

ZLVR

6. Jahrgang

Zeitschrift für Landesverfassungsrecht
und Landesverwaltungsrecht

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

Nr. 4 / 2021

Herausgegeben von Hannes Berger und Lukas C. Gundling

ISSN (Online) 2511-3666

Inhalt dieses Heftes

Die sozialrechtliche Habilitation

Berger

Seite 133

Zur Rechtsfigur des Honorarprofessors

Gundling

Seite 140

Rezensionen im Öffentlichen Recht

Kaiser/Michl (Hrsg.), Landeswahlrecht

Seite 152

Hank, Die Pflicht zum Schulbesuch

Seite 155

Rechtsprechung

Seite 159

Verfassungsgericht des Landes

Brandenburg

Jahresregister

Seite 178

4/2021

Die sozialrechtliche Habilitation

von Hannes Berger, Leipzig/Erfurt*

Die Möglichkeit der Erteilung der Lehrbefähigung auf dem Gebiet des Sozialrechts besteht erst seit wenigen Jahrzehnten. Dies liegt darin begründet, dass sich das Sozialrecht als wissenschaftliche Disziplin frühestens in den 1960er-Jahren, wenn nicht gar noch später, etabliert hat.¹ Waren es rund um die 1910er- und 1920er-Jahre noch weitgehend Privatdozenten, die sozialrechtliche Inhalte an den Universitäten lehrten, so wandelte sich dies in den 1960er-Jahren, in denen das Sozialrecht von der professoralen Lehre übernommen wurde.² Explizite Lehrstühle für Sozialrecht und dementsprechende Lehrbefähigungen durch die Habilitation sind spätestens für die 1970er Jahre nachgewiesen.³

Die vorliegende Untersuchung versteht sich als Beitrag zur Sozialrechtswissenschaft. Es soll geklärt werden, unter welchen Rahmenbedingungen im 21. Jahrhundert vertieft im Sozialrecht geforscht wird und welche Qualifikationschriften in Form der universitären Habilitation im Sozialrecht seit dem Jahr 2000 hervorgegangen sind.

I. Rechtsgrundlagen der Habilitation

Die Habilitation ist der höchste Qualifikationsschritt, der im Rahmen des Hochschulrechts ermöglicht und geregelt wird. Zwar normieren die Landeshochschulgesetzgeber die Habilitation in ihren Grundzügen mehr oder weniger detailreich, doch die relevanten Regelungsbereiche sind der akademischen Selbstverwaltung der Universitäten überlassen.⁴ Die Habilitationsordnungen der Universitäten sind Satzungsrecht, aus denen die konkreten Vorausset-

zungen, Verfahren und Ziele der Habilitation entnommen werden können. Das Habilitationsrecht bleibt den Universitäten und ihnen gleichgestellte Hochschulen, beispielsweise Kunsthochschulen im Rahmen bestimmter wissenschaftlicher Fächer, etwa der Musikwissenschaft, vorbehalten.⁵

1. Feststellung der pädagogischen Eignung und der Befähigung zu selbständiger Forschung

Die Habilitation soll in erster Linie formal feststellen, dass die Habilitandin oder der Habilitand über bestimmte Eignungen, nämlich solche zur herausgehobenen Befähigung zu selbständiger wissenschaftlicher Forschung und zu qualifizierter selbständiger Lehre, verfügt.⁶ Den Nachweis über diese Befähigungen erbringen die Habilitanden zum einen durch im Hinblick auf ihre didaktische Qualität begutachtete Hochschullehre und durch die ebenfalls begutachtete Habilitationsschrift.⁷ Alternativ zu der Habilitationsschrift ist es auch zulässig, mehrere Fachpublikationen, die in ihrer Gesamtheit einer Habilitationsschrift vergleichbar sind, als Nachweis über die Befähigung qualifizierter selbständiger Forschung vorzuweisen.⁸ Mittels dieser Feststellung der Befähigungen in Forschung und Lehre bestätigt die Habilitation die Erfüllung der Zugangsvoraussetzung für den Beruf als Professorin oder Professor an einer Universität oder an anderen Hochschulen in einem bestimmten Fachgebiet.⁹ Die habilitierte Person muss ein ganzes Fachgebiet in Forschung und Lehre vertreten können.

