

ZLVR

5. Jahrgang

Zeitschrift für Landesverfassungsrecht
und Landesverwaltungsrecht

Die allgemeine Zeitschrift für das Verfassungsrecht und das Verwaltungsrecht aller sechzehn deutschen Länder

Nr. 4 / 2020

Herausgegeben von Hannes Berger und Lukas C. Gundling

ISSN (Online) 2511-3666

Inhalt dieses Heftes

Parlamentarische Kontrolle im Freistaat Thüringen, Teil 1

Berger

Seite 113

Rechtliche Ausgestaltung der Landeszentralen für politische Bildung

Gundling

Seite 120

Das Recht auf (die) Heimat

Gmeiner

Seite 136

Rechtsprechung mit Anmerkungen

VG Berlin – NetzDG (Gmeiner)

Seite 140

VG Halle – Konkurrentenklage (Ganser)

Seite 142

VG Halle – Konkurrentenklage (Ganser)

Seite 149

Redaktionsteil

Seite 157

Jahresregister

Seite 158

4/2020

Parlamentarische Kontrolle im Freistaat Thüringen

von Hannes Berger*

Dieser Beitrag ist der Beginn einer mehrteiligen Veröffentlichungsreihe, in der Ergebnisse eines Forschungsprojekts der Erfurter Gesellschaft für deutsches Landesrecht vorgestellt werden. Der Gegenstand dieses Forschungsprojektes ist die parlamentarische Kontrolle im Freistaat Thüringen, die ebenso wie der Thüringer Landtag seit nunmehr 30 Jahren Teil der politischen und verfassungsrechtlichen Kultur Thüringens geworden ist. Parlamentarische Kontrolle ist zugleich Gegenstand verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen; sie wird von der Verfassungsrechtswissenschaft ebenso wie von der Verfassungstheorie, von der politischen Theorie und von der politischen, empirischen Systemforschung beobachtet. Nicht zu vernachlässigen sind die Systematisierungen, die etwa das Bundesverfassungsgericht durch seine Verfassungsrechtsdogmatik zur parlamentarischen Kontrolle und zur effektiven Opposition im Deutschen Bundestag beigetragen hat.

Der vorliegende Beitrag und die nachfolgenden Abhandlungen haben hingegen das Ziel, die Grundlagen, die Formen und die Praxis der parlamentarischen Kontrolle im Freistaat Thüringen zu untersuchen. Es ist also ein Landesparlament, dessen spezifische Praxis in den Untersuchungsfokus rückt und es sind Grundlagen und Wertungen einer Landesverfassung, der Verfassung des Freistaates Thüringen, die es zu analysieren gilt.

Teil 1: Politik- und staatsrechtliche Grundlagen

In diesem ersten Beitrag soll das theoretische Fundament der parlamentarischen Kontrolle im Freistaat Thüringen Erörterung finden. Dafür werden – noch relativ losgelöst von der tatsächlichen verfassungsrechtlichen Ausgestaltung parlamentarischer Informations- und Sanktionsrechte des Thüringer Landtags gegenüber der Thüringer Landesregierung – nach einer semantischen Annäherung an den Begriff „Kontrolle“ (I.) im ersten großen Sinnabschnitt zunächst Konzepte und Ansätze der Politischen Theorie

und Staatswissenschaft über die parlamentarische Kontrolle vorgestellt (II.) und analysiert (III.). Schließlich wird ein Ausblick auf die weiteren Beiträge zur parlamentarischen Kontrolle in Thüringen in den folgenden Heften gegeben (IV.).

I. Begriffsherkunft und Begriffsanalyse von „parlamentarischer Kontrolle“

1. Etymologie

Wissenschaft lebt stets davon, ihre Begriffe zu klären. So ist es essenziell, den Begriff der parlamentarischen Kontrolle genauer zu untersuchen, bevor ihr Wesen, ihre Formen und Zwecke analysiert werden. Enzyklopädisch wird der Begriff der Kontrolle mit unterschiedlichen Begriffsinhalten versehen. Kontrolle kann demzufolge Prüfung oder Überprüfung im Sinne einer stichpunktartigen Überwachung zu einem definierten Zeitpunkt meinen. Sie kann jedoch auch als Überwachung im Sinne einer permanenten, eine Zeitspanne überdauernden, Beaufsichtigung verstanden werden. Und schließlich bietet sich der enzyklopädische Begriffsinhalt der Kontrolle als Beherrschung durch Macht oder Gewalt an.¹

Versucht man, die Wortherkunft von Kontrolle zu ergründen, dann stößt man auf einen lateinischen Ursprung. Kontrolle ist demnach eine Zusammenfügung aus dem Präfix *contra* und dem Substantiv *rotulus*, was soviel wie Rad oder Rädchen heißt. Die Zusammensetzung erfolgte in der französischen Sprache, die den Begriff der *contre-rôle* hervorbrachte. Dieses Wort wurde für ein Zweit- bzw. Gegenregister in der Buchhaltung verwendet, das die Korrektheit der Buchungen bestätigen sollte.² So auch die Verwendung noch im deutschen Sprachgebrauch des 19. Jahrhunderts, wobei sich der Begriff auch für die Prüfung der Wehrfähigkeit durch die Versammlung der Wehrpflichtigen erweitert wurde.³

Der Autor, Dr. iur., ist Dozent für Recht und Politologie an der Fachschule für Wirtschaft und Soziales Erfurt.

¹ Vgl. Brockhaus Enzyklopädie, Bd. 12, Stichwort Kontrolle, Mannheim 1990, 316; Duden, Rechtschreibung der deutschen Sprache, 21. Aufl., Mannheim 1996, 426.

² Vgl. Encyclopedia Britannica, Bd. 7, Stichwort control, New York 1911, 45; Friedrich Kluge, Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, 24. Aufl., Berlin 2001, 525; Eckart Busch, Parlamentarische Kontrolle, Heidelberg 1983, 11; vgl. auch Sven Siefken, Parlamentarische Kontrolle im Wandel, Baden-Baden 2018, 33.

³ Bspw. Pierers Konversations-Lexikon, 7. Aufl., 8. Band, Stuttgart 1891, Sp. 691.

2. Inhalte von *control*

Auch der angloamerikanische Sprachraum kennt mit *to control* einen Begriff, der verschiedene Mechanismen beschreibt. Control meint nicht nur die nachträgliche Prüfung, sondern auch die Steuerung, etwa die Lenkung eines Fahrzeuges. Zugleich kennt die englischsprachige Welt noch weitere Kontroll-bezogene Begriffe, etwa die *supervision* im Sinne einer Aufsicht, die *surveillance* im Sinne einer Überwachung (bspw. durch Videokameras) oder *oversight*, das etwa im parlamentarischen Kontrollkontext verwendet wird.⁴

3. Das Attribut *parlamentarisch*

Mit dem Attribut *parlamentarisch* wird verdeutlicht, dass etwas das Parlament betrifft oder von ihm ausgeht. Parlamentarische Kontrolle ist also ein bestimmtes näher zu definierendes Handeln, das vom Parlament oder von Teilen des Parlaments ausgeht.⁵ Damit steht auch fest, dass nicht das Parlament das Objekt von Kontrolle ist, sondern das Subjekt der Kontrolle, eben jene Stelle, von der die Kontrollwirkung ausgeht.

4. Definitionsansätze zu parlamentarischer Kontrolle

Ansätze, um parlamentarische Kontrolle zu definieren, gibt es verschiedene. Auch in diesem Beitrag wird es keine Definition vermögen, sich durchzusetzen. Gleichwohl sollen zumindest einige Vorschläge erwähnt werden. *Eckart Busch* verstand unter politischer Kontrolle generell „die Überwachung staatlicher Tätigkeit im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung und die Wahrung von Funktion und Position im gesamtstaatlichen System.“⁶ Nach *Dieter Engels* sind parlamentarische Kontrollverhaltensweisen „diejenigen, die ein bestimmtes Verhalten der Bundesregierung und der ihr nachgeordneten Behörden zu untersuchen und unter politischen wie rechtlichen Gesichtspunkten zu bewerten haben“⁷, was jedoch schon einen starken Bezug zur bundesrepublikanischen Verfassungsordnung in sich trägt. Den engen Zusammenhang zwischen parlamen-

⁴ Vgl. *Hannes Berger*, Dimensionen parlamentarischer Kontrolle, Stuttgart 2014, 3f; auch die Ausführungen bei *Siefken* 2018, Parlamentarische Kontrolle, 33f, der auch darauf hinweist, dass *oversight* im Amerikanischen ebenso ungenaue Begriffskonturen hat wie Kontrolle im Deutschen.

⁵ Vgl. *Siefken* 2018, Parlamentarische Kontrolle, 30.

⁶ *Busch* 1983, Parlamentarische Kontrolle, 12.

⁷ *Dieter Engels*, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, Heidelberg 1989, 14.

tarischer Kontrolle und Verantwortlichkeit der Exekutive stellt *Heinz Rausch* heraus. „Eines der Kennzeichen des parlamentarischen Regierungssystems ist die parlamentarische Verantwortlichkeit: so wie das Parlament die Regierung einsetzt, so unterliegt auch die Regierung der parlamentarischen Kontrolle, die ihren letzten Zwangscharakter im Entzug des Vertrauens (sei es auf dem Wege des Mißtrauens oder der Verweigerung einer Vertrauenskundgebung) offenbart.“⁸ Eine ähnliche Verbindung zog auch *Ernst Friesenhahn*: „Das Kennzeichen der parlamentarischen Demokratie ist gerade das Hineinwirken des Parlaments in die Regierungsfunktion. Die Grenze für die Einflußnahme des Parlaments liegt da, wo der richtig verstandene Grundsatz des Rechtsstaates außer acht gelassen wird“⁹.

II. Politische Theorien über die parlamentarische Kontrolle

Die Politische Philosophie und die Politische Theorie haben eine Vielzahl von Überlegungen, Konzepten und Begründungen für das spezifische Verhältnis zwischen repräsentativer Vertretung des Volkes und der gouvernementalen Spitze der Exekutive hervorgebracht.¹⁰ Die Fülle an Theorien kann an dieser Stelle selbstverständlich nicht erschöpfend dargestellt werden; es soll jedoch eine gezielte Auswahl von Theoretikern und Ideen vorgestellt werden, deren Thesen sich in der ein oder anderen Weise in den heute geltenden deutschen Verfassungsordnungen in Bund und Ländern wiederfinden.

1. John Locke

Für *John Locke* (1632–1704), einem klassischen politischen Denker des 17. Jahrhunderts, war die Begrenzung und Disziplinierung staatlicher Herrschaft ein zentrales Anliegen;¹¹ Machtmissbrauch galt ihm als schlimmster Aus-

⁸ *Heinz Rausch*, Bundestag und Bundesregierung, 4. Aufl., München 1976, 281. Den Zusammenhang zwischen Kontrolle und Verantwortlichkeit betont auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zur parlamentarischen Kontrolle, beispielsweise in BVerfGE 147, 50, 3. Leitsatz (Jahr 2017 – Parlamentarisches Auskunftsrecht).

⁹ *Ernst Friesenhahn*, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), 9-73, 70.

¹⁰ Siehe die Auswahl bei *Siefken*, 2018, Parlamentarische Kontrolle, 27f.

¹¹ Vgl. *Berger* 2014, Dimensionen parlamentarischer Kontrolle, 17.

wuchs eines sich fehlentwickelnden Gemeinwesens.¹² Als einer der Vertreter des Kontraktualismus,¹³ also der Theorie eines Gesellschaftsvertrages, den alle Menschen miteinander schließen, um einen gemeinsamen Staat zu gründen, betrachtete Locke staatliche oder politische Herrschaftsausübung nur dann als legitim und anerkennungswürdig, wenn sie von den Unterworfenen akzeptiert werde und sich von ihnen ableite.¹⁴

Um den Missbrauch von Macht zu verhindern, schlägt Locke die Teilung der Gewalten vor,¹⁵ womit ihm eine Trennung von Legislative und Exekutive vorschwebte und der Legislative die eindeutige Vorrangstellung zukommen sollte.¹⁶ Die Trennung der Gewalten des Staates begründet Locke mit einer funktionalen Aufteilung: während die Legislative nur situationsbedingt, nämlich um neue Gesetze zu verabschieden, zusammentrete, versteht er die Exekutive/Regierung als eine permanente staatliche Gewalt, die die Gesetze ausübe.¹⁷ Die Begründung für die Notwendigkeit der Aufteilung der staatlichen Funktionen der Gesetzgebung und der Gesetzausübung sieht Locke in der Anfälligkeit des Menschen, dem Missbrauch der Macht zu verfallen; derjenige, der die Gesetze aufstellt, würde sie zum eigenen Vorteil ausführen, was es zu verhindern gelte.¹⁸ Diese klassische politische Theorie der Gewaltenteilung ist ein Grundstein des modernen Verfassungsstaates, auf den auch die Entwicklung der parlamentarischen Kontrolle fußt.

¹² Vgl. Walter Euchner, John Locke, in: Hans Meier/Horst Denzer (Hrsg.), *Klassiker des politischen Denkens*, Bd. 2, 3. Aufl., München 2007, 23.

¹³ Vgl. Walter Reese-Schäfer, *Klassiker der politischen Ideengeschichte*, 3. Aufl., Oldenbourg 2016, 98, 105; Jürgen Hartmann, *Politische Theorie*, 2. Aufl., Wiesbaden 2012, 39f.

¹⁴ Vgl. Christian Schwaabe, *Politische Theorie*, 4. Aufl., Paderborn 2018, 134f; Euchner, John Locke, in: Maier/Denzer 2007, 17.

¹⁵ Vgl. Udo Hochschild, *Gewaltenteilung als Verfassungsprinzip*, Berlin 2010, 13.

¹⁶ Vgl. Peter Niesen, *Volkssouveränität als Herrschaftsbegrenzung: Lockes Theorie des Verfassungsstaates*, in: Michaela Rehm/Bernd Ludwig (Hrsg.), *John Locke. Zwei Abhandlungen über die Regierung*, Berlin 2012, 132; Reese-Schäfer 2016, *Klassiker der politischen Ideengeschichte*, 109; Euchner, John Locke, in: Maier/Denzer 2007, 23.

¹⁷ Vgl. Reese-Schäfer 2016, *Klassiker der politischen Ideengeschichte*, 108; Euchner, John Locke, in: Maier/Denzer 2007, 24.

¹⁸ Vgl. John Locke, *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, hg. v. Walter Euchner, Frankfurt 1977, 2. Abhandlung, § 143ff.

2. John Stuart Mill

Im 19. Jahrhundert untersuchte auch *John Stuart Mill* (1806–1873), welches Institutionengefüge despotische Auswüchse staatlicher Gewalt verhindern könne,¹⁹ denn selbst in durch Verfassung geordneten Gemeinschaften müsse die Freiheit des Einzelnen gegen die Regierungsgewalt verteidigt werden;²⁰ und wies darauf hin, dass eine parlamentarische Versammlung grundsätzlich nicht die geeignete Stelle sei, um Regierungsgeschäfte auszuüben. Es sei ein fundamentaler Unterschied zwischen der Kontrolle der Regierungsgeschäfte und der Ausübung der Regierungsgeschäfte.²¹ Auch Mill betont, dass die Volksvertretung innerhalb der staatlichen Machtverteilung die Oberhand behalten müsse.²²

Die repräsentative Versammlung solle nicht selbst die Verwaltungsgeschäfte übernehmen. Viel mehr liege ihre Stärke in der Beratung und in der gemeinschaftlichen Abwägung widerstreitender Meinungen.²³ Wenn nun das Parlament nicht die Regierungstätigkeit selbst ausüben soll, worin liegt dann nach Mills Theorie seine wesentliche Aufgabe?

„Instead of the function of governing, for which it is radically unfit, the proper office of a representative assembly is to watch and control the government; to throw the light of publicity on its acts; to compel a full exposition and justification of all of them which any one considers questionable; to censure them if found condemnable, and, if the men who compose the government abuse their trust, or fulfill it in a manner which conflicts with the deliberate sense of the nation, to expel them from office“²⁴.

Mill spricht in diesen Ausführungen zentrale Funktionsweisen der parlamentarischen Kontrolle heutiger Prägung an und stellt zugleich ein mehrstufiges Sanktionsregime vor, dass unterschiedliche Antworten auf Fehlverhalten

¹⁹ Vgl. Simon Derpmann, *John Stuart Mill. Einführung und Texte*, Paderborn 2014, 110f.

²⁰ Vgl. Jürgen Kromphardt, *Koreferat zu John Stuart Mills Theorie der Freiheit*, in: Erich W. Streissler (Hrsg.), *John Stuart Mill. Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XIX*, Berlin 2002, 43; Joseph Hamburger, *John Stuart Mill on Liberty and Control*, Princeton 1999, 6.

²¹ Vgl. Siefken 2018, *Parlamentarische Kontrolle*, 28.

²² Vgl. *John Stuart Mill*, *Considerations on representative Government*, Auckland 2009 [1861], 110.

²³ Vgl. *Mill* 2009 [1861], *Considerations*, 112f.

²⁴ *Mill* 2009 [1861], *Considerations*, 128.

von Regierungen finden kann: von der Informierung über das Regierungshandeln, der Öffentlichmachung desselben bis hin zur Abwahl von Regierungsvertretern als Konsequenz auf das Fehlverhalten.

3. William Anson

Sir *William Anson* (1843–1914), britischer Parlamentsabgeordneter und Verfassungsjurist unterschied, ähnlich wie bereits *Walter Bagehot* (1826–1877) vor ihm,²⁵ mehrere Funktionen des Parlaments, wovon die Gesetzgebungsfunktion die bedeutungsvollste sei.²⁶ Dem Parlament stünden Anson zufolge zwei Wege der Kontrolle der Regierung offen. Einerseits rechtlich definierte und sanktionsbewährte Instrumente wie das Impeachmentverfahren, durch das Amtsträger abgesetzt werden könnten.²⁷ Andererseits verfüge das Parlament über politische Wege, Druck und Sanktion gegenüber der Regierung aufzubauen; hierzu zählt er einerseits die ständige Abhängigkeit der Minister vom „goodwill“ des Parlaments, und andererseits erkennt Anson bereits im Nominierungs- und Wahlvorgang der Minister sieht Anson einen deutlich kontrollierenden und steuernden Einfluss auf die Arbeit der Regierung.²⁸ Letztlich habe sich das Parlament in Großbritannien die Aufsicht über die Minister, die Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament und insbesondere die Budgethoheit selbst erkämpft.²⁹

4. Egon Zweig

Zu den theoretischen Grundlagen der parlamentarischen Kontrolle haben im 20. Jahrhundert auch deutschsprachige Theoretiker – stärker an der tatsächlichen Verfassungsordnung orientiert – beigetragen. Einer von ihnen war der Wiener *Egon Zweig* (1877–1949). Mit einem Beitrag in der Zeitschrift für Politik aus dem Jahr 1913³⁰ prägte er die Korollartheorie als Lehre über die Reichweite der Befugnisse von parlamentarischen Untersuchungenque-

ten.³¹ Dabei übertrug er den römischen Rechtssatz *Nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet* („Niemand kann mehr Rechte übertragen, als er selbst besitzt“) auf parlamentarische Untersuchungsausschüsse.³² Dies sollte der Absicht dienen, darlegen zu können, dass kontrollierende Ausschüsse eines Parlamentes nicht über mehr Befugnisse verfügen als das gesamte Parlament als Institution verfügt. So formulierte er: „Andererseits eröffnet sich grade von hier aus auch die Möglichkeit parlamentarischen Unrechts im Sinn der Überschreitung verfassungsmäßiger Kompetenzen. Da die Volksvertretung in ihrer Informationsbefugnis an ihre allgemeine Zuständigkeit gebunden ist, [...] handelt sie rechtswidrig und [...] auch verfassungswidrig, wenn sie die Untersuchungsfunktion über den Kreis ihrer ordentlichen Zuständigkeit erstrecken will.“³³ Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verstand Zweig als logisches Korollar zur Aufgabe des Parlamentes zur Kontrolle der Exekutive.³⁴ Mit Korollar ist eine Ableitung, ein Satz, der selbstverständlich aus einem bewiesenen Satz folgt, gemeint.³⁵

Übertragen auf Untersuchungenqueten von Volksvertretungen wird darunter verstanden, dass Unterorgane, beispielsweise Ausschüsse, nicht mehr Befugnisse oder Rechte haben können, als das Hauptorgan, von dem sie sich ableiten. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse haben demzufolge nicht weitergehende Frage- und Informationsrechte oder Beweiserhebungsrechte als das gesamte Parlament, innerhalb dessen sie konstituiert wurden. Die Korollartheorie nach Zweig ist auch heutiger Bestandteil der Praxis und der Rechtslage des deutschen Parlamentarismus. So befindet § 1 Abs. 3 Untersuchungsausschussgesetz (PUAG): „Ein Untersuchungsverfahren ist zulässig im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Bundestages.“ Auch dem Gesetzgeber des PUAG war die Korollartheorie bekannt, die er in der amtlichen Entwurfsbegründung gar ausdrücklich benannte und anzuwenden gedachte.³⁶

²⁵ Vgl. *Walter Bagehot*, *The English Constitution*, 2. Aufl., Boston 1873, 199, 221ff.

²⁶ Vgl. *William Anson*, *The Law and Custom of the Constitution*, Bd. 1, 4. Aufl., London 1911, 240.

²⁷ Vgl. *Anson* 1911, *The Law and Custom*, Bd. 1, 363f.

²⁸ Vgl. *William Anson*, *The Law and Custom of the Constitution*, Bd. 2, Part I, 3. Aufl., London 1907, 20.

²⁹ Vgl. *Anson* 1907, *The Law and Custom*, Bd. 2, 20.

³⁰ Vgl. *Egon Zweig*, *Die parlamentarische Enquete nach deutschem und österreichischem Recht*, *Zeitschrift für Politik*, Jg. 6 (1913), 265-345.

³¹ Vgl. *Berger* 2014, *Dimensionen parlamentarischer Kontrolle*, 26.

³² Vgl. *Zweig*, *Zeitschrift für Politik*, Jg. 6 (1913), 271.

³³ *Zweig*, *Zeitschrift für Politik*, Jg. 6 (1913), 271.

³⁴ Vgl. *Zweig*, *Zeitschrift für Politik*, Jg. 6 (1913), 267.

³⁵ Vgl. *Duden*, Bd. 5 – *Das Fremdwörterbuch*, 8. Aufl., Mannheim 2005, Stichwort *Korollar*; *Engels* 1989, *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse*, 36.

³⁶ Vgl. *BT-Drs. 11/8085*, 16.

5. Max Weber

Auch der bis heute einflussreiche Soziologie *Max Weber* (1864–1920) hat sich im Jahr 1918, nicht zufällig das letzte Jahr des Ersten Weltkrieges und der zwangsmäßigen Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems in Deutschland, mit der Frage des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung auseinandergesetzt.³⁷ Ein zentrales Anliegen in Webers Überlegungen ist die Suche nach einer Antwort auf die Frage, wie sich das „Beamtentum“, das er nicht in den bloßen Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung, sondern in allen politischen und öffentlichen Amtsträgern, also auch in kommunalen und gouvernementalen Spitzenfunktionen „vom Landrat bis zum Minister“³⁸, zu erkennen meinte, durch das Parlament kontrollieren ließe.³⁹ Denn das Beamtentum, so Weber, zeichne sich durch einen enormen Wissensvorsprung aus. „Die Machtstellung aller Beamten ruht, außer auf der arbeitsteiligen Technik der Verwaltung als solcher, auf *Wissen*. Einem Wissen von zweierlei Art. Zuerst: dem durch Fachschulung erworbenem, im weitesten Sinne des Wortes technischen *Fachwissen*.“⁴⁰ Neben dem Fachwissen sei es das „Dienstwissen“, das dem Beamten seine Macht verleiht. Dieses könne nur erlangt werden durch Personen, die zum amtlichen Apparat Zugang haben.⁴¹

Das Parlament im Unterschied dazu, stellt Weber als Problem heraus, sei aufgrund des fehlenden Fach- und Dienstwissens „zur dilettantischen Dummheit“ und „zur Unkenntnis verurteilt.“⁴² Was Weber in diesen Ausführungen anspricht, ist das Informationsdefizit, das Parlamente gegenüber den Regierungen haben, oder anders gewendet, der Informationsvorsprung, über den Regierungen und Ministerien verfügen.⁴³

³⁷ Ganz maßgebend ist hier die Schrift *Max Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland [1918]*, abgedr. in: *Max Weber, Gesammelte Politische Schriften (GPS)*, 5. Aufl., Tübingen 1988, 306-443.

³⁸ *Weber, Parlament und Regierung, GPS 1988, 382.*

³⁹ Vgl. *Andreas Anter, Max Weber und die Staatsrechtslehre*, Tübingen 2016, 150f.; *Weber, Parlament und Regierung, GPS 1988, 340, 352.*

⁴⁰ *Weber, Parlament und Regierung, GPS 1988, 352*, Hervorhebung im Original.

⁴¹ Vgl. *Weber, Parlament und Regierung, GPS, 352.*

⁴² Beide Zitate *Weber, Parlament und Regierung, GPS, 352.*

⁴³ Vgl. zu dieser Informationsasymmetrie zwischen Parlament und Regierung *Heinrich Amadeus Wolff, Der nachrichtendienstliche Geheimnisschutz und die parlamentarische Kontrolle*, JZ 2010, 173-180, 174; *Christoph Brüning, Der informierte Abgeordnete, Der Staat 43 (2004), 511-541, 511; Thomas Krumm,*

Webers Vorschlag zur Lösung dieses Problems war ein wirkungsvolles Informationsrecht des Parlaments gegenüber der Regierung und der Verwaltung; ein Instrument, das wie eine „Rute“ die Verwaltungschefs zwingt, Rede und Antwort zu stehen.⁴⁴ Die Antworten, zu denen die Minister und Verwaltungsspitzen gebracht werden, sollten Webers Ansicht nach durch Kreuzverhöre durch das Parlament oder eigens eingesetzte parlamentarische Ausschüsse gewonnen werden, ergänzt um die Rechte des Parlaments auf Akteneinsicht und Inaugenscheinnahme.⁴⁵

Die Verbindung von Parlamentsmehrheit und von ihr gestützter Regierung, die eine parlamentarische Untersuchung jederzeit unterbinden könne, vor Augen, forderte Weber vehement ein, dass das Recht des Parlaments, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, ein Recht der Parlamentsminderheit sein müsse; nur so ließe sich eine effektive Kontrolle des Beamtentums verwirklichen.⁴⁶ Dieses Recht der parlamentarischen Minderheit solle gesetzlich garantiert werden;⁴⁷ was folglich schon kurze Zeit nach der Veröffentlichung von Webers Gedanken in Art. 34 Weimarer Reichsverfassung⁴⁸ und später im Jahr 1949 in Art. 44 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz⁴⁹ zu geltendem Verfassungsrecht erhoben wurde.⁵⁰ Weber gilt damit bis heute als ein „Wegbereiter“ des deutschen Untersuchungsausschussrechts.⁵¹

Parlamentarische Kontrolle von öffentlich-privaten Partnerschaften, dms 6 (2013), 393-410, 394.

⁴⁴ Vgl. *Weber, Parlament und Regierung, GPS 1988, 353; Anter 2016, Max Weber und die Staatsrechtslehre, 151.*

⁴⁵ Vgl. *Weber, Parlament und Regierung, GPS 1988, 352.*

⁴⁶ Vgl. *Weber, Parlament und Regierung, GPS 1988, 359; Anter 2016, Max Weber und die Staatsrechtslehre, 151.*

⁴⁷ Vgl. *Weber, Parlament und Regierung, GPS 1988, 359*, verbunden mit der gesetzlichen Normierung der Einsetzung einer Untersuchung durch die Minderheit sollte zugleich auch das Recht der Minderheit auf Vertretensein in diesem Ausschuss, dem Recht auf Fragestellung und dem Recht, einen eigenen Abschlussbericht zu erstellen festgehalten werden.

⁴⁸ Art. 34 WRV: „Der Reichstag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen.“

⁴⁹ Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG: „Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt.“

⁵⁰ Vgl. *Anter 2016, Max Weber und die Staatsrechtslehre, 151.*

⁵¹ Vgl. *Tobias Linke, Entstehung und Fortbildung des Enquete- und Untersuchungsrechts in Deutschland*, Berlin 2015, 939f.; *Johannes Masing, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte*, Tübingen 1998, 44ff; *Winfried Steffani, Funktion und Kompetenz parlamentarischer Untersuchungsausschüsse*, PVS 1 (1960), 165.

