie macht deutlich, der Begriff „Förderung“ werde immer sehr schnell mit einer ausschließlich finanziellen Förderung in Zusammenhang gebracht. Um die Folgen zu vermeiden, die soeben von verschiedenen Seiten geschildert worden seien, müsse die Politik sehr sorgsam mit diesem Begriff umgehen. Auch dürfe nicht vergessen werden, dass das Land und die Kommunen die Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung in Schleswig-Holstein legten, weil schließlich sie beispielsweise die Planungsgrundlagen bestimmten, Gewerbegebiete auswiesen und für eine adäquate infrastrukturelle Entwicklung sorgten. Dies alles sei originäre Landespolitik, ohne die Wirtschaft überhaupt nicht möglich wäre.

Abg. Dr. Breyer wirft die Frage auf, ob der Formulierungsvorschlag der CDU-Fraktion zum Bereich Wirtschaft bereits den Sachverständigen zur Stellungnahme zugeleitet worden sei. Wenn dies noch nicht erfolgt sei, dann bitte er darum, dies noch zu tun. Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig habe in der heutigen Sitzung bereits wertvolle Hinweise dazu gegeben. Da die gesamte Thematik einige Fragen aufgeworfen habe, sei es ratsam, auch die Meinung der anderen Sachverständigen einzuholen.

Nach kurzer weiterer Diskussion schlägt der Vorsitzende vor, die Fraktionen zu bitten, innerhalb einer Woche Formulierungsvorschläge zu erarbeiten, die anschließend den Sachverständigen zur Kenntnisnahme und Überprüfung zugeleitet werden könnten. Dann habe auch die Landesregierung noch Gelegenheit, auf die jeweiligen Formulierungsvorschläge einzugehen. Auf der Klausurtagung könne dann abschließend darüber diskutiert werden, ob und gegebenenfalls mit welcher Formulierung der Bereich Wirtschaft Eingang in die Verfassung finden solle.

TOP 2 Herausforderungen der digitalen Gesellschaft

Präsident Schlie stellt seinen Formulierungsvorschlag vom 3. Februar 2014 in Bezug auf verfassungsrechtliche Normierungen der digitalen Gesellschaft, Arbeitspapier 074, vor.

Der Vorsitzende merkt an, das Wort „sichert“ in Art. X Abs. 1 habe eine sehr absolute Bedeutung. In diesem Zusammenhang sei die Frage aufzuwerfen, was dies für das Land beispielsweise auch in Bezug auf Investitionskosten bedeute. Hinsichtlich der Formulierung „Das Land gewährleistet einen persönlichen, schriftlichen und elektronischen Zugang zu seinen Behörden und Gerichten“ in Absatz 2 stelle sich unter anderem die Frage, bis wann dies umzusetzen sei.

Gemäß Art. Y - Privatsphäre - solle das Land im Rahmen seiner Kompetenzen den Schutz der digitalen Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger gewährleisten. Vor dem Hintergrund dessen, was zurzeit tagtäglich in den Medien über den Schutz der Privatsphäre zu lesen sei, habe er große Zweifel daran, dies tatsächlich zusagen zu können. Denn im Grunde genommen seien keinerlei Daten sicher, schon gar nicht in elektronisch übermittelter Form. Nach seiner Ansicht wären Formulierungen wie „strebt an“ oder „fördert“ an dieser Stelle zielführender.

Der Vorsitzende erkundigt sich zu Art. Z danach, ob ein solcher *Verwaltungsverband* unbedingt in der Verfassung verankert werden müsse oder ob nicht auch ein Arbeitsauftrag an das Parlament genüge, sich dieser Thematik anzunehmen. Wenn nämlich das Instrument des Verwaltungsverbands in die Verfassung aufgenommen werde, dann müsse sich die Politik auch dazu bekennen. Er bezweifle aber, dass es gelingen werde, in absehbarer Zeit einen solchen Verwaltungsverband zu gründen. Auch dürfe nicht vergessen werden, die kommunalen Landesverbände in die Diskussion einzubeziehen.

Herr Prof. Dr. Schliesky wendet sich zunächst der Frage der Zugangsgewährleistung in Art. X Abs. 2 zu. Das E-Government-Gesetz des Bundes regle dies bereits. So sei nach § 2 Abs. 1 jede Behörde verpflichtet, einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente, auch soweit sie mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen seien, zu eröffnen. Diese Vorschrift trete am 1. Juli 2014 in Kraft. Bis zu diesem Zeitpunkt müssten alle Verwaltungen dazu in der Lage sein. Er sei allerdings der Ansicht, dass es zumindest den Verwaltungen in Schleswig-Holstein bis dahin nicht gelingen werde, einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente zu er-

öffnen. Dies bedeute, dass die Verwaltungen ab dem 1. Juli 2014 rechtswidrig handeln.

Der Landtagspräsident habe vorgeschlagen, den Art. X Abs. 2 in die Landesverfassung aufzunehmen, weil es in diesem Zusammenhang um mehr gehe. So solle nämlich auch deutlich gemacht werden, dass niemand, der sich an eine Verwaltung wende, wegen der Art des Zugangs benachteiligt werden dürfe. Gerade älteren Menschen, die keinen Zugang zu modernen Medien hätten, dürften für eine bestimmte Leistung keine höheren Gebühren in Rechnung gestellt werden, nur weil sie sich auf die herkömmliche Weise an eine Verwaltung wendeten. In Fachkreisen fänden bereits Diskussionen darüber statt, die elektronische Verwaltung, die zweifelsohne sehr investitionsintensiv sei, über Gebührenanreize zu fördern. Aus technischer Sicht sei dies zwar zu begrüßen. Aber es müsse auch ein Signal gesetzt werden, dass niemand benachteiligt werden dürfe.

Mit den Bestimmungen in Art. X Abs. 1 und 2 und den Wörtern „sichert“ sowie „gewährleistet“ seien Gewährleistungsaufträge verbunden, was allerdings nicht als ein subjektives Recht zu verstehen sei, das eingeklagt werden könne. So könne niemand mit Verweis auf seine Privatsphäre vor Gericht ziehen und vortragen, das Land habe seine Privatsphäre nicht gesichert. Die vorgenannten Bestimmungen seien klassische Gewährleistungsaufträge, um dem Gesetzgeber beziehungsweise der Verwaltung Anstrengungen abzuverlangen. Sobald diese Anstrengungen vollzogen würden, sei der Auftrag erfüllt.

Über die Frage, den Verwaltungsverband in der Landesverfassung zu verankern oder nicht, lasse sich trefflich streiten. Seines Erachtens sei dies erforderlich, weil es nicht nur um die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben gehe, sondern gerade um die Erfüllung von Teilen dieser Aufgaben. Dahinter stehe eine sehr grundsätzliche Frage, weil im deutschen Rechtssystem ausschließlich von der Übertragung ganzer Aufgaben die Rede sei. So könne das Land beispielsweise einem Zweckverband Aufgaben übertragen, aber stets nur ganze Aufgaben. Die IT sei im Grunde genommen keine Aufgabe, sondern ein Instrument der Aufgabenerledigung. Eine Landesbehörde wolle immer nur viele einzelne Aufgabenschritte übertragen, aber nicht die Aufgabe als Ganzes.

Es gehe aber nicht nur darum, jemanden zu beauftragen. Dies tue das Land nämlich nicht. Es beauftrage gerade nicht, inhaltliche Entscheidungen zu treffen. Aus diesem Grund habe es im Rechtssystem eine Lücke gegeben, die auch im Rahmen der Föderalismusreform II umfassend erörtert worden sei. Um diese Lücke zu schließen, sei seinerzeit Art. 91 c Abs. 3 in das Grundgesetz aufgenommen worden, wonach die Länder

den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme sowie die Errichtung von dazu bestimmten Einrichtungen vereinbaren könnten. Demzufolge sei eine entsprechende Zusammenarbeit in der Verfassung ausdrücklich erlaubt. Übertragen auf die Landesebene wäre der nächste Schritt nun, eine solche Zusammenarbeit auch zwischen dem Land und den Kommunen festzuschreiben.

In diesem Zusammenhang sei auch die Frage aufzuwerfen, ob eine europaweite Ausschreibung der ausgelagerten Aufgaben erfolgen müsse. In Bezug auf organisatorische Maßnahmen sei in der Regel nicht europaweit auszuschreiben; dieser Auffassung sei auch der Europäische Gerichtshof. Sobald aber beispielsweise eine Kommune jemanden mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben betraue, die sie ansonsten selbst erledige, habe eine europaweite Ausschreibung zu erfolgen. Dies sei aber nicht gewollt. Denn die auf diesem Wege gefundenen Unternehmen seien zwar möglicherweise günstiger als andere, aber im Ergebnis stelle sich der gewünschte Erfolg oftmals nicht ein. Länder und Kommunen wollten vielmehr eine gemeinsame Aufgabenerledigung auf der Basis gleicher Standards und gleicher Sicherheitsanforderungen, um sicherzustellen, dass die Verwaltung auch in elektronischer Form funktioniere. Auf allen Ebenen der Verwaltung bestehe seit vielen Jahren keine Möglichkeit, im IT-Bereich vernünftig zusammenzuarbeiten. Ein Verwaltungsverband wäre ein Instrument, um genau diese organisatorischen Hürden zu überwinden.

Herr Prof. Dr. Schmidt-Jortzig bringt zum Ausdruck, bei Art. X seien nach seinem Dafürhalten die Verben „sichert“ und „gewährleistet“ in den Absätzen 1 und 2 jeweils gegeneinander auszutauschen. So solle Absatz 1 lauten:

„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.“

Dies sei nach seiner Ansicht nämlich eine klassische Gewährleistungskompetenz des Landes. Der Inhalt dieser Bestimmung sei völlig richtig und verfassungspolitisch unterstützenswert.

Absatz 2 Satz 1 solle lauten:

„Das Land *sichert* einen persönlichen, schriftlichen und elektronischen Zugang zu seinen Behörden und Gerichten.“

In diesem Fall gehe es um Behörden und Gerichte, also öffentliche Stellen des Landes, und nicht um private Unternehmen. Das Land verpflichte sich, in Bezug auf eigene Aktivitäten etwas Bestimmtes zu tun. Dies sei mehr, als nur etwas zu gewährleisten. Aus diesem Grund sei es angebracht, an dieser Stelle mit dem Wort „sichert“ eine klarere Formulierung zu wählen.

Ihm erschließe sich nicht, welche Problematik sich hinter dem Absatz 2 Satz 2 verberge, wonach niemand wegen der Art des Zugangs benachteiligt werden dürfe. Grundsätzlich sei dies wohl richtig, weil beispielsweise ältere Menschen, die keine Computer hätten, dadurch keine Nachteile haben dürften. Dies sei allerdings keine „Art des Zugangs“.

Fraglich sei, ob Art. Y - Privatsphäre - zwingend notwendig sei. Denn ein Recht auf Privatheit werde ohnehin bereits aus den Grundrechten in Bezug auf die Garantie der Persönlichkeitsentfaltung und der Menschenwürde hergeleitet. Auch sei aus der allgemeinen verfassungsrechtlichen Diskussion bekannt, dass der Staat eine Schutzpflicht hierfür habe. Als Bekenntnis sei Art. Y sicherlich in Ordnung. Aber eine grundrechtliche Notwendigkeit hierzu bestehe nicht, zumal in der Landesverfassung ohnehin die Übernahme der Grundrechte des Grundgesetzes festgelegt sei.

Zweifelsohne bedürfe es einer Rechtsgrundlage, wenn eine Institution wie ein Verwaltungsverband mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit geschaffen werden solle. Die Frage, ob hierfür allerdings eine verfassungsrechtliche Verankerung erforderlich sei, sehe er eher zwiespältig. Ob Teilaufgaben übertragen werden dürften, sei nach seiner Ansicht eine akademische Fragestellung. Der Bundesgesetzgeber, der in § 2 des E-Government-Gesetzes vorschreibe, jede Behörde sei verpflichtet, auch einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente zu eröffnen, habe damit eine Aufgabe definiert, die, als diese gesetzlich noch nicht definiert gewesen sei, möglicherweise tatsächlich nur Teil einer Aufgabenwahrnehmung gewesen sei. Vor dem Hintergrund des Ansporneffekts sei Art. Z sicherlich begrüßenswert. Alles in allem könne er dem Inhalt des Artikels Z aus verfassungspolitischem Blickwinkel durchaus beipflichten. Aber aus verfassungsrechtlicher Sicht sei dieser seines Erachtens nicht notwendig.

Herr Prof. Dr. Bull führt aus, der Leser komme bei der Lektüre des Aufsatzes von Herrn Prof. Dr. Hill in der letzten Ausgabe des Deutschen Verwaltungsblatts, Arbeitspapier 067, unweigerlich zu dem Schluss, dass in Zukunft alles komplett anders gemacht werden müsse als bisher, dass Kreativität und Innovationsfreudigkeit nur noch unter Verwendung der Informations- und Kommunikationstechnik möglich seien und dass die Menschen dazu erzogen werden müssten, sie auch zu nutzen. Er,

Prof. Dr. Bull, sei etwas skeptisch gegenüber einer solchen Begeisterung oder gar Euphorie in Bezug auf die Technisierung des gesamten Lebens und speziell der öffentlichen Verwaltung, die trotz allem an Recht und Gesetz gebunden sei.