2. Habilitationsverfahren

Das Habilitationsverfahren wird detaillierter in den Habilitationsordnungen der Universitäten geregelt, deren Einzelregelungen im Rahmen dieses Beitrages nicht annähernd erschöpfend dargelegt werden können. Wesentlich

* *Dr. iur. Hannes Berger* ist Dozent für Recht und Politische Bildung an der Fachschule für Wirtschaft und Soziales Erfurt.

¹ Vgl. *Hans Zacher*, Entwicklung einer Dogmatik des Sozialrechts, in: Hans Zacher, Abhandlungen zum Sozialrecht II, Heidelberg 2008, S. 331-359, 346; *Ulrich Becker*, Sozialrecht und Sozialrechtswissenschaft, ZÖR 2010, 607-652, 609; *Michael Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Stuttgart 2003, S. 308f., 312.

² Vgl. die Studie von *Hans Zacher*, Die Lehre des Sozialrechts an den Universitäten in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1968, S. 40, 45ff.

³ Vgl. *Hans Zacher*, Hochschullehrerstellen und wissenschaftlicher Nachwuchs auf dem Gebiet des Sozialrechts, SGB 1979, S. 137ff.; vgl. zur universitären Habilitationstätigkeit im Sozialrecht rund um die Jahrtausendwende auch *Marius Busemeyer et al.*, Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert, S. 27f.

⁴ Bspw. § 68 Abs. 1 S. 2 HG NRW; § 62 Abs. 3 S. 1 ThürHG.

⁵ Vgl. *Monika Thürmer*, in: Christian von Coelln/Monika Thürmer (Hrsg.), BeckOK Hochschulrecht Hessen, 19. Ed., München 2021, § 25 HHG, Einl.; vgl. etwa auch § 62 Abs. 1 ThürHG; Art. 65 Abs. 1 S. 1 am Ende BayHSchG; § 39 Abs. 1 S. 1 LHG BW.

⁶ Bspw. § 9a Abs. 1 S. 2 NHG; *Klaus Weber*, in: Creifelds (Hrsg.), Rechtswörterbuch, 26. Ed., München 2021, Stichwort Habilitation.

⁷ Bspw. § 62 Abs. 3 S. 2 ThürHG; Art. 65 Abs. 1 S. 3 und Abs. 3 BayHSchG.

⁸ Bspw. § 25 Abs. 1 S. 2 HHG; *Christian Birnbaum*, in: Christian von Coelln/Franz Schemmer (Hrsg.), BeckOK Hochschulrecht Nordrhein-Westfalen, 20. Ed., München 2021, § 68 HG NRW, Rn. 12.

⁹ Bspw. Art. 65 Abs. 1 S. 1 BayHSchG.

sind die Vorschriften über die Voraussetzungen zur Annahme als Habilitand und jene über das Habilitationsverfahren als solches.