6. Ernst Friesenhahn

Neben Egon Zweig und Max Weber verdient auch *Ernst Friesenhahn* (1901–1984), Schüler sowohl von *Carl Schmitt* als auch *Richard Thoma* und spätestens nach der Ablehnung des 1934 durch Schmitt unterbreiteten Stellenangebotes als Hauptschriftleiter der Deutschen Juristenzeitung geistiger Opponent Schmitts,⁵² Erwähnung. Der Bonner Ordinarius seit 1946 und spätere Richter am Bundesverfassungsgericht hielt 1957 auf der Staatsrechtslehrtagung seinen bis heute nachwirkenden Vortrag zum Thema „Parlament und Regierung im modernen Staat“, in dem er „das Bonmot der dem Parlament und der Regierung zustehenden *Staatsleitung zur gesamten Hand* prägte.“⁵³ Konkret führte er aus: „Aber es gibt nicht ein gleichermaßen verfassungskräftiges Vorbehaltsgebiet für die Regierung. Das Parlament darf sich zwar nicht in die laufende Verwaltung einmischen, da dies dem Rechtsstaatsgrundsatz widersprechen würde. Die Staatsleitung aber steht Regierung und Parlament gewissermaßen zur gesamten Hand zu.“⁵⁴

Mit dieser These rückte Friesenhahn das Parlament in das gemeinsame mit der Regierung geteilte politische Entscheidungszentrum und sprach sich für die Überwindung des Parlamentes als rein repräsentatives Organ aus.⁵⁵ Der Regierung stünde dem Verständnis Friesenhahns zufolge kaum ein Bereich offen, der nicht auch der Regelungsbefugnis des Parlamentes unterfiele. Weder seien die Zuständigkeitsbereiche zwischen Parlament und Regierung streng getrennt noch dürften sie unter dem Aspekt der Balance abgegrenzt werden; vielmehr sei es die Regierung, die gegenüber dem Parlament keinen vergleichbaren Vorbehalt geltend machen könne, wie ihn das Parlament mit dem Recht zur Gesetzgebung besitze.⁵⁶ Für Friesenhahn komme dem einzelnen Abgeordneten im Parlament, insbesondere den kraftvollen und redegewandten Persönlichkeiten in den Fraktionen die Aufgabe zu, die Regierungstätigkeit zu stützen oder zu kritisieren und die Regierung an ihre demokratische Verantwortlichkeit zu

erinnern und all dies im Rahmen einer Kontrolle vor der und durch die Öffentlichkeit.⁵⁷

Da Friesenhahns Staatsrechtslehrevortrag nach dem Verhältnis von Parlament und Regierung im *modernen* Staat fragte, setzte er sich auch gezielt mit der parlamentarischen Übertragung von Entscheidungskompetenzen an die Exekutive mittels Verordnungsermächtigungen auseinander. Die Vorzüge der Arbeitsentlastung für das Parlament mit einbeziehend, sprach er sich für eine intensivere Praxis der Einräumung von exekutiven Entscheidungskompetenzen durch das Parlament aus, soweit und solange diese durch eine entsprechende Kontrolltätigkeit des Parlaments ausgeglichen werde.⁵⁸ In seinen abschließenden Thesen spricht sich Friesenhahn sodann exemplarisch dafür aus, die parlamentarische Kontrolle durch die Erteilung von Weisungen an die Regierung über die Führung der Regierungsgeschäfte, über eine allgemeine Gesetzgebung zur Organisation der Regierung und über die Ausdehnung des parlamentarischen Einflusses auf völkerrechtliche Verträge und die Frage von Krieg und Frieden zu vergrößern.⁵⁹ Die Verkündung von beschlossenen Gesetzen durch die Regierung schließlich gehöre einer vor-demokratischen Epoche an und sei in einem parlamentarischen Regierungssystem die Aufgabe des Parlamentspräsidenten;⁶⁰ wie dies im Freistaat Thüringen durch die Präsidentin des Landtages auch geschieht.⁶¹

III. Erste Zwischenergebnisse

Bereits durch die sprachliche Analyse der Begriffe *Kontrolle*, *control* oder auch *oversight* verdeutlicht sich, dass parlamentarische Kontrolle verschiedene Wirkweisen, Zielrichtungen und Formen annehmen kann, schon bevor eine genaue Systematisierung der heute geltenden Kontrollinstrumentarien der Parlamente vorgenommen wurde. Die etymologische Herleitung des Begriffes scheint jedenfalls die Praxis eines Abgleichens und Überprüfens nahezu legen.

Der kurze und nicht annähernd erschöpfende Überblick, der verschiedene Theoretiker, Positionen und Ansätze

⁵² Vgl. *Hans Meyer*, Ernst Friesenhahn, in: Peter Häberle/Michael Kilian/Heinrich Wolff (Hrsg.), *Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts*, Berlin 2015, 592, 596f.

⁵³ Vgl. *Friesenhahn*, VVDStRL 16 (1958), 38.

⁵⁴ *Friesenhahn*, VVDStRL 16 (1958), 37f.

⁵⁵ Vgl. *Meyer*, Ernst Friesenhahn, in: Häberle/Kilian/Wolff 2015, 605f.

⁵⁶ Vgl. *Friesenhahn*, VVDStRL 16 (1958), 37; *Meyer*, Ernst Friesenhahn, in: Häberle/Kilian/Wolff 2015, 605.

⁵⁷ Vgl. *Friesenhahn*, VVDStRL 16 (1958), 31.

⁵⁸ Vgl. *Friesenhahn*, VVDStRL 16 (1958), 39f.

⁵⁹ Vgl. *Friesenhahn*, VVDStRL 16 (1958), 69f, Thesen II.2, II.3, II.3; *Meyer*, Ernst Friesenhahn, in: Häberle/Kilian/Wolff 2015, 606.

⁶⁰ Vgl. *Friesenhahn*, VVDStRL 16 (1958), 71, These II.9.

⁶¹ Niedergelegt in Art. 85 Abs. 1 ThürVerf und § 110 Abs. 1 Geschäftsordnung des Thüringer Landtages.

zum Verhältnis von Parlament und Regierung vorstellte, konnte trotz verschiedener Schwerpunkte eine Gemeinsamkeit in den Überlegungen nachweisen: alle vorgestellten theoretischen Ausführungen – unbenommen, ob aus dem 17., 19. oder 20. Jahrhundert stammend – kommen zuverlässig auf den begründenden Gedanken zurück: die Disziplinierung und Begrenzung staatlicher Gewaltausübung – mal mehr und mal weniger explizit verknüpft mit der Bewahrung der Freiheit des Einzelnen.

IV. Ausblick auf die weiteren Teile

Die Erörterung politischer und staatsrechtswissenschaftlicher Theorien zum Komplex der parlamentarischen Kontrolle kann nur ein Einstieg in die Thematik sein. Da dieses

Forschungsvorhaben zum Ziel hat, die Parlamentarische Kontrolle im Freistaat Thüringen zu analysieren, bedarf es weiterer und konkreter Untersuchungsschritte. Der nächste Teil wird sich der verfassungsrechtlich anspruchsvollen und zugleich komplexen Frage widmen, inwiefern die Verfassungsrechtsdogmatik des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe über die parlamentarische Kontrolle überhaupt Relevanz für den Freistaat Thüringen besitzen kann. Spätere Teile werden sich sodann explizit mit der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofes zur parlamentarischen Kontrolle, zur Thüringer Verfassungsgeschichte und schließlich zur empirischen Realität im Thüringer Landtag befassen.

Rechtliche Ausgestaltung der Landeszentralen für politische Bildung im Vergleich: Eine synoptische Übersicht

von Lukas C. Gundling, Erfurt*

Seit Niedersachsen 2016 wieder eine Landeszentrale für politische Bildung errichtet hat,¹ verfügen alle sechzehn Länder über eine eigene Einrichtung der politischen Bildung. Sie sind jedoch keine Unterabteilungen oder Landesvertretungen der Bundeszentrale für politische Bildung, sondern von dieser unabhängige Landeseinrichtungen. Daher sind sie in jedem Land anders verfasst und entsprechend divers ist auf den ersten Blick deren Konstitution, aber auch deren Rechtsgrundlage: Erlasse, Verwaltungsvorschriften, Satzungen, gar Gesetze bilden die Grundlagen solcher Einrichtungen. Der Beitrag skizziert jeweils knapp, wie die Rechtsgrundlage die jeweilige Landeszentrale konstituiert, welche Aufgabe diese den Landeszentralen zuweisen und wirft zugleich einen Blick auf deren Verortung im politischen System.

I. Einführung

„Die Notwendigkeit politischer Bildung ist unbestritten. Sie gehört zu den unerlässlichen Bestandteilen einer demokratischen politischen Kultur.“ So bringt es *Siegfried Frech* treffend auf den Punkt.² Nach der Veröffentlichung des 16. Kinder- und Jugendberichts des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im November 2020³ rückte diese kurzzeitig etwas mehr in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung – gerade auch deren Defi-

zite.⁴ Die deutschen Zentralen für politische Bildung werden allerdings – wenngleich der Bericht im Tenor ein mehr an politischer Bildung, auch im schulischen Bereich einfordert – mit einem relativ guten Bild bedacht.⁵ Sie sind jedoch nur ein Akteur neben beispielsweise den Schulen,⁶ Volkshochschulen,⁷ Gewerkschaften,⁸ Kirchen,⁹ parteinahen Stiftungen¹⁰ oder anderen zivilgesellschaftlichen Institutionen,¹¹ wenn auch ein maßgeblicher.¹² Sie sind mithin nicht die einzige staatliche Stelle, die politische Bildung betreibt, dennoch die einzige, die in erster Linie dieser Aufgabe verschrieben ist.¹³

Lange Zeit waren die Landeszentralen für politische Bildung, obwohl sie Teil des Staates sind, ein rechtswissenschaftlich kaum beachteter Gegenstand. Zur Einrichtung solcher Institutionen verpflichteten sich die Ministerpräsidenten der deutschen Länder auf einer Konferenz am

⁴ Bspw. *Heike Schmoll*: 16. Kinder und Jugendbericht: „Demokratie braucht demokratische Bildung“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.11.2020; *Swantje Unterberg*: Kinder- und Jugendbericht "Politische Bildung ist nicht neutral", Spiegel-Online vom 11.11.2020 (<https://www.spiegel.de/panorama/bildung/kinder-und-jugendbericht-politische-bildung-ist-nicht-neutral-a-ea811d32-057b-497e-981a-fcbdd564a4a2>); Defizite bei der politischen Bildung, Süddeutsche Zeitung vom 12.11.2020.

⁵ Bspw. BT-Drs. 19/24200, S. 68, 488.

⁶ *Andreas Lutter*, Die Fächer der politischen Bildung in der Schule, in: Sander: Handbuch politische Bildung, 4. Aufl., Bonn 2014, S. 127 ff.

⁷ *Klaus-Peter Hufer*: Volkshochschulen, in: Hufer/Lange Handbuch politische Erwachsenenbildung, Schönbuch/Taunus 2016, S. 247 ff.

⁸ *Andreas Michelbrink*: Politische Bildung von Arbeitnehmerorganisationen, in: Hufer/Lange Handbuch politische Erwachsenenbildung, Schönbuch/Taunus 2016, S. 281 ff.

⁹ *Lothar Harles*: Politische Bildung in konfessioneller Trägerschaft, in: Hufer/Lange Handbuch politische Erwachsenenbildung, Schönbuch/Taunus 2016, S. 292 ff.

¹⁰ *Patrick Bredl*: Parteinahe Stiftungen, in: Hufer/Lange Handbuch politische Erwachsenenbildung, Schönbuch/Taunus 2016, S. 252 ff.

¹¹ *Ina Bielenberg*: Die zivilgesellschaftlichen Institutionen und Träger der politischen Erwachsenenbildung, in: Hufer/Lange Handbuch politische Erwachsenenbildung, Schönbuch/Taunus 2016, S. 272 ff.

¹² *Siegfried Frech*, in: Hufer/Lange Handbuch politische Erwachsenenbildung, 2016, S. 259. Eine ähnliche Übersicht über die Akteure zeichnet auch *Peter Massing*, in: Sander, Handbuch politische Bildung 2005, S. 62 ff. oder der Kinder- und Jugendbericht, BT-Drs. 19/24200, S. 307, 335 f.

¹³ *Herbert Schneider*: Bundeszentrale und Landeszentralen für politische Bildung, in: Mickel/Zitzlaff: Handbuch zur politischen Bildung, Bonn 1988, S. 510.

* *Lukas C. Gundling* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Neuere Rechtsgeschichte an der Universität Erfurt.

¹ Siehe dazu LT-Drs. 17/6660. Sie wurde zuvor zum 31.12.2004 geschlossen (*Peter Massing*, Infrastruktur der politischen Bildung, in: Sander: Handbuch politische Bildung, 3. Aufl., Schönbuch 2005, S. 73).

² *Siegfried Frech*: Die Bundeszentrale und die Landeszentrale für politische Bildung – Politische Bildung im Öffentlichen Auftrag; in: Hufer/Lange Handbuch politische Erwachsenenbildung, Schönbuch/Taunus 2016, S. 259.

³ Bericht über die Lage junger Menschen und die Bestrebungen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe – 16. Kinder- und Jugendbericht – Förderung demokratischer Bildung im Kindes- und Jugendalter und Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. 19/24200 v. 11.11.2020.

5./6. Februar 1954 in München.¹⁴ Die Umsetzung der Entschließung erfolgte auch rasch.¹⁵ Die Gestaltung war indes nicht einheitlich auszuführen. Noch vor wenigen Jahren waren aber alle Landeszentralen bei der Exekutive angelegt.¹⁶ Allerdings gab es in der Vergangenheit bereits abweichende Regelungen, so war bspw. in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz bis in die 70er-Jahre des 20. Jahrhunderts die Aufgabenerfüllung an Vereine übertragen.¹⁷ Schleswig-Holstein machte in den 10er-Jahren als erstes Land einen Vorstoß die Landeszentrale im Gefüge der Staatsgewalt anders zu verorten, nämlich beim Landtag und dies auf Grundlage eines Gesetzes und nicht auf Grundlage eines Erlasses, einer Verwaltungsvorschrift o.ä.¹⁸ Der Weg Schleswig-Holsteins stieß zunächst verfassungsrechtlich auf ein geteiltes Echo.¹⁹ Doch gab es Länder, die diesem Beispiel gefolgt sind?

Zudem rücken die Landeszentralen in Zeiten gesellschaftlicher Polarisierung und einer regen Neutralitätsdebatte²⁰ – auch mit Blick auf Bildungseinrichtungen²¹ – in den Fo-

kus.²² So seien die Landeszentralen sowohl auf dem Feld der Demokratiebildung als auch auf dem Feld der Extremismusprävention tätig, so der Kinder- und Jugendbericht 2020,²³ doch spiegelt sich dies auch in den rechtlich verbindlich übertragenen Aufgaben wieder? Wie wird die Überparteilichkeit gesichert? Gibt es Regeln, wie mit nicht verfassungswidrigen und dennoch tabuisierten Meinungen, z.B. der aktuellen Kritik an den Corona-Maßnahmen, umgegangen wird?

Es fehlt bis jetzt offensichtlich an einer rechtswissenschaftlichen Bestandsaufnahme, die eine Grundlage weiterer Erwägungen zur Konstitution und den Aufgaben der Landeszentralen bilden kann.²⁴ Mit diesem synoptischen Beitrag soll ein erster Grundlagen-Teil zur Verfügung gestellt werden.

II. Die sechzehn Landeszentralen im Überblick

Für die Bestandsaufnahme werden die jeweiligen Grundzüge der Organisation der Landeszentralen sowie deren Aufgaben anhand deren jeweils aktuellen Rechtsgrundlage skizziert und zugleich wenige Anmerkungen zur Verortung der Landeszentralen im politischen System des Landes gemacht. Entsprechend wird ein Schwerpunkt abweichend von der mittlerweile teilweise überholten „Dokumentation: Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung“ des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages von 2016 und eben damit nicht auf die Selbstdarstellung gesetzt.²⁵ Zu betonen ist, dass die Aufstellung keine Darstellung der tatsächlichen Arbeitsweise leistet, sondern der rechtlichen Anforderungen an diese, explizit auch mit Blick auf die Aufgaben der Landeszentralen.

1. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg

Die Landeszentrale in Baden-Württemberg findet ihre Rechtsgrundlage derzeit in der Bekanntmachung des Präsidenten des Landtags von Baden-Württemberg über die

¹⁴ Siegfried Frech, in: Hufer/Lange Handbuch politische Erwachsenenbildung, 2016, S. 260, insb. Fn. 5.

¹⁵ Eine tabellarische Übersicht bei Hans-Georg Golz/Andreas Kost, in: Sander: Handbuch politische Bildung, 2014, S. 158.

¹⁶ Christoph Brüning/Christian Willers, Die Zentralen für politische Bildung im Gefüge der Staatsgewalten, JZ 2010, 1058.

¹⁷ Herbert Schneider: Bundeszentrale und Landeszentralen für politische Bildung, in: Mickel/Zitzlaff: Handbuch zur politischen Bildung, Bonn 1988, S. 512.

¹⁸ Siehe dazu Christoph Brüning/Christian Willers, JZ 2010, 1058 ff. Auch Hans-Georg Golz/Andreas Kost, Die Bundeszentrale und die Landeszentralen für politische Bildung, in: Sander: Handbuch politische Bildung, 4. Aufl., Bonn 2014, S. 159.

¹⁹ Den Weg Schleswig-Holsteins befürwortend Winfried Kluth, Unparteilichkeit als Handlungsmaßstab der Zentralen für politische Bildung und vergleichbarer Stellen und Einrichtungen, DÖV 2018, 1041 f.; kritisch Christoph Brüning/Christian Willers, JZ 2010, 1058 ff.

²⁰ Vgl. bspw. die Dissertationen von Duygu Dişçi: Der Grundsatz politischer Neutralität, Berlin 2019 [dazu eine Rezension in ZLVR 3/2020, S. 111]; Sebastian Nellesen: Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger – Neutralität, Meinungsfreiheit, Mäßigungsgebot, Tübingen 2019 oder Christian Eder: „Rote Karte“ gegen „Spinner“, Berlin 2017; zur Rechtsprechungsentwicklung siehe bspw. Hannes Berger/Lukas C. Gundling: Impulse der Landesverfassungsgerichte zur politischen Neutralität, DÖV 2019, 399 ff.

²¹ Dazu bspw. Patrick Christian Otto: Aufruf zu (Gegen-)Demonstrationen durch Hochschulen. Zu Existenz und Umfang eines universitären Neutralitätsgebots. In: WissR 49 (2016), 135 ff.; Friedhelm Hufen: Politische Jugendbildung und Neutralitätsgebot, RdJB 2018, 216 ff.; Lukas C. Gundling: Neutralitätspflicht an Hochschulen, 2. Aufl. Erfurt 2020; Hannes Berger, Rechtsfragen zu Meldeportalen über Lehrer, ZLVR 2018, S. 111 ff.

²² Dazu bspw. Winfried Kluth, DÖV 2018, 1035 ff. m.w.N. u.a. aus der Rechtsprechung.

²³ BT-Drs. 19/24200, S. 128.

²⁴ Herbert Schneider: Bundeszentrale und Landeszentralen 1988, S. 512 f. ist veraltet und Winfried Kluth, DÖV 2018, 1037 f. verweist nur exemplarisch auf Regelungen zur Organisation. Weitergehende Abhandlungen dazu sind dem Autor nicht bekannt.

²⁵ BT-WD: Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung, Az: WD8-3000-006 vom 15.02.2016.

Errichtung einer Landeszentrale für politische Bildung vom 20. März 2013 (im Folgenden Bekanntmachung). Sie bestimmt, dass die Landeszentrale „als nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts beim Landtag eingerichtet“ ist (§ 1 Abs. 1 der Bekanntmachung). „Die Überparteilichkeit der Arbeit der Landeszentrale wird durch ein Kuratorium sichergestellt“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 der Bekanntmachung). Dabei kommt dem Kuratorium eine zentrale Stellung für die Ausrichtung der Einrichtung zu. So muss die Festlegung der Arbeitsschwerpunkte und die Aufstellung des Haushaltsplanes der Landeszentrale im Einvernehmen mit dem Kuratorium erfolgen und das Kuratorium kann zu jeder Zeit Auskünfte über die laufende Arbeit der Landeszentrale einholen (§ 4 Abs. 1 Sätze 2 f. der Bekanntmachung).

Dieses Kuratorium umfasst 24 Mitglieder, wobei der Präsident des Landtags „auf Vorschlag des Landtags siebzehn Mitglieder des Landtags und im Einvernehmen mit dem Landtag aus Vorschlagslisten der Träger der politischen Bildungsarbeit sieben sachverständige Persönlichkeiten jeweils für die Dauer einer Wahlperiode“ beruft. Der Anteil der jeweiligen Fraktionen bestimmt sich gemäß § 17a Abs. 2 GO LT nach dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers. Zudem werden zu den Sitzungen der Direktor der Landeszentrale und dessen Stellvertreter sowie Vertreter der Landtagsverwaltung, des Staatsministeriums, des Kultusministeriums und ein Vertreter des Landeskuratoriums für Erwachsenenbildung beratend geladen. Das Kuratorium wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und zur Wahrung der Einflussdiversifikation ist das Kuratorium nur dann beschlussfähig, wenn mindestens neun Landtagsabgeordnete und vier Sachverständige anwesend sind (§ 4 Abs. 2–6 der Bekanntmachung). Auch innerhalb der Landeszentrale soll die Diversifikation erreicht werden, indem der Direktor alle wesentlichen Fragen der Arbeit regelmäßig gemeinsam mit den Fachreferenten sowie mit den Leitern der Außenstellen erörtert, darunter vor allem die Schwerpunkte der Arbeit, den Haushaltsplan und den Jahresbericht. Zu erörternde Themen können neben dem Direktor auch von den weiteren Teilnehmern der Runde vorgeschlagen werden. Der Direktor sowie die leitenden Mitarbeiter werden vom Präsidenten im Benehmen mit dem Kuratorium bestellt (§ 5 Abs. 2 f. der Bekanntmachung).

„Die Landeszentrale hat die Aufgabe, die politische Bildung in Baden-Württemberg auf überparteilicher Grundlage zu fördern und zu vertiefen. Sie dient hierbei der

Festigung und Verbreitung des Gedankengutes der freiheitlich-demokratischen Ordnung“ (§ 2 Abs. 1 der Bekanntmachung). Zur Erfüllung der Aufgabe ist der Landeszentrale – neben der Veranstaltung eigener Tagungen, Lehrgänge und Seminare sowie der Erstellung periodischer Publikationen, Bücher und Filme – eine Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen, gesellschaftlichen Trägern der Erwachsenenbildung, Wissenschaft und Politik auferlegt (§ 2 Abs. 2 der Bekanntmachung). Die Landeszentrale unterhält neben dem Sitz in Stuttgart Außenstellen in Freiburg im Breisgau und Heidelberg, die mit den Kreisen und Gemeinden sowie mit örtlichen Trägern der politischen Bildung in ihrem Bereich eng zusammenarbeiten sollen (§ 6 der Bekanntmachung). Insgesamt ist eine regionale Rückbindung der Landeszentrale in der Bekanntmachung niedergelegt. Außerdem unterhält die Landeszentrale das Bildungshaus „Haus auf der Alb“ in Bad Urach (§ 7 der Bekanntmachung).

Zur Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg kann festgehalten werden, dass sie bei der Legislative angelegt ist, daher weitgehend von der Exekutive unabhängig ist und neben einer politischen und inhaltlichen Diversifikation auch eine regionale in ihrer Rechtsgrundlage festgeschrieben bekommen hat.

2. Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit

Im ersten Absatz des ersten Artikels des Gesetzes über die Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit von 2018 (LzPolBiG) heißt es: „Die Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Landeszentrale) ist eine teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus (Staatsministerium). Sie kann unter eigenem Namen im Rechtsverkehr handeln, verklagen und verklagt werden.“ Sie untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Staatsministeriums (Art. 1 Abs. 2 LzPolBiG). Dieser Anstalt des öffentlichen Rechts steht ein Direktor vor, der vom Staatsminister für Unterricht und Kultus im Benehmen mit dem Verwaltungsrat bestellt wird (Art. 4 Abs. 1 LzPolBiG). Der Staatsminister muss also bei der Bestellung des Direktors – ähnlich wie in Baden-Württemberg – keine Einigkeit mit dem Verwaltungsrat herstellen. Dabei soll der Verwaltungsrat „die Geschäfte der Landeszentrale begleiten, ihre Aufgaben fördern, *ihre Überparteilichkeit sichern* und das Staatsministerium in Fragen der politischen Bildung beraten“ (Art. 3 Abs. 1 S. 1 LzPolBiG; Hervorhebung durch den

Autor). Der Verwaltungsrat hat überdies zu allen grundsätzlichen Angelegenheiten der Landeszentrale Beschlüsse zu fassen und die vom Direktor vorgeschlagenen inhaltlichen Schwerpunkte der Arbeit der Landeszentrale zu billigen. Dabei ist er weitreichend über die Arbeit der Landeszentrale zu informieren, zudem kann er jederzeit Auskunft verlangen oder auch gegenüber der Landeszentrale Anregungen geben. Daneben kann der Verwaltungsrat auch einen Wissenschafts- und Fachbeirat mit Persönlichkeiten aus der Wissenschaft und von Kooperationspartnern der Landeszentrale als beratendes Gremium einsetzen (Art. 3 Abs. 1 LzPolBiG). Für die Besorgung der Geschäfte kann sich der Verwaltungsrat der Unterstützung der Landeszentrale bedienen (Art. 3 Abs. 7 LzPolBiG). Der ehrenamtliche Verwaltungsrat besteht aus dem Staatsminister für Unterricht und Kultus als Vorsitzendem, der den Verwaltungsrat nach außen vertritt, aus acht Vertretern des Landtags – wobei bei der Bestellung sowohl die Regierungs- als auch die oppositionelle Seite berücksichtigt sein muss²⁶ – sowie nicht stimmberechtigt zusätzlich aus einem Vertreter der Staatskanzlei und je einem Vertreter der Staatsministerien des Innern und für Integration, für Wissenschaft und Kunst, der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat sowie für Familie, Arbeit und Soziales (Art. 3 Abs. 2 u. 3 LzPolBiG). Die Verwaltung der Landeszentrale kann sowohl durch Arbeitnehmer als auch durch Beamte erledigt werden, wobei die oberste Dienstbehörde für die Beamten das Staatsministerium ist (Art. 4 Abs. 2 LzPolBiG).

„Die Landeszentrale hat die Aufgabe, auf überparteilicher Grundlage das Gedankengut der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Bewusstsein der Bevölkerung zu fördern und zu festigen“ (Art. 2 Satz 1 LzPolBiG). Diese Aufgabe wird in sechs Unterpunkten weiter konkretisiert, wobei einerseits festgehalten wird, dass die Landeszentrale sowohl Kinder, Jugendliche als auch Erwachsene zu Adressaten ihrer Bildungsarbeit machen und zudem auch die Extremismusprävention und -bekämpfung verfolgen soll (Art. 2 Satz 2 Nrn. 1–6 LzPolBiG). Die Landeszentrale unterhält Standorte in München und Augsburg.

Es kann entsprechend für die bayerische Landeszentrale, trotz der Gesetzesgrundlage und der Teilrechtsfähigkeit, eine starke Stellung des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus und damit eine weitreichende Rückbindung an

die Exekutive, respektive Regierungsmehrheit, konstatiert werden.

3. Berliner Landeszentrale für politische Bildung

Im Senatsbeschluss über die Errichtung der Berliner Landeszentrale für politische Bildung vom 15. Oktober 2002 heißt es unter Nr. 1 „Die Berliner Landeszentrale für politische Bildung ist eine nichtrechtsfähige Anstalt des Landes Berlin. Sie untersteht dem für Bildung zuständigen Mitglied des Senats.“ Die Regelungen zur Landeszentrale sind indes sehr kurzgehalten. So normiert der Beschluss in Nr. 3, dass ein Kuratorium die Überparteilichkeit gewährleistet und die Arbeit der Landeszentrale aufsehend begleitet. Dieses Kuratorium besteht lediglich aus Abgeordneten des Abgeordnetenhauses, nämlich aus zehn Mitglieder, die von den Fraktionen im Verhältnis ihrer zahlenmäßigen Stärke vorgeschlagen und für die jeweilige Legislaturperiode vom Abgeordnetenhaus von Berlin gewählt werden. Zudem nehmen das zuständige Mitglied des Senats oder in seiner Vertretung der Staatssekretär und außerdem der Direktor der Landeszentrale an den Sitzungen ohne Stimmrecht teil. Davon abgesehen hat das Kuratorium das Recht, „die Landeszentrale zu beauftragen, zu bestimmten Fragen ihrer Arbeit, Sachverständige zu hören und dazu das Kuratorium einzuladen. Über die Ergebnisse sowie über ihre eigenen Vorstellungen hat die Landeszentrale dem Kuratorium zu berichten“ (Nr. 3 des Beschlusses). Der Direktor wird durch das für Bildung zuständige Mitglied des Senats im Einvernehmen mit dem Kuratorium berufen, d.h. dass die Bestellung des Direktors nicht unbegründet gegen den Willen des Kuratoriums vorgenommen werden darf.

Zur Aufgabe hat die Landeszentrale „die politische Bildung in Berlin auf überparteilicher Grundlage mit dem Ziel zu fördern, die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Bereitschaft zu unterstützen, Verantwortung für die Demokratie wahrzunehmen“ (Nr. 2 des Beschlusses).

Die Landeszentrale hat in Berlin also eine starke Rückbindung an die Legislative. Durch die Berücksichtigung aller Fraktionen wird auch eine gewisse Diversität und Überparteilichkeit geschützt, insbesondere, da auch über die Berufung des Direktors Einvernehmen mit dem Kuratorium hergestellt werden muss.

²⁶ Aufgrund der Unbestimmtheit der Norm wird § 48 GO LT zur Anwendung kommen und das Verhältnis der Fraktionen nach dem d'Hondtschen Verfahren bestimmt.

4. Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung

Die Brandenburgische Landeszentrale wird durch den Erlass zur Organisation der Brandenburgischen Landeszentrale für politische Bildung vom 2. Dezember 2019 (im Folgenden der Erlass) als Einrichtung i.S.d. § 9 LOG Bbg, d.h. unselbständig aber organisatorisch abgetrennt, im Geschäftsbereich des für politische Bildung zuständigen Ministeriums konstituiert, wobei das Ministerium die Dienst- und Fachaufsicht ausübt und die Verwaltung der Landeszentrale durch die Zentralabteilung des Ministeriums unterstützt werden soll (Nr. 1, 6 Satz 1 und Nr. 7 des Erlasses). Letzteres kann bereits darauf hindeuten, dass die Rechtsgrundlage von einer geringen Personalausstattung der Landeszentrale ausgeht.