Für neue Verfahrensweisen und neue Zuständigkeiten sei es nach seiner Ansicht noch zu früh. Es könne durchaus sein, dass sie in einigen Jahren unausweichlich auf die Verwaltung zukämen. Aber im Moment sei in dieser Hinsicht noch zu wenig an Nutzen erkennbar und es gebe zu viele Gefahren und Nachteile. Auch sei er der Meinung, ältere und wenig technikbegeisterte Menschen, die sich keinen Computer anschaffen wollten, nur um eine Dienstleistung der Verwaltung zu beanspruchen, dürften in der heutigen Zeit nicht vergessen werden.

Das E-Government-Gesetz des Bundes gelte für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, aber nur, wenn sie Bundesrecht ausführten. Insofern sei durchaus eine landesrechtliche Gestaltungsfreiheit für die Anwendung des Landesrechts gegeben. Er warne allerdings davor, schon jetzt ausschließlich die Möglichkeit des elektronischen Zugangs zu eröffnen und die elektronische Aktenführung einzuführen. Die Problematik der Abhängigkeit von IT-Strukturen sei auch weiterhin vorhanden. Die Politik müsse dafür Sorge tragen, dass sie für die wichtigen Funktionen der öffentlichen Verwaltung nicht noch verstärkt werde.

Gegen den Art. X Abs. 1 habe er gewisse Vorbehalte, weil die Aufgabe, digitale Infrastrukturen zu schaffen, primär der Wirtschaft und dem Bund obliege; sie sei etwa bereits im Telekommunikationsgesetz geregelt. Auch könne im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Formulierung durchaus die Gefahr bestehen, dass auf das Land Kosten zukämen und Ansprüche geltend gemacht würden.

Dass der elektronische Zugang zu den Behörden und Gerichten des Landes gewährt werden müsse, sei selbstverständlich. In diesem Punkt schließe er sich der Auffassung von Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig an, dass dies im Grunde genommen über eine Gewährleistung hinausgehe. Aber es schade wohl kaum, den in dem Formulierungsvorschlag des Landtagspräsidenten verwendeten Begriff zu verwenden, der in diesem Fall im Grunde genommen auf eine Verpflichtung hinauslaufe.

In Bezug auf den Schutz der digitalen Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger weise er darauf hin, dass damit im Grunde genommen auch die „analoge“ Privatsphäre gemeint sein müsse. Es könne nicht angehen, dass in der digitalen Welt, einem „virtuellen Kosmos“, andere Regeln gälten als in der „Offlinewelt“. Daher sei er sehr skeptisch.

tisch gegenüber einer besonderen Regelung für die digitale Welt, von der ohnehin nicht genau bekannt sei, was sie eigentlich sei.

Herr Prof. Dr. Bull wendet sich sodann Art. Z zu. Er legt dar, immer wieder werde darüber berichtet, wie groß die Schwierigkeiten derjenigen, die sich um den Ausbau der Verwaltungsinfrastruktur kümmern sollten, mit den Gemeinden seien. Da die Kooperation zwischen dem Bund und den Ländern nicht funktioniert habe, habe erst ein neuer Verfassungsartikel geschaffen werden müssen, um die Zusammenarbeit zu verbessern. Der Vorschlag des Landtagspräsidenten ziele darauf ab, dies nun auch auf das Verhältnis zwischen dem Land und den Gemeinden in Schleswig-Holstein zu übertragen.

Er frage sich allerdings, ob es genüge, den Verwaltungsverband durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag der Beteiligten zu gründen. Die Verfassung wäre der richtige Ort, um auch auszudrücken, dass etwaige Einwendungen seitens der kommunalen Selbstverwaltung zurückstehen müssten. Deshalb sei eine gesetzliche Regelung an dieser Stelle nicht ausreichend. Hier müsse verfassungsrechtlich ein wenig nachgeholfen werden. Dies begründe sicherlich große Probleme. Da aber diese Diskussion ohnehin geführt werden müsse, werde sie mit mehr Aussicht auf Erfolg geführt, wenn es in der Verfassung eine starke Stütze gebe.

Abg. Herdejürgen bittet darum, Beispiele aufzuzeigen, woran die Zusammenarbeit im IT-Bereich in der Vergangenheit gescheitert sei.

Herr Dr. Knothe merkt an, in Bezug auf die digitalen Infrastrukturen und den Zugang zu ihnen habe der Bund den einfachgesetzlichen Weg beschritten und entsprechende Bestimmungen im E-Government-Gesetz verankert. Von daher stelle sich die Frage, ob es notwendig sei, dies noch in der Landesverfassung zu regeln. Die Landesregierung werde diese Thematik aus verfassungsrechtlicher Sicht noch näher beleuchten und ihre Auffassung dem Sonderausschuss mitteilen. Bezüglich der Formulierung der Absätze 1 und 2 schließe er sich der Auffassung von Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig an, die Wörter „sichert“ und „gewährleistet“ auszutauschen.

Das Innenministerium sei in einem hohen Maße dazu bereit, die elektronische Kommunikation zu fördern, und erachte es als eines seiner Ziele, diese auch künftig in den Vordergrund zu stellen. Es sei allerdings noch erforderlich, eine Formulierung zu erarbeiten, die zwar eine schnelle Kommunikation ermögliche, aber diejenigen Menschen nicht abkoppele, die weniger technikaffin seien.

Hinsichtlich der vorgesehenen Regelung in Art. Y falle es ihm schwer, zwischen einer digitalen und einer analogen Privatsphäre zu unterscheiden. Auch die Bestimmung in Art. Z werde die Landesregierung noch auf ihre verfassungsrechtliche Notwendigkeit hin überprüfen.

Zu Art. X Abs. 1 legt Abg. Dr. Breyer dar, dieser Bestimmung bedürfe es nicht zwingend. Sicherlich sei es aber auch nicht falsch, sie in der Verfassung festzuschreiben. Der Absatz 2 stelle einen großen Mehrwert dar. Das Diskriminierungsverbot in Bezug auf die Art des Zugangs sei auch den PIRATEN sehr wichtig, weil es schließlich gute Gründe dafür geben könne, auf einen elektronischen Zugang zu verzichten, und dies keine Nachteile nach sich ziehen dürfe. Da im Absatz 2 auch die Gerichte genannt seien, schlage er vor, die Justiz um eine Stellungnahme zu diesem Formulierungsvorschlag zu bitten.

Bezüglich des Absatzes 3, in dem die Informationsfreiheit thematisiert werde, spreche er sich für den Vorschlag der Fraktion der PIRATEN in dem Arbeitspapier 072 aus, der an dieser Stelle etwas weiter gehe als der Formulierungsvorschlag des Landtagspräsidenten.

Nach seiner Auffassung sei es ein Mehrwert, wenn der Schutz der Privatsphäre ausdrücklich in der Landesverfassung erwähnt werde. Denn auf der Ebene des Grundgesetzes werde dieser Punkt sehr umständlich aus verschiedenen Grundrechten konstruiert. In Anbetracht der Bedeutung der Privatsphäre in der heutigen Zeit sei es wichtig, diese ausdrücklich in der Landesverfassung zu verankern.

Auch ihm erschließe sich noch nicht, weshalb ein Verwaltungsverband einer landesverfassungsrechtlichen Verankerung bedürfe. Wenn ein Verwaltungsverband im Einvernehmen mit allen Beteiligten gegründet werde, könnten keine Selbstverwaltungseinwände erhoben werden, weil die beteiligten Kommunen damit einverstanden seien. Vor diesem Hintergrund sei nicht verständlich, weshalb es nicht genüge, die erforderliche gesetzliche Grundlage in Form eines einfachen Gesetzes zu schaffen. Zudem rate er davon ab, diese Diskussion, die sicherlich sehr umfangreich wäre, mit den Kommunen zu führen, wenn dies nicht unbedingt erforderlich sei.

Herr Dr. Schürmann, Wissenschaftlicher Dienst, berichtet, in einem früheren Papier von Herrn Prof. Dr. Schliesky sei vorgesehen gewesen, dass die Kommunen zur Kooperation verpflichtet werden sollten. In dem vorliegenden Formulierungsvorschlag des Landtagspräsidenten in Bezug auf einen Verwaltungsverband sei hingegen nur noch von „können“ die Rede. Wenn der Gesetzgeber diesen Formulierungsvorschlag

noch mit einer Verpflichtung zur Kooperation anreichern würde, dann wäre der Aspekt berücksichtigt, den Herr Prof. Dr. Bull am Schluss seiner Ausführungen eingebracht habe. Schließlich könnten die Kommunen aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie auf einfachgesetzlicher Ebene nicht ohne Weiteres zur Kooperation verpflichtet werden.

Ein weiterer Aspekt, der in diesem Zusammenhang angesprochen sei, sei das Demokratieprinzip. Das Bundesverfassungsgericht habe eine Entscheidung zu den Arbeitsgemeinschaften auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende getroffen. Darin werde der Eindruck erweckt, dass die Sozialverwaltungsaufgabe jeweils von ein und demselben Hoheitsträger erledigt werden müsse. Diese Entscheidung werde nicht nur auf das Verbot der Mischverwaltung von Bund und Ländern gestützt, sondern auch auf das Demokratieprinzip. Die Organe des Hoheitsträgers seien durch die Wahl der Bürgerinnen und Bürger legitimiert. Wenn die Erfüllung der gesamten Aufgabe auf der demokratischen Legitimationskette von unten nach oben beruhen müsse, sei es unter Umständen nicht selbstverständlich, dass Teile dieser Aufgabe abgespalten und gemeinsam mit anderen Hoheitsträgern erledigt würden. Diese juristische Fragestellung würde nach seinem Verständnis mit der vorliegenden Formulierung beseitigt, betont Herr Dr. Schürmann.

Bezug nehmend auf die Frage, ob die in dem Formulierungsvorschlag des Landtagspräsidenten enthaltenen Bestimmungen zwingend einer verfassungsrechtlichen Verankerung bedürften, verweist Herr Prof. Dr. Schliesky auf das E-Government-Gesetz des Landes Schleswig-Holstein, das in weiten Teilen als Vorbild für das E-Government-Gesetz des Bundes gedient habe. Er zeigt auf, das Gesetz zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein biete bestimmte Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen. Darin seien auch Konnexitätsfragen geregelt und Verordnungsermächtigen enthalten. Hinsichtlich der praktischen Umsetzung ergäben sich allerdings immer wieder Schwierigkeiten. Vor diesem Hintergrund sei die Anmerkung von Herrn Prof. Dr. Bull sicherlich interessant, Überlegungen dahin gehend anzustellen, auf Verfassungsebene eine stärkere Verpflichtung zur Zusammenarbeit aufzunehmen.

In Bezug auf die Frage, inwieweit öffentliche Körperschaften eine Aufgabe tatsächlich europaweit ausschreiben müssten, gebe es eine umfassende und sehr schwierige Rechtsprechung. Eine europaweite Ausschreibung sei aus Gründen der Einheitlichkeit der Verwaltung nicht wünschenswert und nach dem deutschen Rechtssystem überhaupt nicht zwingend. Aber diese Klarstellung könne organisationsrechtlich ausschließlich über die Verfassung gelingen. Einer der wesentlichen Beweggründe für die

Einfügung des Artikels 91 c Abs. 3 in das Grundgesetz sei seinerzeit gewesen, dass der Verfassungsgeber habe klarstellen wollen, dass es sich nicht um die Beschaffung am Markt, sondern um die Zusammenarbeit von öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften handele. Die Verwaltungsorganisation sei nicht Sache der EU.

Bei der Teilung von Aufgaben gehe es um elementare Fragen des Demokratieprinzips. Das Bundesverfassungsgericht vertrete nach wie vor die Auffassung, dass eine Institution eine Aufgabe aus Gründen der demokratischen Legitimation komplett erledigen müsse, weil sie nur in Gänze dafür legitimiert sei. Teile einer Aufgabe könnten nicht delegiert werden, es sei denn, die Verfassung erlaube dies ausdrücklich. Aus diesem Grund sei Art. 91 e im Grundgesetz geschaffen worden, der die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kommunen in Form von Arbeitsgemeinschaften überhaupt erst wieder ermögliche. Die Arbeitsgemeinschaften nach § 44 b SGB II seien nämlich aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts verfassungswidrig gewesen. Um diese Organisationsform abzusichern, habe es seinerzeit einer Grundgesetzänderung bedurft.

Präsident Schlie erklärt, die wertvollen Hinweise von Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig zu den Formulierungen in Art. X Abs. 1 und 2 nehme er gerne auf. In dieser Hinsicht bedürfe es sicherlich noch einer Nachbearbeitung.

Die Regelung in Art. X Abs. 2, wonach niemand wegen der Art des Zugangs benachteiligt werden dürfe, hebe auf das Thema Barrierefreiheit ab, das auch im E-Government-Gesetz geregelt sei. Auch diese wichtige Thematik sei es wert, vertieft diskutiert zu werden.

Er rege an, in Art. Y den Gedanken des Schutzes der Privatsphäre noch stärker zu unterstreichen und daher zu formulieren:

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

Dieser Punkt dürfe seiner Ansicht nach nicht fallen gelassen werden, weil sich die Menschen angesichts der aktuellen Vorkommnisse sicherlich fragten, ob die Politik diese wichtige Thematik im Rahmen der Verfassungsreform diskutiert und berücksichtigt habe.