a) Annahme als Habilitand

Die Annahme als Habilitand an einer rechtswissenschaftlichen Fakultät setzt zunächst zwingend einen bestimmten Hochschulabschluss voraus. Diese Voraussetzung gilt je nach Ordnung als erfüllt, wenn die erste juristische Staatsprüfung abgelegt wurde,¹⁰ oder wenn die zweite juristische Staatsprüfung bestanden wurde; andere Formulierungen setzen die Befähigung zum Richteramt oder eine gleichwertige ausländische Qualifikation voraus.¹¹ Eine Ausnahme von dieser vorausgesetzten Qualifikation wird nur zugelassen, wenn der Fakultätsrat einen entsprechenden Beschluss fasst und die Habilitationsordnung dies überhaupt zulässt.¹² Über den Hochschulabschluss hinaus muss der Bewerber oder die Bewerberin eine abgeschlossene *juristische Promotion* (Dr. iur./Dr. iur. utr./Dr. iur. can.) vorweisen. Manche Ordnungen verlangen hierbei eine Mindestnote der Promotion von magna cum laude.¹³ Schließlich wird von den Bewerbern vielfach eine nach der Promotion *fortgeführte wissenschaftliche Tätigkeit* oder wissenschaftliche Leistungen¹⁴ bzw. eine mehrjährige Tätigkeit im Fachgebiet der angestrebten Habilitation verlangt.¹⁵ Die Einzelheiten können jedoch je nach Rechtsgrundlage zwischen den Fakultäten stark divergieren. Teilweise vertritt die Literatur, dass beim Vorliegen aller Annahmeveraussetzungen ein Rechtsanspruch des Bewerbers auf die Zulassung zum Habilitationsverfahren bestehe.¹⁶ Mit der Annahme eines Bewerbers als Habilitand entsteht ein Verwaltungsrechtsverhältnis, genauer ein Habilitationsbetreuungsverhältnis, zwischen Habilitanden und Habilitationsbetreuer bzw. der entsprechenden Fakultät.¹⁷ Durch dieses Betreuungsverhältnis soll der

Habilitand oder die Habilitandin sich der vertieften wissenschaftlichen Forschung (Habilitationschrift) und Lehre widmen und kann zugleich Betreuung und Unterstützung durch die Betreuer und die Fakultät einfordern. Die betreuenden Hochschullehrerinnen und -lehrer treffen teilweise klar benannte Pflichten im Rahmen dieses Rechtsverhältnisses. Neben der Vorstellung des neuen Habilitanden bei den Fakultätsmitgliedern,¹⁸ können die Betreuenden die Pflicht haben, mit dem Habilitanden eine Zielvereinbarung über die Aufgaben für den Erwerb der Lehrbefähigung abzuschließen, ihn oder sie bei Drittmittelanträgen zu unterstützen und ihn oder sie in Forschung und Lehre zu unterstützen.¹⁹ Diese Zielvereinbarung als eine Art öffentlich-rechtlicher Vertrag enthält dementsprechend die Rechte und Pflichten beider Seiten innerhalb des Betreuungsverhältnisses.

b) Habilitationsverfahren

Ist eine Bewerberin als Habilitandin erfolgreich angenommen worden, dann besteht das eigentliche Habilitationsverfahren typischerweise aus drei bis vier Schritten. Hat die Habilitandin ihre Habilitationsschrift bzw. die kumulativen Veröffentlichungen fertiggestellt, dann kann sie das Habilitationsverfahren schriftlich gegenüber dem Dekanat beantragen.²⁰ Der Antrag ist die Eröffnung des Verfahrens.²¹ Die von der Habilitandin zu erbringenden Habilitationsleistungen sind sodann die Habilitationsschrift bzw. die kumulative Habilitation,²² der Habilitationsvortrag,²³ das anschließende Kolloquium²⁴ sowie re-

¹⁰ Vgl. § 2 Abs. 1 Buchst. a HabilO Jura Halle.

¹¹ Vgl. etwa § 5 Abs. 2 Nr. 2 HabilO Erlangen-Nürnberg; § 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 HabilO Jura Regensburg; § 3 Abs. 1 Buchst. a HabilO Jura Hannover.

¹² Bspw. § 5 Abs. 2 Nr. 2 am Ende HabilO Jura Regensburg.

¹³ Bspw. § 4 Abs. 1 Nr. 1 HabilO Jura Freiburg; § 2 Abs. 1 Nr. 2 HabilO Jura Münster.

¹⁴ Bspw. § 3 Abs. 1 Buchst. c HabilO Jura Hannover.

¹⁵ Bspw. § 2 Abs. 2 HabilO Jura Bochum; § 2 Abs. 1 Nr. 3 HabilO Jura Münster.

¹⁶ Vgl. *Birnbaum*, in: von Coelln/Schemmer 2021, § 68 HG NRW, Rn. 10; wohl auch *Hendrik Lackner*, in: Christian von Coelln/Arne Pautsch (Hrsg.), BeckOK Hochschulrecht Niedersachsen, 21. Ed., München 2021, § 9a NHG, Rn. 10.