Zur Sicherung der Überparteilichkeit der Arbeit und als Beratungsorgan der Landeszentrale mit Blick auf die Planung und Durchführung ihrer Aufgaben wird ein Kuratorium bestellt. Mitglieder sind jeweils ein Abgeordneter der im Landtag vertretenen Fraktionen, die vom Landtag in dieses Amt gewählt werden müssen, sowie je ein vom zuständigen Minister berufener Vertreter des kommunalen Bereichs, vorgeschlagen von den kommunalen Spitzenverbänden, und der Wissenschaft, vorgeschlagen von der Landesrektorenkonferenz, sowie der Ministerpräsident oder ein von ihm benannter Vertreter. Daneben ist auch der für politische Bildung zuständige Staatssekretär oder eine von ihm benannte Vertretung Teil des Kuratoriums (Nr. 4 des Erlasses). Der Leiter der Landeszentrale, der gegenüber dem Kuratorium auskunftspflichtig ist (Nr. 4 Satz 6 des Erlasses), verfügt über ein direktes Vortragsrecht beim Staatssekretär des zuständigen Ministeriums (Nr. 6 Satz 2 des Erlasses).

Die Brandenburgische Landeszentrale, die ihren Sitz in Potsdam hat (Nr. 2 des Erlasses), hat die Aufgabe „[1] die politische Bildung und die politische Kultur im Land Brandenburg mit dem Ziel zu fördern, die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Bereitschaft zur Wahrnehmung demokratischer Verantwortung in Staat und Gesellschaft zu unterstützen; [2] die Herausbildung eines aktiven Demokratiebewusstseins und das Engagement für die europäische Idee, für die Bewältigung globaler Probleme, für die Bewahrung der natürlichen Umwelt und für die Sicherung des Friedens zu stärken; [3] Maßnahmen der politischen Bildung von Trägern der politischen Bildungsarbeit im Land Brandenburg nach der geltenden Richtlinie zu för-

dern“ (Nr. 3 des Erlasses). Dabei soll die Landeszentrale mit dem Landesbeauftragten zur Aufarbeitung der Folgen der kommunistischen Diktatur zusammenarbeiten (Nr. 5 des Erlasses).

Auch in Brandenburg ist eine starke Einbindung der Landeszentrale in die Exekutive und damit eine starke Rückbindung an die Regierung zu konstatieren, was auch durch die vorgesehene Verwaltungsunterstützung durch das Ministerium unterstrichen wird. Es gibt zwar ein die Pluralität sicherndes Kuratorium, das aber über einen begrenzten Kompetenzrahmen verfügt.

5. Landeszentrale für politische Bildung Bremen

Die rechtliche Grundlage der Landeszentrale für politische Bildung in Bremen ist ein Organisationserlass der Senatskanzlei vom 3. März 2008 (im Folgenden der Erlass). In § 1 Abs. 1 des Erlasses wird die Landeszentrale als eine nicht rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich der Senatskanzlei statuiert. Zur Sicherung der Überparteilichkeit ihrer Arbeit wird ein Beirat berufen (§ 3 Abs. 1 des Erlasses). Die Senatskanzlei beruft je ein Mitglied jeder Fraktion sowie bis zu fünf sachverständige Vertreter der Sozialpartner und der Wissenschaft. Daneben gehören dem Beirat je ein Vertreter der Senatskanzlei und des Magistrats der Stadtgemeinde Bremerhaven sowie der Direktor der Landeszentrale an (§ 1 Abs. 2 f. des Erlasses). Dieser wird von der Senatskanzlei im Einvernehmen mit dem Beirat auf fünf Jahre bestellt (§ 4 Abs. 2 des Erlasses). Er legt zusammen mit den Fachreferenten die inhaltlichen Schwerpunkte der Arbeit der Landeszentrale fest, vertritt die Landeszentrale nach außen und ist Dienstvorgesetzter, außerdem hat er den Beirat über Ernennung von Fachreferenten durch die Senatskanzlei zu unterrichten (§ 4 Abs. 1, 3 des Erlasses).

Die Bremer Landeszentrale, die neben ihrem Hauptsitz in Bremen eine Außenstelle in Bremerhaven unterhält (§ 1 Abs. 2 des Erlasses), hat als die Einrichtung des Landes Bremen für staatlich politische Bildung (§ 2 Satz 1 des Erlasses) die Aufgabe, „auf überparteilicher Grundlage mit geeigneten Maßnahmen der politischen Bildung in eigener Verantwortung und in Kooperation mit öffentlichen und freien Trägern der politischen Bildungsarbeit die Bürgerinnen und Bürger zum kritischen Mitdenken anzuregen und sie für das Eintreten für die demokratische Gesellschaft zu aktivieren, über Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung aufzuklären, in

gesellschaftlichen Gruppierungen, Organisationen, Schulen, Universitäten etc. den berechtigten Wünschen nach Informationen über allgemein interessierende gesellschaftspolitische Fragen sowie über die Bundes- und Landespolitik nachzukommen, also Orientierungswissen zu vermitteln, eine möglichst umfassende und nachhaltige Angebotsvielfalt im Feld der politischen Bildung durch die Koordinierung und Vernetzung der Arbeit durch verbindliche Bildungspartnerschaften mit allen geeigneten Anbietern politischer Bildung zu gewährleisten.“ (§ 2 Satz 2 des Erlasses)

Die Landeszentrale zeichnet sich einerseits durch eine starke Stellung des Direktors und dessen Fachreferenten aus sowie durch einen ebenso starken Beirat, ohne dessen Zustimmung ein potentieller Direktor nicht ernannt werden kann. Dieser besteht einerseits aus Vertretern der Legislative, sieht darüber hinaus aber auch eine Vertretung der Wissenschaft und der Sozialpartner vor, deren Stärke bleibt allerdings undefiniert. Damit kann eine Rückbindung an die Legislative trotz der Verortung in der exekutive angenommen werden.

6. Hamburger Landeszentrale für politische Bildung

Die Hamburger Landeszentrale für politische Bildung verfügt über keine eigenständige Rechtsgrundlage. Sie ist Teil der Behörde für Schule und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg und als solche eine Dienstleistungseinrichtung für politische Bildung in Hamburg. Allerdings finden sich wenige Regelungen in der Förderrichtlinie für die politische Bildung der Behörde für Schule und Berufsbildung vom 12. Februar 2019 (im Folgenden die Förderrichtlinie). In dieser Richtlinie wird hauptsächlich geregelt, wer in Hamburg warum Fördermittel erhält. Durch diese Förderrichtlinie wird allerdings auch ein Beirat bestimmt, der seinerseits Auswirkungen auf die Arbeit der Landeszentrale für politische Bildung entfaltet.

Der Beirat der Hamburger Landeszentrale setzt sich gem. Nr. 8 der Förderrichtlinie aus elf Abgeordneten der Hamburger Bürgerschaft, die gem. Nr. 8.3.1. der Förderrichtlinie nach den Regeln der GO der Bürgerschaft gemäß dem Verteilungsverfahren Hare/Niemeyer (§ 8 Abs. 1 GO der Bürgerschaft) bestimmt werden, vier Vertretern der gefördertten Bildungseinrichtungen, die Erfahrungen in der Umsetzung von Jahresprogrammen haben, zwei Vertretern der Hochschulen, zwei Vertretern der Handwerkskammer/Handelskammer und der Arbeitgeberverbände

sowie zwei Vertretern der Gewerkschaften zusammen, die alle jeweils auf Vorschlag der Entsendeeinrichtungen durch die zuständige Behörde berufen werden (Nr. 8.3.2. der Förderrichtlinie). Der Beirat überwacht unter anderem die Überparteilichkeit des Wirkens der Hamburger Landeszentrale, gibt fachliche Beratung bei der Festlegung ihrer Arbeitsschwerpunkte und nimmt den Jahresbericht der Landeszentrale entgegen (Nr. 8.4. der Förderrichtlinie). An den Beiratssitzungen nimmt – explizit als Vertreter der zuständigen Behörde – neben dem Amtsleiter auch der Leiter der Landeszentrale teil (Nr. 8.1. der Förderrichtlinie). Die Landeszentrale dient zudem als Geschäftsstelle des Beirats (Nr. 8.5. Satz 4 der Förderrichtlinie).

Letztlich definiert die Richtlinie zwar nicht konkret die Aufgaben der Landeszentrale, aber gibt Leitlinien für deren Wirken. So bestimmt die Richtlinie, dass die Bildung zu den unerlässlichen Bestandteilen demokratischer politischer Kultur gehört und dementsprechend hat sie sämtliche Bereiche der politisch-gesellschaftlichen Realität zu umfassen. Sie muss entsprechend alle Altersgruppen ansprechen, zur Partizipation anregen und Integration befördern (Nr. 1.1 der Förderrichtlinie). Die Förderrichtlinie bestimmt überdies sehr detailliert, was gefördert werden darf, zugleich aber ebenso was von der Förderung ausgeschlossen ist.

Die Hamburger Landeszentrale verfügt also, aufgrund der zurückhaltenden rechtlichen Umgrenzung und der Verortung als Teil der Behörde für Schule und Berufsbildung, über eine starke Einbindung in die und entsprechend auch Beeinflussung durch die Exekutive. Darüber hinaus ist das Aufgabenspektrum dieser Landeszentrale sehr eingeschränkt.

7. Hessische Landeszentrale für politische Bildung

Die Hessische Landeszentrale wird durch die vom Ministerpräsidenten erlassene Satzung der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung vom 30. Juli 1973, geändert am 17. November 1975 konstituiert (im Folgenden Satzung). Sie wird darin als nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts eingerichtet, die unmittelbar dem Ministerpräsidenten unterstellt ist (Nr. I der Satzung). Zur Sicherung der überparteilichen Haltung sowie der Einhaltung der in der Satzung formulierten Grundsätze, aber auch um Vorschläge und Anregung für die Arbeit der Landeszentrale zu machen (Nr. VI. Satz 1 der Satzung), wird

ein Kuratorium aus neun Abgeordneten des Hessischen Landtags nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt (Nr. V. der Satzung). Neben den Kuratoriumsmitgliedern dürfen auch Vertreter der Landeszentrale sowie ein Vertreter des Ministerpräsidenten an den Sitzungen teilnehmen (Nr. VII. Satz 1 der Satzung). Der Direktor, der als Leiter der Landeszentrale die Haushaltsmittel bewirtschaftet (Nr. III der Satzung), muss – neben anderen Berichts- und Unterrichtungspflichten, unter anderem über geplante Publikationen – dem Kuratorium den Haushaltsplan vorlegen (Nr. VI. Sätze 2–4 der Satzung).

Die Hessische Landeszentrale soll politische, überparteiliche Bildungsarbeit leisten, wobei sie insbesondere – durch Veranstaltungen, Publikationen und die Förderung bestehender Einrichtungen der politischen Bildung – die Entwicklung des freiheitlich-demokratischen Bewusstseins fördern soll (Nr. II. der Satzung).

Die Hessische Landeszentrale hat zunächst durch die unmittelbare Angliederung an den Ministerpräsidenten eine starke Rückbindung an die Regierung, die von der Legislative entsendeten Kuratoriumsmitglieder verfügen der Rechtsgrundlage nach über eine eher schwache Stellung.

8. Landeszentrale für politische Bildung Mecklenburg-Vorpommern

Die rechtliche Grundlage der Landeszentrale für politische Bildung Mecklenburg-Vorpommern ist eine Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Ministerpräsidenten und des Ministers für Bildung, Wissenschaft und Kultur vom 12. April 2007 (im Folgenden Verwaltungsvorschrift). Darin wird unter Nr. 1.1. statuiert, dass die Landeszentrale eine nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ist, die dem Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur zugeordnet und direkt dem Minister unterstellt ist. Auch sie verfügt über ein Kuratorium. Dieses besteht aus zwölf Mitgliedern, die der zuständige Minister aus Vorschlägen der Fraktionen des Landtages für eine Wahlperiode des Landtages beruft, wobei die Mitglieder des Kuratoriums Personen des wissenschaftlichen und öffentlichen Lebens sein sollen, die der politischen Bildung nahestehen (Nr. 3.1. der Verwaltungsvorschrift).²⁷ Auch der Staatssekretär des zuständigen Ministeriums als auch der Direktor der Landeszentrale sollen zu

²⁷ Trotz der unklaren Formulierung wird nach dem Landtagsproporzverfahren, dies legt auch die Geschäftsordnung bspw. gem. § 10 Abs. 1 GO LT nahe.

den Sitzungen des Kuratoriums hinzugezogen werden (Nr. 3.4. der Verwaltungsvorschrift). Das Kuratorium soll die parteipolitische Ausgewogenheit der Arbeit der Landeszentrale sicherstellen, dazu beschließt es auch die inhaltlichen Schwerpunkte der Landeszentrale und gibt Anregungen. Die Vorschläge hierfür werden in einer gemeinsamen Tagung der Landeszentrale mit den Trägern der politischen Bildung in Mecklenburg-Vorpommern vorbereitet (Nr. 3.2. der Verwaltungsvorschrift). Bei der Bestellung des Direktors ist das Kuratorium allerdings nicht involviert. Dieser wird im Einvernehmen mit der Staatskanzlei auf Vorschlag des zuständigen Ministers vom Ministerpräsidenten ernannt (Nr. 1.3. der Verwaltungsvorschrift).

Die Landeszentrale in Mecklenburg-Vorpommern, die politische Bildung betreibt, fördert und deren Schwerpunkte setzt, hat zur Aufgabe den demokratischen Gedanken zu verbreiten und zu festigen. Sie soll einerseits über gesellschaftliche Strukturen und Prozesse informieren und andererseits das politische Problembewusstsein vertiefen, damit die Menschen dazu befähigt werden die Gesellschaft politisch handelnd mitzugestalten. Dazu wird der Landeszentrale auch auferlegt einschlägige Publikationen herauszugeben und Vereinigungen und Einrichtungen der politischen Bildung zu unterstützen (Nr. 2 der Verwaltungsvorschrift). Der Sitz der Landeszentrale ist in Schwerin.

Im Fall der Landeszentrale in Mecklenburg-Vorpommern kann zunächst eine starke Stellung des Ministers für Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie des Ministerpräsidenten konstatiert werden. Dies legt einen großen Einfluss der Regierung nahe. Allerdings kommt dem plural zusammengesetzten Kuratorium ein weitreichender inhaltlicher Einfluss zu, in dem es die Schwerpunkte der Arbeit zu beschließen hat.

9. Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung

Die Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung wird auf Grund eines Runderlasses des Ministeriums für Wissenschaft und Kultur zur Errichtung einer Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung; Organisation und Aufgaben vom 20. Juni 2016 (Az. 14-01599-1-5; im Folgenden der Erlass) als nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Ministeriums statuiert (Nr. 1.1 des Erlasses). Neben einem Kuratorium besitzt die Landeszentrale auch einen Fachbeirat. Das Kuratorium soll die „politische Ausgewogenheit und die

Wirksamkeit der Arbeit der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung“ sicherstellen. Deshalb sind alle Fraktionen, die im Landtag vertreten sind, auch im Kuratorium vertreten. Mitglieder werden auf Vorschlag der Fraktionen für eine Legislaturperiode ernannt, wobei weder der Erlass noch die GO LT eine Größe und ein Bestimmungsverfahren festlegt.²⁸ Zudem nehmen mit beratender Stimme der Direktor, ein Vertreter des Ministeriums sowie der Vorsitzende des Fachbeirats teil (Nrn. 4.1., 4.2 u. 4.4. des Erlasses). Die Festlegung der Arbeitsschwerpunkte und die Aufstellung des Haushaltsplans der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung bedürfen des Einvernehmens mit dem Kuratorium, ebenso wie die Ernennung des Direktors und die Bestellung der Mitglieder des Fachbeirats durch das Ministerium (Nrn. 4.3., 3.2 u. 5.1. des Erlasses). Der Fachbeirat soll Empfehlungen für die Arbeit der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung erarbeiten und besteht aus neun Sachverständigen, nämlich aus zwei Vertreter der Wissenschaft, zwei Vertretern der niedersächsischen Erwachsenenbildung, einem Vertreter des Landesjugendrings, ein Vertreter der Sozialpartner sowie zwei Vertretern weiterer Akteure der Zivilgesellschaft (Nrn. 5.1. u. 5.2. des Erlasses). An den Sitzungen des Fachbeirats dürfen auch der Direktor der Landeszentrale, der Vertreter des Ministeriums sowie Mitglieder des Kuratoriums teilnehmen. Will der Direktor von einer Empfehlung des Fachbeirats abweichen, muss er die Zustimmung des Kuratoriums einholen (Nrn. 5.5. u. 5.6. des Erlasses).

Die Niedersächsische Landeszentrale, die ihren Sitz in Hannover hat (Nr. 1.2. des Erlasses), „hat den Auftrag, zur Festigung und Verbreitung des Gedankenguts der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und zur Stärkung der Demokratie beizutragen. Sie hat die Aufgabe, durch zielgruppengerechte und niedrigschwellige Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen, die politische Medienkompetenz und die Bereitschaft zur Teilhabe am gesellschaftlichen Diskurs zu stärken. Sie soll insbesondere als Impulsgeber, Dienstleistungs-, Koordinierungs- und Vernetzungsstelle für die Akteure im Bereich der politischen Bildungsarbeit fungieren“ (Nrn. 2.1. u. 2.2. des Erlasses). Die Landeszentrale soll ausdrücklich

²⁸ Tatsächlich orientiert sich die Besetzung an der Stärke der Fraktionen im Landtag (siehe Zusammensetzung unter https://demokratie.niedersachsen.de/startseite/uber_die_landeszentrale/kuratorium/kuratorium-152469.html (Stand der Darstellung 6.10.2020).

zur Aufgabenerfüllung Kooperationen mit Dritten eingehen und digitale Möglichkeiten nutzen (Nr. 2.3. des Erlasses).

Auch die Niedersächsische Landeszentrale verfügt über ein sehr starkes Kuratorium, wobei Sachverstand zusätzlich über einen Fachbeirat die Arbeit der Landeszentrale bereichern soll. Das Kuratorium selbst berücksichtigt in seiner Zusammensetzung die Fraktionen, die im Landtag vertreten sind und gewährt somit eine Rückbindung an die Volksvertretung. Es kann ihr anhand der Rechtsgrundlage eine starke Stellung gegenüber der Exekutive attestiert werden.

10. Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen

Die Rechtsgrundlage dieser ist in Form des Erlasses Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen (LZpB), Bekanntmachung des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration vom 7. September 2006 (Az. 122- 0101; im Folgenden der Erlass) ausgeformt. Dieser ordnet die Landeszentrale zum Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen zu (Satz 1 des Erlasses) und überträgt ihr die Aufgabe „die politische Bildung und die politische Kultur mit dem Ziel zu fördern, die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Bereitschaft zur Wahrnehmung demokratischer Verantwortung in Staat und Gesellschaft zu unterstützen. Sie soll ferner das Interesse und das Engagement für europäische und internationale Probleme und deren friedliche Lösung stärken. Sie unterstützt die Arbeit der NS-Gedenkstätten in Nordrhein-Westfalen“ (Sätze 2–5 des Erlasses). Zudem normiert der Erlass, dass die Leitung der Landeszentrale im Rahmen der Weisungen des Ministers, des Staatssekretärs sowie der entsprechenden Abteilungsleitung selbstständig handeln darf (Satz 6 des Erlasses). Dieser knappe Erlass fügt die Landeszentrale unmittelbar in den Bereich der Exekutive ein. Es ist damit eine starke Rückbindung an die Regierung vorgesehen, die nicht durch die Bildung eines Kuratoriums, Beirats o.ä. ausgeglichen wird. Es ist bundesweit – von der Rechtsgrundlage her – die schwächste Stellung einer Landeszentrale gegenüber der Exekutive.

11. Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz

Die Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz wird aufgrund der Anordnung der Landesregierung Rhein-

land-Pfalz vom 13. Dezember 1993 (im Folgenden die Anordnung) als Einrichtung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft und Weiterbildung errichtet und ist dem Minister unmittelbar unterstellt (§ 1 der Anordnung). Um die „politische Ausgewogenheit der Arbeit der Landeszentrale zu sichern und an der mittel- und langfristigen Zielsetzung der Tätigkeit der Landeszentrale mitzuwirken“ (§ 5 Abs. 1 der Anordnung) wird ein Kuratorium für die Landeszentrale berufen, das aus 16 Mitgliedern besteht, und zwar aus „acht Mitgliedern, die vom Landtag vorgeschlagen werden, und acht weiteren Persönlichkeiten aus dem wissenschaftlichen und öffentlichen Leben, die der politischen Bildung verbunden sind“ (§ 5 Abs. 3 der Anordnung). Wie der Vorschlag des Landtags zusammengesetzt sein muss, ist weder in der Rechtsgrundlage der Landeszentrale noch in der GO LT geregelt. Die Mitglieder aus der Wissenschaft und aus dem öffentlichen Leben werden von den acht Mitgliedern des Kuratoriums vorgeschlagen, die auf Vorschlag des Landtags dem Kuratorium angehören. Alle Mitglieder des Kuratoriums werden vom zuständigen Minister für die Dauer einer Legislaturperiode des Landtags berufen. Beratend nehmen der zuständige Minister oder ein Beauftragter des Ministers sowie der Leiter der Landeszentrale und dessen Stellvertreter an den Kuratoriumssitzungen teil (§ 5 Abs. 3 Nr. 2 u. Abs. 4 u. 5 der Anordnung). Der Leiter und dessen Stellvertreter werden vom Minister im Einvernehmen mit dem Ministerpräsidenten bestellt (§ 4 der Anordnung).

Nicht in der Anordnung festgelegt ist der Sitz der Einrichtung. Dieser befindet sich in der Landeshauptstadt Mainz, zudem betreibt die Landeszentrale noch einen Medienladen in Koblenz. Zur Aufgabe der Landeszentrale gehört es einerseits „zur politischen Bildung der Bürger des Landes durch eigene Maßnahmen – vor allem solche modellhaften Charakters – sowie durch Erarbeiten und Bereitstellung von Informations- und Lehrmaterial und durch Publikationen beizutragen“, andererseits soll sie die politische Bildungsarbeit der im Land Rheinland-Pfalz vorhandenen Einrichtungen und Organisationen anregen und fördern sowie deren Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch. Grundlage der Arbeit soll die im Grundgesetz und in der Verfassung Rheinland-Pfalz niedergelegte politische Grundordnung sein (§§ 2, 3 Abs. 2 der Anordnung). Diese grundlegende Aufgabenbeschreibung wird in § 3 Abs. 1 Nrn. 1–7 der Anordnung durch Schwerpunktsetzung der Arbeit präzisiert: So soll sie (1.) „ein durch die elementaren Verfassungsprinzipien bestimmtes politisches Weltbild als Grundlage für das Verständnis aktueller Vorgänge und

für politisches Handeln in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens [...] vermitteln; (2.) das Verhältnis zwischen dem Bürger und seinem Land durch Informationen über die landeskundlichen und landesgeschichtlichen Gegebenheiten des Landes Rheinland-Pfalz [...] festigen sowie das Verständnis für die föderalistische Struktur der Bundesrepublik [...] fördern [...]; (3.) über zeitgeschichtliche Vorgänge und deren historische Voraussetzungen [...] unterrichten und dabei auch die Gedenkstättenarbeit in Rheinland-Pfalz [...] behandeln; (4.) Kenntnisse über internationale politische Zusammenhänge [...] vermitteln, insbesondere den Gedanken der europäischen Einigung unter besonderer Berücksichtigung der föderalen Strukturen und der anderer Kulturen [...] fördern; (5.) die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung mit antidemokratischen Bestrebungen, besonders solchen in den Formen des politischen Extremismus, [...] führen; (6.) das Verständnis für den wirtschaftlichen, technischen, sozialen und ökologischen Entwicklungsprozeß [...] fördern; (7.) den Gedanken der Gleichstellung von Frau und Mann [...] fördern [...]“

Die Landeszentrale ist stark durch die Exekutive des Landes beeinflusst. Zentrale Entscheidungen obliegen dem zuständigen Minister, das Kuratorium verfügt im Vergleich über eine schwache Stellung, letztlich über einen geringen rechtlich institutionalisierten Einfluss.

12. Landeszentrale für politische Bildung des Saarlandes

Die Landeszentrale für politische Bildung des Saarlandes ist aufgrund des Erlasses des Ministeriums für Bildung und Kultur betreffend die Landeszentrale für politische Bildung des Saarlandes (LpB) vom 13. September 2019 (im Folgenden der Erlass) konstituiert. Dieser Erlass ist in seinen Ausführungen zur Organisation knapp gehalten. So wird eine starke Anbindung an das Landesinstitut für Pädagogik und Medien vorgegeben, das die sächliche Ausstattung und die Abwicklung der haushalterischen Belange aber auch bspw. die Buchausgabe besorgt (Nrn. 3.4 u. 3.5. des Erlasses). Die Landeszentrale, die ihre Aufgabenerfüllung überparteilich und unabhängig leisten soll, untersteht der Dienst- und Fachaufsicht des zuständigen Ministeriums wobei dem Leiter der Landeszentrale, der diese nach außen vertritt, die Mittel bewirtschaftet, der die Einhaltung der Grundsätze verantwortet und daher ein Weisungsrecht gegenüber den Mitarbeitern hat, auch ein direktes Vortragsrecht auf Staatssekretärebene eingeräumt ist (Nrn. 2.1., 3.1 u. 3.2. des Erlasses). Ob die

Grundsätze und Aufgaben tatsächlich erfüllt werden, überprüft ein wissenschaftlicher Beirat aus maximal sieben Mitgliedern, der durch den Minister auf drei Jahre aus Wissenschaftlern berufen wird, die an Hochschulen außerhalb des Saarlandes tätig sind. Er erarbeitet Empfehlungen für die konzeptionelle Arbeit der Landeszentrale und kann Sachverständige hören sowie Gutachten einholen. Beratend nimmt der Leiter an Beiratssitzungen teil, außerdem entsendet das Ministerium einen Vertreter in diese (Nrn. 3.3., 4.1., 4.2., 4.6. u. 4.7. des Erlasses).

Der Erlass formuliert neben konkreten Aufgaben auch Grundsätze. Zu den Grundsätzen gehört, dass die Landeszentrale dem Grundgesetz, den Menschenrechten und den im Beutelsbacher Konsens festgehaltenen Grundprinzipien politischer Bildung verpflichtet ist, wobei die Landeszentrale im Rahmen ihrer Arbeit alle Altersgruppen abdecken soll, „von der Themenwahl, den inhaltlichen Anknüpfungspunkten und Formaten/Methoden her stets ausgewogen sowie zielgruppenspezifisch ausgerichtet ist und alle gesellschaftlichen Handlungsbereiche sowie neben den städtischen Ballungsgebieten auch die ländlichen Regionen abdeckt“ (Nrn. 2.2, 2.3 u. 2.4 des Erlasses). „Aufgabe der LpB [=Landeszentrale für politische Bildung] ist es, die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit unserem freiheitlich-demokratischen Wertesystem zu fördern sowie die Bürgerinnen und Bürger dabei zu unterstützen, politische und gesellschaftliche Situationen sowie die eigene Interessenlage zu analysieren und sich mündig, aktiv und kritisch an der Ausgestaltung des politischen und gesellschaftlichen Lebens zu beteiligen. Diese Aufgaben verfolgt die LpB, indem sie die Meinungsbildungs-, Diskussions- und Medien- sowie die soziale, interkulturelle und interreligiöse Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger stärkt und in diesem Kontext unter anderem wichtige demokratisch-institutionelle, historische, tagespolitische, soziale, kulturelle, wirtschaftliche und mediale Zusammenhänge auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene aus unterschiedlichen, kontroversen Perspektiven beleuchtet, die Bürgerinnen und Bürger über die verschiedenen Möglichkeiten politischer und bürgerschaftlicher Partizipation informiert und sie mit Blick auf die Umsetzung der eigenen Interessen dazu motiviert, auf diese zurückzugreifen, und Politik und Demokratie durch die Vermittlung praktischer Eindrücke erfahrbar macht“ (1.1. des Erlasses). Darüber hinaus wird ihr aufgetragen Publikationen herzustellen, Kooperationen mit diversen Akteuren der politischen Bildung aufzubauen und zu pflegen und diese zu vernetzen, dabei ist sie auch Koordinierungs-

stelle der „Landesarbeitsgemeinschaft Erinnerungsarbeit im Saarland“ (Nrn. 1.2–1.6 des Erlasses). Daneben dient die Landeszentrale als Unterstützer und Berater für staatliche Stellen, so für das Ministerium, die Landesregierung, den Landtag, den Antisemitismusbeauftragten, außerdem ist die Landeszentrale zu einem regionalen wie überregionalen Austausch mit Akteuren der politischen Bildung verpflichtet (Nrn. 1.7.–1.12 des Erlasses).

Die Landeszentrale verfügt über eine starke Einbindung in die Exekutive und im Verhältnis über eine Schwache Kontrolle, denn das Kuratorium wird ebenfalls durch das Ministerium berufen. Ähnlich wie in Baden-Württemberg wird eine regionale Rückbindung angewiesen.