Den Wunsch der Abg. Herdejürgen, die darum gebeten habe, Beispiele genannt zu bekommen, woran die Zusammenarbeit im IT-Bereich in der Vergangenheit gescheitert sei, könne er nur unterstützen. Daran werde nämlich deutlich, warum es zwingend

notwendig sei, eine entsprechende verfassungsrechtliche Verankerung vorzunehmen. Die Vergangenheit habe gezeigt, wie schwierig es sei, gerade für eine Zusammenarbeit im IT-Bereich geeignete Konstrukte zu finden. Aus diesem Grund lohne sich eine Diskussion über die Frage, wie es gelingen könne, unterschiedliche Formen einer flexiblen Zusammenarbeit zu gewährleisten.

Der Vorsitzende führt aus, da bereits ein entsprechendes Gesetz existiere, sei die Frage aufzuwerfen, ob Art. X Abs. 3 überhaupt notwendig sei. Nach seiner Ansicht sei dieser Absatz verzichtbar. Bei Art. Y stelle sich die Frage, ob diese Bestimmung grundrechtsrelevant sei und nicht schon durch das Grundgesetz abgedeckt werde. Art. Z sei in der Tat noch einer weiteren Diskussion wert. Die von der Abg. Herdejürgen erbetenen Beispiele könnten sicherlich zur Aufhellung beitragen, weshalb eine solche Formulierung sinnvoll sei.

Abg. Peters spricht sich zu Art. X dafür aus, dass alle drei Bestandteile der Probleme der Digitalisierung der Welt in Bezug auf staatliches Handeln erhalten bleiben sollten. Die drei Absätze in ihren spezifischen Ausformungen seien nur als Gesamtheit sinnvoll. Auch sei es nach seiner Ansicht nicht redundant, im dritten Absatz den Gesichtspunkt der Transparenz aufzunehmen.

Auch Art. Y sei ein wichtiger Gesichtspunkt. Er erinnere nur daran, dass die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestages in ihrem Fünften Zwischenbericht im Hinblick auf den Schutz der Privatsphäre im Bereich der digitalen Welt eine Grundrechtslücke festgestellt habe. Die Einfügung des Wortes „auch“, die der Landtagspräsident vorgeschlagen habe, würde diese Lücke schließen.

Die Diskussion um Art. Z zeige, dass die Digitalität weit über die bisherigen Verwaltungsstrukturen hinausgewachsen sei und mittlerweile Anforderungen stelle, die bislang noch nicht ausreichend berücksichtigt worden seien. Soweit es notwendig sei, in diesem Zusammenhang eine verfassungsrechtliche Verankerung vorzunehmen, werde er sich selbstverständlich nicht dagegen sperren, sondern diese unterstützen.

Abg. Dr. Breyer ist der Meinung, es sei sinnvoll, den Punkt Informationsfreiheit in Art. X Abs. 3 aufzunehmen. Denn bislang sei bei der Abwägung von Informationsfreiheitsgesuchen darauf abgestellt worden, der Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sei verfassungsrechtlich als Berufsfreiheit verankert, wohingegen die Informationsfreiheit kein Verfassungsgut sei. Durch die Aufnahme dieser Bestimmung in die Landesverfassung erfolge eine gewisse Ausbalancierung. Der Klammervermerk

„der Gemeinden und Gemeindeverbände“ könne durchaus mit aufgenommen werden, weil die Gemeinden schon heute in dem entsprechenden Gesetz erwähnt seien.

Die PIRATEN hätten diesbezüglich eine andere Formulierung vorgeschlagen, die von einem früheren Sonderausschuss „Verfassungsreform“ erarbeitet worden sei. Sie laute:

„Informationen aus dem öffentlichen Bereich sollen allen zugänglich gemacht werden, soweit nicht schützenswerte Interessen Dritter oder das Wohl der Allgemeinheit entgegenstehen.“

Diese Formulierung sei klarer und weitergehend und daher vorzugswürdig. Er würde es begrüßen, wenn es gelänge, sich auf diesen Formulierungsvorschlag zu verständigen. Das Wort „sollen“ eröffne an dieser Stelle genügend Flexibilität. Der zweite Satz in dem Formulierungsvorschlag des Landtagspräsidenten „Das Nähere regelt ein Gesetz“ könne problemlos an die Formulierung der PIRATEN angeschlossen werden.

Auch er unterstütze den Vorschlag des Landtagspräsidenten, in Art. Y das Wort „auch“ aufzunehmen.

Abg. Dr. Breyer kommt an dieser Stelle noch einmal auf die Frage zu sprechen, ob die Bestimmung über einen Verwaltungsverband zwingend in die Verfassung aufzunehmen sei. Herr Dr. Schürmann, so der Abgeordnete, habe auf die Problematik der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Aufgabenübertragung im Zusammenhang mit dem Sozialrecht hingewiesen. Das Bundesverfassungsgericht habe zum einen aus Art. 28 des Grundgesetzes - Garantie der kommunalen Selbstverwaltung - bestimmte Grenzen und zum anderen aus den Artikeln 83 ff GG hinsichtlich der Verwaltungszuständigkeit bestimmte Anforderungen hergeleitet. Es habe in dem entsprechenden Urteil auch klargestellt, dass weder Bund noch Länder von diesen im Grundgesetz festgelegten Bestimmungen abweichen könnten. Dies bedeute, dass die Länder auch nicht durch Landesverfassungen von den Regelungen im Grundgesetz abweichen könnten. Vor diesem Hintergrund ergebe sich nach seiner Auffassung kein Spielraum, in der Landesverfassung die Grenzen, die das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundgesetz herleite, in irgendeiner Form zu verändern oder gar zu verdrängen.

Das Ergebnis der Klage vor dem Landesverfassungsgericht in Bezug auf die Amtssordnung habe gezeigt, dass die Kommunen nicht gezwungen werden dürften, in bestimmten Organisationen und Verbänden mitzuwirken. Dies sei allerdings auch nicht Gegenstand des Vorschlags des Landtagspräsidenten. Da aber in der heutigen Diskus-

sion des Öfteren angeklungen sei, Überlegungen dahin gehend anzustellen, verpflichtend einen Verwaltungsverband einzurichten, bringe er an dieser Stelle deutlich zum Ausdruck, dass er sich einem solchen Vorstoß nicht anschließen werde.

Abschließend rege er an, die kommunalen Landesverbände zu Art. Z anzuhören, weil sie durchaus wichtige Hinweise in die Diskussion einbringen könnten.

Herr Dr. Schürmann merkt an, die Art. 83 ff. des Grundgesetzes seien durch die Landesverfassung in der Tat nicht zu beeinflussen. Aber in Art. Z gehe es um landesinterne Fragestellungen, nämlich um das Verhältnis der Kommunen untereinander und um das Verhältnis vom Land zu den Kommunen.

Auf eine entsprechende Frage des Vorsitzenden zu der Formulierung in Absatz X Abs. 3 in dem Papier des Landtagspräsidenten und zu dem Formulierungsvorschlag der Fraktion der PIRATEN in dem Arbeitspapier 072 betont Herr Dr. Schürmann, der Begriff der amtlichen Information sei keineswegs eng zu verstehen. In § 3 des E-Government-Gesetzes finde sich dieser Begriff nicht. Im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes sei der Begriff „amtliche Informationen“, unter einem gewissen Vorbehalt, relativ weit interpretiert. Das Informationszugangsgesetz des Landes Schleswig-Holstein verwende einen anderen Begriff. Daher müsse in der Diskussion noch geklärt werden, ob der Begriff der amtlichen Informationen tatsächlich das abdecke, was an Eingrenzung gewünscht sei.

Abg. Herdejürgen legt dar, für sie stelle sich in diesem Zusammenhang eher die Frage, was es bedeute, Informationen aus dem öffentlichen Bereich allen zugänglich zu machen. Nach ihrem Verständnis sei nämlich nicht hinreichend bestimmt, was Informationen aus dem öffentlichen Bereich überhaupt seien. Denn dies beziehe sich sicherlich nicht nur auf schriftliche Informationen, die in irgendeiner Form ausgetauscht würden, sondern im Grunde genommen wohl auch auf jedes Gespräch, das innerhalb der öffentlichen Verwaltung geführt werde.

Abg. Dr. Breyer entgegnet, er sehe es im Grunde genommen genauso, dass die Formulierung „Informationen aus dem öffentlichen Bereich“, die die PIRATEN der Empfehlung des Sonderausschusses „Verfassungsreform“ aus der 14. Wahlperiode entnommen hätten, nicht so gut sei wie die Formulierung „amtliche Informationen“. Denn amtliche Informationen seien einfachgesetzlich als Informationen definiert, über die eine Behörde verfüge. Dies seien nicht nur selbst produzierte Informationen, sondern auch Informationen, die bei ihr eingingen. Dennoch sei nach seiner Ansicht die For-

mulierung in dem Arbeitspapier 072 der PIRATEN etwas klarer, als wenn lediglich auf das Gesetz verwiesen werde.

Wenn schon nicht dem Formulierungsvorschlag der PIRATEN in dem Arbeitspapier 072 gefolgt werde, schlage er vor, zumindest den Halbsatz „soweit nicht schützenswerte Interessen Dritter oder das Wohl der Allgemeinheit entgegenstehen“ an den Formulierungsvorschlag des Landtagspräsidenten anzufügen. Dies sei wichtig, weil dann andere Interessen, die nicht Interessen Dritter oder das Wohl der Allgemeinheit darstellten, nicht mehr eingewandt werden könnten.

Der Vorsitzende fasst zusammen, der Vorschlag von Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig, die Verben „sichert“ und „gewährleistet“ in Art. X Abs. 1 und 2 jeweils gegeneinander auszutauschen, sei auf einhellige Zustimmung der Mitglieder der Arbeitsgruppe gestoßen. Demzufolge bestehe hinsichtlich dieser beiden Absätze wohl Konsens.

Bei Art. X Abs. 3 müsse noch geklärt werden, ob der Klammerzusatz „der Gemeinden und Gemeindeverbände“ vor dem Hintergrund der Konnexität (Art. 49 Abs. 2 LV) aufgenommen werden solle oder nicht. Des Weiteren habe der Abg. Dr. Breyer die Aufnahme des Halbsatzes „soweit nicht schützenswerte Interessen Dritter oder das Wohl der Allgemeinheit entgegenstehen“ in den Formulierungsvorschlag des Landtagspräsidenten vorgeschlagen. Diese beiden Fragen könnten auf der Klausurtagung noch weiter besprochen werden.

Abg. Dr. Breyer wirft ein, in dem vorgenannten Halbsatz solle das Wort „schützenswerte“ durch das Wort „überwiegende“ ersetzt werden.

Der Vorsitzende fährt fort, Einigkeit bestehe wohl auch darüber, in Art. Y hinter dem Wort „Kompetenzen“ das Wort „auch“ einzufügen und die Klammern zu streichen. Art. Y solle demnach lauten:

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

Auf einen entsprechenden Einwurf des Abg. Dr. Klug schlägt der Vorsitzende vor, auf der Klausurtagung zu einer Einigung hinsichtlich einer abschließenden Formulierung zu kommen. Sofern es noch erhebliche rechtliche Bedenken gegen diese Formulierung gebe, bitte er darum, diese schriftlich dem Ausschussbüro zur Kenntnis zu geben, damit eine zeitnahe Bearbeitung und Abstimmung erfolgen könne.

Art. Z solle mit dem Klammervermerk „im IT-Bereich“ übernommen werden. Außerdem habe die Abg. Herdejürgen in diesem Zusammenhang darum gebeten, Beispiele aufgezeigt zu bekommen, woran die Zusammenarbeit im IT-Bereich in der Vergangenheit gescheitert sei. Der Sonderausschuss könne auch über diesen Artikel auf der Klausurtagung abschließend befinden.

Herr Dr. Knothe regt an, wegen der weitreichenden Eingriffe die kommunalen Landesverbände in die Diskussion einzubeziehen.

Der Vorsitzende meint, die Landtagsverwaltung könne den kommunalen Landesverbänden die für sie relevanten Punkte nach dem derzeitigen Diskussionsstand zur Kenntnis geben und darum bitten, sich dazu zu äußern. In diesem Zusammenhang könnten sie vor dem Hintergrund des Stichwortes „Konnexität“ insbesondere gefragt werden, ob in Art. X Abs. 3 der Zusatz „der Gemeinden und Gemeindeverbände“ aufgenommen werden solle. Auch solle ihre Haltung zum Art. Z erfragt werden.

An dieser Stelle erinnere er daran, dass der Abg. Dr. Breyer vorgeschlagen habe, zu Art. X Abs. 2 die Justiz um eine Stellungnahme zu bitten. Der Vorsitzende stellt Einverständnis zu diesem Vorschlag fest.

Die Arbeitsgruppe wendet sich sodann dem Arbeitspapier 072 der Fraktion der PIRATEN zu.

Herr Dr. Breyer führt aus, der Formulierungsvorschlag der PIRATEN zu Art. 9 a Abs. 2 sei bereits im Rahmen der vorangegangenen Debatte um das Arbeitspapier 074 abgearbeitet worden und brauche an dieser Stelle nicht noch einmal diskutiert zu werden. Der Vertreter der PIRATEN stellt die weiteren Formulierungsvorschläge zu Art. 9 a Abs. 1 LV sowie zu Art. 25 a LV vor und erläutert diese im Sinne der schriftlichen Begründung.

Der Vorsitzende zeigt auf, die Grundsatzfrage bei Art. 25 a Abs. 1 LV sei, ob die Stellung des Datenschutzbeauftragten verfassungsrechtlich verankert werden solle. Er erinnere nur daran, dass es in Schleswig-Holstein auch noch einen Beauftragten für Menschen mit Behinderung, einen Flüchtlingsbeauftragten und eine Minderheitenbeauftragte gebe, die dann wohl ebenfalls beanspruchen würden, in der Landesverfassung hervorgehoben zu werden. Vor diesem Hintergrund lehne er es ab, dem Datenschutzbeauftragten eine besondere Stellung zukommen zu lassen.