¹⁷ Explizit § 2 HabilO Jura Hannover.

¹⁸ Bspw. § 2 Abs. 2 und 3 HabilO Jura Hannover.

¹⁹ Bspw. § 8 Abs. 2 HabilO Erlangen-Nürnberg; § 5 Abs. 1 HabilO Jura Heidelberg.

²⁰ Der Antrag umfasst üblicherweise eine Reihe von Nachweisen und Unterlagen, z.B. die Dissertation, Führungszeugnisse, die Habilitationsschrift in mehrfacher Ausfertigung usw.

²¹ Bspw. § 6 HabilO Jura Freiburg; § 3 HabilO Jura Münster; § 8 HabilO Jura Heidelberg; § 3 HabilO Jura Bochum.

²² Die Habilitationsschrift ist eine selbständige wissenschaftliche Arbeit in dem Fachgebiet, für das die Lehrbefähigung angestrebt wird. Sie muss eine vertiefte Forschungsleistung von hoher Qualität darstellen und maßgebliche neue Erkenntnisse im betreffenden Rechtsgebiet liefern, vgl. § 4 Abs. 2 HabilO Jura Hannover; *Klaus Weber*, in: Creifelds (Hrsg.), Rechtswörterbuch, 26. Ed., München 2021, Stichwort Hochschullehrer.

²³ Der Habilitationsvortrag weist die Habilitandin nach, dass sie als akademische Lehrerin geeignet ist und fähig ist, verständliche, wissenschaftliche Ausführungen in der Lehre vorzutragen. Je nach Ausgestaltung der HabilO muss der Vortrag entweder das Thema der Habilitationsschrift behandeln oder bewusst andere Themen als das Habilitationsthema zum Gegenstand haben, vgl. etwa § 12 Abs. 2 und 3 HabilO Jura Bochum.

gemäßig auch die erfolgreiche Durchführung einer studiengangsbezogenen Lehrveranstaltung. Wurden alle Habilitationsleistungen erfolgreich durch die Habilitationskommission begutachtet, vollzieht die Kommission die Habilitation. Die Habilitation selbst ist ein Verwaltungsakt, der die Feststellung trifft, dass der Adressat den Nachweis der Lehrbefähigung erbracht hat.²⁵ Mit der Habilitation legt die Kommission die Lehrbefähigung und (teils nur auf Antrag) die Lehrbefugnis fest.²⁶

Die *Lehrbefähigung* (*facultas legendi*) bezeichnet die Feststellung über die Eignung zur selbständigen wissenschaftlichen Forschung und Lehre und ist somit die Voraussetzung für den Beruf des Universitätsprofessors.²⁷ Die Lehrbefähigung wird durch die Habilitationskommission für klar definierte Fächer vergeben, manche Habilitationsordnungen schreiben explizit vor, dass sie möglichst umfassend und für mehrere rechtswissenschaftliche Fachgebiete erteilt werden soll.²⁸ So ist dementsprechend eine Lehrbefähigung für das rechtswissenschaftliche Fachgebiet des Sozialrechts möglich und spätestens seit den 1960er-/1970er-Jahren auch umgesetzte Praxis.²⁹ Aufgrund der erteilten Lehrbefähigung können sich die Habilitierten sodann auf offene Professuren an deutschen und europäischen Universitäten bewerben.³⁰ Die *Lehrbefugnis* (*venia legendi*) hingegen ist nicht nur die Feststellung der Befähigung zur wissenschaftlichen Forschung und Lehre, sondern sie ist ein relatives Recht und zugleich die Verpflichtung des Habilitierten darauf, an der eigenen Universität selbständige Lehre zu halten (sogenannte Titellehre) und darauf, den Titel Privatdozentin/Privatdozent zu füh-

ren.³¹ Auch sie wird für einen definierten Umfang von Fachbereichen erteilt, die sich an die erteilte Lehrbefähigung anknüpfen soll.³² Teilweise sieht das Hochschulrecht die Möglichkeit vor, Privatdozenten, die sich mehrere Jahre in Forschung und Lehre an der eigenen Universität bewährt haben, die Würde des außerplanmäßigen Professors zu verleihen.³³ Habilitierte ohne erteilte *venia legendi* sowie jene, die ihre Titellehre nicht mehr erfüllen, können weiterhin den Titel des Dr. habil. führen. Die Habilitation stellt insgesamt eine berufsbezogene Prüfung dar, weshalb sich das gesamte Habilitationsverfahren auch nach den Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 GG richten muss.³⁴