13. Sächsische Landeszentrale für politische Bildung

Die Sächsische Landeszentrale für politische Bildung wird durch Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung über die Organisation und die Aufgaben der Sächsischen Landeszentrale für politische Bildung (im Folgenden VwVSächsLpB; Az.: 55-0500.20/235) vom 17. Juli 2000 mit Änderung durch die Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung zur Änderung der Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus über die Organisation und die Aufgaben der Sächsischen Landeszentrale für Politische Bildung vom 11. Mai 2020 konstituiert (im Folgenden die Verwaltungsvorschrift). Die Dienstaufsicht und die Personalbewirtschaftung der Landeszentrale sind beim Sächsischen Staatsministerium der Justiz und für Demokratie angesiedelt (A. der Verwaltungsvorschrift). Zur Sicherung der Überparteilichkeit in der Arbeitsweise der Landeszentrale wird ein Kuratorium aus 21 Mitgliedern berufen, wobei der Staatsminister zehn Sachverständige und auf Vorschlag des Landtages elf Mitglieder des Landtages jeweils für die Dauer einer Legislaturperiode beruft. Dabei werden die Fraktionen gem. § 15 Abs. 2 GO LT nach dem Verteilungsverfahren nach d'Hondt berücksichtigt. Zudem verfügt der Leiter der Landeszentrale oder dessen Stellvertreter sowie ein Vertreter des Staatsministeriums über jeweils eine beratende Stimme. Das Kuratorium hat ein Auskunftsrecht gegenüber dem Leiter der Landeszentrale und muss über die Festlegung des Arbeitsplanes und die Aufstellung des Haushaltsplanes der Landeszentrale ins Benehmen gesetzt werden (C. der Verwaltungsvorschrift). Auch kann das Kuratorium fachliche Beschlüsse treffen, die der Leiter

umzusetzen hat (D. Satz 4 der Verwaltungsvorschrift). Der Leiter der Landeszentrale wird vom Staatsminister im Benehmen mit dem Kuratorium bestellt und ist Vorgesetzter der Mitarbeiter der Landeszentrale. Auch trägt er die Verantwortung für die Erfüllung des Bildungsauftrages der Landeszentrale, allerdings muss er über die Geschäftsverteilung der Landeszentrale Einvernehmen mit dem Staatsministerium herstellen (D. der Verwaltungsvorschrift).

Die Sächsische Landeszentrale, die ihren Sitz in Dresden hat (A. der Verwaltungsvorschrift), hat die Aufgabe „zu einer weiteren Verbreitung und Stärkung der demokratischen, rechtsstaatlichen Grundordnung in der sächsischen Bevölkerung beizutragen. Auf überparteilicher Grundlage übernimmt sie die Aufgabe, politische Bildung in Sachsen zu fördern und zu vertiefen.“ (B.II. Satz 1 f. der Verwaltungsvorschrift). Die Aufgaben werden unter B.II. Nrn. 1–5 der Verwaltungsvorschrift konkretisiert, wobei neben der Durchführung eigener Veranstaltungen, insbesondere ein Förderungs- und Vernetzungsauftrag für die politische Bildung besteht, sowie der Auftrag praktische und wissenschaftliche Erkenntnisse zur politischen Bildung zu sammeln und zur Verfügung zu stellen. Dabei formuliert die Verwaltungsvorschrift in B.I. Grundsätze und Schwerpunkte: „Politische Bildungsarbeit orientiert sich an der Wertordnung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland sowie der Verfassung des Freistaates Sachsen. Sie muss in der Lage sein, auf Veränderungen im politischen Meinungsbild der Bevölkerung schnell und angemessen reagieren zu können.“ Diese werden in B.I. Nrn. 1–8 der Verwaltungsvorschrift weiter konkretisiert, wobei neben Kenntnisse zur Gesellschaft, ihrer Organisation und ihrer Entwicklung auf verschiedenen Ebenen auch Fähigkeiten, unter anderem zum Dialog und zur Beurteilung gesellschaftlich-politischer Sachverhalte, vermittelt werden sollen.

Die Sächsische Landeszentrale verfügt über eine starke Anbindung an das Staatsministerium und über ein formal auf den ersten Blick eher schwaches Kuratorium, wobei dieses offensichtlich durch Beschlüsse die Arbeit der Landeszentrale lenken kann. Allerdings ist das Kuratorium zu einer Hälfte mit Abgeordneten, aber zur anderen Hälfte durch vom Ministerium bestellte Sachverständige besetzt, was der es Regierung zusammen mit deren Fraktionen im Landtag ermöglicht die Mehrheit der Sitze zu bestimmen.

14. Landeszentrale für politische Bildung des Landes Sachsen-Anhalt

Die Landeszentrale wird durch den Beschluss der Landesregierung zur Errichtung der Landeszentrale für politische Bildung des Landes Sachsen-Anhalt vom 3. Mai 2011 konstituiert (im Folgenden der Beschluss). Gemäß § 1 Abs. 1 des Beschlusses ist die Landeszentrale eine unmittelbar dem Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt unterstellte obere Landesbehörde. Ein Kuratorium soll die parteipolitische Ausgewogenheit bei der Erfüllung der Aufgaben der Landeszentrale gewährleisten, Anregungen für die und Stellungnahmen zu der Arbeit der Landeszentrale erarbeiten, wobei die Landeszentrale über die Festlegung der Arbeitsschwerpunkte und des Haushaltsplanes ein Einvernehmen mit dem Kuratorium herstellen muss (§ 5 Abs. 1 des Beschlusses). „Das Kuratorium besteht aus 13 Mitgliedern des Landtages. Die Mitglieder des Kuratoriums werden vom Ministerpräsidenten auf Vorschlag der Fraktionen nach dem Höchstzahlverfahren d'Hondt berufen“ (§ 5 Abs. 2 des Beschlusses). An den Sitzungen des Kuratoriums, dessen Amtszeit etwa der Wahlperiode entspricht (§ 5 Abs. 3 des Beschlusses), nehmen auch der Ministerpräsident und der Kultusminister sowie der Direktor der Landeszentrale und dessen Stellvertreter teil; auch können die Referatsleiter der Landeszentrale zu den Sitzungen hinzugezogen werden (§ 5 Abs. 5 des Beschlusses). Der Direktor vertritt die Landeszentrale auch gerichtlich nach außen und ist für den Haushalt verantwortlich.

Die Landeszentrale, die ihren Sitz in Magdeburg hat (§ 1 Abs. 2 des Beschlusses), „betreibt neben den freien Trägern unabhängige, überparteiliche, politische Bildungsarbeit auf der Grundlage der Ziele und Wertvorstellungen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland und der Universellen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen. Sie fördert das Zusammenwachsen und die Zusammengehörigkeit im vereinigten Deutschland sowie den aus dem Grundgesetz hergeleiteten Friedensauftrag Deutschlands in einem vereinten Europa, die Gleichstellung von Frau und Mann und die Bewahrung der den Menschen überantworteten Umwelt. Vorrangige Aufgabe der Landeszentrale ist es, durch politische Bildungsarbeit die Entwicklung des freiheitlich demokratischen Bewußtseins zu fördern und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken“ (§ 2 Abs. 1 u. 2 des Beschlusses). Dazu soll sie einerseits Bildungsarbeit anregen und fördern, andererseits eigene Veranstaltungen anbieten sowie Publikationen erarbeiten und herausgeben (§ 2

Abs. 3 u. 4 des Beschlusses). Zusätzlich werden durch § 3 lit. a–i des Beschlusses Gebiete benannt, die verschiedenen Ebenen des Zusammenlebens betreffen.

Die Landeszentrale hat durch ihre Konstitution als obere Landesbehörde zunächst eine starke Anbindung an das Ministerium. Eine gewisse Pluralität wird durch das proportional zum Landtag besetzte Kuratorium erzeugt. Insgesamt bleibt eine starke Stellung der Regierung und ihrer Fraktionen im Landtag zu konstatieren.

15. Landesbeauftragter für politische Bildung Schleswig-Holstein

"Der Landesbeauftragte nimmt die Aufgabe einer Landeszentrale für politische Bildung wahr." So lautet § 2 Satz 1 des Gesetzes zur Einrichtung des Amtes eines oder einer Landesbeauftragten für politische Bildung vom 4. Dezember 2014 (PolBiLBeauftrG SH). Ähnlich wie in Bayern ist also auch die staatliche politische Bildungsarbeit in Schleswig-Holstein durch ein Gesetz determiniert. Der Landesbeauftragte ist beim Präsidenten des Landtags angesiedelt und unterliegt dessen Dienstaufsicht. Er wird vom Landtag – auf Vorschlag der Fraktionen im Landtag – ohne Aussprache für eine Legislaturperiode mit einer Mehrheit von mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtages gewählt, wobei er anschließend durch den Landtagspräsidenten zum Beamten auf Zeit ernannt wird und weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch einer kommunalen Vertretungskörperschaft angehören darf (§§ 1 Abs. 1–3, 3 Satz 2f. PolBiLBeauftrG SH). Im Übrigen ist der Landesbeauftragte in der Ausübung des Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen; dies gilt auch für seine Äußerungskompetenz und für die Mitarbeiter, die auf seinen Vorschlag ernannt und über den Haushaltsplan des Landtags finanziert werden und deren weisungsbefugter Dienstvorgesetzter er ist (§§ 3 Satz 1; 4 Abs. 1–3 PolBiLBeauftrG SH). Er muss von der Landesregierung frühzeitig und umfassend an allen Gesetzes- und Verordnungsvorhaben, die die Belange der politischen Bildung betreffen, beteiligt werden (§ 5 Abs. 1 PolBiLBeauftrG SH).

Die Überparteilichkeit soll auch in Schleswig-Holstein ein Kuratorium sichern, mit dem – neben Berichts- und Auskunftspflichten – über die Festlegung der Arbeitsschwerpunkte und die Aufstellung des Haushaltsplanes ein Einvernehmen hergestellt werden muss. Daneben kann das Kuratorium auch Vorschläge für die Besetzung der Positi-

on des Landesbeauftragten unterbreiten (§ 6 Abs. 1 u. 5 PolBiLBeauftrG SH). Das Kuratorium, das für eine Wahlperiode des Landtags besetzt wird, setzt sich aus je einem Vertreter der im Landtag vertretenen Fraktionen „sowie je einer von jeder Fraktion zu benennenden sachverständigen Persönlichkeit oder [...] Vertreter von Einrichtungen oder Verbänden, die mit Fragen der politischen Bildung befasst sind, zusammen. Die politischen Stiftungen der im Landtag vertretenen Parteien sowie die Landeschülervertretungen benennen jeweils einen gemeinsamen Vertreter [...]“ (§ 6 Abs. 2 PolBiLBeauftrG SH). Außerdem nimmt beratend mit Antragsrecht der Landesbeauftragte und sein Stellvertreter an den Sitzungen des Kuratoriums teil (§ 6 Abs. 2 PolBiLBeauftrG SH).

Die Aufgaben des Landesbeauftragten sind „(1.) die politische Bildung für die gesamte Bevölkerung des Landes überparteilich mit geeigneten Maßnahmen zu fördern und zu vertiefen und die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu festigen, (2.) dabei mit den Trägern der politischen Bildung, den an der politischen Bildung beteiligten Behörden, [...], sowie den Trägern der außerschulischen politischen Jugendbildung zusammenzuarbeiten und sie zu beraten, (3.) die Landesregierung und den Landtag in Grundsatzangelegenheiten der politischen Bildung zu beraten, (4.) Veranstaltungen durchzuführen, in deren Rahmen Themen der politischen Bildung unter Mitwirkung von Fachleuten aus Wissenschaft, Politik und anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens erörtert werden und (5.) Schleswig-Holstein in seinem Zuständigkeitsbereich auch gegenüber Trägern und Einrichtungen der politischen Bildung in anderen Bundesländern zu vertreten“ (§ 2 Satz 2 Nr. 1–5).

Der Landesbeauftragte für politische Bildung Schleswig-Holstein besitzt also eine umfangreiche Unabhängigkeit und ist lediglich an die Legislative rückgebunden. Er verfügt über eine Starke Selbstbestimmung und ein Starkes Mitspracherecht die Gestaltung seiner Arbeit betreffend und ist zugleich auch in Veränderungen seiner Position eingebunden.

16. Thüringer Landeszentrale für politische Bildung

Die Landeszentrale wird durch die Anordnung der Landesregierung über die Errichtung der Thüringer Landeszentrale für politische Bildung vom 26. Februar 1991 konstituiert (im Folgenden die Anordnung). In Thüringen besteht also die Regelung aus der Zeit der Wiedergründung des Landes

fort. Gemäß § 1 der Anordnung ist die Landeszentrale bei der Thüringer Staatskanzlei, also beim Ministerpräsidenten angesiedelt. Zur Sicherung deren politischer Ausgewogenheit und zur Mitwirkung an der mittel- und langfristigen Zielsetzung ist ein Kuratorium eingerichtet, das aus zehn, aus der Mitte des Landtags nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählten Abgeordneten besteht. Zu den Sitzungen sind zudem ein Vertreter der Staatskanzlei, der Leiter der Landeszentrale sowie die Fachreferenten der Landeszentrale geladen (§ 6 Abs. 1–3 der Anordnung). „Der Leiter der Landeszentrale wird vom Ministerpräsidenten im Benehmen mit den Vorsitzenden der Fraktionen im Thüringer Landtag bestellt“ (§ 5 der Anordnung).

Die Landeszentrale soll ihre Aufgaben parteipolitisch unabhängig und auf Grundlage und im Rahmen der im Grundgesetz und in der Landesverfassung niedergelegten politischen Grundordnung erfüllen. Gleichlautend wie in der Rechtsgrundlage der Landeszentrale von Rheinland-Pfalz (s.o. II.11.) soll sie einerseits zur politischen Bildung der Bürger des Landes durch eigene Maßnahmen, gerade durch solche mit modellhaften Charakter, sowie durch Erarbeiten und die Bereitstellung von Informations- und Lehrmaterial und durch Publikationen beitragen, andererseits soll sie die politische Bildungsarbeit der in Thüringen ansässigen Einrichtungen und Organisationen anregen und fördern und dabei deren Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch unterstützen (§§ 2 f. der Anordnung). In § 4 lit. a–g der Anordnung werden bereits die Arbeitsschwerpunkte der Landeszentrale vorgegeben, neben der Vermittlung historischen Wissens und der Vermittlung von Wissen zur Organisation und den Funktionsprozessen der Gesellschaft, soll auch ein Bewusstsein für deren Verfasstheit generiert werden.

Die Thüringer Landeszentrale für politische Bildung hat eine sehr starke Rückbindung an die Regierung und damit an die Exekutive. Die Rückbindung an die Legislative, auch aufgrund der Stellung des Kuratoriums, ist relativ schwach ausgestaltet.

III. Vergleichende Zusammenfassung

Die Zusammenstellung zeichnet ein diverses Bild. Abschließend sollen nur wenige Aspekte vergleichend hervorgehoben werden, darunter die Verortung im staatlichen Gefüge, die Stärke vorgesehener Aufsichts- und Beratungsgremien (Kuratorien, Beiräte etc.) und letztlich die Sicherungsmaßnahmen für die Wahrung der Überpar-

teilichkeit und Pluralität des Angebots. Tiefgreifende Analysen müssen dann im Rahmen weiterer Forschung vorgenommen werden, wobei unter anderem auch die Stellung des Direktors, respektive der Leitung, näher in den Blick genommen werden muss, so verfügt bspw. die Landeszentrale in Bremen über einen sehr starken Direktor.²⁹ Auch das Spektrum der Aufgaben bedarf einer weitergehenden Betrachtung, reicht diese von bloßer Förderung (Hamburg) bis hin zu einem umfassenden Bildungs- und Publikationsprogramm (bspw. Baden-Württemberg). Letztlich muss ein solcher Vergleich auch die finanziellen und personellen Ressourcen einem Vergleich unterziehen.

1. Vergleich der Verortung im staatlichen Gefüge

Einführend wurde darauf hingewiesen, dass die Landeszentralen traditionell im Bereich der Exekutive angesiedelt sind. Mit Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sind nur zwei der Landeszentralen mittlerweile beim Landesparlament angesiedelt. Der ganz überwiegende Teil der Landeszentralen ist noch im Bereich der Exekutive verortet, also im Geschäftsbereich eines Ministeriums eingerichtet (Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt) oder direkt beim Ministerpräsidenten (Bremen, Hessen und Thüringen) oder einer jeweils äquivalenten Position im Falle der drei deutschen Stadtstaaten.

2. Vergleich der Stärke der Kuratorien, Beiräte etc.

Die Verortung im politischen System gibt jedoch nur ein Anhaltspunkt. So vermag die Positionierung beim Landesparlament die Überparteilichkeit und Pluralität in der Arbeit der Landeszentrale befördern. Allerdings kann diese erst durch eine organisatorische Absicherung weitergehend garantiert werden. Hierfür wurde bei fast allen Landeszentralen ein Kuratorium, ein Beirat oder ähnliches eingerichtet – lediglich *Nordrhein-Westfalen* verzichtet auf ein solches Organ speziell für die Landeszentrale. Starke Aufsichtsgremien – von der Rechtsgrundlage ausgehend – gibt es abgesehen von den Berichtspflichten in

- (1) *Baden-Württemberg* (Festlegung der Arbeitsschwerpunkte und die Aufstellung des Haushaltsplanes der Landeszentrale im Einvernehmen mit dem Kuratorium, Benehmen bei der Bestellung des Direktors),

²⁹ Dazu oben II.5.

- (2) *Bayern* (Billigung der Arbeitsschwerpunkte und Beschlüsse über wesentliche Angelegenheiten der Landeszentrale, Benehmen bei der Bestellung des Direktors),
- (3) *Niedersachsen* (Festlegung der Arbeitsschwerpunkte, Aufstellung des Haushaltsplans, Ernennung des Direktors und die Bestellung der Mitglieder des Fachbeirats bedürfen das Einvernehmen; Zustimmung bei Abweichungen von Empfehlungen des Fachbeirats),
- (4) *Sachsen-Anhalt* (Einvernehmen bei Festlegung der Arbeitsschwerpunkte und des Haushaltsplanes)
- (5) *Schleswig-Holstein* (Einvernehmen bei Festlegung der Arbeitsschwerpunkte und des Haushaltsplanes, Vorschläge für die Besetzung des Landesbeauftragten)

Mit durchgreifenden Kompetenzen ausgestattet, aber schwächer sind die Organe in

- (1) *Berlin* (Befassung der Landeszentrale mit Sachverständigen kann verlangt werden, aber Einvernehmen bei der Bestellung des Direktors),
- (2) *Bremen* (beratend und auskunftsberechtigt; Einvernehmen bei der Bestellung des Direktors),
- (3) *Hessen* (Haushalt und Publikationen müssen vorgelegt werden),
- (4) *Mecklenburg-Vorpommern* (Festlegung der Arbeitsschwerpunkte),
- (5) *Sachsen* (Benehmen beim Arbeits- und Haushaltsplan; kann fachliche Beschlüsse fassen, die durch den Leiter umzusetzen sind),

ausgestaltet. Schwach ist die Position der Organe hingegen in

- (1) *Brandenburg* (lediglich beratend und auskunftsberechtigt),
- (2) *Hamburg* (beratend und auskunftsberechtigt)
- (3) *Rheinland-Pfalz* (Mitwirkung an der mittel- und langfristigen Zielsetzung)
- (4) *Saarland* (beratend, kann Empfehlungen aussprechen und Sachverständige hören) und
- (5) *Thüringen* (Mitwirkung an der mittel- und langfristigen Zielsetzung).

Daneben sehen manche Länder auch die Einrichtung zusätzlicher Sachverständigenbeiräte vor, während andere Länder Sachverständige schon bei der Besetzung der Kuratorien berücksichtigen (s.u.). So kann das Kuratorium in *Bayern* einen Wissenschafts- und Fachbeirat mit Persönlichkeiten aus Wissenschaft und von Kooperationspart-

nern der Landeszentrale einsetzen, in *Berlin* hat das Kuratorium das Recht, die Landeszentrale zu verpflichten, zu bestimmten Fragen ihrer Arbeit Sachverständige zu hören, in *Niedersachsen* wird ein eigener Fachbeirat berufen, der bindende Empfehlungen für die Arbeit der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung erarbeitet, im *Saarland* sieht die Ausgestaltung des Aufsichtsgremiums quasi nur einen Sachverständigenrat vor.

3. Pluralität und Überparteilichkeit

Die Aussagen zur Stärke eines Aufsichts- und Beratungsgremiums können jedoch nicht gleichzeitig als Aussagen über die Stärke der Absicherung der Überparteilichkeit und Pluralität der Landeszentralen herangezogen werden. Hierzu ist vielmehr ein Blick auf die konkrete Zusammensetzung der Gremien zu werfen. Bei einer ersten Betrachtung fällt bereits auf, dass die Größen der Gremien sehr stark variieren – und die Größe ist ein erster, wenn auch schwacher Indikator von Pluralität. Während *Niedersachsen* keine Größe in den Rechtsgrundlagen festlegt und bei einigen Ländern die Größe von der Zahl der Fraktionen im Landtag abhängig ist (*Brandenburg*, *Bremen*, *Niedersachsen* und *Schleswig-Holstein*), gibt es einerseits sehr große Gremien bspw. in *Baden-Württemberg* (24 Mitglieder), *Sachsen* (21 Mitglieder) oder *Rheinland-Pfalz* (16 Mitglieder), denen kleine Gremien bspw. im *Saarland* (max. 7 Mitglieder), in *Hessen* (9 Mitglieder) aber auch in *Brandenburg* (ein Abgeordneter/Fraktion + 3 Mitglieder) gegenüberstehen, wobei im Fall der Größe keine Korrelation zur Landesgröße festgestellt werden kann.

Mit Blick auf die Zusammensetzung dieser Gremien, die die Überparteilichkeit wahren sollen, fällt auf, dass in den ganz überwiegenden Fällen Abgeordnete des Landesparlaments vertreten sind und zumeist auch den überwiegenden Teil ausmachen, wobei nur das *Saarland* vollständig auf Abgeordnete verzichtet und *Mecklenburg-Vorpommern* keine Vorgaben macht ob und wie viele Mitglieder des Kuratoriums Abgeordnete sein sollen. In *Bayern* (abgesehen vom zuständigen Staatsminister³⁰), *Berlin*, *Hessen*, *Niedersachsen*³¹, *Sachsen-Anhalt* und *Thüringen* gehören als stimmberechtigte Mitglieder *nur* Abgeordnete dem entsprechenden Gremium an. Soweit

³⁰ Allerdings kann hier zusätzlich ein Fachbeirat eingerichtet werden (s.o. II.2.).

³¹ In *Niedersachsen* ist zum Kuratorium zusätzlich ein Fachbeirat einzurichten, dessen Empfehlungen weitergehend binden sind (s.o. II.9.).

Abgeordnete vorgesehen werden, werden die Fraktionen berücksichtigt, wodurch eine gewisse Überparteilichkeit bereits gesichert ist. In Brandenburg, Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sind die Fraktionen gleichberechtigt vertreten, in den übrigen Ländern nach Landtagsproporz. Bayern, Berlin, Hessen, Sachsen-Anhalt und Thüringen schreiben dies auch bereits in der Rechtsgrundlage der Landeszentrale fest. In Baden-Württemberg, Hamburg und Sachsen wird dies nur mittelbar durch die Regelungen für den Landtag bestimmt.³² Wenn auch mit unterschiedlicher Intensität sieht die Großzahl der Länder bereits in ihrer Rechtsgrundlage eine plurale Zusammensetzung vor, andere Länder könnten dahingehend nachsteuern.

In Mecklenburg-Vorpommern können Abgeordnete in das Kuratorium entsandt werden; sie müssen jedoch nicht dort vertreten sein. Hier wird die Pluralität durch das Vorschlagsrecht der Landtagsfraktionen sichergestellt. Im Gegensatz dazu ist die Regelung des Saarlandes dieses Ziel betreffend ungeeignet, denn der Minister beruft hier maximal sieben Wissenschaftler, wobei das einzige Kriterium ist, dass diese nicht an einer Hochschule im Saarland verpflichtet sind. Im Übrigen können etwa drei Gruppen der Sachverständigenauswahl ausgemacht werden:

- (1) Auswahl durch die in den Gremien vertretenen Abgeordneten/Fraktionen ([Bayern³³], [Rheinland-Pfalz³⁴], Schleswig-Holstein³⁵)
- (2) Auswahl durch weitere gesellschaftliche Akteure (Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Schleswig-Holstein)
- (3) Auswahl durch Minister (Bremen³⁶, [Niedersachsen³⁷], Sachsen)

³² Diese greift in Bayern konkretisierend (s.o. II.2.).

³³ Fakultativ und wenn zusätzliches Gremium (s.o. II.2.)

³⁴ Die vom Landtag berufenen Mitglieder schlagen die Sachverständigen vor. Die genaue Konstellation bleibt aus der Rechtsordnung jedoch unklar (s.o. II.11.).

³⁵ In Schleswig-Holstein wird ein Teil durch die Fraktionen benannt, ein Teil durch bestimmte gesellschaftliche Akteure (s.o. II.15.).

³⁶ Allerdings gibt es keine feste Anzahl an Sachverständigen, sondern nur die Anweisung, dass bis zu fünf Sachverständige berufen werden (s.o. II.5.). Die Regelung kann jedoch nur so verstanden werden, dass jedenfalls Sachverständige zu berufen sind.

³⁷ Eigenständiges Gremium, das vom Minister aber im Einvernehmen mit den Abgeordneten berufen wird (s.o. II.9.).

Bis auf Nordrhein-Westfalen verfügen alle Länder über Aufsichts- respektive Beratungsgremien, die sich auch alle durch eine gewisse Pluralität auszeichnen. Über die stärkste durch die Rechtsgrundlage garantierte Pluralität in der Zusammensetzung verfügen Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Niedersachsen, am schwächsten aufgestellt ist dahingehend das Saarland. Wie sich die Rechtsgrundlage auf die tatsächliche Zusammensetzung und Arbeit auswirkt, welche Bereiche der politischen Bildung die Sachverständigen abdecken, usf. muss durch eine weitergehende Studie bestimmt werden, dabei sind auch die beratenden Kräfte in den Gremien und deren möglichen Einflüsse zu berücksichtigen. Bei Größen der Gremien, wie sie in Baden-Württemberg und Sachsen vorgesehen sind, könnte mit Blick auf die eingangs erwähnte tatsächliche Vielfältigkeit der Akteure auf dem Feld der politischen Bildung, bereits durch eine Änderung der Rechtsgrundlage eine stärkere Pluralität vorgesehen werden.

IV. Ausblick

Zentralen für politische Bildung bestehen in der Bundesrepublik schon seit den 1950er-Jahren. Sie haben auch schon die ein oder andere Krise überstanden.³⁸ Dennoch sollten sich die Länder Gedanken machen, wie sie Ihre Landeszentralen durch deren Rechtsgrundlage so absichern, dass diese auch in Zukunft überparteiliche, plurale und bis zu einem gewissen Grad auch neutrale politische Bildung anbieten können. Dabei gilt es zu überlegen, wie ein höheres Maß an Selbstständigkeit gegenüber der Exekutive³⁹ und eine Festigung der Rechtsgrundlage in Gesetzen dazu beitragen können. Eine solche befürwortet auch *Winfried Kluth* in seinem Beitrag.⁴⁰ In diesem Zuge kann den Landeszentralen etwa auch eine (Teil-)Rechtsfähigkeit übertragen werden.⁴¹ Diese ist letztlich für eine Verselbstständigung der Arbeit dringend notwendig.

³⁸ Bspw. schwierige finanzielle Lage, siehe *Peter Massing*, in *Sander, Handbuch politische Bildung 2005*, S. 73. Zur Polarisierung Ende der 1960er-Jahre und der (zwischenzeitlichen) Lösung des Konflikts durch den Beutelsbacher Konsens 1976 siehe statt vielen nur *Wolfgang Sander: Geschichte der politischen Bildung*, in: *Sander: Handbuch politische Bildung*, 2014, S. 20 ff.

³⁹ Die Rückbindung sieht auch *Siegfried Frech*, in: *Hufer/Lange Handbuch politische Erwachsenen Bildung*, 2016, S. 261 als problematisch an.

⁴⁰ *Winfried Kluth*, DÖV 2018, 1041 f.

⁴¹ So bspw. bereits in Bayern, allerdings mit fehlender Unabhängigkeit von der Exekutive, umgesetzt (s.o. II.2.).

Die Landeszentralen bleiben ein Feld, das von der juristischen Literatur noch kaum begleitet wurde und dahingehend Potential birgt. Vertieft werden könnte der interföderale Rechtsvergleich, um Erkenntnisse für eine stabile Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen der Landeszentralen zu gewinnen. Untersucht werden sollten in diesem Rahmen auch, wie die Arbeit der Landeszentralen unter den gegebenen Rechtsgrundlagen funktioniert, ob die Aufgaben erfüllt und Überparteilichkeit und Pluralität tatsächlich gewahrt werden oder wie weit die Beeinflussung durch die Exekutive respektive die Landtage reicht. Hierbei gilt es auch die Größe und Grundausstattung der Landeszentralen zu berücksichtigen.

Letztlich können solche Befassungen aber auch für die föderalen Unterschiede sensibilisieren – und das nicht nur in der Rechtswissenschaft. Der Länder haben sich – nicht zuletzt bei den Aufgaben – für unterschiedliche Ausgestaltungen entschieden. Die Landeszentralen können daher nur bedingt gleichgesetzt werden. Verkürzungen sind in den bestehenden Publikationen und Darstellungen allerdings allgegenwärtig und mit Blick auf die Unterschiede teilweise irreführend.⁴² In den vergangenen Jahren hat ein Wandel stattgefunden. Ob dieser weitergreift, ist angesichts der politischen Lage offen.

⁴² Bspw. *Herbert Schneider*, in: Mickel/Zitzlaff: Handbuch zur politischen Bildung, Bonn 1988, S. 509 ff. zeigt die Unterschiede auf, könnte dahingehend allerdings expliziter werden, ähnlich *Peter Massing*, in: Sander: Handbuch politische Bildung, 2005, S. 73 oder *Hans-Georg Golz/Andreas Kost*, in: Sander: Handbuch politische Bildung, 2014, S. 156 ff. z.B. die Darstellung als Produzent von Bildungsmaterialien im Kinder- und Jugendbericht (BT-Drs. 19/24200, S. 265). Treffend als Überblicksdarstellung *Siegfried Frech*, in: Hufer/Lange Handbuch politische Erwachsenen Bildung, 2016, S. 259 ff.