Abg. Herdejürgen und Abg. Dornquast sprechen sich ebenfalls dagegen aus, die Funktion des Datenschutzbeauftragten in der Landesverfassung zu verankern.

Abg. Peters verweist auf die schriftliche Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten vom 11. Januar 2014, [Umdruck 18/2300](#), in der sich dieser nicht zu dieser Thematik geäußert habe. Wenn der Datenschutzbeauftragte Interesse daran hätte, dass seine Stellung in der Landesverfassung verankert werde, hätte er hierzu wohl Ausführungen gemacht. Er, schlage vor, dem Datenschutzbeauftragten noch Gelegenheit zu geben, zu dem Vorschlag der Piratenfraktion Stellung zu nehmen.

Der Vorsitzende bringt zum Ausdruck, da sich CDU, SPD und SSW bereits gegen den Vorschlag der Fraktion der PIRATEN ausgesprochen hätten, mache es wenig Sinn, jemanden mit etwas zu befassen, was wohl ohnehin keine Mehrheit finde.

Abg. Dr. Klug stellt fest, einerseits spreche vieles für den Formulierungsvorschlag der Fraktion der PIRATEN. Die entsprechenden Punkte seien in dem Arbeitspapier 072 dargelegt worden. Auf der anderen Seite sehe er die Gefahr, dass alle anderen genannten Beauftragten in Schleswig-Holstein das Gleiche für sich beanspruchten und auch in der Verfassung genannt werden wollten. Er bitte noch um Bedenkzeit, um sich eine abschließende Meinung bilden zu können.

Abg. Dr. Breyer verweist auf die besondere Stellung des Datenschutzbeauftragten in Abgrenzung zu den anderen genannten Beauftragten. Der Abgeordnete betont, verfassungs- und auch europarechtlich sei schließlich vorgegeben, dass ein Datenschutzbeauftragter existieren und dass er unabhängig sein müsse. Auch habe die Landesregierung früher einmal an anderer Stelle zum Ausdruck gebracht, für eine Freistellung von Rechtsaufsicht bedürfe es einer verfassungsrechtlichen Grundlage. Wenn dies in der Tat so sei, dann müsse die besondere Stellung des Datenschutzbeauftragten in der Landesverfassung verankert werden. Denn der Datenschutzbeauftragte sei schließlich von Weisungen freigestellt.

Herr Prof. Dr. Bull meint, er könne aus Erfahrung sprechen, weil er früher einmal längere Zeit Bundesbeauftragter für den Datenschutz gewesen sei. Aus heutiger Sicht wundere er sich darüber, weshalb gerade die Aufgabe des Datenschutzbeauftragten gegenüber allen anderen Aufsichts-, Kontroll- und Überwachungsbefugnissen des Staates derart hervorgehoben worden sei und heute noch immer betont werde.

Im Laufe der Jahre habe es beispielsweise im Bereich der Hygieneaufsicht, der Lebensmittel-, der Seuchen- und der Pharmakontrolle immer wieder große Skandale ge-

geben. Bei allen diesen Gebieten gehe es um den Schutz sehr hochrangiger Grundrechte, nämlich letztlich um das Grundrecht auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit. Bei solchen Skandalen habe nie jemand gefordert, die für die Aufsicht zuständigen Organe unabhängig zu stellen. Lediglich in Bezug auf den Datenschutz seien viele, sogar der Europäische Gerichtshof, der Meinung, diejenigen, die den Schutz der Privatsphäre garantieren sollten, müssten nicht nur unabhängig von den zu Kontrollierenden sein, sondern auch unabhängig von der Regierung, weil die Regierung angeblich ein Interesse daran haben könnte, sie zu unterdrücken oder zu Nachlässigkeit anzuhalten. Diese Diskussion sei nur historisch mit der seinerzeitigen Sorge vor der völligen Überwältigung des Menschen durch die Maschine begründbar. Diese Sorge werde heute vor dem Hintergrund der Arbeit der Geheimdienste wieder artikuliert. Dass in dieser Hinsicht eine falsche Abwägung vorliege, sei für ihn, Prof. Dr. Bull, offensichtlich.

Er könne dem verfassungsändernden Gesetzgeber nur empfehlen, die Vorschläge der Fraktion der PIRATEN zu erwägen. Sie richteten nicht viel Schaden an. Sie schadeten allenfalls dann, wenn die Stellung des Datenschutzbeauftragten so ausgestaltet werde, dass die Regierung oder das Parlament unfähig seien, sich stärker für eine bestimmte Ausrichtung des Datenschutzes einzusetzen, beispielsweise wenn die Verantwortung der Regierung für Maßnahmen im privatwirtschaftlichen Bereich nicht mehr gewährleistet sei, zum Beispiel bei Verwaltungsakten und Bußgeldbescheiden. Er warne davor, eine Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten in die Verfassung aufzunehmen, die wie eine richterliche Unabhängigkeit ausgestaltet sei.

In dem Vorschlag der PIRATEN vermisse er eine Einschränkung, wie sie in anderen Landesverfassungen enthalten sei, nämlich dass der Landtag den Datenschutzbeauftragten für einen bestimmten Zeitraum wähle. Beispielsweise werde nach der Verfassung des Freistaates Bayern der Landesbeauftragte für den Datenschutz auf sechs Jahre gewählt.

Der Vorsitzende unterstreicht, er habe große Bedenken dagegen, dem Datenschutzbeauftragten mit der Aufnahme in die Landesverfassung eine besondere Stellung zukommen zu lassen. Auch dürfe nicht vergessen werden, dass der Datenschutzbeauftragte schon jetzt unabhängig sei. Daher sehe er an dieser Stelle keine Notwendigkeit für eine Änderung der Landesverfassung.

Abg. Dr. Breyer erwidert, Ziel des Vorschlags seiner Fraktion sei nicht, dem Datenschutzbeauftragten eine besondere Stellung einzuräumen. Vielmehr gehe es darum, die Stellung, die er schon jetzt habe, verfassungsrechtlich abzusichern. Insofern stelle

sich die Frage, ob ministerialfreie Räume einer verfassungsrechtlichen Legitimation bedürften. Er, Dr. Breyer, bejahe diese Frage.

Herr Prof. Dr. Schliesky erklärt, ministerialfreie Räume bedürften nicht generell der verfassungsrechtlichen Absicherung. Auch die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen sei ein ministerialfreier Raum, der nicht verfassungsrechtlich verankert sei, wohl aber einfachgesetzlich abgesichert werden müsse. Vor diesem Hintergrund sei die schleswig-holsteinische Regelung in Bezug auf die Datenschutzaufsicht verfassungsrechtlich abgedeckt.

Abg. Dr. Breyer schlägt vor, in die Begründung zu dem Gesetzentwurf aufzunehmen, die Fraktion der PIRATEN hätten die neue Regelung in Art. 25 a LV (Entwurf) erwogen, der Sonderausschuss erachte diese jedoch mehrheitlich für verfassungsrechtlich nicht notwendig. Dadurch erledige sich der entsprechende Vorschlag der Piratenfraktion.

Abg. Dornquast macht Bedenken gegen die Formulierung in Art. 9 a Abs. 1 LV (Entwurf) geltend, dass das Land zur Teilhabe aller an allgemein verfügbaren Informationen und am Nutzen der Informations- und Kommunikationstechnik den Erwerb der erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten sowie den Aufbau einer geeigneten Infrastruktur fördern solle. Dies sei ohnehin eher ein bildungspolitisches Thema.

Herr Dr. Knothe äußert, eine solche Regelung sei aus seiner Sicht nicht erforderlich, weil die Schulen in diesem Bereich heutzutage bereits sehr gut aufgestellt seien und durch das Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein und auch andere Medienkompetenzeinrichtungen schon ausreichend mit Informationen versorgt würden. Durch das Wort „fördert“ könnte im Bildungsbereich ein zurzeit nicht überschaubarer finanzieller Bedarf entstehen. Denn ein solcher Förderauftrag sei ohne die Schaffung neuer Lehrerstellen sicherlich nicht umzusetzen. Sofern an dem Vorschlag festgehalten werde, schlage er vor, das Bildungsministerium hierzu um eine Stellungnahme zu bitten.

Abg. Herdejürgen schließt sich dieser Auffassung an. Die Abgeordnete zeigt auf, die Formulierung in dem Papier der Fraktion der PIRATEN ziehe nach ihrer Ansicht unmittelbar finanzielle Folgen nach sich, zumal sich die vorgeschlagene Bestimmung nicht nur auf Schulen, sondern beispielsweise auch auf Volkshochschulen beziehe.

Abg. Peters ruft in Erinnerung, Abg. Dr. Breyer habe darauf hingewiesen, dass der Formulierungsvorschlag der PIRATEN aus der 14. Wahlperiode stamme. Damals sei

eine entsprechende Förderung sicherlich noch notwendig gewesen. Aber mittlerweile müssten junge Leute wohl eher im analogen Bereich gefördert werden.

Auf die Frage des Vorsitzenden, ob der Abg. Dr. Breyer an dem Vorschlag seiner Fraktion festhalten wolle, antwortet dieser, dies mache in Anbetracht der Mehrheitsverhältnisse wohl keinen Sinn.

Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass der Vorschlag erledigt ist.

Abg. Dr. Breyer stellt sodann den Formulierungsvorschlag seiner Fraktion in dem Arbeitspapier 073 zum Entwurf der Aufnahme eines neuen Art. 39 Abs. 4 in die Landesverfassung im Sinne der schriftlichen Begründung vor.

Abg. Herdejürgen legt dar, die Fraktion der PIRATEN forderten mit ihrem Vorschlag, die Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen sowie deren Verkündung in elektronischer Form vorzunehmen und künftig auf die Papierform zu verzichten. Diesbezüglich stelle sich die Frage der Diskriminierung einzelner Teile der Bevölkerung, die keinen Zugang zu elektronischen Medien hätten. Dass die Verkündung von Gesetzen auf dem bisherigen Weg vonstatten gehen müsse, sei für sie eine Selbstverständlichkeit.

Herr Schreiber, Innenministerium, teilt mit, um ein Gesetz im Internet zu veröffentlichen, bedürfe es keiner Regelung. Der Vorschlag der Fraktion der PIRATEN mache nach seiner Auffassung nur dann Sinn, wenn die bisherige Papierform abgelöst werde. Der für das Gesetz- und Verordnungsblatt zuständige Referatsleiter aus dem Innenministerium begrüße den Vorschlag, wenn die elektronische Form die Papierform ersetze, weise allerdings darauf hin, dass dies ein langwieriger Prozess sei und letztlich erst in einigen Jahren realisiert werden könne. Da der Referatsleiter ohnehin an der nächsten Sitzung der Arbeitsgruppe am 10. Februar 2014 teilnehmen werde, könne er sich dann selbst zu dieser Thematik äußern.

Abg. Dr. Klug teilt die Bedenken der Abg. Herdejürgen. Er betont, der Fraktion der PIRATEN gehe es um die elektronische Verkündung von Gesetzen und nicht um eine in elektronischer Form zu erfolgende Mitteilung oder öffentliche Präsentation. Bereits zu seiner Amtszeit als Bildungsminister sei das Nachrichtenblatt des Bildungsministeriums auch in elektronischer Form über den Bildungsserver abrufbar gewesen. Er gehe davon aus, dass auch das Amtsblatt in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werde. Vor diesem Hintergrund bedürfe es keiner entsprechenden Verfassungsvorschrift.

Der Vorsitzende schließt sich dieser Auffassung an. Er macht darauf aufmerksam, dass sich die Arbeitsgruppe bereits in einem anderen Zusammenhang dafür ausgesprochen habe, niemand dürfe wegen der Art des Zugangs benachteiligt werden. Daher müsse es möglich sein, dass Menschen, die solche Informationen nicht digital erhalten wollten, sie in gedruckter Form erhielten.

Abg. Dr. Breyer erwidert, der Aspekt einer Benachteiligung wegen verschiedener Zugangswege greife nach seiner Meinung nicht. Denn auch die jetzige Regelung, dass ein Gesetz nur in Papierform verkündet werde, sei eine Benachteiligung der anderen Zugangsformen. Nach seinem Dafürhalten müsse darüber diskutiert werden, die Möglichkeit zu schaffen, in Zukunft von der Verkündung in Papierform auf eine elektronische Verkündung umzustellen. Er schlage vor, dieses Thema auf die Tagesordnung der nächsten Arbeitsgruppensitzung zu setzen und den Referatsleiter aus dem Innenministerium in die Diskussion einzubinden. - Der Vorsitzende stellt Einverständnis hierzu fest.

TOP 3 Verschiedenes

Auf eine entsprechende Frage des Abg. Dornquast erläutert Herr Dr. Schürmann, bis zur Ausschusssitzung am 24. Februar 2014 werde die Landtagsverwaltung die Themen für die Klausurtagung zusammenstellen. Die Mitglieder des Sonderausschusses hätten so Gelegenheit festzustellen, ob alles vollständig oder vielleicht etwas vergessen worden sei. Etwa zwei Wochen vor der Klausurtagung werde jedes Mitglied eine Mappe und einen Ordner erhalten. Der Ordner enthalte die begleitenden Unterlagen (insbesondere Arbeitspapiere und Umdrucke). In der Mappe befinde sich eine schematische Übersicht, wie die Diskussionen zu den einzelnen Themengebieten verlaufen seien und welche Formulierungsvorschläge dazu vorlägen.

Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Abg. Harms, schließt die Sitzung um 13:06 Uhr.

gez. Lars Harms
Vorsitzender

Klausurtagung

Sonderausschuss „Verfassungsreform“ am 24. März 2014

Niederschrift

Anwesende Abgeordnete

Klaus Schlie (Landtagspräsident)

Vorsitzender

Volker Dornquast (CDU)

Birgit Herdejürgen (SPD)

Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dr. Heiner Garg (FDP)

Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

Lars Harms (SSW)

Die Liste der **weiteren Anwesenden** befindet sich in der Sitzungsakte.

Der Vorsitzende des Sonderausschusses, Landtagspräsident Schlie, eröffnet die Klausurtagung des Sonderausschusses um 9 Uhr. Die Erörterungen erfolgen entlang der Gliederung, auf die sich die Ausschussmitglieder verständigt haben.

1. Einführung einer Präambel

Erörtert wird der folgende konsolidierte Formulierungsvorschlag:

„Die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger haben **[sich]**
kraft ihrer verfassungsgebenden Gewalt **[Der Landtag hat]**

[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, **[und der Verantwortung für gegenwärtige wie künftige Generationen,] [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 gegeben **[beschlossen].“**

Notwendigkeit eines Referendums

Abg. Dr. Breyer problematisiert, dass die Präambel seiner Ansicht nach nur dann der Passus „die schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger“ enthalten dürfe, wenn man ein Verfassungsreferendum durchführe und die Verfassung den Bürgerinnen und Bürgern tatsächlich zur Abstimmung legen werde. Er spricht sich für dieses Verfahren aus, das seiner Ansicht nach auch die Akzeptanz einer Verfassung stärken könne.

Abg. Herdejürgen unterstreicht, dass man aus Sicht ihrer Fraktion bemüht sei, die Formulierungen in der Verfassung möglichst schlank zu halten. Die im vorliegenden Entwurf gewählte Formulierung erfordere aus ihrer Sicht kein Referendum, da auf die verfassungsgebende Gewalt hingewiesen werde, ein Referendum über die Verfassung lehne ihre Fraktion ab.

Abg. Harms führt für den SSW aus, dass man ein Referendum ebenfalls ablehne.

Abg. Dr. Garg weist darauf hin, dass es aus Sicht seiner Fraktion anmaßend klinge, die Bürgerinnen und Bürger zu erwähnen, wenn kein Referendum durchgeführt werde. Von der Frage hänge aber nicht die Zustimmung seiner Fraktion zu der Präambel ab.

Abg. Dornquast weist auf die Bedeutung der Verfassung und ihren Rang in Bezug auf einfachgesetzliche Gesetze hin. Einem Referendum stehe seine Fraktion ablehnend gegenüber.

Abg. Peters weist darauf hin, dass man die Idee eines Referendums in seiner Fraktion ernst nehme, man jedoch mit der Verfassungsreform keine neue Verfassung schaffe, sondern die bestehende Verfassung in wenigen Punkten ändere. Für ihn stelle sich zudem die Frage, ob in der Bevölkerung angesichts der geringen Beteiligung an der Diskussion um die Verfassungsänderung großes Interesse an der Teilnahme an einem Referendum bestehe. Zudem weist er auf eine ähnliche Formulierung im Grundgesetz hin, das auch nicht durch ein Referendum angenommen worden sei.

Abg. Dr. Breyer erklärt, dass diese Formulierung in der Präambel für seine Fraktion ein wichtiger Punkt sei, von dem gegebenenfalls die Zustimmung zur Verfassungsänderung insgesamt abhängen. Er regt darüber hinaus an, alternativ eine der hamburgischen Verfassung ähnliche Formulierung zu erwägen: „Das Land Schleswig-Holstein hat sich durch seinen Landtag diese Verfassung ...“.

Abg. Herdejürgen schlägt zum Verfahren vor, die Punkte, bei denen eine Annäherung aus Sicht der Teilnehmer möglich sei, zunächst zurückzustellen, um im Laufe der Beratungen mögliche Kompromisse zu eruieren.

Gegen das Votum des Vertreters der Fraktion der PIRATEN kommt der Sonderausschuss überein, den Fraktionen im weiteren Verfahren vorzuschlagen, kein Referendum über die Verfassungsänderung durchzuführen.

Herr Prof. Dr. Schliesky, Landtagsdirektor, weist darauf hin, dass möglicherweise alternative Formulierungen zu erwägen sein könnten. Aus staatsrechtlicher Sicht müsse es aber statt „das Land Schleswig-Holstein“ „der Schleswig-Holsteinische Landtag“ heißen, da sich das Land selbst keine Verfassung geben könne. Man könne wie folgt formulieren: „Der schleswig-holsteinische Landtag hat in Vertretung der Bürgerinnen und Bürger ... diese Verfassung beschlossen“ oder „Der Landtag hat in Vertretung der verfassungsgebenden Gewalt der schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger ... diese Verfassung beschlossen“

Abg. Dr. Garg bekräftigt, dass seine Fraktion die Kritik an der ursprünglichen Formulierung ernst nehme. Von den nunmehr vorgeschlagenen Formulierungen hält er letztere für besonders geeignet.

Abg. Dr. Breyer erklärt, mit der ersten Formulierung könne seine Fraktion gut leben.

Die Anwesenden verständigen sich auf folgende Formulierung:

„Der Landtag hat in Vertretung der schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger ... diese Verfassung beschlossen.“

Gottesbezug

Zu dem Formulierungsvorschlag „in Verantwortung von Gott und den Menschen“ weist Abg. Dr. Breyer auf seine bereits vorgetragenen Argumente hin. Er befürchte eine Verletzung des Gebots der weltanschaulichen Neutralität, zumal ein nicht unerheblicher Teil der Bürgerinnen und Bürger sich zu keiner Konfession bekenne. Eine demokratische Abstimmung über eine Glaubensfrage sei aus seiner Sicht nicht angemessen. Alternativ regt er an, eine Formulierung zu wählen, die stärker der Formulierung der Präambel des Vertrags über die Europäische Union (ABl. C 115 v. 9. Mai 2008) entspreche und eine Verbindung zum geistlichen und sittlichen Erbe herstelle.

Abg. Dr. Garg führt für seine Fraktion aus, dass man keinen Gottesbezug wünsche. Er hält es für denkbar, über die Frage des Gottesbezugs in der Präambel gesondert abzustimmen.

Abg. Herdejürgen führt dazu aus, dass in ihrer Fraktion die Meinung zu einem Gottesbezug in der Verfassung geteilt sei, die Abstimmung freizugeben, könne man sich seitens der SPD-Fraktion vorstellen. Vor einer Herausnahme bestimmter Aspekte aus einer Gesamtabstimmung über die Verfassung, die eine Zweidrittelmehrheit erforde-

re, müsse geklärt werden, inwieweit eine getrennte Abstimmung das gleiche Quorum benötige.

Abg. Dornquast plädiert für seine Fraktion für die Aufnahme des Gottesbezugs in die Verfassung, die auch andere Religionen nicht ausschließe und keinen kirchlichen Bezug habe.

Abg. Harms weist auf ein gemischtes Meinungsbild hinsichtlich des Gottesbezugs in seiner Partei hin. Er halte die Erwähnung der religiösen Tradition für vertretbar, rät aber von einer Abstimmung ab.

Abg. Peters weist auf die Nähe seiner Partei zu von den Kirchen thematisierten Belangen hin, zum Beispiel im Hinblick auf die Bewahrung der Schöpfung, Gerechtigkeit mit der Dritten Welt und die Behandlung von Migrantinnen und Migranten. Diesen Punkt in der Abstimmung freizugeben, halte er für einen gangbaren Weg, weil so die Möglichkeit bestehe, die individuelle Meinung zu dokumentieren. Im Hinblick auf die Formulierung regt er an, sich gegebenenfalls an der europäischen Verfassung zu orientieren.

Der Vorsitzende thematisiert ebenfalls die Möglichkeit einer von der Abstimmung über die Verfassung selbst getrennten Abstimmung über einen Gottesbezug. Dabei sei besonders die persönliche Bedeutung für jeden Einzelnen in Betracht zu ziehen. Er weist auf die positive Rückmeldung muslimischer Verbände hin. Die Übernahme einer Formulierung ähnlich der europäischen Verfassung lehne er ab.

Nach einer kurzen Diskussion über das Für und Wider weiterer Formulierungsvorschläge und einer gesonderten Abstimmung im Landtag zum Gottesbezug kommen die Mitglieder des Ausschusses überein, am Ende der Klausurtagung zu erörtern, ob eine Kompromisslösung möglich sein könnte.

Aufnahme einer Nachhaltigkeitsverpflichtung in die Präambel

Abg. Dr. Breyer spricht sich einleitend dafür aus, die Präambel um den Satz „... im Bewusstsein der eigenen Geschichte und der Verantwortung für gegenwärtige wie künftige Generationen, ...“ zu ergänzen.

Abg. Peters weist auf den Formulierungsvorschlag seiner Fraktion aus Arbeitspapier 022 hin, den er nach wie vor bevorzuge. Eine Verankerung als Staatsziel – und damit nicht in der Präambel – halte er für eine gute Lösung. Nachhaltigkeit solle dabei ein

für alles staatliche Handeln zukünftig leitendes Prinzip sein. Damit stehe der Gedanke der Nachhaltigkeit in einer Reihe mit dem Gedanken der sozialen Marktwirtschaft. Deutlich werde die Bedeutung der Nachhaltigkeit seiner Ansicht nach unter anderem an der Nichtbeachtung des Prinzips in den vergangenen Jahren zum Beispiel bei der Einlagerung von Atommüllfässern in Brunsbüttel.

Abg. Herdejürgen spricht sich für die Aufnahme der Nachhaltigkeitsverpflichtung in die Verfassung aus. Dabei sei zu überlegen, ob diese als Teil der Präambel oder als eigenes Staatsziel formuliert werde.

Eine Aufnahme als Staatsziel, so führt Abg. Dr. Garg aus, lehne seine Fraktion ab. Er präferiere eine Aufnahme in die Präambel.

Abg. Dornquast weist darauf hin, dass der Begriff „Nachhaltigkeit“ wenig trennscharf definiert sei. Er spricht sich dafür aus, eine andere Formulierung, die den Kern der Idee präziser treffen würde, zu finden.

Auf die Formulierung aus Arbeitspapier 022 eingehend betont Abg. Dr. Breyer, dass er neben der generellen Ablehnung einer Aufnahme neuer Staatsziele auch die Formulierung „alles staatliche Handeln“ als problematisch erachte. Eine Aufnahme des Nachhaltigkeitsgrundsatzes in die Präambel halte er für geeigneter.

Der Vorsitzende weist ebenfalls auf eine nicht eindeutige Definition des Begriffes Nachhaltigkeit hin. Ungünstig sei auch eine Formulierung, die auf die heute nicht bekannten Interessen zukünftiger Generationen Bezug nehme. Einer Aufnahme in die Präambel gebe er ebenfalls den Vorzug gegenüber einer Aufnahme als Staatsziel.

Abg. Herdejürgen führt aus, sie halte die Präzisierung des Begriffes Nachhaltigkeit deshalb für nicht zielführend, weil damit automatisch bestimmte Aspekte ausgeschlossen würden. Die Diskussion um die Aufnahme als Staatsziel beziehungsweise in die Präambel sei auch in ihrer Fraktion kontrovers diskutiert worden.

Abg. Harms spricht sich für die Aufnahme der Nachhaltigkeit als Staatsziel aus. Von den beiden Formulierungsvorschlägen zur Ergänzung der Präambel präferiere er denjenigen, der auf aktives Handeln abhebe.

Auf einen Hinweis des Abg. Dr. Garg zur fehlenden Definition des Begriffes und dessen daraus resultierender Ablehnung der Aufnahme als Staatsziel erläutert Abg. Peters eine mögliche Definition des Begriffes „Nachhaltigkeit“ und stellt die Bedeutung

des darin enthaltenen Appells, so zu handeln, dass die endlichen Ressourcen des Planeten auch für zukünftige Generationen erhalten blieben, heraus. Eine Formulierung als Staatsziel sei für seine Fraktion vorzugswürdig.

Der Vorsitzende gibt zu Bedenken, dass eine Einführung als Staatsziel und somit als Handlungsmaxime seiner Ansicht nach durch die fehlende Definiertheit des Begriffs problematisch sei und man möglicherweise auch durch die von der Bundesregierung ins Leben gerufene Nachhaltigkeitsstrategie Umsetzungsprobleme bekommen könne. Aus diesem Grund plädiert er für eine Aufnahme des Gedankens in die Präambel.

Abg. Dr. Garg weist auf die Bedeutung der Präambel an sich und damit auch der dort erwähnten Punkte hin.

Abg. Peters findet sich zu der Kompromisslösung bereit, auf die sich der Sonderausschuss einvernehmlich einigt und die die Formulierung umfasst „... im Bewusstsein der eigenen Geschichte, bestrebt, durch nachhaltiges Handeln die Interessen gegenwärtiger wie künftiger Generationen zu schützen...“.

Formulierungsvorschlag zur Aufnahme einer Präambel in die Landesverfassung

Die Anwesenden verständigen sich insgesamt auf folgende Formulierung:

„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.“

2. Schulwesen

Die Mitglieder des Sonderausschusses erörtern die vorgeschlagene Änderung des 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.
- (5) **Die 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.“

Erörtert wird zunächst Art. 8 Abs. 5 LV (Entwurf).