Das Recht auf (die) Heimat – ein vergessenes Grundrecht im Rahmen der Corona-Pandemie

von Robert Gmeiner, Bielefeld*

Sowohl die Landesverfassung Baden-Württembergs als auch diejenige Sachsens enthalten im Gegensatz zum Grundgesetz und den übrigen Landesverfassungen ausdrücklich ein Recht auf (die) Heimat. Im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit diverser Corona-Maßnahmen werden sie allerdings bisher nicht thematisiert oder gar diskutiert. Dieser Beitrag will Anstöße geben, inwieweit sie möglicherweise berücksichtigt werden könnten.

I. Einleitung

Ob bundesverfassungsrechtlich ein Grundrecht auf Heimat gewährleistet wird, ist umstritten. Das BVerfG hat es abgelehnt;¹ ein Großteil der Literatur bejaht ein solches hingegen.² In den Ländern Baden-Württemberg (Art. 2 Abs. 2 BWVerf) und Sachsen (Art. 5 Abs. 1 S. 2 SächsVerf) ist das Recht auf (die) Heimat hingegen verfassungsrechtlich ausdrücklich anerkannt. Ob es sich bei diesen Bestimmungen um Grundrechte handelt ist zwar umstritten, davon ist allerdings auszugehen.³ In den nachfolgenden Ausführungen soll deren mögliche Bedeutung für die Anwendung der Corona-Maßnahmen dargestellt werden.

II. Anwendbarkeit der Landesgrundrechte

Corona-Maßnahmen werden auf Grundlage der §§ 28, 28a, 32 IfSG – und damit letztlich auf Bundesrecht – gestützt. Daher stellt sich zunächst die Frage, ob die Landesgrundrechte überhaupt beachtet werden können und müssen.

* Robert Gmeiner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht (Prof. Dr. Hellermann) an der Universität Bielefeld.

¹ BVerfGE 134, 242, 328 f.

² Hierzu jüngst: Patrick Klaus Mensel, Der Staat 59 (2020), 49, 59 ff.

³ Zu Art. 2 Abs. 2 BWVerf: Robert Gmeiner, VBIBW 2020, 21 ff.; zu Art. 5 Abs. 1 S. 2 SächsVerf: Robert Gmeiner, SächsVBl. 2020, 339 ff. jeweils m.w.N. auch zur Gegenansicht.

1. Einzelmaßnahmen nach § 28 IfSG

Dies gilt zunächst für den Fall, dass auf Grundlage der §§ 28, 28a IfSG Einzelmaßnahmen erlassen werden. Das BVerfG hat in einem Vorlagebeschluss gem. Art. 100 Abs. 3 GG entschieden, dass die Landesstaatsgewalt auch bei der Anwendung des Prozessrechts des Bundes gem. Art. 20 Abs. 3 GG an die Prozessgrundrechte der jeweiligen Landesverfassung gebunden ist. Ob dies auch für materielle Grundrechte zutrifft, hat das Gericht ausdrücklich offengelassen.⁴ Das Schrifttum und die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung dehnt die BVerfG-Entscheidung – zu Recht⁵ – größtenteils auch auf materielle Landesgrundrechte aus. (Weitergehende) Landesgrundrechte können bei der Anwendung und Ausführung einfachen Bundesrechts berücksichtigt werden, sofern das Bundesrecht einen entsprechenden Gestaltungsspielraum enthält.⁶ Dieser Auffassung hat sich auch für das baden-württembergische⁷ und das sächsische⁸ Landesverfassungsrecht durchgesetzt.

Eine Behörde *hat* nach § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG zwar die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, sodass ihr insoweit kein Entschließungsermessen zukommt; völlig gebunden ist sie allerdings nicht. Sie ist nicht verpflichtet, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen. Vielmehr räumt das Gesetz

⁴ BVerfGE 96, 345, 362.

⁵ Siehe dazu: Robert Gmeiner, NWVBl. 2019, 366, 367; ders., ZIS 2019, 451, 454.

⁶ LVerfGE Berlin 1, 169, 179 ff. = NJW 1994, 436, 437; LVerfGE Brandenburg 16, 149, 153 f. = LKV 2005, 502, 503; VerfGH Thüringen, ThürVBl. 2018, 181 = BeckRS 2017, 124495, Rn. 43 ff.; LVerfGE Hessen 28, 165, 174 = NZA 2017, 727, 729; VerfGH Saarland, Beschl. v. 28.3.2018 – Lv 1/17, Rn. 37 (juris); Christian von Coelln, Anwendung von Bundesrecht nach Maßgabe der Landesgrundrechte?, Baden-Baden 2001, S. 252 ff., 273 ff.; Eric Tjarks, Zur Bedeutung der Landesgrundrechte, Baden-Baden 1999, S. 88 f.; Georg Ott, Landesgrundrechte in der bundesstaatlichen Ordnung, Würzburg 2002, S. 114 ff.; Jörg Menzel, Landesverfassungsrecht, Stuttgart 2002, S. 206 ff.; Günter Krings, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 24. Erg.-Lfg. 2008, Art. 142 Rn. 18; Ute Sacksofsky, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 114. Akt. 2004, Art. 142 Rn. 110 ff.; Stefan Koriath, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: 53. Erg.-Lfg. 2008, Art. 142 Rn. 15; a.A. BayVerfGHE 43, 12, 20; VerfGH Rheinland-Pfalz, AS 43, 412, 417.

⁷ LVerfGE Baden-Württemberg 26, 65, 75 = BeckRS 2015, 54936; Justiz 2017, 195, 196 = BeckRS 2016, 51142; Matthias Strohs, in: Haug, Volker (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Baden-Baden 2018, Art. 2 Rn. 9.

⁸ LVerfGE Sachsen 8, 320, 324 = NZA-RR 1998, 461, 462; Beschl. v. 29.1.2004 – Vf. 22-IV-03, S. 9 BA; Jochen Rozek, in: Baumann-Hasske, Harald/Kunzmann, Bernd (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., Berlin 2011, Vor Art. 14 Rn. 53.

ihnen in § 28a IfSG insoweit ein Auswahlermessen hinsichtlich der Art und Weise der Infektionsbekämpfung ein. Eine Ermessensreduzierung auf Null zur Ergreifung bestimmter Maßnahmen darf nicht allgemein angenommen werden.⁹ Damit enthält § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG einen Gestaltungsspielraum, in dem Landesgrundrechte berücksichtigt werden können.

2. Verordnungen nach § 32 IfSG

Sofern der Erlass einer Rechtsverordnung auf § 32 IfSG gestützt wird, wird die Landesregierung¹⁰ nicht als Bundesorgan tätig. Ordnungsgebung durch eine Landesbehörde ist ein Akt der Landesstaatsgewalt zur Erzeugung von Landesrecht.¹¹ Dies hat zur Folge, dass der Ordnungsgeber an das Landesverfassungsrecht und an die Landesgrundrechte gebunden ist.¹²

Die Möglichkeit zu ihrer Berücksichtigung ist allerdings nicht grenzenlos. Eine Generalermächtigung ist nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG ausgeschlossen. Der Bundesgesetzgeber muss stattdessen den Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnung selbst bestimmen. Bereits das Ermächtigungsgesetz muss Tendenz und Programm der Verordnung widerspiegeln, insbesondere müssen mögliche Eingriffe in die Grundrechte der Bürger bereits erkennbar sein.¹³ Eine Landesrechtsverordnung auf einer bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage darf nicht unter Berufung auf die eigene Landesverfassung dazu führen, dass die bundesgesetzlichen Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG unterlaufen werden, insbesondere darf keine landesverfassungsrechtliche Korrektur der Ermächtigung erfolgen. Sofern keine

⁹ BVerwGE 142, 205, 211 f. = NJW 2012, 2823, 2825.

¹⁰ Bzw. die Stelle, die nach § 32 S. 2 IfSG ermächtigt wird.

¹¹ BVerfGE 18, 407, 413 ff. = NJW 1965, 1371, 1372 f.; StGH Hessen, ESVGH 20, 217, 222; BayVerfGHE 15, 104, 107; *Michael Brenner*, in: von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Begr.)/Voßkuhle, Andreas/Huber, Peter M. (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl., München 2018, Art. 80 Rn. 62; *Barbara Remmert*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: 70. Erg.-Lfg. 2013, Art. 80 Rn. 80; *Fritz Ossenbühl*, Rechtsverordnung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 103 Rn. 32; *Arnd Uhle*, in: BeckOK GG, Stand: 44. Ed. 2020, Art. 80 Rn. 15; a.A. StGH Hessen, DÖV 1957, 189; mit beachtlichen Argumenten *Dieter Wilke*, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl., Art. 80 Anm. V 4 c.

¹² *Ossenbühl* 2007, in: Isensee/Kirchhof, § 103 Rn. 32; *Korith* 2008, in: Maunz/Dürig, Art. 142 Rn. 15; dazu ausführlich: *von Coelln* 2001, Anwendung von Bundesrecht, S. 55 ff.

¹³ BVerfGE 150, 1, 99 f. = NVwZ 2018, 1703, 1711 f. m.w.N.; BVerwG, NVwZ 2020, 1520, 1524.

bundesrechtliche Pflicht zum Erlass der Verordnung besteht, kann das Land aufgrund der Landesgrundrechte allerdings insoweit daran gehindert sein, eine Verordnung zu erlassen.

§ 32 S. 1 IfSG enthält eine Ermächtigung und keine Verpflichtung zugunsten der Landesregierung, eine Rechtsverordnung Ge- und Verbote zur Infektionsbekämpfung zu erlassen. Der Ordnungsgeber ist hierbei nicht an bestimmte Maßnahmen gebunden, sondern kann selbst die zweckmäßigen wählen. Ihm steht insoweit ein doppelter Gestaltungsspielraum („ob“ und „wie“) zur Verfügung. Landesgrundrechte können daher dazu führen, dass der Ordnungsgeber von bestimmten Maßnahmen absehen muss.

III. Der Schutzbereich

Da die herrschende Meinung in Art. 2 Abs. 2 BWVerf bzw. Art. 5 Abs. 1 S. 2 SächsVerf kein Grundrecht erblickt, ist die inhaltliche Auseinandersetzung mit der Verfassungsbestimmung äußerst gering.¹⁴ Sowohl hinsichtlich des persönlichen als auch des sachlichen Schutzbereichs sind viele Fragen noch offen. Im Rahmen dieses Beitrags können sie daher nicht geklärt werden. Die nachfolgenden Ausführungen müssen daher darauf beschränkt bleiben, mögliche Anwendungsfelder aufzuzeigen, ohne diese in jedem Fall abschließend beleuchten zu können.

1. Der persönliche Schutzbereich

Ausdrücklich enthalten weder Art. 5 Abs. 1 S. 2 SächsVerf noch Art. 2 Abs. 2 BWVerf eine Einschränkung des persönlichen Schutzbereichs auf bestimmte Personengruppen. Daraus darf allerdings nicht zwingend geschlossen werden, dass sie auch Jedermann-Rechte wären. Die Frage, wer sich auf das Recht auf (die) Heimat berufen kann, ist vor allem für Einzelmaßnahmen nach § 28 Abs. 1 IfSG relevant.

Der VGH Mannheim hat in einem Urteil den persönlichen Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 BWVerf auf Deutsche begrenzt. Dies ergebe sich daraus, dass das Recht auf Heimat die Freizügigkeit voraussetze.¹⁵ Dagegen hat das

¹⁴ Beachte jedoch die Monografie von *Joachim Eisert*, Das Menschenrecht auf die Heimat in der Landesverfassung von Baden-Württemberg, Diss. iur., Univ. Tübingen 1991.

¹⁵ VGH Mannheim, Urt. v. 18.3.1985 – 13 S 3172/84, S. 15 UA (unveröffentlicht).

erstinstanzlich zuständige VG Karlsruhe auch Ausländer in den persönlichen Schutzbereich einbezogen.¹⁶ Für die letztere Ansicht spricht zunächst einmal, dass der Wortlaut des Art. 2 Abs. 2 BWVerf eine solche Einschränkung nicht enthält. Zudem bezeichnet die Norm das Recht auf Heimat als ein *Menschenrecht*. Der Hinweis des VGH Mannheims, dass das Recht auf Heimat die Freizügigkeit voraussetze ist eher zirkelschlüssig denn zwingend.

Gegenteiliges dürfte sich allerdings für Art. 5 Abs. 1 S. 2 SächsVerf ergeben. Bezugspunkt des Rechts auf die Heimat ist das Volk des Freistaates nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 SächsVerf,¹⁷ wozu die Bürger deutscher, sorbischer und anderer Volkszugehörigkeit gehören. Der Begriff des Bürgers ist wiederum in Art. 115 SächsVerf legaldefiniert. Bürger im Sinne der sächsischen Landesverfassung sind alle Deutschen i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG. Auch Art. 5 Abs. 2 SächsVerf schützt ausschließlich deutsche Staatsangehörige. Lediglich in Art. 5 Abs. 3 SächsVerf sind die Interessen ausländischer Minderheiten anerkannt. Es wäre systematisch nicht nachzuvollziehen, in Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 SächsVerf nur deutsche Staatsangehörige zu erfassen und die Ausländer (auch) in Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 SächsVerf.

2. Der sachliche Schutzbereich

Die herrschende Meinung in der Literatur und insbesondere die Rechtsprechung lehnen die Einordnung des Rechts auf (die) Heimat in den Landesverfassungen ab, sodass sich die Frage nach dem sachlichen Schutzbereich bisher kaum gestellt hat.

a) Heimat als negative Freizügigkeit

Oftmals wird zwischen dem Recht auf (die) Heimat eine Verbindung zur Freizügigkeit hergestellt, indem behauptet wird, das Recht auf Freizügigkeit verdränge das Heimatrecht.¹⁸

¹⁶ VG Karlsruhe, Urt. v. 19.10.1984 – 8 K 145/84, S. 7 f. UA (unveröffentlicht).

¹⁷ Bernd Kunzmann, in: Baumann-Hasske, Harald/Kunzmann, Bernd (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., Berlin 2011, Art. 5 Rn. 9.

¹⁸ Zu Art. 2 Abs. 2 BWVerf: VGH Mannheim, Urt. v. 18.3.1985 – 13 S 3172/84, S. 15 UA (unveröffentlicht); Strohs 2018, in: Haug, Art. 2 Rn. 33; zu Art. 5 Abs. 1 S. 2 SächsVerf: Christoph Degenhart, in: ders./Meissner, Claus (Hrsg.), Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, Stuttgart 1997, § 5 Rn. 40.

Die sächsische Verfassung kennt kein ausdrückliches Freizügigkeitsrecht, stattdessen wird die Freizügigkeit „lediglich“ durch die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 15 SächsVerf als Auffanggrundrecht geschützt. Sofern man die Ansicht vertritt, dass Art. 5 Abs. 1 S. 2 SächsVerf die Freizügigkeit schützt, so geht diese Bestimmung der allgemeinen Handlungsfreiheit vor.¹⁹

Die Landesverfassung Baden-Württembergs hat größtenteils auf die Formulierung eigener Landesgrundrechte verzichtet und inkorporiert über Art. 2 Abs. 1 BWVerf die Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte des Grundgesetzes in die Landesverfassung. An der Rezeption nehmen die Bundesgrundrechte aber dann nicht teil, wenn die Landesverfassung selbst entsprechende Grundrechte enthält.²⁰ Sofern man die Freizügigkeit als eine Ausprägung des Rechts auf Heimat aus Art. 2 Abs. 2 BWVerf erachtet, hätte dies zur Folge, dass Art. 2 Abs. 2 BWVerf aufgrund seiner Spezialität Art. 2 Abs. 1 BWVerf i.V.m. Art. 11 Abs. 1 GG verdrängt.²¹

Ungeachtet eines möglicherweise weitergehenden persönlichen Schutzbereichs unterscheiden sich Art. 5 Abs. 1 S. 2 SächsVerf und Art. 2 Abs. 2 BWVerf von Art. 11 GG dadurch, dass sie vorbehaltlos gewährleistet werden. Daher sind weder die Schranken des Art. 15 SächsVerf noch diejenigen des Art. 2 Abs. 1 BWVerf i.V.m. Art. 11 Abs. 2 GG anwendbar. Dies hätte zur Folge, dass abweichend von Art. 11 Abs. 2 GG in diesen Ländern zur allgemeinen Bekämpfung von Seuchengefahr das Freizügigkeitsgrundrecht nicht eingeschränkt werden darf. Eine Einschränkung ist nur aufgrund kollidierenden Verfassungsrechts (wie der Schutz des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit) zulässig.

b) Eigenständige Bedeutung

Darüber hinaus kann dem Recht auf Heimat eine eigenständige Bedeutung, unabhängig der Freizügigkeit, beigemessen werden. Klaus Müller sieht in seiner Kommentierung zu Art. 5 Abs. 1 S. 2 SächsVerf in der Heimat eine

¹⁹ Gmeiner, SächsVBl. 2020, 339, 341.

²⁰ Klaus Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart 1984, Art. 2 Rn. 11; Helmut Birn, Die Aufnahme von Grundrechten und staatsbürgerlichen Rechten des Grundgesetzes in die Verfassung von Baden-Württemberg, Diss. iur. Univ. Tübingen 1972, S. 49; Strohs 2018, in: Haug, Art. 2 Rn. 24.

²¹ Gmeiner, VBIBW 2020, 21, 23; a.A. Strohs 2018, in: Haug, Art. 2 Rn. 33.

gefühlsmäßige Bindung an einen Ort, der über den bloßen Aufenthalt hinausgeht. Dem Staat sei es untersagt, in diese gefühlsmäßige Beziehung einzugreifen. So unterfalle dem Recht auf die Heimat auch das Verbot, Volksfeste zu untersagen.²² Ein solches Verständnis des Rechts auf Heimat wird dann brisant, wenn man Regelungen wie § 4 Abs. 1 Nr. 8 SächsCoronaSchV²³ in den Blick nimmt, wonach Volksfeste, Jahr- und Weihnachtsmärkte ausnahmslos verboten sind. Sicherlich wird man nicht jede kulturelle Einrichtung dem Schutzbereich des Rechts auf Heimat zurechnen, insb. auch um andere Regelungen wie Art. 11 Abs. 2 SächsVerf nicht zu unterlaufen. Dennoch wird man bei Volksfesten wie dem Cannstatter Wasen oder dem Leipziger Weihnachtsmarkt das Grundrecht auf (die) Heimat in den Blick nehmen müssen.

Eine Einschränkung des Rechts ist nur aufgrund kollidierenden Verfassungsrechts (wie der Schutz des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit) zulässig.

IV. Prozessuale Folgen

Auch wenn in der Literatur nicht nur vereinzelt vertreten wird, dass es sich bei Art. 2 Abs. 2 BWVerf und Art. 5 Abs. 1 S. 2 SächsVerf um subjektive Rechte handelt, hat die Rechtsprechung dies bisher abgelehnt. Erkennt man die Grundrechtseigenschaft dieser Verfassungsbestimmungen an, so stellen sie in jedem Fall subjektive Rechte i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO dar. Anders als in Sachsen, wo Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 SächsVerf, § 27 Abs. 1 SächsVerfGHG dem entgegensteht, könnte in Baden-Württemberg auch eine Verfassungsbeschwerde auf die Verletzung des Art. 2 Abs. 2 BWVerf gestützt werden.

Lehnt man ihre Grundrechtseigenschaft hingegen ab, sind sie immer noch objektives Recht, welche von den Behörden und Gerichten gem. Art. 20 Abs. 3 GG bzw. nach den entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Vorschriften zu befolgen sind. Auch wenn sie in diesem Fall keiner strikten grundrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegen, begründen sie doch Rechtspflichten, die nicht verletzt werden dürfen.²⁴ Ist eine Bestimmung einer Rechtsverordnung mit dem Staatsziel auf (die) Heimat unvereinbar, so kann es an einer wirksamen Rechtsnorm fehlen, welche Voraussetzung für einen Grundrechtseingriff ist.²⁵ Insoweit kann ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 2 BWVerf bzw. Art. 5 Abs. 1 S. 2 SächsVerf inzident geprüft werden.

V. Zusammenfassung und Fazit

Die Landesverfassungen von Baden-Württemberg und Sachsen formulieren ein Recht auf Heimat. Dieses Recht ist auch im Rahmen der Infektionsbekämpfung relevant. Sie können sowohl in Bezug auf die Freizügigkeit im Landesgebiet als auch in Bezug zu Volksfesten, Jahrmärkten und Weihnachtsfeiern Bedeutung erlangen. Sofern man darin Grundrechte erblickt, dürfen sie nur zugunsten von kollidierendem Verfassungsrecht eingeschränkt werden. Lehnt man eine solche Einordnung ab, handelt es sich bei den Staatszielen immer noch um geltendes Verfassungsrecht, das von der Landesstaatsgewalt beachtet werden muss, auch wenn deren Vernachlässigung keiner strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegen.

²² Klaus Müller, *Verfassung des Freistaates Sachsen*, Berlin 1993, Art. 5 Anm. 1 a.E.

²³ Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 vom 30.10.2020.

²⁴ VG Karlsruhe, Urt. v. 19.10.1984 – 8 K 145/84, S. 7 UA (unveröffentlicht).

²⁵ Vgl. BVerfGE 6, 32, 41 zur Kompetenzordnung.

Verwaltungsgericht Berlin

Gerichtsbescheid vom 18. Januar 2019

Az. VG 27 K 456.18

Netzwerkdurchsetzungsgesetz / Beiträge in sozialen Netzwerken / öffentlich-rechtlicher Folgenbeseitigungsanspruch

Redaktioneller Leitsatz:

Wird ein Beitrag in einem privatrechtlichen sozialen Netzwerk auf Grundlage eines (vermeintlich verfassungswidrigen) Bundesgesetzes gelöscht, so steht seinem Verfasser gegen die Bundesrepublik kein allgemeiner öffentlich-rechtlicher Folgenbeseitigungsanspruch auf die Freischaltung seines Beitrags zu. Insbesondere fehlt ihr die rechtliche Möglichkeit, das soziale Netzwerk zur Freischaltung anzuweisen oder in sonstiger Weise Einfluss zu nehmen.

Aus den Gründen:

Die Klägerin begehrt von der Beklagten die Freischaltung eines Beitrages bei F_____.

Nach ihrem Vorbringen unterhält die Klägerin einen privaten F_____ -Account und verfasste den im Klageantrag formulierten Beitrag. Der Beitrag wurde ihren Angaben zufolge am 1_____ 2018 auf Grund des am 1. Oktober 2017 in Kraft getretenen Netzwerkdurchsetzungsgesetzes – NetzDG – gelöscht, da er nach Auffassung von F_____ gegen dessen Gemeinschaftsstandards verstoße.

Am 4. November 2018 hat die Klägerin Klage erhoben. Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen zu ihrer Ansicht vor: Die Beklagte sei Gesetzgeberin des NetzDG, auf dessen Grundlage es zur Löschung des streitgegenständlichen Beitrages gekommen sei. Sie habe mit dem Erlass dieses Gesetzes die Durchsetzung und Einhaltung des Strafrechts unzulässigerweise auf einen privaten Dritten übertragen. Der Klägerin stehe dagegen auf Grundlage des öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruchs die Freischaltung des Beitrages zu. Es liege ein hoheitlicher Eingriff in ihre Rechte vor; auch der Erlass von Gesetzen könne als solcher qualifiziert werden. Die Löschung des Beitrages sei der Beklagten zurechenbar. Sie habe sie durch Erlass des NetzDG zumindest mittelbar verursacht. Wie sich aus Äußerungen von F_____ ergebe, sei der Erlass des NetzDG ursächlich für die anlasslose Löschung des klägerischen

Kommentars. Diese Löschung, die wegen der anderenfalls dem privaten Unternehmen drohenden Bußgelder habe erfolgen müssen, verletze die verfassungsrechtlich normierte Meinungsfreiheit. Die Gemeinschaftsstandards von F_____ seien unwirksam.

Die Klägerin beantragt, die Beklagte zu verurteilen, ihren Beitrag mit dem Inhalt „I_____“ wieder freizuschalten, hilfsweise, festzustellen, dass die Sperre des klägerischen Beitrags mit dem Inhalt „I_____“ rechtswidrig war.

Die Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen. Zur Begründung des Klageabweisungsantrages führt sie insbesondere aus: Es sei ihr schon nicht möglich, den behaupteten Sachverhalt nachzuvollziehen. Ungeachtet dessen sei sie der Ansicht, dass der geltend gemachte öffentlich-rechtliche Folgenbeseitigungsanspruch nicht bestehe. Es mangle an einem hoheitlichen Eingriff, durch den die Klägerin in ihren Rechten verletzt sein könnte. Die Beklagte habe nicht gehandelt, sondern F_____ als privatrechtliches Unternehmen. Zwischen dem Handeln des Gesetzgebers in Form des Erlasses des NetzDG und der konkreten Löschung eines Beitrages im Einzelfall fehle es an der erforderlichen Unmittelbarkeit. Es sei kein Gesichtspunkt erkennbar, unter dem es in Frage käme, ihr das Handeln von F_____ zuzurechnen. Selbst wenn die Verpflichtungen des NetzDG zur Löschung geführt haben sollten, sei das Handeln nicht zurechenbar. Zudem werde von ihr etwas tatsächlich und rechtlich Unmögliches verlangt. Weder habe sie tatsächlich Zugriff auf den Server von F_____, um einen gelöschten Beitrag wiederherzustellen, noch gebe es eine rechtliche Handhabe, mittels derer sie auf F_____ Einfluss nehmen könne, um das begehrte Klageziel zu erreichen. Der Hilfsantrag sei unzulässig, da es an einem berechtigten Interesse an der alsbaldigen Feststellung fehle, und unbegründet aus den zum Hauptantrag angeführten Gründen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Streitakte verwiesen.

Entscheidungsgründe

Gemäß § 84 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann über die Klage ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid entschieden werden, weil die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist. Die Beteiligten hatten Gelegenheit, hierzu Stellung zu nehmen.

Die (Leistungs-)Klage ist unbegründet. Die Klägerin kann den von ihr geltend gemachten Anspruch nicht mit Erfolg auf den (von ihr angeführten und) einzig hierfür in Betracht kommenden allgemeinen öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruch stützen.

Dieser Anspruch entsteht, wenn durch einen hoheitlichen Eingriff in ein subjektives Recht ein noch andauernder rechtswidriger Zustand geschaffen worden ist. Der Anspruch ist nicht auf Fälle beschränkt, in denen ein rechtswidriger Verwaltungsakt vorzeitig vollzogen wurde; er gilt bei rechtswidrigen Beeinträchtigungen jeder Art, auch solchen durch schlichtes Verwaltungshandeln (Verwaltungsrealakt). Gerichtet ist der Folgenbeseitigungsanspruch auf die Wiederherstellung eines rechtmäßigen Zustands; zu beseitigen sind alle der handelnden Behörde zuzurechnenden rechtswidrigen Folgen ihrer Amtshandlungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Februar 2015 – 1 C 13.14 – BVerwGE 151, 228, juris Rn. 24 m.w.N.).

Er ist ausgeschlossen, wenn die Wiederherstellung des früheren Zustandes durch Beseitigung der unmittelbaren Folgen tatsächlich oder rechtlich nicht möglich oder dem Hoheitsträger nicht zumutbar ist (OVG Lüneburg, Urteil vom 13. Juli 2005 – 13 LC 16/03 – OVGE Mülü 50, 359, juris Rn. 31 m.w.N.)

Seiner Rechtsfolge nach richtet sich der Folgenbeseitigungsanspruch nur auf die Beseitigung der zurechenbaren rechtswidrigen Folgen des Verwaltungshandelns und auf die Wiederherstellung des früheren rechtmäßigen Zustandes (Wiederherstellung des status quo ante in natura). Ist die identische Wiederherstellung nicht möglich, kann die Herstellung eines gleichwertigen Zustandes verlangt werden. Ob aufgrund des Folgenbeseitigungsanspruchs die vollziehende Gewalt entweder alle oder nur bestimmte rechtswidrige Folgen zu beseitigen hat, ist eine Rechtsfrage, die auf der Stufe der Zurechenbarkeit der eingetretenen Folgen angesiedelt ist. Die rechtswidrigen Folgen einer Amtshandlung sind dem Verwaltungsträger nur dann zuzurechnen, wenn zwischen seiner Amtshandlung und deren Folgen Kausalität besteht und eine Haftungsbeschränkung nicht eingreift. Solche Haftungsbeschränkungen können so-wohl im Rahmen der Haftungsbegründung als auch dem des Haftungsumfanges bestehen. Dementsprechend wird zwischen den Erfordernissen der haftungsbegründenden Kausalität und der haftungsausfüllenden Kausalität differenziert. Danach ist zunächst erforderlich, dass zwischen der Amtshandlung

der Behörde und den eingetretenen rechtswidrigen Folgen eine haftungsbegründende Kausalität besteht. Dieser haftungsrechtlich relevante Zusammenhang ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei allen Folgen einer Amtshandlung gegeben, auf deren Eintritt sie – unmittelbar – gerichtet war. Darüber hinaus dürfte er auch bei allen weiteren Folgen vorhanden sein, die aufgrund der Amtshandlung unmittelbar eingetreten sind, sofern sie im Hinblick auf die Amtshandlung adäquat sind. Demnach ist das Kriterium der Unmittelbarkeit nicht in einem formalen Sinne zu verstehen, sondern betrifft die Zurechenbarkeit der hoheitlichen Maßnahme: Nötig ist ein innerer Zusammenhang mit dieser Maßnahme, d.h. es muss sich eine besondere Gefahr verwirklichen, die bereits in der hoheitlichen Maßnahme selbst angelegt ist. In diesem Sinne ist das Merkmal der Unmittelbarkeit ein Kriterium für die „wertende Zurechnung der Schadensfolgen nach Verantwortlichkeiten und Risikosphären“. Nicht zurechenbar sind Folgen, die durch das eigene verantwortliche Verhalten des Betroffenen oder eines Dritten verursacht worden sind (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 13. Juli 2005 – 13 LC 16/03 – OVGE Mülü 50, 359, juris Rn. 36 m.w.N.). Gemessen hieran ist der vorliegend geltend gemachte Anspruch nicht gegeben.