Abg. Dr. Breyer schlägt vor, alternativ eine Formulierung zu wählen, aus der stärker als aus der vorliegenden deutlich werde, dass es sich um ein Recht der Minderheiten handele, Schulen einzurichten, und dieses Recht auch für alle Minderheiten gelte.

Abg. Harms hebt hervor, dass zurzeit nur die dänische Minderheit Schulen betreibe und die Minderheit der Sinti und Roma explizit auf die Einrichtung eigener Schulen verzichte. Darüber hinaus habe er einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes entnommen, dass aufgrund des Gleichheitsgrundsatzes die weiteren nationalen Minderheiten, so sie es wollten, auch Schulen einrichten könnten. So spiegele Art. 8 Abs. 6 LV (Entwurf) wider, dass die friesische Volksgruppe Unterricht in ihrer eige-

nen Sprache in öffentlichen Schulen wünschten; die Sinti und Roma hätten dagegen einen solchen Wunsch nicht. Er plädiert dafür, den in dem Formulierungsvorschlag zu Art. 8 Abs. 5 LV (Entwurf) als Klammerzusatz aufgenommenen Satz in den Verfassungsvorschlag zu übernehmen und - einer Empfehlung der Landesregierung folgend - in die Begründung aufzunehmen, dass damit eine Gleichstellung erreicht werden solle, die in den §§ 121 bis 124 des Schulgesetzes niedergelegt sei. - Abg. Dr. Breyer unterstreicht, dass er es für problematisch halte, die anderen Minderheiten auf den Gleichstellungsgrundsatz zu verweisen.

Herr Dr. Schürmann, Wissenschaftlicher Dienst, weist auf das grundgesetzlich festgeschriebene Recht hin, Ersatzschulen zu betreiben. Insofern sei der von Abg. Dr. Breyer vorgeschlagene Hinweis in der Landesverfassung entbehrlich. Vielmehr könne eine entsprechende Formulierung den Eindruck erwecken, dieses Recht sei auf die Minderheiten beschränkt, was nicht der Fall sei. Die vorliegende Formulierung greife den vorgefundenen tatsächlichen Bestand an Minderheitenschulen auf. Daraus erwachse keine Verpflichtung der Minderheiten, Schulen zu betreiben.

Abg. Dornquast weist auf die Erwähnung des Schulwesens in den Bonn-Kopenhagener-Erklärungen hin.

Herr Prof. Dr. Schliesky weist auf den Vorteil der bestehenden Formulierung vor dem Hintergrund der Tatsache, dass es als Staatsziel in die Verfassung aufgenommen werden solle, hin.

Abg. Harms weist auf die Bedeutung der dänischen Schulen hin, die auch in Deutschland in dieser Form einmalig seien. Um den besonderen Status abzusichern, sei aus seiner Sicht auch die Formulierung zum Aspekt der Finanzierung wichtig. Auch die von der Landesregierung und den Gutachtern vorgelegten Stellungnahmen hätten aus seiner Sicht keinen Hinweis auf einen Hinderungsgrund für eine derartige Formulierung enthalten.

Abg. Herdejürgen weist ergänzend auf den aus ihrer Sicht entscheidenden Unterschied zwischen Privatschulen und Schulen der dänischen Minderheit durch die finanzielle Beteiligung des Königreiches Dänemark hin.

Abg. Dr. Garg plädiert dafür, die Finanzierung der Schulen der dänischen Minderheit als einfachgesetzliche Regelung beizubehalten. Ihm erschließe sich nicht, warum dies Verfassungsrang haben solle, zumal es sich bei den dänischen Schulen explizit nicht um öffentliche Schulen handele.

Abg. Peters unterstreicht seine Unterstützung, die Finanzierung der Schulen der dänischen Minderheit ebenfalls in der Verfassung zu regeln, da es sich dabei um den Aspekt handele, der dieser Regelung in der Verfassung ein eigenständiges Gewicht verleihe.

Abg. Harms betont den Charakter der dänischen Schulen als quasi-öffentliche Schulen für die dänische Minderheit. Aus diesem Grund plädiert er für die Aufnahme des gesamten Vorschlags inklusive des Zusatzes.

Mehrheitlich kommt der Ausschuss überein, den ersten Satz „Schulen der nationalen dänischen Minderheit gewährleisten für deren Angehörigen Schulunterricht im Rahmen der Gesetze“ in den Vorschlag aufzunehmen und den zweiten Satz aus Art. 8 Abs. 5 LV (Entwurf) zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal zu erörtern.

Auf einen Vorschlag des Abg. Dr. Breyer zu Art. 8 Abs. 6 LV (Entwurf) im Hinblick auf die Öffnung für Sprachen, die in der europäischen Charta für Regional- und Minderheitensprachen genannt seien, unterstreicht Abg. Harms, dass besonders die Sinti und Roma Unterricht in ihrer eigenen Sprache explizit ablehnten. Auch die dänische Minderheit wünsche keinen Dänischunterricht in öffentlichen Schulen, um nicht den Status ihrer eigenen Schulen zu gefährden.

Nach einer kurzen Diskussion um eine mögliche Öffnung des Art. 8 Abs. 6 LV (Entwurf) für andere Minderheiten kommt der Ausschuss mehrheitlich überein, den ursprünglichen Vorschlag beizubehalten.

Die Anwesenden bekräftigen, dass „als Gemeinschaftsschulen“ aus Art. 8 Abs. 3 LV gestrichen werden soll.

3. Aufnahme weiterer Staatsziele

3.1 Bekenntnis zur Stärkung des Ehrenamtes

Erörtert wird folgende Formulierung:

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

Abg. Herdejürgen stellt die Frage in den Raum, welche konkreten Auswirkungen die vorliegende Formulierung haben könne und ob eine einfachgesetzliche Regelung nicht unter Umständen sinnvoller sei.

Abg. Dornquast weist auf zahlreiche Möglichkeiten der Benachteiligung hin und plädiert vor diesem Hintergrund für eine Aufnahme in der vorliegenden Form. Eine Formulierung dieser Art betone die Bedeutung, die das Ehrenamt in Schleswig-Holstein habe und haben solle.

Abg. Dr. Breyer bringt seine Ansicht zum Ausdruck, dass eine einfachgesetzliche Regelung eher dazu geeignet wäre, Benachteiligungen zu vermeiden.

Abg. Herdejürgen gibt zu Bedenken, dass durch eine Formulierung wie der vorliegenden Erwartungen geweckt würden, die schlussendlich nicht umsetzbar seien.

Abg. Dr. Garg warnt ebenfalls vor zu hohen Erwartungen aus der Aufnahme entsprechender Staatsziele.

Der Vorsitzende weist auf die allgemein hohe Bedeutung des Ehrenamts für das gesellschaftliche Zusammenleben hin. Er regt an, folgende Formulierung zu wählen:

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

Zur Frage der ableitbaren Ansprüche aus einer derartigen Formulierung weist der Vorsitzende darauf hin, dass derartige Ansprüche auch aus anderen Staatszielen nicht unmittelbar ableitbar seien.

Abg. Harms bringt seine Zurückhaltung gegenüber dem Formulierungsvorschlag zum Ausdruck. Der Satz „Niemand darf ... benachteiligt werden“ lasse ihn aus seiner Sicht wie ein Grundrecht erscheinen.

Abg. Peters weist auf die Formulierung in Art. 4 LV zum Kandidatenschutz hin und plädiert für eine parallele Regelung.

Der Vorsitzende und Abg. Dornquast sprechen sich für ihre Aufnahme aus, Abg. Dr. Garg und Abg. Peters enthalten sich eines Votums. Damit wird die Formulierung nicht von der erforderlichen Zustimmung getragen. Die Ausschussmitglieder kommen überein, den Vorschlag nicht weiterzuverfolgen.

3.2 Aufnahme einer Nachhaltigkeitsverpflichtung

Dieser Punkt ist durch die Erörterungen der Präambel erledigt.

3.3 Wirtschaft und Infrastruktur

Zur Grundlage der Diskussion nimmt der Ausschuss den Formulierungsvorschlag gemäß Arbeitspapier 076:

„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.“

Abg. Dr. Breyer spricht sich nochmals gegen die Aufnahme von Staatszielen in die Verfassung aus, um keine unerfüllbaren Erwartungen zu wecken. Er äußert zum kon-

kreten Formulierungsvorschlag Bedenken im Hinblick auf die Kompetenz des Landes, entsprechende Regelungen zu treffen.

Herr Prof. Dr. Schliesky weist im Zusammenhang mit der Diskussion um die Kompetenz des Landes zur Regelung entsprechender Fragen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG hin. Es gebe in diesem Bereich mehr als in anderen Bereichen originäre Länderkompetenzen. Insofern bestehe durchaus ein Spielraum für das Land, eigene Akzente zu setzen.

Abg. Harms spricht sich für die Idee aus, die Themen Wirtschaft und Arbeit in die Verfassung aufzunehmen. Ein Bezug zur sozialen Marktwirtschaft und eine Erwähnung der selbstständigen Betriebe halte er für sinnvoll.

Abg. Herdejürgen hebt hervor, dass in ihrer Fraktion große Zurückhaltung in Bezug auf die Aufnahme des Staatsziels bestehe. Dies liege unter anderem an den unbestimmten Rechtsbegriffen, zum Beispiel dem Begriff der sozialen Marktwirtschaft.

Abg. Dr. Garg äußert sich ebenfalls skeptisch zur Aufnahme eines Staatsziels Wirtschaft, unter anderem deshalb, weil sich seiner Ansicht nach niemand etwas darunter konkret vorstellen könne.

Der Vorsitzende unterstreicht die aus seiner Sicht hohe Bedeutung des vorgeschlagenen Staatsziels auch vor dem Hintergrund der Aufnahme weiterer Staatsziele wie dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Aus seiner Sicht stehe der beim Begriff soziale Marktwirtschaft vorhandene Auslegungsspielraum einer Aufnahme in die Verfassung als Grundprinzip nicht entgegen. Das in dem Vorschlag erwähnte System der genossenschaftlichen Selbsthilfe sei nicht nur bei Raiffeisenbanken vorhanden, sondern zum Beispiel auch in der Wohnungswirtschaft und dort ein wichtiger Baustein zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums. Der Genossenschaftsgedanke sei ein zeitlos guter Gedanke. Den Erhalt und die Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge, die im dritten Absatz des Vorschlags genannt sei, halte er besonders vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ebenfalls für zentral.

Abg. Peters hebt für seine Fraktion hervor, dass man am ursprünglichen Entwurf der CDU kritisch gesehen habe, dass der Faktor Arbeit nur als „Appendix“ der Wirtschaft genannt worden sei. Im jetzt diskutierten Vorschlag bestehe jedoch erfreulicherweise eine Gleichgewichtigkeit. Eine Renaissance der genossenschaftlichen Selbsthilfe sei aus Sicht seiner Fraktion auch vor dem Hintergrund der Privatisie-

rungsbestrebungen der 90er-Jahre, die sich als nicht nachhaltig erwiesen hätten, zu erwarten. Seine Fraktion könne mit dem Vorschlag gut leben.

Abg. Dr. Breyer hebt hervor, dass keine Uneinigkeit im Hinblick auf die Bedeutung dieses Aspekts bestehe, allerdings stehe die Frage im Raum, ob man die Formulierung als Symbol vor dem Hintergrund der nicht vorhandenen rechtlichen Bindungswirkung aufnehmen wolle oder nicht.

Im Hinblick auf die Äußerungen von Herrn Prof. Dr. Schliesky zu den Gesetzgebungskompetenzen des Landes in wirtschaftlicher Hinsicht führt Abg. Dr. Breyer aus, dass das Grundgesetz bereits einen guten rechtlichen Rahmen durch die Grundrechte der Berufs- und Eigentumsfreiheit und gleichzeitig durch die Betonung des Sozialstaatsprinzips setze.

Abg. Harms hebt in seiner Bemerkung auf die Frage der Abwägung im Hinblick auf die Erwähnung zum Beispiel von Kultur und Naturschutz einerseits und die ohne die Übernahme der jetzt diskutierten Formulierung fehlende Erwähnung der Wirtschaft andererseits ab. Bei einer Abwägung von rechtlichen Aspekten vor dem Hintergrund der Landesverfassung müsse ohne die Formulierung die Wirtschaft nachrangig behandelt werden. Dies solle mit der Aufnahme vermieden werden.

Abg. Dr. Breyer widerspricht der von Abg. Harms geäußerten Annahme, dass dies ein Abwägungsnachteil sei, da sich in der Landesverfassung ein Verweis auf die Grundrechte des Grundgesetzes finde.

Auf die Frage der Abwägung angesprochen führt Herr Dr. Schürmann aus, dass eine explizite Erwähnung in der Verfassung seiner Ansicht nach dazu führen werde, den entsprechenden Punkt als Abwägungskriterium zu gewichten. Es sei jedoch äußerst schwierig, Vermutungen darüber anzustellen, welche Auswirkungen bestimmte in der Verfassung erwähnte Begriffe in einem konkreten Rechtsstreit hätten.

Gegen das Votum der Abg. Dr. Breyer, Dr. Garg und Herdejürgen spricht sich der Ausschuss grundsätzlich für die Aufnahme des Abs. 1 gemäß dem vorliegenden Formulierungsvorschlag aus.

Herr Dr. Schürmann schlägt vor, Abs. 2 des Vorschlags so umzuformulieren, dass es heißt: „Genossenschaftliche Selbsthilfe steht unter den Schutz des Staates.“ Dies trifft auf das Einvernehmen der Anwesenden.