Der Erlass des am 1. Oktober 2017 in Kraft getretenen Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz; BGBl. I S. 3352) – NetzDG – stellt schon mangels eines Aktes der vollziehenden Gewalt keinen tauglichen Anknüpfungspunkt für einen Folgenbeseitigungsanspruch (als verletzende Amtshandlung) dar. Legislativakte – wie der vorliegende – scheiden als anspruchsbegründende Verletzungshandlungen grundsätzlich aus, insbesondere weil der grundrechtliche Schutzanspruch als richterrechtliches Anspruchsinstitut (lediglich) rechtswidrige Einzel Eingriffe beheben soll, nicht aber als Sanktion für Fehlentscheidungen des Gesetzgebers gedacht ist (vgl. Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl. 2013, 7. Teil V. 2. a)). Gegebenenfalls wäre bei Vorliegen der Voraussetzungen insoweit der Weg einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a BVerfGG) ins Auge zu fassen.

Zudem fehlte es nach den obigen Maßstäben an dem notwendigen unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem Erlass des NetzDG und der Löschung des streitgegenständlichen Beitrages. Die Beklagte hat zutreffend ausgeführt, dass der Gesetzeserlass nicht unmittelbar bewirkt,

dass Beiträge bei F_____ gelöscht werden, sondern hierfür eine einzelfallbezogene Entscheidung von F_____ – mitunter gründend auf dem NetzDG – erforderlich ist.

Schließlich scheidet der geltend gemachte Anspruch daran, dass von der Beklagten etwas rechtlich Unmögliches verlangt wird. Zu Recht hat sie darauf verwiesen, dass es keine rechtliche Grundlage gibt, mittels derer sie das Unternehmen F_____ dazu anhalten könnte, den klägerischen Beitrag wieder freizuschalten. Auch ist F_____ kein von der Beklagten beherrschtes privatrechtlich organisiertes Unternehmen, auf das sie mit diesem Ziel einwirken könnte. Schon aus den genannten Gründen vermag daher auch der Hilfsantrag keinen Erfolg zu haben.

Anmerkung zu VG Berlin, Gerichtsbescheid vom 18.1.2019 – 27 K 456.18

Die Richtigkeit des oben abgedruckten Gerichtsbescheids kann (jedenfalls im Ergebnis) nicht ernsthaft in Zweifel gezogen werden. Dennoch lohnt sich eine nähere Betrachtung der Entscheidungsgründe, vor allem in Bezug auf das Argument des Verwaltungsgerichts, dass es an einer Ermächtigungsgrundlage fehle, das soziale Netzwerk zur Freischaltung des gelöschten Eintrags zu verpflichten. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass § 3 NetzDG verfassungswidrig sein sollte.

Die normative Grundlage des Folgenbeseitigungsanspruchs ist umstritten und in der Rechtsprechung nicht abschließend geklärt.¹ Sofern man nicht die analoge Anwendung des § 1004 Abs. 1 BGB für maßgeblich erachtet,² ist er weder dem Bundes- noch dem Landesrecht ausschließlich zuzuordnen: Der öffentlich-rechtliche Folgenbeseitigungsanspruch wurde von der Rechtsprechung in früheren Entscheidungen als ein allgemeiner Grundsatz

* Robert Gmeiner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht (Prof. Dr. Hellermann) an der Universität Bielefeld.

¹ In jüngeren Entscheidungen stellt das Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 94, 100, 103) auf eine gewohnheitsrechtliche Anerkennung als Annex zur Sachkompetenz ab, ohne sich für eine konkrete Anspruchsgrundlage zu entscheiden. Der Bundesfinanzhof (BFHE 239, 38 = BStBl II 2013, 171, 172 f.) erwähnt nicht einmal mehr das Gewohnheitsrecht als Grundlage. Zum Meinungsstand in Literatur und Rechtsprechung: *Fritz Ossenbühl/Matthias Cornils*, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl., München 2019, S. 360-366.

² BGH (Großer Senat für Zivilsachen), BGHZ 34, 99, 108; BayVGHE 43, 78 = NVwZ 1991, 57, 58.

des Verwaltungsrechts erachtet.³ Dies hätte zur Folge, dass er dem Landesrecht zuzuordnen ist, sofern eine Landesbehörde auf Grundlage des Landesrechts tätig wird.⁴ Sofern man die Anspruchsgrundlage in den Grundrechten⁵ oder dem Rechtsstaatsprinzip⁶ verortet, dürfte man für die landesverfassungsrechtlichen Grundrechte und das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip ebenfalls einen aus ihnen abzuleitenden Folgenbeseitigungsanspruch annehmen. Aufgrund der getrennten Verfassungsräume von Bund und Länder ist ein dogmatischer Gleichlauf von Bundes- und Landesverfassungsrecht auch bei Wortgleichheit der Normen zwar nicht zwingend⁷ und darf daher nicht methodisch vorausgesetzt werden.⁸ Allerdings orientieren sich sowohl Rechtsprechung als auch die Lehre hinsichtlich der Auslegung der Landesgrundrechte sehr stark am entsprechenden Bundesverfassungsrecht. Der allgemeine öffentlich-rechtliche Folgenbeseitigungsanspruch ist nach diesen Ansichten nicht (allein) dem Bundesrecht zuzuordnen. Vielmehr besteht – je nach vertretener Rechtsauffassung und konkreter Fallgestaltung – daneben ein entsprechender landesrechtlicher Anspruch, der gem. § 137 Abs. 1 VwGO nicht revisibel ist, aber ggfs. landesverfassungsgerichtlich durchgesetzt werden kann.

Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) wurde auf die Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und Nr. 11 GG gestützt.⁹ Eine beachtliche Anzahl an Autoren vertritt die Auffassung, dass die Kompetenztitel nicht einschlägig seien und die Norm daher formell verfassungswidrig.¹⁰ Sollte sich das Bundesverfassungsgericht dieser Ansicht anschließen, bestünde eine Gesetzgebungskompetenz für

³ BVerwG, Buchholz 310 § 41 Nr. 2, 3; nunmehr offengelassen: BVerwG, Buchholz 310 § 113 Nr. 58, 20 f.

⁴ BVerwGE 2, 22, 23; BVerwG, Buchholz 310 § 41 Nr. 2, 3.

⁵ BVerwGE 84, 24, 25; dazu neigen auch BVerwG, Buchholz 310 § 113 Nr. 58, 22; und BVerwGE 94, 100, 103.

⁶ BVerwGE 69, 366, 370; BAGE 60, 305 = AP ArbGG 1979 § 2 Nr. 12, I.1 der Entscheidungsgründe; vgl. auch BVerwGE 94, 100, 103: materieller Rechtsstaat.

⁷ *Antonia Daszenies/Robert Gmeiner*, ZLVR 2018, 78, 79 f.

⁸ Vgl. *Robert Gmeiner*, GemHH 2018, 254, 255 f.

⁹ BT-Drs. 18/12356, 11 = BR-Drs. 315/17, 8 f.

¹⁰ Ausführlich zur fehlenden Gesetzgebungskompetenz: *Hubertus Gersdorf*, MMR 2017, 439, 440-446; im Ergebnis ebenso: *Marc Liesching*, Netzwerkdurchsetzungsgesetz, 2018, Einleitung Rn. 5 m.w.N. Eine allgemeine rechtswissenschaftliche Literaturzusammenstellung zum NetzDG befindet sich bei: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Netzwerkdurchsetzungsgesetz. Diskussion in der rechtswissenschaftlichen Literatur vom 12. April 2018 - WD 10 – 3000 –022/18.

die Länder, Art. 70 Abs. 1 GG. Solange¹¹ es auf Landesebene an einer mit § 3 NetzDG vergleichbaren Vorschrift fehlt, können die Ordnungsbehörden auf Grundlage der gefahrenabwehrrechtlichen Generalklausel die Entfernung rechtswidriger Meinungskundgaben verlangen.¹²

Denkbar ist nun folgender Sachverhalt: Nutzer N postet in einem sozialen Netzwerk einen Beitrag, der nach Ansicht der zuständigen Ordnungsbehörde rechtswidrig ist. Sie fordert N mit sofort vollziehbarem Bescheid dazu auf, den Beitrag zu entfernen. N löscht ihn daraufhin¹³ (alternative Fallkonstellation: N kommt der Beseitigungsanordnung nicht nach und die Ordnungsbehörde löscht den Beitrag im Rahmen der Ersatzvornahme selbst). Das angerufene Gericht stellt nun nach § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO (analog) fest, dass die Anordnung der Ordnungsbehörde gegenüber N rechtswidrig war. Hat N aus dem allgemeinen öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruch einen Anspruch auf Freischaltung des gelöschten Beitrags?

Anders als in dem vom Verwaltungsgericht Berlin zu entscheidenden Fall, beruht die Löschung in dem gerade skizzierten Sachverhalt nicht auf einer gesetzlichen Verpflichtung eines Dritten, sondern unmittelbar auf einer behördlichen Anordnung. Nun hängt alles von der Frage ab, ob eine Wiederherstellung rechtlich möglich ist. Das Verwaltungsgericht hat einen Anspruch auf die Freischaltung auch mit dem Argument verneint, dass sie rechtlich unmöglich sei. Es gebe keine Ermächtigungsgrundlage, mit der das soziale Netzwerk zur Freischaltung verpflichtet werden könne. In der Literatur ist allerdings umstritten,

¹¹ Dies gilt freilich (vorübergehend) auch für den Fall, dass § 3 NetzDG lediglich materiell verfassungswidrig sein sollte und der kompetenzmäßige Bundesgesetzgeber noch keine verfassungskonforme Ausgestaltung vornimmt. Ob die gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel neben einem verfassungsmäßigen § 3 NetzDG anwendbar ist, soll hier nicht diskutiert werden, dürfte aber wohl anzunehmen sein.

¹² Vgl. VGH München, KirchE 55, 144, 150; dazu auch *Michael Germann*, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Internet, Berlin 2000, 379-381; allgemein zur Gefahrenabwehr im Internet: *Heike Krischok*, Das Internet in der polizeilichen Gefahrenabwehr, in: Rüdiger, Thomas-Gabriel/Bayerl, Petra Saskia (Hrsg.): *Digitale Polizeiarbeit*, Berlin 2018, 237, 252 ff.; krit.: *Sebastian J. Golla*, Mit der Lizenz zum Schürfen, LTO v. 13.8.2018 (<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/polizeifahndung-soziale-netzwerke-auswertung-software-schuerfen-befugnisse/>, zuletzt aufgerufen am 26.10.2020).

¹³ Der Folgenbeseitigungsanspruch wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass der Verwaltungsaktsadressat der Anordnung freiwillig nachkommt: BVerwG, Buchholz 232 § 87 BBG Nr. 65, 9; beachte jedoch BVerwG, Buchholz 310 § 113 Abs. 1 Nr. 27, Rn. 5.

ob in diesen Fällen nicht bereits der Folgenbeseitigungsanspruch selbst die Ermächtigungsgrundlage für ein Einschreiten gegenüber Dritten darstellt.¹⁴ Insbesondere, wenn man den Folgenbeseitigungsanspruch aus den Grundrechten ableitet, liegt es nahe, die erforderliche Ermächtigungsgrundlage im Folgenbeseitigungsanspruch selbst zu sehen. Andernfalls würde der grundrechtliche Schutz verkürzt, sodass es insoweit wiederum einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf.¹⁵

Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu dieser Problematik liegt – soweit ersichtlich – noch nicht vor.¹⁶ Die Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe lehnen einen Anspruch auf Einschreiten gegen Dritte allein auf Grundlage des Folgenbeseitigungsanspruchs ab. Maßnahmen gegen Dritte bedürften einer gesetzlichen Ermächtigung.¹⁷ Als Ermächtigungsgrundlage könne aber die gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel herangezogen werden.¹⁸

In der vorliegenden Anmerkung soll kein Meinungsstreit darüber geführt werden, welche dieser Rechtsansichten vorzugswürdiger ist. Darauf kommt es aber auch nicht an: Erachtet man bereits den Folgenbeseitigungsanspruch als Ermächtigungsgrundlage, so kann die Ordnungsbehörde das soziale Netzwerk unmittelbar zur Freischaltung des gelöschten Beitrags verpflichten. Lässt man die gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel als Ermächtigungsgrundlage ausreichen, so können die Ordnungsbehörden auf Grundlage dieser Norm gegenüber dem sozialen Netzwerk die Pflicht aussprechen, den Beitrag wieder freizuschalten. Hier liegt auch der Unterschied zu dem oben abgedruckten Fall: Beklagte war die Bundesrepublik. Sowohl die Gesetzgebungs- als auch Verwaltungskompetenz für das Gefahrenabwehrrecht liegt bei den Ländern. Für den Fall,

¹⁴ So etwa: *Eckhard Kreßel*, Öffentliches Haftungsrecht und sozialrechtlicher Herstellungsanspruch, Frankfurt a.M. 1990, 72 f.; Hans J. Wolff/Otto Bachof/Rolf Stober/*Winfried Kluth*, Verwaltungsrecht I, 12. Aufl., München 2013, § 52 Rn. 34 (a.A. *Stefan Korte*, ebd., § 52 Rn. 16 in der aktuellen 13. Auflage des Lehrbuchs); *Wolf-Rüdiger Schenke*, DVBl. 1990, 328, 330 f.; vgl. auch *Thomas Horn*, DÖV 1989, 976, 980 f.

¹⁵ *Bernd Grzeszick*, Rechte und Ansprüche, Tübingen 2002, 372.

¹⁶ Es gibt zwar mehrere Entscheidungen des BVerwG zur rechtlichen Unmöglichkeit einer Folgenbeseitigungslast, diese ist aber vom Folgenbeseitigungsanspruch zu trennen.

¹⁷ VGH Kassel, NVwZ 1995, 300, 302; OVG Münster, BRS 25 Nr. 194, 324; BRS 40 Nr. 191, 427; OVG Lüneburg, BRS 38 Nr. 181, 401; VGH Mannheim, VBIBW 1987, 423, 424.

¹⁸ OVG Münster, BRS 25 Nr. 194, 324; VGH Mannheim, VBIBW 1987, 423, 424.

dass die Löschung eines vermeintlich rechtswidrigen Beitrags in einem sozialen Netzwerk auf Grundlage des Gefahrenabwehrrechts erfolgt, ändern sich die rechtlichen Rahmenbedingungen, sodass ein Folgenbeseitigungsanspruch auf seine Wiederfreischaltung durchaus in Betracht kommt.

Der oben abgedruckte Gerichtsbescheid darf nicht dahingehend verallgemeinert werden, dass eine rechtswidrige Löschanordnung den allgemeinen öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruch per se ausschließt.

ROBERT GMEINER, Wiss. Mitarbeiter, Bielefeld

Verwaltungsgericht Halle (Saale)

Beschluss vom 29. September 2020

Az. 5 B 222/19 HAL

Konkurrentenklage / Berufung Professur / Hochschulrecht / Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Beschluss:

Der Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung bis zur Durchführung einer erneuten Auswahlentscheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts untersagt, die ausgeschriebene Stelle einer Professur W 3 mit der Denomination Regierungslehre und Policyforschung mit dem Beigeladenen oder anderweitig zu besetzen.

Aus den Gründen:

Der Antrag des Antragstellers, mit dem er sinngemäß beantragt, der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO zu untersagen, die W 3-Professur „Regierungslehre und Policyforschung“ an der Antragsgegnerin bis zur Durchführung einer erneuten Auswahlentscheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts durch einen anderen Bewerber zu besetzen, hat Erfolg.

Gemäß § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechtes des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte.

Dabei muss ein Antragsteller gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO glaubhaft machen, dass ihm dadurch, dass man ihn auf ein Hauptsacheverfahren verweist, Nachteile entstehen, die bei einem Obsiegen in der Hauptsache nicht mehr ausgeglichen werden können (Anordnungsgrund).

Ferner ist zu prüfen, ob der Antragsteller mit seinem Begehren im Hauptsacheverfahren voraussichtlich Erfolg haben würde (Anordnungsanspruch).

Der Antragsteller hat einen Anordnungsgrund hinreichend glaubhaft gemacht. Er kann - was auch die Antragsgegnerin und der Beigeladene einräumen - einen Sicherungsan-

spruch im Hinblick auf die umstrittene Stelle ins Feld führen. Dem Beigeladenen soll im Wege der Ernennung die ausgeschriebene Stelle übertragen werden. Der Antragsteller läuft ohne die begehrte einstweilige Anordnung Gefahr, dass durch die Ernennung sein Bewerbungsverfahrensanspruch verloren geht und ihm damit ein Rechtsverlust droht.

Art. 33 Abs. 2 GG gewährt jedem Deutschen ein Recht auf gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung. Ein Einstellungs- und Beförderungsbewerber kann dementsprechend beanspruchen, dass der Dienstherr über seine Bewerbung ermessens- und beurteilungsfehlerfrei entscheidet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. September 2002 - 2 BvR 857/02 - NVwZ 2003, 200 <201>; BVerwG, Urteile vom 2. März 2000 - BVerwG 2 C 7.99 - Buchholz 237.8 § 18 RhPLBG Nr. 1 S. 2 und vom 27. Februar 2003 - BVerwG 2 C 16.02 - ZBR 2003, 420).

Dieser Bewerbungsverfahrensanspruch lässt sich nur mittels einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO sichern. Allein auf diese Weise kann ein abgelehnter Bewerber verhindern, dass durch die Ernennung des ausgewählten Konkurrenten vollendete Tatsachen geschaffen werden und sich der Streit um die Beförderungsauswahl erledigt (st. Rspr; vgl. BVerwG, Urteil vom 21. August 2003 - BVerwG 2 C 14.02 - BVerwGE 118, 370 m.w.N.).

Der Antragsteller hat ferner einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Nach der im vorliegenden Verfahren – trotz des vertieften Prüfungsmaßstabes - allein möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage ist die Auswahlentscheidung gegen ihn und zugunsten des Beigeladenen rechtswidrig und verletzt ihn - den Antragsteller - in seinen Rechten. Die Auswahl des Beigeladenen ist nicht fehlerfrei erfolgt.

Aufgrund der prozessualen Lage - der Antragsteller hat gemäß § 123 Abs. 3 VwGO in Verbindung mit § 920 Abs. 2 ZPO im gerichtlichen Eilverfahren Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund glaubhaft zu machen - obliegt ihm - dem Antragsteller - die Darlegungslast für die von ihm behauptete Fehlerhaftigkeit der Auswahlentscheidung. Grundlage hierfür können allein die in den Akten niedergelegten Auswählerwägungen sein. Andere Erkenntnisse stehen dem unterlegenen Bewerber nicht zur Seite und können von ihm auch nicht beschafft werden. Aus Art. 33

Abs. 2 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 4 GG folgt deshalb auch die Verpflichtung, die wesentlichen Auswählerwägungen schriftlich nieder zu legen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 9. Juli 2007 – 2 BvR 206/07 – juris Rn 20 = NVwZ 2007, 1168). Nur durch eine schriftliche Fixierung der wesentlichen Auswählerwägungen – deren Kenntnis sich der unterlegene Bewerber ggf. durch Akteneinsicht verschaffen kann – wird der Mitbewerber in die Lage versetzt, sachgerecht darüber befinden zu können, ob er die Entscheidung des Dienstherrn hinnehmen soll oder ob Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen den Anspruch auf faire und chancengleiche Behandlung seiner Bewerbung bestehen und er daher gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen will. Darüber hinaus eröffnet erst die Dokumentation der maßgeblichen Erwägungen auch dem Gericht die Möglichkeit, die angegriffene Entscheidung eigenständig nachzuvollziehen. Schließlich stellt die schriftliche Dokumentation der Auswählerwägungen sicher, dass die Bewertungsgrundlagen der entscheidenden Stelle vollständig zur Kenntnis gelangt sind; sie erweist sich damit als verfahrensbegleitende Absicherung der Einhaltung der Maßstäbe des Art. 33 Abs. 2 GG (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. Dezember 2008 – BVerwG 1 WB 19.08 - NVwZ-RR 2009, 604; BVerfG, a. a. O., Rn 21 m.w.N.).

Diese Grundsätze gelten auch im Fall der - wie hier - beabsichtigten Besetzung einer Professorenstelle im Beamtenverhältnis (siehe: VGH München, Beschluss vom 29. September 2010 - 7 CE 10.1827 - juris, Beschluss vom 5. Januar 2012 - 7 CE 11.1432 -, juris; OVG Münster, Beschluss vom 9. Februar 2009 - 6 B 1744/08 - juris; OVG Berlin, Beschluss vom 16. März 2012 - OVG 5 S 12.11 - juris). Erweist sich die Entscheidung zur Berufung eines Bewerbers als Professor als ermessens- oder beurteilungsfehlerhaft, kann daher ein nicht berücksichtigter Bewerber, dessen Auswahl zumindest möglich erscheint, verlangen, dass über seine Bewerbung erneut entschieden und die Professorenstelle zunächst nicht besetzt wird. Allerdings gilt zu beachten, dass der Hochschule eine besondere, durch Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG grundsätzlich verfassungsrechtlich geschützte Beurteilungskompetenz hinsichtlich der Qualifikation der Bewerber für ein Hochschullehreramt zusteht (vgl.: BVerwG, Urteil vom 9. Mai 1985 - 2 C 16.83 - juris). Insofern ist den an der Bewerberauswahl beteiligten Hochschulgremien ein Entscheidungsspielraum eingeräumt, der gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist. Die Auswahlentscheidung kann daher gerichtlich nur daraufhin geprüft werden, ob sie verfahrensfehlerfrei

zustande gekommen ist und ob der Ermessens- oder Beurteilungsspielraum überschritten ist, etwa weil die Entscheidung erkennbar auf sachfremden Erwägungen oder auf der Verkennung von Tatsachen beruht (vgl. hierzu und zum Vorstehenden OEufach0000000014, Beschluss vom 1. Juli 2014 – 1 M 58/14 – juris Rn 7).

Für die Rechtmäßigkeit der Auswahlentscheidung kommt es dabei allein auf die Erwägungen an, die der Dienstherr bei seiner Auswahlentscheidung in Ausübung seines Verwendungsermessens und des ihm vorbehaltenen Beurteilungsspielraums hinsichtlich der Eignung der Kandidaten angestellt hat. Mit dieser Entscheidung wird zugleich die Sach- und Rechtslage fixiert, die maßgeblich für die gerichtliche Beurteilung ist. Zwar können Ermessenserwägungen sowie Einschätzungen, bei denen ein Beurteilungsspielraum besteht, in entsprechender Anwendung des § 114 Satz 2 VwGO im gerichtlichen Verfahren ergänzt werden. Hierzu gehört indes nicht die vollständige Nachholung oder die Auswechslung der die Entscheidung tragenden Gründe. Derartige Erwägungen sind vielmehr unzulässig und bei der gerichtlichen Kontrolle der Auswahlentscheidung nicht berücksichtigungsfähig. Gegenteiliges folgt auch nicht aus § 45 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 VwVfG (i.V.m. § 1 VwVfG LSA), da die Nachholung einer Begründung hiernach bereits dokumentierte materielle Auswählerwägungen voraussetzt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Oktober 2011 – BVerwG 2 VR 4.11 - IÖD 2011, 2; Beschluss vom 16. Dezember 2008 - 1 WB 19.08 -, a.a.O.; OEufach0000000014 [Anm. der Redaktion: hierbei scheint es sich um einen Formatierungsfehler zu handeln, der in Veröffentlichungen der Justiz in Sachsen-Anhalt regelmäßig auftritt; es handelt sich um das OVG Magdeburg], Beschlüsse vom 26. Oktober 2010 - 1 M 125/10 - juris m.w.N. und 12. Januar 2012 – 1 M 174/11 - juris).

In Anwendung dieser Grundsätze ist hier die Auswahlentscheidung fehlerhaft.

Zwar ist die Auswahl des Beigeladenen nicht unter dem Gesichtspunkt einer nur ausnahmsweise zulässigen Hausberufung zu beanstanden. Nach § 36 Abs. 3 Satz 4 des Hochschulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Dezember 2010 (GVBl. LSA S. 600, ber. GVBl. LSA 2011 S. 561), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Juni 2018 (GVBl. LSA S. 72) – HSG LSA – können bei der Berufung von Professoren und Professorinnen die wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sowie Juniorprofesso-

ren und Juniorprofessorinnen und Professoren und Professorinnen der eigenen Hochschule in begründeten Ausnahmefällen berücksichtigt werden, wenn sie nach ihrer Promotion die Hochschule gewechselt hatten oder mindestens zwei Jahre außerhalb der berufenden Hochschule wissenschaftlich tätig waren. Unter diese Vorschrift fällt der Beigeladene nicht. Er war weder zum Zeitpunkt der Bewerbung noch zum Zeitpunkt der Auswahlentscheidung wissenschaftlicher Mitarbeiter der Antragsgegnerin. Er hat – zwischen den Beteiligten unstreitig – die Antragsgegnerin etwa 2 Jahre vor seiner Bewerbung verlassen. Soweit der Antragsteller die Regelung erweiternd auch auf solche Bewerber anwenden möchte, die ihre akademische Laufbahn allein an der Antragsgegnerin verbracht haben oder zumindest die maßgeblichen Zugangsvoraussetzungen Promotion und Habilitation dort erworben haben, kann das keinen Erfolg haben. Zwar dient diese Vorschrift dem akademischen Austausch zwischen Hochschulen und dem Schutz von Bewerbungsverfahren.

Inwieweit dieser Zweck aber durch den Ausschluss von potentiellen Bewerbern erreicht werden soll, obliegt aber der Entscheidung des Gesetzgebers. Die in der Norm getroffene Abgrenzung ist für die Antragsgegnerin und das Gericht bindend. Der vom Antragsteller aufgezeigten Gefahr des Entstehens von „Schulen“ kann nur im Rahmen des Gesetzes entgegengewirkt werden; beim Auftreten von Missständen kann Abhilfe nur durch den Gesetzgeber geschaffen werden. Das Auswahlverfahren leidet aber an durchgreifenden Mängeln.

Am Verfahren hat maßgeblich Frau Prof. Dr. F. mitgewirkt. Diese hätte sich – wie der Antragsteller zu Recht geltend macht – der Mitwirkung enthalten müssen. Zwar gilt das Verwaltungsverfahrensgesetz Sachsen-Anhalt nicht für Berufungen von Professoren und Professorinnen (§ 120 Abs. 1 Satz 1 HSG LSA). Die in den §§ 20, 21 VwVfG niedergelegten Regeln über ausgeschlossene Personen und die Besorgnis der Befangenheit kodifizieren aber die allgemeinen Regeln. Auf diese kann deshalb zurückgegriffen werden. Nach § 21 Abs. 1 Satz 1 VwVfG genügt es, wenn ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen eine unparteiische Amtsausführung zu rechtfertigen. Es muss also keine tatsächliche Befangenheit vorliegen; der Amtswalter muss sich auch selbst nicht für befangen halten.

Es genügt, wenn die gegebenen Gründe einen objektiven Beobachter an der Unbefangenheit zweifeln lassen. Das

ist bei Frau Prof. Dr. F. der Fall. Es gibt in erheblichem Umfang Beziehungen zwischen ihr und dem Beigeladenen. So hat Frau Prof. Dr. F. ebenso wie der Beigeladene bei Frau Prof. Dr. E. habilitiert. Betrachtet man die allgemein bekannte und deshalb zu erwartende enge Beziehung zwischen einer akademischen Lehrerin und ihren Habilitanden, so liegt schon deshalb eine bedenkliche persönliche Nähe vor. Dabei ist es nicht entscheidend, ob es zugleich unmittelbare Beziehungen zwischen den Habilitanden gibt. Ein objektiver Dritter rechnet damit, dass der akademischen Lehrerin am Fortkommen ihrer Habilitanden gelegen ist, weil sie von deren Eignung für ein Professorenamt überzeugt ist und dass sich diese Beurteilung auch auf andere Habilitanden derselben akademischen Lehrerin überträgt. Hier kommt noch hinzu, dass Frau Prof. Dr. F. zumindest während der Tätigkeit des Beigeladenen als wissenschaftlicher Mitarbeiter und während seiner Habilitationszeit an demselben kleinen Universitätsinstitut tätig war. Das führt zwangsläufig zu zahlreichen Kontakten und Begegnungen. Beides zusammen erweckt bei einem objektiven Betrachter durchaus den Eindruck eines gewissen Zusammenwirkens und zeigt die Gefahr auf, dass der Beigeladene wegen dieser Umstände milder beurteilt wird, als andere Bewerber. Dieser Eindruck wird durch die vorgelegten Unterlagen sowohl der Berufungskommission, aber auch der Verfahrensführung noch verstärkt. Nach dieser Aktenlage hat sich Frau Prof. Dr. F. schon in der Berufungskommission für den Beigeladenen und gegen den Antragsteller positioniert, z. B. indem sie dem Antragsteller seine Position zu Minderheitenregierungen vorhielt.

Weitere Bedenken ergeben sich auch aus dem Vorgehen von Frau Prof. Dr. F. als Dekanin. Die von der Berufungskommission vorgeschlagene Berufsliste war nach dem üblichen Vorgehen durch den erweiterten Fakultätsrat abgelehnt worden. Diese Abstimmung war – wie der Rektor nach einer rechtlichen Analyse festgestellt hatte – rechtlich fehlerhaft und wurde wiederholt. Für einen objektiven Dritten erstaunlich ist allerdings, dass eine solche Nachfrage gerade im hier zu betrachtenden Bewerbungsverfahren erfolgt ist, während in anderen Verfahren das auf fehlerhafte Weise gefundene Beschlussergebnis akzeptiert wurde. Bei der dann neu angesetzten Sitzung des erweiterten Fakultätsrats hat nicht der Vorsitzende der Berufungskommission, sondern die Dekanin Frau Prof. Dr. F. den Besetzungsvorschlag verteidigt. Sie hat auch im Vorfeld – nach Aktenlage unüblich – die Mitglieder des erweiterten Fakultätsrats aufgefordert, sich über den

Besetzungsvorschlag unter Berücksichtigung der unten näher betrachteten Unterlagen ein Bild zu machen und sachlich zu entscheiden. Die allgemein von allen Mitgliedern der Berufungskommission durch Schweigen abgegebene Erklärung, sie seien nicht befangen, gewinnt demgegenüber keine Relevanz.

Bei diesem Befund muss die Kammer nicht mehr der Frage nachgehen, ob das weitere Mitglied der Berufungskommission, Herr G. ebenfalls befangen war, weil er als wissenschaftlicher Mitarbeiter von Frau Prof. Dr. F. von dieser wirtschaftlich abhängig ist.

Die Kammer muss auch nicht entscheiden, ob die Befangenheit auch die Mitwirkung von Frau Prof. Dr. F. bei der Ausschreibung der Stelle erfasst – wie das der Antragsteller vorträgt -. Das wäre der Fall, wenn ihr damals bekannt gewesen wäre, dass sich der Beigeladene bewerben wird oder sie das als sicher hätte annehmen können.

Die Auswahlentscheidung ist aber auch inhaltlich rechtlich zu beanstanden. Die Gründe für die Auswahlentscheidung können sich nach Lage der Dinge ausschließlich aus dem Protokoll der 4. Sitzung der Berufungskommission vom 13. Dezember 2018 nebst Laudatio, eventuell noch dem Protokoll der 3. Sitzung der Berufungskommission vom 9. und 10. Juli 2018 ergeben. Auf diesen Unterlagen baut sowohl die Beschlussfassung des erweiterten Fachbereichsrates als auch die des Senates auf. Diese beiden Beschlüsse der zuständigen Hochschulgremien enthalten selbst keine weitere Begründung; den insoweit zur Entscheidung befugten Gremien lagen aber die Protokolle der Sitzungen der Berufungskommission vor.

Das gewählte Vorgehen ist verfahrensfehlerhaft. Es verstößt gegen § 36 Abs. 5 Satz 1 HSG LSA. Nach dieser Vorschrift stellt die Berufungskommission einen Berufungsvorschlag auf, der drei Namen in begründeter Reihenfolge enthalten soll. An einer solchen begründeten Liste fehlt es. Ausweislich des Protokolls der 4. Sitzung vom 13. Dezember 2018 hat die Berufungskommission die Reihenfolge der Bewerber über eine geheime Abstimmung ermittelt. Dabei wurde über die Plätze 1 bis 4 getrennt abgestimmt und sodann noch einmal über die Gesamtliste. Eine Begründung für die Reihenfolge wurde durch die Berufungskommission ausweislich des Protokolls nicht beschlossen. Die ebenfalls erstellten „Laudationes der Berufungskommission“ wurden von dieser nicht erkenn-

bar beschlossen. Das in den Akten befindliche Exemplar weist weder aus, wer sie erstellt hat, noch wann. Da die Reihenfolge dem entspricht, was in der 4. Sitzung der Berufungskommission beschlossen worden war, ist diese wahrscheinlich erst nach der Sitzung erstellt worden. Es bestehen aber erhebliche Unterschiede zu der Darstellung des Standes der Diskussion im Protokoll der Sitzung.

Selbst wenn man die gesamten Unterlagen als Begründung des Berufungsvorschlages heranzieht, trägt die Begründung auch materiell nicht. Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG gewährt der Hochschule zwar eine Beurteilungskompetenz hinsichtlich der Qualifikation der Bewerber.

Das vermindert aber nicht die Darlegungslast und erspart der Hochschule nicht, sich umfassend mit den festgestellten Tatsachen auseinanderzusetzen und die darauf aufbauenden Bewertungen offen zu legen. Daran fehlt es. Richtig ist zwar, dass die vergleichenden Gutachten nur ein Ausgangspunkt für die Entscheidung der Berufungskommission sein können. Die vergleichenden Gutachten können den Eindruck, den die Bewerber bei dem Probevortrag, der anschließenden Diskussion und dem Fachgespräch mit der Berufungskommission gemacht haben, nicht berücksichtigen. Das sind Gesichtspunkte, die von der Berufungskommission selbst eingearbeitet werden müssen. Zudem muss die Berufungskommission die Auswahl letztlich anhand stringent angewandter Kriterien treffen. Es dürfen dabei keine Widersprüche auftreten; es dürfen aber auch keine nach Lage der Dinge zu berücksichtigenden Gesichtspunkte komplett ausgeblendet werden. So liegt der Fall aber hier. Die Berufungskommission geht mit der Frage der Einwerbung von Drittmitteln nicht einheitlich um. So wird in der 2. Sitzung der Berufungskommission am 11. Juni 2018 die Einladung des Bewerbers Prof. Dr. C. unter anderem mit dem Argument abgelehnt, die von ihm eingeworbenen Drittmittel seien überschaubar, Herr Dr. H. soll dagegen unter anderem wegen guter Drittmittelinwerbung eingeladen werden. In der 4. Sitzung der Berufungskommission wird dann die Einwerbung von Drittmitteln als weniger wichtig bezeichnet; eine weitere Befassung mit dieser Frage ist dem Protokoll aber nicht mehr zu entnehmen.

Der Antragsteller rügt auch zu Recht, dass das Ergebnis des Probevortrages, der Diskussion und des Fachgesprächs nicht hinreichend dokumentiert ist. Anders als die Antragsgegnerin und vor allem der Beigeladene meint, ist diese Leistung nicht nur ein Zwischenschritt, um festzu-

stellen, welche Bewerber noch begutachtet werden sollen. Dem steht jedenfalls entgegen, dass die externen Gutachter nur die schriftlich niedergelegten wissenschaftlichen Leistungen und ggf. weitere in den Bewerbungsunterlagen enthaltene Qualifikationsnachweise und Belege über berufliche Leistungen und Erfolge verarbeiten können.

Im Probevortrag, der anschließenden Diskussion und dem Fachgespräch werden didaktische, rhetorische und pädagogische Fähigkeiten abgefragt, die sich in anderer Weise zumindest vergleichbar nicht feststellen lassen. Solche Fähigkeiten müssen bei der Auswahlentscheidung berücksichtigt werden, weil zum ausgeschriebenen Amt auch die akademische Lehre gehört. Das ist ein gesetzlich vorgegebener Aufgabenbereich, der nicht ausgeblendet werden darf.

In dem Protokoll zur 3. Sitzung der Berufungskommission am 9. und 10. Juli 2018 sind nur Wertungen wiedergegeben. Es fehlt an einer Nachvollziehbarkeit. Es ist weder eine Differenzierung zwischen den drei Teilen dieser mündlichen Leistung zu erkennen, noch ob ein einheitlicher Eindruck aller Mitglieder der Berufungskommission wiedergegeben wird oder lediglich eine – wie auch immer bestimmte – Mehrheitsmeinung. Auch die im Falle des Antragstellers geäußerte Kritik, er habe mit seinem Standpunkt zu einer Minderheitsregierung nicht alle überzeugen können, offenbart nicht, ob hier lediglich eine Gegenposition eingenommen wird oder das auf Argumentationsschwächen zurückzuführen ist. Ähnliches ist bei den anderen zum Vortrag eingeladenen Bewerbern nicht zu finden. Es bleibt aber offen, worauf das zurückzuführen ist. Nimmt man allerdings die im Protokoll enthaltenen Ausführungen als wertend gefundenes Ergebnis, so erscheint die Leistung des Antragstellers deutlich besser zu sein, als die des Beigeladenen.

Die protokollierten Wertungen in der 3. Sitzung der Berufungskommission werden dann in der 4. Sitzung aber nicht wieder aufgegriffen, obwohl es Aufgabe der Berufungskommission ist, die unterschiedlichen Qualitäten der Bewerber in Beziehung zu setzen und hieraus wertend zu ermitteln, wer für das Amt am besten qualifiziert ist.

Selbst wenn man – entgegen den obigen Ausführungen – die nicht beschlossenen „Laudationes der Berufungskommission“ berücksichtigt, lässt sich hieraus keine rechtmäßige Auswahlentscheidung ableiten. Sie enthalten selbst

mehrere Fehler. So wird zugunsten des Beigeladenen auf mehrere mit gut evaluierte Lehrveranstaltungen verwiesen. Das sind Kenntnisse, die sich den als vollständig vorgelegten Verwaltungsvorgängen nicht entnehmen lassen. Jedenfalls finden sich solche Unterlagen nicht in der Bewerbung des Beigeladenen.

Sie waren auch nicht protokollierter Gegenstand einer Sitzung der Berufungskommission. Solche – nicht angeforderten – Unterlagen dürften ohnehin aus Gründen des Gleichheitssatzes nur verwendet werden, wenn den Konkurrenten Gelegenheit gegeben würde ähnliche Leistungen ebenfalls nachzuweisen. Danach wird zugunsten des Beigeladenen ein positiver Eindruck im Probevortrag angenommen. Das widerspricht aber den im Rahmen der 3. Sitzung der Berufungskommission protokollierten Eindrücken. Weiter wird zugunsten des Beigeladenen positiv hervorgehoben, er habe sich als Fachstudienberater bei der Antragsgegnerin hervorgetan. Das ist der Hinweis auf einen Aufgabenbereich (beamtenrechtlich Dienstposten). Es entspricht aber gesicherter höchstrichterlicher Rechtsprechung, dass das Innehaben eines bestimmten Dienstpostens kein Leistungskriterium ist.

Das gilt auch im Universitätsbereich.

Die Auswahl des Antragstellers in einer neuen Auswahlentscheidung ist auch möglich. Der Antragsteller wurde von der Antragsgegnerin als listenfähig angesehen und auf Platz 2 der Liste gesetzt. Im hier betriebenen einstweiligen Rechtsschutzverfahren haben sich keine Gründe ergeben, die gegen diese Annahme sprechen. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 3 VwGO. Der Beigeladene war an den Kosten zu beteiligen, weil er einen Antrag gestellt hat. Es entspricht nicht der Billigkeit im Sinne des § 162 Abs. 3 VwGO die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen einem der übrigen Beteiligten aufzuerlegen, da er gegenüber dem Antragsteller unterlegen ist und die Antragsgegnerin in seinem Lager steht.

[Anmerkung zu VG Halle, Beschl. v. 29.09.2020 – 5 B 222/19 HAL](#)

Die Entscheidung des VG Halle ist ein Ausdruck der aktuell auch in der Literatur beschriebenen Problematik der korrekten Durchführung von Berufungsverfahren. Schon zu Beginn des Jahres haben *Sebastian R. Bunse* und *Lukas C. Gundling* in dieser Zeitschrift auf Problematiken eines

korrekten Verfahren aufmerksam gemacht.¹ In der Zeitschrift „Ordnung der Wissenschaft“ wies *Max-Emanuel Geis* ebenso im Frühjahr 2020 auf Probleme bei Berufungskommissionen hin² und im kommenden Heft der *OdW* wird ein Beitrag zu Befangenheiten in Berufungsverfahren erscheinen.³ Doch schon zuvor ist regelmäßig die korrekte Durchführung von Berufungsverfahren Inhalt juristischen Schrifttums.⁴ Die Bedeutung des Berufungsverfahrens stellte das Bundesverfassungsgericht im Hochschul-Urteil von 1973 schön heraus: „Besondere Anforderungen sind jedenfalls an das Berufungsverfahren der Hochschullehrer wegen der hervorragenden Bedeutung dieses Vorgangs für die Struktur der heutigen deutschen Universität zu stellen. Dieses Auswahlverfahren bestimmt die eigentlichen Träger der freien Forschung und Lehre innerhalb der Universität und ist deshalb mit der Garantie der Wissenschaftsfreiheit besonders eng verknüpft. Sachfremde Einflüsse bei der Auswahl dieser für den Wissenschaftsbetrieb in der Universität in erster Linie verantwortlichen Grundrechtsträger können unmittelbare Gefahren für eine freie Ausübung von wissenschaftlicher Lehre und Forschung mit sich bringen.“⁵ Die folgende Anmerkung zeigt vier Grundsätze für ein erfolgreiches Berufungsverfahren auf, die der Beschluss aus Halle nochmals hervorgehoben hat.

I. Ordnungsgemäße Zusammensetzung der Berufungskommission – auch eine Frage der Befangenheit

Das Berufungsverfahren muss dem BVerfG entsprechend garantieren, dass ohne sachfremde Erwägungen, eine Bestenauslese vorgenommen wird. Deshalb muss bei „Entscheidungen, die unmittelbar [...] die Berufung der Hochschullehrer betreffen, [...] der Gruppe der Hochschullehrer ein weitergehender, ausschlaggebender Einfluß

vorbehalten bleiben.“⁶ Dieser Einfluss muss über die gesamte Zeit der Kommissionsarbeit gewährleistet bleiben, wobei dies bei der Länge der Kommissionssitzungen in Verbindung anderer Verpflichtungen der Hochschullehrer häufig ein Problem darstellt.

Ein erheblicher Quell von sachfremden Erwägungen können indes persönliche Befangenheiten von Kommissionsmitgliedern sein, wie die Entscheidung aus Halle erneut unterstreicht. Um diese festzustellen gibt es zwar Leitfäden der DFG⁷ oder Ordnungen der Hochschulen,⁸ dennoch bleibt häufig die Fragen, ob in einem konkreten Fall eine Befangenheit vorliegt und wie mit dieser umzugehen ist – wann ist eine Besetzung einer Kommission noch rechtmäßig?⁹ Dabei ist den Richtern aus Halle ist beizupflichten, wenn sie strenge Maßstäbe der Befangenheit vertreten und ausführen, dass „keine tatsächliche Befangenheit vorliegen [muss]; der Amtswalter muss sich auch selbst nicht für befangen halten. Es genügt, wenn die gegebenen Gründe *einen objektiven Beobachter an der Unbefangenheit zweifeln lassen*.“¹⁰ Nicht selten wird in Kommissionen diskutiert, ob nun in einem konkreten Fall schon eine Befangenheit nach einer der Regelwerke vorliegt; verkannt wird dabei, dass eine dem objektiven Beobachter augenscheinliche Befangenheit ausreicht, um den ordnungsgemäßen Gang des Verfahrens zu gefährden. Schon bei einer persönlichen Nähe, die sich nicht in gemeinsamen Arbeiten oder Betreuungsverhältnissen niederschlägt, ist mithin große Vorsicht geboten. Das Gericht weist auch richtig daraufhin, dass bereits bei der Mitwirkung an einer Ausschreibung Zurückhaltung geboten ist, soweit absehbar ist, dass sich eine Person auf diese Stelle bewerben wird, mit der man in einem Befangenheitsverhältnis steht. Das Berufungsverfahren beginnt nicht erst mit der Arbeitsaufnahme der Kommission, sondern be-

¹ *Sebastian R. Bunse/Lukas C. Gundling*: Zum Öffentlichkeitsrecht bei Sitzungen von Repräsentationsorganen der Hochschulen. Insbesondere mit Blick auf Wahlen von Berufungskommissionen in Fakultätsräten, *ZLVR* 2020, S. 1–16.

² *Max-Emanuel Geis*: Probleme bei Zusammensetzung und Verfahren von Berufungsausschüssen und Tenure-Track-Gremien, *OdW* 2020, S. 23–31.

³ *Martin Bugj/Lisa Hagen*: Unparteilichkeit versus Fachkompetenz: Zum Umgang mit befangenen Mitgliedern in Berufungsausschüssen, *OdW* 2021 (i.E.).

⁴ *Gregor C. Biletzki*: Rechtsfragen des Professorenberufungsverfahrens in Bayern, *BayVBl* 2014, 581 ff. und allgemein *Hubert Detmer*, in *Hartmer/Detmer*: *Handbuch Hochschulrecht*, 3. Aufl. 2017, Kap. 4, Rn. 70 ff.

⁵ BVerfGE 35, 79 (133).

⁶ BVerfGE 35, 79 (Ls. 8 c.)

⁷ Siehe DFG-Vordruck 10.201 – 4/10 „Hinweise zu Fragen der Befangenheit“ (https://www.dfg.de/formulare/10_201/10_201_de.pdf [abgerufen am 10.10.2020])

⁸ Bspw. Handreichung von Senat und Präsidium zu Fragen der Befangenheit in Berufungsverfahren der Leibniz-Universität Hannover vom 31.01.2018 (https://www.uni-hannover.de/fileadmin/luh/content/dezernat2/handreichung_ungang_mit_befangenheit.pdf [abgerufen am 10.10.2020]).

⁹ Dazu auch *Klaus Herrmann/Robert Tietze*: Ausschließung und Befangenheit von akademischen Mitarbeitern als Mitglieder einer Berufungskommission, *LKV* 2015, 337 ff.

¹⁰ Urteilsabdruck *ZLVR* 2020, S. 144; Hervorhebung durch den Autor.

reits mit der Ausschreibung.¹¹ Und auch die Einsetzung der Kommission muss rechtmäßig gestaltet sein, wie Bunse und Gundling Anfang des Jahres im genannten Beitrag illustrierten.¹²

II. Stringente Anwendung von Kriterien

Eine weitere Rüge des Gerichts gilt es hervorzuheben. Es stellt fest, dass „die Berufungskommission die Auswahl letztlich anhand *stringent angewandter Kriterien* treffen [muss]. Es dürfen dabei *keine Widersprüche* auftreten; es dürfen aber auch keine nach Lage der Dinge zu berücksichtigenden Gesichtspunkte komplett ausgeblendet werden.“¹³ Auch hiermit tun sich Berufungskommissionen fortwährend schwer. So müssen bereits zu Beginn der Sichtung der Unterlagen Kriterien festgelegt werden, die dann auf alle Bewerber gleich angewandt werden müssen. Und dies gilt auch dann, wenn sich ein grundsätzlich für die Kommission interessanter Kandidat, möglicherweise gar von internationaler Reputation, bei der Sichtung der Unterlagen herausstellt, der diesen Kriterien nicht genügt. In einem solchen Fall darf es auch nicht zu einer nachträglichen Anpassung der Kriterien kommen. Oft fällt stringente Anwendung auch deshalb schwer, da man eine schier unübersichtliche Menge von Bewerbungen würdigen muss¹⁴ und sich die Sitzungen der Berufungskommissionen sehr lange, bis zur kognitiven Belastungsgrenze hinziehen, oftmals auch darüber hinaus. Trotzdem darf die Sorgfalt bei der stringenten Anwendung der Kriterien auf die Bewerber nicht leiden. Und dies muss einem objektiven Betrachter bei einer nachträglichen Prüfung nachvollziehbar sein.

III. Konsistente Entscheidungsgrundlage

Die konsistente Anwendung der Bewertungskriterien bedarf einer einheitlichen Bewertungsgrundlage. Häufig werden von den Bewerbern mehr Unterlagen eingesandt, als von den Kommissionen oder Fakultäten ursprünglich angefordert wurden. Das Verwaltungsgericht stellt treffend fest, dass die „nicht angeforderten – Unterlagen [...] aus Gründen des Gleichheitssatzes nur verwendet werden

¹¹ Hubert Detmer, in Hartmer/Detmer: Handbuch Hochschulrecht, 3. Aufl. 2017, Kap. 4, Rn. 85 f.

¹² Sebastian R. Bunse/Lukas C. Gundling, ZLVR 2020, 8 ff.

¹³ Urteilsabdruck ZLVR 2020, S. 145; Hervorhebung durch den Autor.

¹⁴ Das wird durch offen gestaltete Ausschreibungen begünstigt, vgl. Hubert Detmer, in Hartmer/Detmer: Handbuch Hochschulrecht, 3. Aufl. 2017, Kap. 4, Rn. 86.

[dürften], wenn den Konkurrenten Gelegenheit gegeben würde ähnliche Leistungen ebenfalls nachzuweisen“¹⁵ Entsprechend dürfen durch solche Unterlagen nachgewiesene besondere Qualifikationen nur dann zum Tragen kommen, wenn auch bei den Konkurrenten solche Fähigkeiten abgefragt wurden. Gerade besondere, nicht erwartete und damit auch nicht geforderte Unterlagen blenden Berufungskommissionen, mithin kommt es zu Ungleichbehandlungen. In diesen Fällen, wie auch in den vorgenannten, ist es am Kommissionsvorsitzenden oder einem Vertreter der Hochschulleitung auf die Ungleichbehandlung hinzuweisen.

IV. Nachvollziehbarkeit und Darlegungspflicht

Die Nachvollziehbarkeit ist eine weitere Voraussetzung eines erfolgreichen Berufungsverfahrens. Das Gericht führt dahingehend aus: „Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG gewährt der Hochschule zwar eine Beurteilungskompetenz hinsichtlich der Qualifikation der Bewerber. Das vermindert aber nicht die *Darlegungslast* und erspart der Hochschule nicht, sich umfassend mit den festgestellten Tatsachen auseinanderzusetzen und die darauf aufbauenden Bewertungen offen zu legen.“¹⁶ Einschätzungen, Erwägungen, Stimmungsbilder und Entscheidungen zu Bewerbern müssen aus den Protokollen zu jedem Bewerber gleich und zweifelsfrei hervorgehen. Das gesamte Verfahren muss anhand der Protokolle lückenlos nachzuvollziehen sein, so muss auch ersichtlich sein, dass keine untauglichen Erwägungsgründe¹⁷ zum Tragen kamen.

V. Sorgfältig statt doppelt

Das Berufungskommissionen regelmäßig Fehler begehen liegt häufig daran, dass es an juristischem Sachverstand fehlt – das Hochschulberufungsrecht ist eine komplexe Materie. Dazu kommt, dass die Fakultäten selbst die Kommissionen besetzen, es sind letztlich Selbstverwaltungsgremien, und damit sind die an der Fakultät beheimateten Professionen vertreten, bspw. Mediziner, Ingenieure etc. Zugleich mag es häufig an einschlägiger Erfahrung mangeln, sodass die Abläufe eine sichernde Routine vermissen lassen. Dennoch sollten Hochschulleitungen sicherstellen, dass Berufungskommissionen von im Hoch-

¹⁵ Urteilsabdruck ZLVR 2020, S. 146.

¹⁶ Urteilsabdruck ZLVR 2020, S. 145; Hervorhebung durch den Autor.

¹⁷ Dazu z.B. Hubert Detmer, in Hartmer/Detmer: Handbuch Hochschulrecht, 3. Aufl. 2017, Kap. 4, Rn. 79.

schulrecht geschulten Personen juristisch begleitet werden. Dies entbindet allerdings kein Kommissionsmitglied von der Verantwortung auf die – unabsichtlichen wie absichtlichen – Verletzungen der genannten Grundsätze hinzuweisen. Dies mag mitunter unbequem wirken, indes sollte es allen Kommissions- wie auch Fakultätsmitgliedern daran gelegen sein, dass die Arbeit sorgfältig erledigt wird und nicht wiederholt werden muss. Eine Wiederholung des Verfahrens zieht eine Wiederbesetzung einer Professur erst recht in die Länge.

LEONHARD GANSER, Justiziar i.R., München

WEITERE REDAKTIONELL AUSGEWÄHLTE RECHTSPRECHUNG IN LEITSÄTZEN UND AUSZÜGEN

Verfassungsgericht des Landes Brandenburg

Urteil vom 23. Oktober 2020

VerfGBbg 9/19

Parität / Freiheit der Parteien / Demokratieprinzip

Amtliche Leitsätze

1. Die Vorgabe einer paritätischen Besetzung von Landeslisten für Wahlen zum Landtag Brandenburg verletzt die Parteienfreiheit, Wahlvorschlagsfreiheit und Chancengleichheit der politischen Parteien im Land Brandenburg.

2. Die Verfassungsordnung des Landes Brandenburg bekennt sich zwar ausdrücklich zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern und verbindet dies mit einer Verpflichtung des Landes, für deren Gleichstellung auch im öffentlichen Leben zu sorgen. Änderungen im Wahlrecht, die Auswirkungen auf das Demokratieprinzip haben, bedürfen jedoch einer Entscheidung des Verfassungsgesetz-

gebers und sind dem Zugriff des einfachen Gesetzgebers entzogen. (Rn. 86)

3. Das Paritätsgesetz kann nicht auf Art. 22 Abs. 5 LV gestützt werden (Rn. 118 ff). Die Vorgaben des Paritätsgesetzes sind von vergleichbarer Wirkung wie das in Art. 22 Abs. 5 Satz 3 LV genannte Beispiel. Ohne konkrete Benennung in der Verfassung entbehren sie einer hinreichenden Grundlage. (Rn. 119)

4. Der Eingriff ist nicht durch den Gleichstellungsauftrag des Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV gerechtfertigt (Rn. 151 ff). Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV ermächtigt nicht zur einfachgesetzlichen Änderung verfassungskonstituierender demokratischer Strukturprinzipien. Das Paritätsgesetz überschreitet den durch das Demokratieprinzip der Landesverfassung gesetzten Rahmen. (Rn. 165)

Orientierungssätze

1. Politische Parteien sind im Organstreitverfahren beteiligtenfähig. (Rn. 64 ff)

2. Die Parteienfreiheit und die freie Teilnahme an der politischen Willensbildung berechtigen die politischen Parteien dazu, die Einhaltung der Wahlgrundsätze in ihrem Aufstellungsverfahren vor staatlichen Eingriffen zu verteidigen. Dabei gilt kein gelockerter Prüfungsmaßstab. (Rn. 93)

3. § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BbgLWahlG wahrt nach Auslegung die rechtsstaatlichen Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit eines Gesetzes. (Rn. 97 ff)

4. Die Vorgabe einer paritätischen Listenbesetzung im Reißverschlussverfahren von Landeslisten für Wahlen zum Landtag Brandenburg verletzt die Parteienfreiheit, Wahlvorschlagsfreiheit und Chancengleichheit der politischen Parteien im Land Brandenburg.

a. Die Vorgabe beschränkt die Freiheit der Wahl sowie die Parteienfreiheit, indem sie den Entscheidungsspielraum bei der Kandidatenaufstellung reduziert. (Rn. 109 ff)

b. Die Beeinträchtigungen können nicht auf Art. 22 Abs. 5 LV gestützt werden. (Rn. 118 ff)

c. Als in der Verfassung nicht benannte Beschränkungen von vergleichbarer Wirkung wie das in Art. 22 Abs. 5 Satz

3 LV genannte Beispiel entbehren die Vorgaben des Paritätsgesetzes einer hinreichenden verfassungsrechtlichen Grundlage. (Leitsatz 3.; Rn. 119)

d. Aus dem der Landesverfassung zugrundeliegenden Demokratieprinzip folgt kein Auftrag zur Spiegelung des Bevölkerungsanteils von Männern und Frauen im Parlament. (Rn. 130)

e. Legitimationssubjekt von Art. 2 Abs. 2 LV ist die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger als (Landes-)Staatsvolk. Jede Ausübung von Staatsgewalt bedarf (nur) einer Legitimation, die sich auf das Volk in seiner Gesamtheit zurückführen lässt, nicht aber (auch) auf den jeweils betroffenen oder interessierten Einzelnen oder auf bestimmte Bevölkerungsgruppen (Gesamtrepräsentation). (Rn. 131 ff)

f. Die Vorgabe einer Quote von Männern und Frauen bei der Besetzung von Wahllisten für ein Parlament verkehrt das demokratische Prinzip der Willensbildung von unten nach oben in sein Gegenteil. (Rn. 137)

g. Die Bindung der inneren Ordnung politischer Parteien an demokratische Grundsätze erfordert keine geschlechterparitätische Listenbesetzung. (Rn. 142 ff)

h. Der für die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl geltende strenge Rechtfertigungsmaßstab gilt auch für die Wahlfreiheit sowie die Parteienfreiheit, wenn diese untrennbar mit dem freien Wahlvorschlagsrecht verbunden ist. (Rn. 149 f)

i. Die Eingriffe in die Parteienfreiheit, die Wahlvorschlagsfreiheit und die Chancengleichheit der Parteien sind nicht durch den Gleichstellungsförderauftrag des Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV gerechtfertigt (Rn. 151 ff). Die Verfassungsordnung des Landes Brandenburg bekennt sich zwar ausdrücklich zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern und verbindet dies mit einer Verpflichtung des Landes, für deren Gleichstellung auch im öffentlichen Leben zu sorgen. Änderungen im Wahlrecht, die Auswirkungen auf das Demokratieprinzip in seiner bisher verfassten Form haben, bedürfen jedoch einer Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers und sind dem Zugriff des einfachen Gesetzgebers entzogen. (Leitsatz 2.; Rn. 86)

i. Das „öffentliche Leben“ in Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV erfasst auch den Landtag Brandenburg. (Rn. 153)

ii. Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV ist als deutlichere, aber entsprechende Formulierung des Gleichberechtigungsfördergebots in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG zu verstehen. (Rn. 154)

iii. Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV ist eine Staatszielbestimmung (Rn. 155 ff). Staatszielbestimmungen können grundsätzlich Eingriffe in subjektive Rechte rechtfertigen (Rn. 159). Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung sind auch in Bezug auf den Landtag wegen Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV grundsätzlich ein legitimes Ziel (Rn. 164).

iv. Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV ermächtigt nicht zur einfachgesetzlichen Änderung verfassungskonstituierender demokratischer Strukturprinzipien. Das Paritätsgesetz überschreitet den durch das Demokratieprinzip der Landesverfassung gesetzten Rahmen. (Leitsatz 4.; Rn. 165)

v. Eine Modifikation der Grundsätze der Verfassung aus Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 LV sowie auf Art. 22 Abs. 1, Abs. 3, Art. 55 Abs. 1 Satz 1, Art. 56 Abs. 1 LV durch das Wahlrecht erfordert eine hinreichend bestimmte Grundlage auf der Ebene der Verfassung selbst (Rn. 168 f). Diese Anforderungen erfüllt Art. 12 Abs. 3 Satz 2 LV nicht (Rn. 170 ff).