Abg. Harms regt vor dem Hintergrund des Meinungsbildes zu Abs. 1 grundsätzlich zum weiteren Verfahren an, zunächst abzustimmen, ob eine grundsätzliche Bereitschaft bestehe, bestimmte Gegenstände in die Verfassung aufzunehmen. So sei das Staatsziel „Wirtschaft und Arbeit“ für CDU und SSW sicherlich von hoher Relevanz. Nach der grundsätzlichen Entscheidung, ob ein solches Staatsziel gewollt sei, könnten dann einzelne Formulierungen diskutiert werden.

Abg. Dr. Breyer weist auf die Notwendigkeit hin, in der Gesamtabstimmung über die Verfassung eine Zweidrittelmehrheit zu erreichen. Er spricht sich dafür aus, einen möglichst breiten Konsens zu finden.

Abg. Herdejürgen und Abg. Dr. Garg regen an, innerhalb der Zusammenstellung der Ergebnisse der Klausurtagung, die den Fraktionen zugeleitet werden wird, diejenigen Aspekte zu vermerken, die in den Beratungen des Sonderausschusses strittig gewesen seien.

Der Vorsitzende weist darauf hin, dass die Aufnahme eines Staatsziels „Wirtschaft und Arbeit“ ein wesentlicher Punkt für seine Fraktion sei, von dem gegebenenfalls auch die Zustimmung seiner Fraktion zur Verfassung insgesamt abhängen.

3.4 Informationsfreiheit

Die Thematik wird unter 7.3 (Transparenz) erörtert.

3.5 Inklusion

Abg. Dr. Garg spricht sich dafür aus, den Vorschlag von Frau Prof. Dr. Brosius-Gersdorf (Arbeitspapier 069) als Staatszielbestimmung in die Verfassung aufzunehmen. Dieser lautet:

„Das Land setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ein.“

Abg. Dr. Breyer verleiht zum wiederholten Male seinen Bedenken Ausdruck, dass man mit einer derartigen Staatszielbestimmung Hoffnungen wecken werde, die die Verfassung nicht erfüllen könne. Aus Sicht seiner Fraktion spreche gegen die Formulierung auch, dass das dort erwähnte „sich einsetzen für“ nicht über bisherige Bemühungen des Landes hinausgehe.

Abg. Herdejürgen hebt für ihre Fraktion hervor, dass es sich bei der Formulierung auch um die Skizzierung eines Gesellschaftsbildes handele, zu dem auch Inklusion gehöre. Dabei habe für sie der Vorschlag gemäß Arbeitspapier 069 und derjenige gemäß Arbeitspapier 075 einen ähnlichen Rang.

Letzterer Vorschlag lautet:

„Das Land schützt die Teilhabe von Menschen mit Behinderung und setzt sich für deren gleichberechtigte und selbstbestimmte gesellschaftliche Teilhabe ein.“

Abg. Harms erläutert die Beweggründe für diesen Formulierungsvorschlag und grenzt ihn zum erstgenannten ab.

Abg. Dr. Breyer hebt für seine Fraktion hervor, dass er nicht gegen die Aufnahme des Rechts der gleichberechtigten Teilhabe sei, sondern vielmehr gegen die Tatsache, dass man eine Aufnahme in die Verfassung plane, ohne entsprechende Rechte damit zu verknüpfen.

Abg. Dr. Garg hebt hervor, dass das Land ohnehin die Aufgabe habe, die Rechte von Menschen mit Behinderung zu schützen. Das beziehe sich nicht nur auf die Rechte, die den Menschen mit Behinderung aus dem Landesbehindertengleichstellungsgesetz erwachsen, sondern auf alle Rechte.

Abg. Harms stellt heraus, dass es seiner Ansicht nach wichtig sei, zu dokumentieren, dass sowohl die allgemeinen als auch die spezifischen Rechte von Menschen mit Behinderung geschützt würden.

Der Sonderausschuss einigt sich auf einen kombinierten Vorschlag:

„Das Land setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und deren gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe ein.“

Abg. Peters hebt hervor, dass durch den neu gefundenen Formulierungsvorschlag der Appell der Inklusion deutlicher zum Ausdruck komme, und begrüßt diesen Punkt.

Mehrheitlich kommen die Mitglieder des Sonderausschusses überein, den kombinierten Formulierungsvorschlag zu übernehmen.

Abg. Harms plädiert dafür, diesen als einen selbstständigen Artikel räumlich getrennt von der Bestimmung über das Schulwesen in die Verfassung aufzunehmen.

Der Ausschuss stimmt dem zu.

4. Stärkung des Parlaments im europäischen Mehrebenensystem

Herr Dr. Schürmann regt an, an dem vorliegenden Vorschlag redaktionelle Änderungen vorzunehmen. Danach laute der neue Formulierungsvorschlag:

„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.“

Einstimmig kommen die Mitglieder des Sonderausschusses überein, diesen Vorschlag zu übernehmen.

5. Stärkung unmittelbarer demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten

5.1 Senkung der Hürden für Volksbegehren

5.2 Senkung der Hürden für Volksentscheide

Einführend verweist der Vorsitzende auf die bereits geführten Diskussionen zu einer Absenkung der Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide.

Abg. Dr. Garg hebt hervor, dass seine Fraktion die Hürde für Volksentscheide beibehalten wolle, während seine Fraktion beim Volksbegehren auch einer Absenkung der Hürde auf 80.000 Stimmberechtigte zustimmen könne.

Abg. Dr. Breyer bringt den Vorschlag in die Diskussion ein, sich beim Quorum an der Wahlbeteiligung der jeweils letzten Landtagswahl zu orientieren, um bei geringer werdender Wahlbeteiligung auch geringere Hürden für entsprechende Initiativen aus dem Volk vorzusehen. Eine absolute Zahl könne auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels problematisch sein. Er präferiert Regelungen anderer Bundesländer.

Abg. Dornquast führt für seine Fraktion aus, dass er für Volksentscheide von einer Absenkung des Zustimmungsquorums absehen wolle.

Abg. Harms zeigt sich offen für die Senkung des Zustimmungsquorums für Volksentscheide, rät aber von einer Kopplung an die Wahlbeteiligung der vorausgegangenen Landtagswahl ab.

Abg. Herdejürgen ergänzt, dass das Ziel einer Regelung nicht sein könne, eine niedrige Wahlbeteiligung durch eine solche Kopplung auch noch zu unterstützen. Eine Absenkung von Quoren sei für ihre Fraktion durchaus denkbar.

Abg. Peters spricht sich ebenfalls für eine Senkung des Zustimmungsquorums, zumindest bei einfachen Gesetzen, aus und plädiert für eine Übernahme der in Nordrhein-Westfalen geltenden Hürde von 15 %. Ein Scheitern eines Volksbegehrens an der Hürde führe zu Frustration, was zu vermeiden sei.

Abg. Dr. Breyer spricht sich für den Vorschlag aus, drei von hundert als Quorum für Volksbegehren festzulegen.

Nach einer kurzen Diskussion über die Auswirkungen des demografischen Wandels kommen die Mitglieder des Sonderausschusses überein, eine Festschreibung auf 80.000 Stimmen in der Landesverfassung vorzusehen.

Die Anwesenden kommen überein, den Fraktionen die Senkung des Zustimmungsquorums für Volksentscheide über einfache Gesetze zur Diskussion vorzulegen.

5.3 **Ermöglichung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses bei öffentlichen Petitionen**

Der Vorsitzende trägt den Inhalt des Umdrucks 18/2304 als Formulierungsvorschlag vor:

a) Ergänzung des Art. 19 LV um folgenden Abs. 3:

(3) Der Petitionsausschuss behandelt Petitionen in nichtöffentlicher Sitzung. Der Ausschuss kann [mit der Mehrheit seiner Mitglieder] 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.

b) Folgeänderung Art. 17 Abs. 3 Satz 2 LV:

(3) Die Sitzungen der Ausschüsse sind in der Regel öffentlich. Dies gilt nicht für ~~die Behandlung von Petitionen und~~ die Haushaltsprüfung.
[...]

Abg. Herdejürgen unterstreicht, dass aus Sicht ihrer Fraktion Öffentlichkeit dem Wesen einer Petition widerspreche. Sie hebt hervor, dass auch der Begriff der öffentlichen Petition in einem Petitionsausschussgesetz definiert sein müsse. Bei einer Einigung auf eine Änderung plädiere sie dafür, am Grundsatz der Nichtöffentlichkeit festzuhalten.

Abg. Peters hebt hervor, dass die öffentliche Petition im Verhältnis zum bisherigen Petitionswesen einen Systembruch darstelle. Bei der regulären Petition, die ein einzelner Petent abgebe, habe dieser ein hohes Interesse an der Geheimhaltung der Thematik. Die öffentliche Petition hingegen eigne sich im besonderen Maße zur Politisierung eines Themas. Er plädiert dafür, die Möglichkeit der Öffentlichkeit zu er-

öffnen. Ob die Beratung der Petition selbst später auch öffentlich stattfinden solle, bleibe der Entscheidung des Petitionsausschusses vorbehalten.

Herr Prof. Dr. Schliesky spricht sich ebenfalls für eine differenzierte Behandlung von öffentlichen Petitionen und sonstigen Petitionen aus, da es sich bei der öffentlichen Petition weniger um einen Ausfluss des Petitionsrechts, sondern mehr um eine Form der Bürgerbeteiligung handele.

Abg. Dr. Breyer befürwortet den Formulierungsvorschlag ohne den darin enthaltenen Klammerzusatz. Die öffentliche Petition sei vom Wesen her ein Instrument der Bürgerbeteiligung und insofern auch politisch. Er weist auf die Möglichkeit des Petitionsausschusses hin, die Öffentlichkeit jederzeit auszuschließen. Für seine Fraktion sei wichtig, die Möglichkeit der öffentlichen Petition zu erhalten und die Möglichkeit einer öffentlichen Behandlung von öffentlichen Petitionen zu eröffnen.

Die Mitglieder des Sonderausschusses kommen überein, die offene Formulierung, die dem Petitionsausschuss die Möglichkeit gebe, die Anhörung von Petitionen und gegebenenfalls auch die weitere Behandlung öffentlich durchzuführen, als Vorschlag zu übernehmen. Der Klammerzusatz soll nicht aufgenommen werden.

6. Verbesserung der Kooperation mit anderen Bundesländern
Hier: Möglichkeit, Grundlagenstaatsverträge abzuschließen

Abg. Herdejürgen, Dr. Garg und Dr. Breyer stehen auf dem Standpunkt, dass man einen neuen Artikel zur Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften nicht benötige.

Die Anwesenden kommen überein, eine entsprechende Bestimmung nicht zu empfehlen.

7. Gute Verwaltung

7.1 Organisation und Verfahren der Verwaltung

Die Abgeordneten diskutieren folgenden Vorschlag:

„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.“

Abg. Herdejürgen plädiert dafür, den Bezug auf die entsprechenden Regelungen in der Grundrechtecharta der Europäischen Union in die Begründung aufzunehmen.

Herr Prof. Dr. Schliesky weist darauf hin, dass das Grundrecht der Europäischen Union in eine objektiv-rechtliche Staatszielbestimmung transformiert werde. Denn nach Art. 51 der Grundrechtecharta der Europäischen Union gelte die Charta direkt für die europäischen Organe und auch für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rechts der Union.

Herr Dr. Schürmann hält einen dynamischen Verweis auf Art. 41 der Grundrechtecharta der Europäischen Union für problematisch, die zudem nach herrschender Rechtsauffassung nur für die europäischen Organe gelte. Vielmehr gehe es darum, dass die Verwaltungsorganisation den Anforderungen des europäischen Rechts entspreche, zum Beispiel bei der Benennung eines einheitlichen Ansprechpartners nach der Dienstleistungsrichtlinie.

Abg. Dr. Breyer teilt die Bedenken der kommunalen Landesverbände gegen die Aufnahme des zweiten Halbsatzes „sie sind an den Erfordernissen des Europäischen Unionsrechts auszurichten“, der zu unbestimmt sei.

Abg. Herdejürgen weist darauf hin, dass sich die Bürgerbeauftragte ausdrücklich für die in Rede stehende Formulierung ausspreche.

Einstimmig empfehlen die Abgeordneten, Art. 45 Abs. 2 LV um folgenden Satz 2 zu ergänzen:

„Die Organisation der Verwaltung und die Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren orientieren sich an den Grundsätzen der Bürgernähe, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.“

Der vorgeschlagene zweite Halbsatz wird mit den Stimmen der Abg. Dornquast, Dr. Garg, Dr. Breyer und Harms abgelehnt.

Ebenso abgelehnt wird der Vorschlag des Abg. Dornquast, auch den Grundsatz der Sparsamkeit festzuschreiben.

7.2 Verwaltungsverband

Abg. Dr. Breyer verweist auf die kritischen Stellungnahmen der kommunalen Landesverbände und der Landesregierung und hält die Aufnahme einer entsprechenden Regelung für entbehrlich. Denn die Übertragung von Aufgabenteilen sei auch ohne eine solche Vorschrift möglich.

Abg. Herdejürgen, Dr. Garg, Dr. Breyer und Harms sprechen sich gegen die Aufnahme einer Regelung zum Verwaltungsverband aus. Eine entsprechende Regelung soll daher nicht empfohlen werden.

7.3 Transparenz

Abg. Herdejürgen und Harms thematisieren die Frage der Konnexität und regen an, in der Begründung auf das Informationszugangsgesetz zu verweisen. - Dieser Vorschlag wird einstimmig angenommen.