Niedersächsischer Staatsgerichtshof

Urteil vom 9. September 2020

StGH 6/19

Politische Neutralität / Artikel 21 GG / Äußerungsbefugnis von öffentlichen Amtsträgern / Äußerungen auf Twitter / Einschränkung der Neutralitätspflicht zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung

Erfolgloser Antrag des NPD-Landesverbands gegen Äußerungen des Niedersächsischen Ministerpräsidenten Weil am 23. November 2019

Aus den Gründen:

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die Frage, ob der Antragsgegner durch verschiedene Tweets auf dem Microbloggingdienst „Twitter“ anlässlich einer Versammlung der Antragstellerin deren Recht auf chancengleiche Teilhabe am politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes verletzt hat.

Die streitgegenständlichen Tweets stehen in Zusammenhang mit einer vom Unterbezirk Braunschweig der Antragstellerin angemeldeten und am 23. November 2019 durchgeführten Aufzugsversammlung in Hannover. Der Aufzug, dessen Route am Funkhaus des Norddeutschen Rundfunks vorbeiführen sollte, stand unter dem Motto „Schluss mit steuerfinanzierter Hetze - C in die Schranken weisen!“. Hintergrund dieses Versammlungsmottos war ein Fernsehinterview, das der freie Mitarbeiter des Norddeutschen Rundfunks in Hamburg C zusammen mit anderen Journalisten für das ARD-Politikmagazin „Panorama“ im November 2018 mit dem zwischenzeitlich verstorbenen, zum Zeitpunkt des Interviews 96-jährigen ehemaligen SS-Unterscharführer D in dessen Wohnung geführt hatte. [...]

Die Entwicklungen um die für den 23. November 2019 angemeldete Versammlung der A in Hannover wurden von Seiten des Antragsgegners im Zeitraum vom 20. bis zum 23. November 2019 mehrfach mit Twitter-Kommentierungen begleitet. Der Antragsgegner verwendete dabei seinen mit einem Header-Bild eingerichteten Twitter-Account als Ministerpräsident („@MpStephanWeil“), der – ausweislich der Account-Beschreibung – „Einblicke in den Alltag des Niedersächsischen Ministerpräsidenten“ geben soll. Daneben verfügt der Antragsgegner über einen weiteren Account (mit anderem Header-Bild) als Privatperson und als Parteipolitiker („@stephanweil“), dieser mit der Account-Beschreibung „Privates und Parteipolitisches von Stephan Weil“. Streitgegenständlich sind insgesamt fünf Tweets aus zwei verschiedenen Threads mit dem Nutzer-Namen @MpStephanWeil. Am 20. November 2019 postete der Antragsgegner zunächst folgenden Tweet: 13:23 Uhr (1/5) Viel perfider geht es nicht mehr. Die rechtsextreme NPD will am kommenden Wochenende in #Hannover unter dem Deckmantel der Versammlungsfreiheit gegen die ebenfalls verfassungsrechtlich garantierte #Pressefreiheit demonstrieren... #Demokratie #gegenrechts Es folgt ein hochgeladenes Foto einer Text-Bild-Karte. Diese Karte enthält auf der linken Seite folgenden Text: „Rechtsextreme Hetze gegen Journalistinnen und Journalisten, gegen den öffentlichrechtlichen Rundfunk und gegen die Pressefreiheit sind ein Angriff auf unsere Demokratie. Wichtig ist, dass sich viele Bürgerinnen und Bürger der rechten Hetze entgegenstellen.“ Darunter befindet sich eine handschriftliche Namensunterschrift (als Scan) sowie darunter gedruckt der Name „Stephan Weil“, darunter wiederum gedruckt der Zusatz „Niedersächsischer Ministerpräsident“. Rechts neben diesem Text zeigt die eingestellte

Text-Bild-Karte ein Foto, das den Antragsgegner in Oberkörpergröße mit verschränkten Armen abbildet. Unter dem Foto ist das niedersächsische Landeswappen (weißes Roß im roten Felde) mit dem Niedersachsen-Claim „Niedersachsen.Klar“ zu sehen. Danach ist der Thread vom 20. November 2019 wie folgt fortgesetzt: 13:24 Uhr (2/5) „Dass dabei auch noch einzelne #Journalisten an den öffentlichen Pranger gestellt werden sollen, ist unerträglich und erinnert an Denunziation aus dem dunkelsten Kapitel unserer Geschichte.“ #Solidarität #Zusammenhalt (Dieser Tweet ist nicht streitgegenständlich) 13:25 Uhr (3/5) „Um es laut und deutlich zu sagen: Rechtsextreme #Hetze gegen #Journalistinnen und #Journalisten, gegen den öffentlichen Rundfunk und gegen die #Pressefreiheit sind ein Angriff auf unsere #Demokratie.“ (Dieser Tweet ist nicht streitgegenständlich) 13:28 Uhr (4/5) „Die #Sicherheitsbehörden werden jegliche Aufrufe zur Gewalt unterbinden, auch ein mögliches Verbot der Versammlung wird fortlaufend geprüft.“ #wehrhaftedemokratie (Dieser Tweet ist nicht streitgegenständlich). 13:29 Uhr (5/5) Wichtig ist, dass sich viele #Bürgerinnen und #Bürger der rechten Hetze entgegenstellen und nicht zulassen, dass kritische #Journalistinnen und #Journalisten eingeschüchtert und mundtot gemacht werden sollen.“

Am 23. November 2019 postete der Antragsgegner folgenden weiteren Thread: 8:29 Uhr „(1/4) Es ist für mich, wie wohl für viele andere, nicht leicht zu verdauen, dass das Oberverwaltungsgericht in Lüneburg die NPD Demo in #Hannover erlaubt hat ... #demokratie #pressefreiheit #buntstattbraun [...] 8:32 Uhr (3/4) Ich hoffe, dass diejenigen, die für kritischen #Journalismus, für den öffentlichrechtlichen Rundfunk und für die #Pressefreiheit heute unter dem Motto „bunt statt braun“ friedlich auf die Straße gehen, deutlich zeigen werden: Wir sind mehr! ... #2311 #wirsindmehr [...]

Der Antrag der Antragstellerin ist unbegründet.

Der Antragsgegner hat durch das Posten der Tweets 1/5 und 5/5 im Thread vom 20. November 2019 sowie der Tweets 1/4, 3/4 und 4/4 im Thread vom 23. November 2019 auf dem TwitterAccount @MpStephanWeil die Antragstellerin nicht in ihrem Recht auf chancengleiche Teilhabe am politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes verletzt.

Der von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte verfassungsrechtliche Status von Parteien gewährleistet das Recht, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilzunehmen (a.). Damit unvereinbar ist jede parteiergreifende

Einwirkung von Staatsorganen zu Gunsten oder zu Lasten einzelner am politischen Wettbewerb teilnehmender Parteien (b.). Auch soweit die Niedersächsische Landesregierung von ihrer Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit Gebrauch macht, hat sie das Gebot der Neutralität staatlicher Organe zu beachten (c.). Dasselbe gilt für Regierungsmitglieder, soweit diese in Wahrnehmung ihres Amtes handeln; allerdings sind die Inhaber von Regierungsämtern nicht gehindert, außerhalb ihrer amtlichen Funktionen am politischen Meinungskampf teilzunehmen (d.). Ob die Äußerung eines Mitglieds der Landesregierung in Wahrnehmung seines Amtes stattgefunden hat, ist nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles zu bestimmen (e.). Dasselbe gilt für die Frage, ob die amtliche Maßnahme oder Äußerung eines Regierungsmitglieds noch von der Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit gedeckt wird oder bereits als parteiergreifend und damit als Verstoß gegen das Neutralitätsgebot anzusehen ist [...]

Amtsautorität wird daher auch bei Aktivitäten von Regierungsmitgliedern in sozialen Netzwerken oder beim Einsatz von Mikrobloggingdiensten wie etwa Twitter, in Anspruch genommen, wenn diese Aktivitäten unter Nutzeradressen stattfinden, die auf das Amt hinweisen (vgl. Friehe, in Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, 2018, S. 81, 85 ff.; ders., NJW 2020, 2103, 2104). Erst recht gilt das, wenn für diese Social-Media-Angebote personelle Ressourcen der Staatskanzlei oder der Ministerien herangezogen werden. [...]

Bei Anwendung dieser Auslegungsgrundsätze erweist sich der Antrag als nicht begründet. Die angegriffenen Tweets des Antragsgegners vom 20. und 23. November 2019 greifen zwar in den Gewährleistungsbereich des Rechts der Antragstellerin auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ein (a.). Sie sind aber als Maßnahme der Verteidigung der besonders geschützten, für das Funktionieren der freiheitlichen Demokratie schlechthin konstitutiven freien Grundrechtsausübung von Journalistinnen und Journalisten und damit auch dem Schutz der Institution „Freie Presse“ verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (b.) [...]

Der Antragsgegner hat durch seine in Wahrnehmung seines Regierungsamtes geposteten Tweets 1/5 und 5/5 im Thread vom 20. November 2019 sowie 3/4 und 4/4 im Thread vom 23. November 2019 in das Recht der Antragstellerin, sich durch ihre Aufzugsversammlung vom 23. November 2019 gleichberechtigt am Prozess der politischen Willensbildung des Volkes zu beteiligen, eingegriffen. [...]

Für ein Handeln in amtlicher Funktion spricht des Weiteren der am 20. November 2019 um 13:23 Uhr gepostete Tweet 1/5, zu dem der Antragsgegner das Foto einer Text-Bild-Karte hochgeladen hat. Diese Karte enthält auf der linken Seite Text und darunter eine handschriftliche Namensunterschrift (als Scan) sowie darunter gedruckt den Namen „Stephan Weil“, darunter wiederum gedruckt den Zusatz „Niedersächsischer Ministerpräsident“. Rechts neben diesem Text zeigt die eingestellte Text-Bild-Karte ein Foto, das den Antragsgegner abbildet. Unter dem Foto ist das niedersächsische Landeswappen (weißes Roß im roten Felde) mit dem Niedersachsen-Claim „Niedersachsen.Klar“ zu sehen. [...]

Vor dem Hintergrund, dass von der Antragstellerin ein „einfacher“ freier Journalist an den Pranger gestellt und eingeschüchtert werden sollte und dieses Beispiel, sollte es Schule machen und ohne deutlich wahrnehmbaren öffentlichen Widerspruch bleiben, geeignet war, eine freie Pressearbeit massiv in Frage zu stellen, war der Antragsgegner im Rahmen seiner ihm als Regierungsmitglied zustehenden Kompetenz zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit berechtigt, die streitgegenständlichen Tweets zu posten und sich damit schützend vor die freiheitlich demokratische Grundordnung und ihre Institutionen zu stellen; seine Neutralitätspflicht war insoweit eingeschränkt. Es gehört zu den Amtspflichten des Antragsgegners, das Grundgesetz und die Niedersächsische Verfassung sowie die Gesetze zu wahren. Das ist Ausdruck der in Art. 2 Abs. 2 NV niedergelegten umfassenden Gesetzesbindung der vollziehenden Gewalt. Die Amtspflichten eines Regierungsmitglieds, soweit sie rechtlicher Art sind, entsprechen daher dem Umfang seiner Gesetzesbindung. Ist der Staat aber verpflichtet, durch sein Handeln überall dem Postulat der Freiheit der Institution Presse Rechnung zu tragen (vgl. BVerfG, Urt. v. 5.8.1966 - 1 BvR 586/62 -, BVerfGE 20, 162, 175, juris Rn. 37) und sicherzustellen, dass die „Funktionsbedingungen“ einer freien Presse gewährleistet sind und die Presseangehörigen ihren Tätigkeiten nachgehen können, kann ein Regierungsmitglied sich auch, ohne seine Amtspflichten zu verletzen, aktiv schützend vor die Institution Presse stellen und öffentlich deren Freiheit der Berichterstattung verteidigen. Der Antragsgegner hatte hier zudem den von ihm zu leistenden Amtseid (Art. 31 Satz 1 NV) zu beachten. Dieser geht über die bloße Pflicht zum Rechtsgehorsam hinaus, indem zu schwören ist, dass das Grundgesetz, die Niedersächsische Verfassung und die Gesetze auch „zu verteidigen“ sind. Regierungsmitgliedern ist daher mehr abgefordert als eine nur formal korrekte, im Übrigen aber

uninteressierte, kühle, innerlich distanzierte Haltung gegenüber Staat und Verfassung. [...]

Sein berechtigtes Tätigwerden entband den Antragsgegner allerdings nicht von der Verpflichtung zu einer Wortwahl, die die Vorgaben des Sachlichkeitsgebots beachtete. Dieser Anforderung genügen die streitgegenständlichen Tweets. Sie enthalten zwar – jedenfalls zum Teil – eine deutlich negative Qualifizierung der Antragstellerin als einer Partei, die „perfide“ handelt, „rechte“ bzw. „rechts-extreme Hetze“ betreibt und „unter dem Deckmantel der

Versammlungsfreiheit“ gegen die Pressefreiheit demonstriert. Diese Wortwahl berührt die äußersten Grenzen des Zulässigen, überschreitet aber – sieht man auf den Gesamtkontext von Anprangerung, Bedrohung und Einschüchterung eines missliebigen Journalisten und den daraus möglicherweise entstehenden Weiterungen für die Pressefreiheit und das Institut der Freien Presse im Allgemeinen – noch nicht die Grenzen regierungsamtlicher warnender Informationsarbeit gegen demokratiefeindliches Handeln. [...]

Freiheiten und Demokratie im und nach dem Ausnahmezustand

„A nightmare came true
The worst year ever
Like everyone's insane
Insane in the membrane“
Scooter, FCK 2020

Für viele – gerade der Generationen der Nachwuchswissenschaftler_innen – war dies einer der schrecklichsten Jahre, die sie erlebt haben. In nicht gekannter Weise treten Existenzängste bei einer Großzahl von Mitmenschen zu Tage. Nahezu jeder ist von den Auswirkungen der Corona-Pandemie in seinem Alltag betroffen und eingeschränkt. Viele Dinge, die uns wichtig waren, die uns Freude machen, sind nun verboten. Der polarisierte Streit über den Weg durch die Krise führt vielerorts zum Zerschneiden langer Freundschaften und Beziehungen – ein Riss geht durch die Gesellschaft. Zu Beginn der Krise hatten sich die Herausgeber dieser Zeitschrift entscheiden ein Sonderheft zur Lage herausgegeben. Damals stand noch die Hoffnung im Raum ein schnelles Ende der Situation zu erreichen. Wir wurden eines anderen belehrt.

Die Corona-Situation führt uns vor Augen, dass auch die Bundesrepublik sich in einen Ausnahmezustand versetzen kann. Ausnahmezustände kennt unsere Verfassung jedoch ganz bewusst nicht derart, dass die Demokratie und der Rechtsstaat eingeschränkt werden können. Trotzdem müssen unsere Freiheiten gerade in dieser Zeit in einem in der Bundesrepublik kaum gekannten Maße eingeschränkt werden. Eine große Zahl der Grundrechte ordnet sich derzeit dem Gesundheitsschutz unter und die Staatsleitung mittels Verordnungen und Allgemeinverfügungen durch die Exekutive hinterlässt nicht selten – und gerade auch bei Befürwortern des Gesundheitsschutzes – ein dumpfes Gefühl. Nebenbei kommt noch ein mittels EU-Recht forciertes Verbot der vollkommenen Verschlüsselung von Messengerdiensten hinzu, sodass zumindest Sicherheitsbehörden diese auslesen können. Schwarze Tage für die verfassungsrechtlichen Grundfreiheiten?

Es muss vordringlichste Aufgabe der Rechtswissenschaft und Justiz sein, die aktuelle Situation, Verordnungs- und Gesetzesvorhaben kritisch zu begleiten. Freiheitseinschränkungen und die regulierende Staatsleitung durch die Exekutive dürfen nur vorübergehend stattfinden und müssen zudem verhältnismäßig sein. Gerichte zeigen hier regelmäßig Grenzen des Staatshandelns auf. Der Gesundheitsschutz darf nicht zu einem apodiktischen Argument und jegliche Kritik als Spinnerei tabuisiert werden. Der offene Diskurs ist ein konstituierendes Element einer gesunden Demokratie, weshalb das Bundesverfassungsgericht richtig in seinem Brokdorf-Beschluss die Meinungs- und Versammlungsfreiheit als vornehmstes Recht der Demokratie bezeichnet hat.

Lassen Sie uns also gemeinsam Verantwortung tragen, dass wir zu einem straken freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat zurückkehren werden, der den Bürger_innen ein hohes Maß an individueller Freiheit zusichert und die Demokratie als unumstößlich anerkennt. Die aktuelle Situation erfordert Abstriche, auch das gehört zur Verantwortung einer auf Gemeinschaft basierenden Gesellschaft, aber diese Abstriche dürfen sich nicht verstetigen. Und in diesem Sinne sind wir wie H.P. Baxxter singt:

„We're runnin' 'til we can't no more, no obstacle
can hold us back, you know we're unstoppable
It's not impossible, we strive for more
Keep runnin' 'cause we know we're unstoppable“

Für die Redaktion
LUKAS C. GUNDLING

Register der Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht für den Jahrgang 5 (2020)

Heft 1: Februar 2020

Aufsätze:

Zum Öffentlichkeitsgrundsatz bei Sitzungen von Repräsentativorganen an Hochschulen. Insbesondere mit Blick auf Wahlen von Berufungskommissionen in Fakultätsräten (*Sebastian R. Bunse/Lukas C. Gundling*), S. 1

Die Performativität des Rechts und die Thüringer Verfassung (*Hannes Berger*), S. 17

Redaktionsteil:

Verfassungskultur. Eindrücke der Redaktion zur aktuellen Lage in Thüringen (*Hannes Berger*), S. 22

Rechtsprechung:

BVerfG, Beschl. v. 13.02.2020 – 1 BvQ 12/20, S. 24

VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 19.12.2019 – 9 S 838/18, S. 25

ThürOVG, Urt. 29.01.2020 – 3 KO 620/18, S. 27

Heft 2: Mai 2020 „Sonderheft zur Corona-Pandemie“

Editorial, S. 29

Aufsätze:

Zur freiheitlichen Demokratie zwischen Schutz von Menschenleben und Selbstaufgabe (*Lukas C. Gundling*), S. 31

Der Öffentlichkeitsgrundsatz im Lichte der Corona-Pandemie. Eine konventions-, bundes- und landesrechtliche Betrachtung (*Matthäus Fons und Robert Gmeiner*), S. 45

Die Untersuchungshaft in Zeiten von Corona (*Robert Gmeiner*), S. 51

§ 67 SGB II: Der vereinfachte Zugang zu sozialer Sicherung aufgrund des Corona-Virus (*Hannes Berger*), S. 55

Ist die Corona-Pandemie ein großer Gleichmacher – ein Essay (*Lukas Rosenberger*), S. 61

Das föderale Krisenmanagement in Zeiten der Corona-Pandemie – eine erste Betrachtung (*Daniel Plogmann*), S. 64

Rechtsprechung:

BVerfG, Beschl. d. 1. Kammer des Ersten Senats v. 01.05.2020 – 1 BvR 1006/20, S. 69

BVerfG, Beschl. d. 1. Kammer des Ersten Senats v. 10.04.2020 – 1 BvQ 26/20, S. 69

BVerfG, Beschl. d. 1. Kammer des Ersten Senats v. 17.04.2020 – 1 BvR 37/20, S. 70

VerfGH Saarland, Beschl. v. 28.04.2020 – L 7/20, S. 72

VerfGH Sachsen, Beschl. v. 30.04.2020 – 61-IV-20, S. 72

OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 21.04.2020 – OVG 3 S 30/20, S. 73

VGH Hessen, Beschl. v. 07.04.2020 – 8 B 892/20.N, S. 74

ThürOVG, Beschl. v. 09.04.2020 – 3 EN 238/20, S. 75

ThürOVG, Beschl. v. 08.04.2020 – 3 EN 245/20, S. 76

ThürOVG, Beschl. v. 07.04.2020 – 3 EO 236/20, S. 76

Heft 3: September 2020

Aufsätze:

Die persönliche Reichweite des Staatsziels auf kulturellen Zugang in Sachsen und Sachsen-Anhalt (*Robert Gmeiner*), S. 77

Bundesverfassungsbeschwerde gegen Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten? Anmerkung zum Urteil des ThürVerfGH vom 15. Juli 2020 – Az. VerfGH 2/20 (*Hannes Berger*), S. 87

Zur Bestandspflicht von und dem Zugang zu Hochschulbibliotheken. Eine kurze Anmerkung zu VG Gießen, Beschl. v. 11.08.2020 – 3 L 2412/20.GI (*Lukas C. Gundling*), S. 89

Rezensionen:

Martin Morlok/Heike Marten: Parteienrecht, 2018 (*Hannes Berger*), S. 107

Patrick Hilbert/Jochen Rauber: Warum befolgen wir Recht?, 2019 (*Hannes Berger*), S. 110

Duygu Dişçi: Der Grundsatz politischer Neutralität. Grenzen der Äußerungsbefugnis politischer Amtsträger (*Lukas C. Gundling*), S. 111

Rechtsprechung:

ThürVerfGH, Urt. v. 15.07.2020 – VerfGH 2/20, S. 92

VG Gießen, Beschl. v. 11.08.2020 – 3 L 2412/20.GI, S. 99

VG Münster, Beschl. v. 23.07.2020 – 1 L 598/20, S. 103

Heft 4: November 2020**Aufsätze:**

Parlamentarische Kontrolle im Freistaat Thüringen, Teil 1 (*Hannes Berger*), S. 113

Rechtliche Ausgestaltung der Landeszentralen für politische Bildung im Vergleich: Eine synoptische Übersicht (*Lukas C. Gundling*), S. 120

Das Recht auf (die) Heimat (*Robert Gmeiner*), S. 136

Rechtsprechung:

VG Berlin, Gerichtsbescheid v. 18.01.2019 – 27 K 456.18 (mit Anmerkung v. *Robert Gmeiner*), S. 140

VG Halle, Beschl. v. 29.09.2020 – 5 B 222/19 HAL (mit Anmerkung v. *Leonhard Ganser*), S. 145

Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 23.10.2020 – VerfGBbg 9/19, S. 152

Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 09.09.2020 – StGH 6/19, S. 153

Redaktionsteil:

Freiheiten und Demokratie im und nach dem Ausnahmezustand (*Lukas C. Gundling*), S. 157

Personen***Berger*, Hannes**

- Die Performativität des Rechts und die Thüringer Verfassung, **1/2020**, S. 17
- Verfassungskultur. Eindrücke der Redaktion zur aktuellen Lage in Thüringen, **1/2020**, S. 22
- § 67 SGB II: Der vereinfachte Zugang zu sozialer Sicherung aufgrund des Corona-Virus, **2/2020**, S. 55
- Bundesverfassungsbeschwerde gegen Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten? Anmerkung zum Urteil des ThürVerfGH vom 15. Juli 2020 – Az. VerfGH 2/20, **3/2020**, S. 87
- Rezension: Martin Morlok/Heike Marten: Parteienrecht, 2018, **3/2020**, S. 107
- Rezension: Patrick Hilbert/Jochen Rauber: Warum befolgen wir Recht?, 2019, **3/2020**, S. 110
- Parlamentarische Kontrolle im Freistaat Thüringen, **4/2020**, S. 113

***Bunse*, Sebastian R.**

- Zum Öffentlichkeitsgrundsatz bei Sitzungen von Repräsentativorganen an Hochschulen. Insbesondere mit Blick auf Wahlen von Berufungskommissionen in Fakultätsräten, **1/2020**, S. 1

***Fons*, Matthäus**

- Der Öffentlichkeitsgrundsatz im Lichte der Corona-Pandemie. Eine konventions-, bundes- und landesrechtliche Betrachtung, **2/2020**, S. 45

***Ganser*, Leonhard**

- Anmerkung zu VG Halle, Beschl. v. 29.09.2020 – 5 B 222/19 HAL, **4/2020**, S. 149

***Gmeiner*, Robert**

- Der Öffentlichkeitsgrundsatz im Lichte der Corona-Pandemie. Eine konventions-, bundes- und landesrechtliche Betrachtung, **2/2020**, S. 45
- Die Untersuchungshaft in Zeiten von Corona, **2/2020**, S. 51

- Die persönliche Reichweite des Staatsziels auf kulturellen Zugang in Sachsen und Sachsen-Anhalt, **3/2020**, S. 77
- Das Recht auf (die) Heimat, **4/2020**, S. 136
- Anmerkung zu VG Berlin, Gerichtsbescheid v. 18.01.2019 – 27 K 456.18, **4/2020**, S. 142

Gundling, Lukas C.

- Zum Öffentlichkeitsgrundsatz bei Sitzungen von Repräsentativorganen an Hochschulen. Insbesondere mit Blick auf Wahlen von Berufungskommissionen in Fakultätsräten, **1/2020**, S. 1
- Zur freiheitlichen Demokratie zwischen Schutz von Menschenleben und Selbstaufgabe, **2/2020**, S. 31
- Zur Bestandspflicht von und dem Zugang zu Hochschulbibliotheken. Eine kurze Anmerkung zu VG Gießen, Beschl. v. 11.08.2020 – 3 L 2412/20.GI, **3/2020**, S. 89
- Rezension: Duygu Dişçi: Der Grundsatz politischer Neutralität. Grenzen der Äußerungsbefugnis politischer Amtsträger, **3/2020**, S. 111
- Rechtliche Ausgestaltung der Landeszentralen für politische Bildung, **4/2020**, S. 120
- Freiheiten und Demokratie im und nach dem Ausnahmezustand, **4/2020**, S. 157

Plogmann, Daniel

- Das föderale Krisenmanagement in Zeiten der Corona-Pandemie – eine erste Betrachtung, **2/2020**, S. 64

Rosenberger, Lukas

- Ist die Corona-Pandemie ein großer Gleichmacher – ein Essay, **2/2020**, S. 61

Rechtsprechung nach Entscheidungsdatum

Verfassungsgerichte

- BVerfG, Beschl. v. 13.02.2020 – 1 BvQ 12/20, **1/2020**, S. 24
- BVerfG, Beschl. d. 1. Kammer des Ersten Senats v. 10.04.2020 – 1 BvQ 26/20, **2/2020**, S. 69

- BVerfG, Beschl. d. 1. Kammer des Ersten Senats v. 17.04.2020 – 1 BvR 37/20, **2/2020**, S. 70
- VerfGH Saarland, Beschl. v. 28.04.2020 – L 7/20, **2/2020**, S. 72
- VerfGH Sachsen, Beschl. v. 30.04.2020 – 61-IV-20, **2/2020**, S. 72
- BVerfG, Beschl. d. 1. Kammer des Ersten Senats v. 01.05.2020 – 1 BvR 1006/20, **2/2020**, S. 69
- ThürVerfGH, Urte. v. 15.07.2020 – VerfGH 2/20, **3/2020**, S. 92
- Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 09.09.2020 – StGH 6/19, **4/2020**, S. 153
- Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 23.10.2020 – VerfGBbg 9/19, **4/2020**, S. 152

Verwaltungsgerichte

- VG Berlin, Gerichtsbescheid v. 18.01.2019 – 27 K 456.18 (mit Anmerkung v. *Robert Gmeiner*), **4/2020**, S. 140
- VGH Baden-Württemberg, Urte. v. 19.12.2019 – 9 S 838/18, **1/2020**, S. 25
- ThürOVG, Urte. 29.01.2020 – 3 KO 620/18, **1/2020**, S. 27
- VGH Hessen, Beschl. v. 07.04.2020 – 8 B 892/20.N, **2/2020**, S. 74
- ThürOVG, Beschl. v. 07.04.2020 – 3 EO 236/20, **2/2020**, S. 76
- ThürOVG, Beschl. v. 08.04.2020 – 3 EN 245/20, **2/2020**, S. 76
- ThürOVG, Beschl. v. 09.04.2020 – 3 EN 238/20, **2/2020**, S. 75
- OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 21.04.2020 – OVG 3 S 30/20, **2/2020**, S. 73
- VG Münster, Beschl. v. 23.07.2020 – 1 L 598/20, **3/2020**, S. 103
- VG Gießen, Beschl. v. 11.08.2020 – 3 L 2412/20.GI, **3/2020**, S. 99
- VG Halle, Beschl. v. 29.09.2020 – 5 B 222/19 HAL (mit Anmerkung v. *Leonhard Ganser*), **4/2020**, S. 145

Impressum

Herausgeber und Verantwortliche für die Ausgabe:

Erfurter Gesellschaft für deutsches Landesrecht GbR

Postfach 80 07 06

99033 Erfurt

Homepage: zlv.de

Email: redaktion@zlv.de

Verantwortliche Herausgeber: Hannes Berger, Lukas C. Gundling.

Die Zeitschrift erscheint quartalsweise im Selbstverlag und ist im Sinne einer freien Wissenschaft kostenlos und jederzeit online zugänglich.

Eine Printversion der Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht ist gegen Spende bestellbar.

Spende je Einzelheft: 10,--€

Spende je Jahrgang: 38,50€

Bestellungen sind unter www.zlv.de oder postalisch möglich.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck nur mit Erlaubnis der Herausgeber.

Autor_innen senden Manuskripte unter redaktion@zlv.de ein. Manuskripte müssen den Anforderungen der Autorenhinweise entsprechen.