Herr Dr. Schürmann führt auf Nachfrage aus, dass eine Regelung, wenn sie über das geltende Recht nicht hinausgehe, keine verschärften Standards enthalte und keine neue Aufgabe übertrage, auch keine Konnexität auslöse. Im konkreten Fall müsse zu diesem Zweck sichergestellt werden, dass eine neue Regelung nicht über das geltende Informationszugangsgesetz des Landes hinausgehe.

Abg. Dr. Garg bittet darum, die Formulierung um den Nebensatz „solange berechtigete Belange Privater dem nicht entgegenstehen“ zu ergänzen.

Abg. Dr. Breyer favorisiert die Formulierung: „soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen“. Das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe könne das private Interesse an der Geheimhaltung überwiegen; das gel-

tende Informationszugangsgesetz dürfe durch eine Verfassungsänderung auf keinen Fall eingeschränkt werden.

Herr Prof. Dr. Schliesky gibt zu Bedenken, wenn man das Verhältnis der Interessen in der Verfassung definiere, nehme man dem Gesetzgeber den Spielraum, die Abwägung auf einfachgesetzlichem Weg zu gestalten.

Abg. Herdejürgen bekräftigt den Grundsatz, wenn private Belange betroffen seien, dürften Informationen nicht zugänglich gemacht werden - es sei denn, es könne schlüssig dargelegt werden, dass das öffentliche Wohl dadurch beeinträchtigt werde, dass die Informationen nicht herausgegeben würden.

Die Abgeordneten empfehlen folgende Formulierung:

„Die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände stellen amtliche Informationen öffentlich zur Verfügung, solange schutzwürdige private oder öffentliche Interessen dem nicht entgegenstehen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Der Wissenschaftliche Dienst wird gebeten, die Auswirkung der Formulierung „solange schutzwürdige private oder öffentliche Interessen dem nicht entgegenstehen“ zu prüfen (auf Wunsch von Abg. Dr. Breyer inklusive einer möglichen Ergänzung der Worte „überwiegende“ oder „berechtigzte“).

8. Herausforderungen der digitalen Gesellschaft

8.1 Digitale Infrastrukturen und Zugang

Die Abgeordneten erörtern folgende Formulierung:

„(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.“

Herr Prof. Dr. Schliesky weist darauf hin, Abs. 1 sei analog Art. 87 f GG formuliert: „Nach Maßgabe eines Bundesgesetzes ... gewährleistet der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen.“ Das heiße, der Bund könne die Dienstleistung selbst erbringen oder sie Privaten überlassen.

Abg. Harms regt an, den Begriff „digitale Infrastruktur“ in der Begründung zu definieren (Software/Portal und nicht Hardware/Breitbandleitungen). Mit diesem Begriff gemeint sei die Bereitstellung von Softwareportalen, nicht aber eine Verpflichtung, Breitbandnetze zu schaffen.

Auch Abg. Herdejürgen stellt klar, es gehe bei dem Ausbau einer öffentlichen digitalen Infrastruktur darum, dass die Behörden den Bürgerinnen und Bürgern Informationen digital zur Verfügung stellten, und nicht um die technische Ausstattung.

Herr Prof. Dr. Schliesky macht darauf aufmerksam, dass es um digitale Infrastruktur gehe und nicht um Infrastrukturen, auf denen man digitale Inhalte transportieren könne. Im E-Government-Gesetz des Landes sei von Basisdiensten die Rede, also davon, dass Informationen für Behörden des Landes, Kommunen sowie Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung gestellt würden.

Abs. 1 wird einstimmig angenommen.

Abg. Dr. Garg plädiert dafür, Abs. 2 zu streichen, weil unklar sei, welche konkreten Maßnahmen daraus abgeleitet würden.

Abg. Dr. Breyer unterstützt die vorgeschlagene Formulierung. Er legt Wert darauf, dass niemand wegen der Art des Zugangs benachteiligt werde. Damit sollten Anreize oder Benachteiligungen ausgeschlossen werden, Bürgerinnen und Bürger zur Nutzung eines bestimmten Zugangskanals „zu zwingen“.

Abg. Harms hebt den Grundsatz hervor, dass alle Zugänge zu Behörden und Gerichten möglich sein müssten. Damit verbiete sich zum Beispiel eine zwangsweise Umstellung auf die elektronische Steuererklärung oder eine extreme Verkürzung der Öffnungszeiten von Behörden.

Herr Prof. Dr. Schliesky erinnert daran, dass der Bund im vergangenen Jahr weitreichende Vorschriften zum elektronischen Rechtsverkehr verabschiedet habe. Daher sei der Zusatz „im Rahmen seiner Kompetenzen“ wichtig. Satz 2 schließe aus, dass je nach Zugang unterschiedliche Gebühren erhoben würden.

Abs. 2 wird bei Enthaltung von Abg. Dr. Garg angenommen.

8.2 Digitale Privatsphäre

Abg. Harms steht auf dem Standpunkt, dass der Schutz der Privatsphäre in der Landesverfassung und im Grundgesetz ausreichend festgeschrieben sei.

Abg. Dr. Breyer betont die Notwendigkeit, den Schutz der Privatsphäre auf den digitalen Bereich auszudehnen, was beispielsweise bei polizeilichen Ermittlungen oder Aktivitäten des Verfassungsschutzes eine Rolle spielen könne, und damit das informationelle Selbstbestimmungsrecht zu stärken. Eine Mehrbedeutung gegenüber dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ergebe sich daraus nicht, sehr wohl aber die Klarstellung, dass sich dieses Recht auch auf die digitale Privatsphäre erstrecke. Diese sei bislang im Grundgesetz nicht explizit geregelt.

Auch Abg. Peters plädiert für einen Schutz der Privatsphäre, die unter den Bedingungen der umfassenden Digitalisierung der Gesellschaft gefährdet sei.

Einstimmig empfehlen die Abgeordneten, folgende Formulierung anzunehmen:

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

8.3 Verwaltungsverband

Vergleiche 7.2 - Verwaltungsverband

8.4 Elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen

Abg. Dornquast spricht sich dafür aus, die Verkündung von Landesgesetzen von der Landesregierung auf den Landtagspräsidenten zu übertragen, um die Rechte des Parlaments zu stärken.

Abg. Herdejürgen und Harms stellen klar, die Verkündung bei der Landesregierung zu belassen. Sie sind der Auffassung, dass die Verpflichtung einer elektronischen Veröffentlichung von Gesetzen und Rechtsverordnungen nicht zum Aufbau eines neuen, aufwendigen Systems führen, sondern auf bestehende Verfahren zurückgegriffen werden solle. In der Begründung solle auf die derzeitige Vorgehensweise verwiesen werden.

Herr Dr. Schürmann weist darauf hin, dass die bestehende Praxis der Veröffentlichung von Gesetzen dem mit dem verfassungsändernden Vorschlag verfolgten Ziel einer elektronischen Veröffentlichung unmittelbar nach Verkündung nicht gerecht werde.

Abg. Dr. Breyer legt Wert darauf, dass Gesetze und Rechtsverordnungen unmittelbar nach Verkündung elektronisch veröffentlicht würden, damit sich die Bürgerinnen und Bürger zeitnah über Gesetzesänderungen informieren könnten. Er habe Sympathie für den Vorschlag der Landesregierung, die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Verordnungen stattdessen auch in elektronischer Form vorzunehmen.

Abg. Dr. Garg erklärt, die FDP-Fraktion sehe an dieser Stelle keinen Regelungsbedarf.

Die Anwesenden empfehlen, Art. 39 Abs. 3 LV um folgenden Satz 2 zu ergänzen:

„Unmittelbar nach Verkündung sind Gesetze und Rechtsverordnungen auch elektronisch zu veröffentlichen.“

9. Erweiterung der Verfahrensoptionen vor dem Landesverfassungsgericht
Hier: Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde

Abg. Dr. Breyer setzt sich dafür ein, die vom Präsidenten des Landesverfassungsgerichts vorgeschlagene Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde zu realisieren, um die Durchsetzung der Grundrechte in den Bereichen Minderheitenschutz, Schulwesen, Kinderrechte und Kandidatur zur Volksvertretung zu garantieren. Die vorgeschlagene Formulierung orientiere sich an der Regelung in Mecklenburg-Vorpommern.

Abg. Harms wiederholt seine Auffassung, dass aus der Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde kein etwaiges Sonderrecht für die spezifisch in der Landesverfassung geschützten Minderheiten folgen dürfe.

Mit den Stimmen der Vertreter der Fraktionen von CDU, SPD und FDP gegen die Stimme des Vertreters der Fraktion der PIRATEN bei Enthaltung der Vertreter der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW wird die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde abgelehnt.

10. Weitere Themen

10.1 Erweiterung der Mitglieder der Landesregierung um die Bevollmächtigte oder den Bevollmächtigten beim Bund

Abg. Harms sieht in den vorgeschlagenen Änderungen einen Beitrag zur Optimierung der Handlungsfähigkeit der Regierung (Stimmrecht im Bundesrat).

Der Vorsitzende weist auf die Möglichkeit hin, den Bevollmächtigten des Landes beim Bund zum Minister zu ernennen.

Abg. Dr. Breyer spricht sich dagegen aus, die „Zusammensetzung der Regierung“ zu ändern, was in mehreren Verfassungsartikeln Änderungen nach sich zöge.

Auch Abg. Dornquast und Dr. Garg lehnen eine Erweiterung der Mitglieder der Landesregierung um den Bevollmächtigten beim Bund ab, wenngleich das Anliegen der Landesregierung aus Praktikabilitätsgründen nachvollziehbar sei.

Eine Erweiterung der Mitglieder der Landesregierung um den Bevollmächtigten beim Bund findet keine Mehrheit.

10.2 Deckungsnachweispflicht

Abg. Harms sieht die von allen Fraktionen intendierte Stärkung des Budgetrechts des Parlaments durch die vom Wissenschaftlichen Dienst vorgeschlagene Formulierung am besten umgesetzt:

„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.“

Weil die FDP-Fraktion ein eigenes Budgetinitiativrecht des Parlaments kritisch sehe, favorisiert Abg. Dr. Garg die Formulierung von Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig:

„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 infrage kommenden Einzelplan oder Haushaltsabschnitt zu benennen.“

Abg. Herdejürgen stellt klar, dass es um ein Initiativrecht des Landtags zur Änderung des Haushalts im laufenden Haushaltsjahr gehe. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens/der Anhörung werde man auch die Landesregierung um entsprechende Vorschläge bitten.

Auch Abg. Dr. Breyer bevorzugt den Formulierungsvorschlag des Wissenschaftlichen Dienstes. Entscheidend sei, dass der Landtag den Haushalt ändern könne und selbst gleichzeitig für eine Deckung sorgen müsse.

Abg. Peters macht darauf aufmerksam, dass nur die Formulierung des Wissenschaftlichen Dienstes eine echte Stärkung der Rechte des Parlaments darstelle. Außerdem wirke die Selbstverpflichtung, gleichzeitig für die nötige Deckung zu sorgen, wie eine Bremse, um nicht leichtfertige Forderungen zu stellen.

Bei Enthaltung von Abg. Dr. Garg wird die erste Alternative angenommen.

10.3 Redaktionelle Bereinigung

Die Landesregierung soll um Prüfung gebeten werden, inwieweit Art. 58 Abs. 1 LV noch relevant ist oder ob er gestrichen werden könnte.

Art. 59 und 59 c LV sollen gestrichen werden. Art. 59 b und Art. 60 Abs. 1 LV bleiben erhalten.

Die Ausschussmitglieder sprechen sich dafür aus, die Landesverfassung durchgängig neu zu nummerieren.

11. Noch offene Beratungsgegenstände und weiteres Verfahren

Schließlich befassen sich die Anwesenden mit den vier zurückgestellten strittigen Punkten Gottesbezug in der Präambel, Finanzierung der Schulen der dänischen Minderheit, Staatsziel Wirtschaft und Senkung des Zustimmungsquorums für Volksentscheide.

Herr Dr. Schürmann informiert, dass für mögliche Änderungsanträge zu einem verfassungsändernden Gesetzentwurf zwar zunächst in der Einzelabstimmung die einfache Mehrheit ausreiche, die Verfassungsänderung in der Schlussabstimmung allerdings einer Zweidrittelmehrheit bedürfe.

Nachdem die Fraktionen ihre unterschiedlichen Standpunkte zur Frage des Gottesbezugs bekräftigen, kommen die Abgeordneten überein, sich vor Ostern noch einmal in den Fraktionen um einen Kompromissvorschlag zu bemühen, um nicht das Ziel einer möglichst breiten Zustimmung zu den Verfassungsänderungen zu gefährden. Mit der gleichen Zielsetzung sollen auch die drei anderen strittigen Themen noch einmal in den Fraktionen beraten werden.

Abschließend bekräftigen die Abgeordneten die Absicht, den Abschlussbericht des Sonderausschusses in der Juni-Tagung des Landtags zu behandeln. Die Landtagsverwaltung wird gebeten, die Frage zu prüfen, ob die Vorschläge zur Änderung der Verfassung später im Sonderausschuss oder im Innen- und Rechtsausschuss beraten werden sollen. Abg. Herdejürgen spricht sich dafür aus, die kommunalen Landesverbände möglichst frühzeitig in das Gesetzgebungsverfahren einzubinden.

Schluss der Klausurtagung: 16:00 Uhr.

gez. Klaus Schlie
Vorsitzender