Um die Lehrbefähigung und die Lehrbefugnis im Sozialrecht verliehen zu bekommen, ist es demzufolge, nach Hochschulstudium und hervorragender juristischer Promotion, erforderlich, eine Habilitationsleistung zu erbringen, die auch das Fachgebiet des Sozialrechts umfasst und die hierfür wesentliche Erkenntnisse zum Forschungsstand beiträgt. Nach erfolgreichem Habilitationsverfahren können dann die Lehrbefähigung und die Lehrbefugnis für Sozialrecht erteilt werden, wobei dies üblicherweise nicht isoliert geschieht, sondern in Verbindung mit weiteren Fachgebieten, beispielsweise „Öffentliches Recht und Sozialrecht“ oder „Bürgerliches Recht, Arbeits- und Sozialrecht“. Wie dies in den vergangenen 21 Jahren in der universitären Praxis gehandhabt wurde, soll im Folgenden untersucht werden.

II. Recherche der Datengrundlage zu sozialrechtlichen Habilitationen

Die Recherche der Datengrundlagen für diesen Beitrag erfolgte zum einen über den Bibliothekskatalog der Deutschen Nationalbibliothek, der eine erweiterte Suche und die besondere Suche im Katalog „Hochschulschriften“ zulässt.³⁵ Zum anderen bot der Gemeinsame Verbundkatalog (GVK) eine zusätzliche Informationsquelle.³⁶ Die

²⁴ Mit dem Kolloquium, das zumeist hochschulöffentlich stattfindet, soll die Habilitandin nachweisen, dass sie in der Lage ist, einen wissenschaftlichen Gegenstand und wissenschaftliche Erkenntnisse mündlich auf eine verständliche, kompetente und kritische Weise darzustellen und mit Fachpublikum kritisch zu diskutieren, vgl. § 10 Abs. 3 HabiO Jura Heidelberg.

²⁵ Vgl. *Lackner*, in: von Coelln/Pautsch 2021, § 9a NHG, Rn. 12.

²⁶ Vgl. die Regelungen in Art. 65 Abs. 10 S. 1 BayHSchG und § 62 Abs. 4 und 5 ThürHG (Lehrbefähigung durch Habilitation, Lehrbefugnis erst auf Antrag); § 9a Abs. 2 S. 1 NHG (Lehrbefugnis durch die Habilitation).

²⁷ Vgl. *Rainer Keil*, in: Christian von Coelln/Volker Haug (Hrsg.), BeckOK Hochschulrecht Baden-Württemberg, 20. Ed., München 2021, § 39 LHG BW, Rn. 11; *Christian Starck/Andreas Paulus*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl., München 2018, Art. 5, Rn. 481.

²⁸ Bspw. § 13 Abs. 1 S. 3 HabiO Jura HU Berlin.

²⁹ Vgl. *Zacher* SGB 1979, S. 137ff.; *Hans Zacher*, Entwicklung einer Dogmatik des Sozialrechts, in: Hans Zacher, Abhandlungen zum Sozialrecht II, Heidelberg 2008, S. 331-359, 351f.

³⁰ Zur Anerkennung der deutschen Lehrbefähigung in der Europäischen Union siehe *EuGH*, EuZW 2010, S. 101.

³¹ Vgl. *Keil*, in: von Coelln/Haug 2021, § 39 LHG BW, Rn. 22f.; § 118 Abs. 1 BerlHG; § 62 Abs. 5 ThürHG; § 25 Abs. 2 HHG.

³² Vgl. *Keil*, in: von Coelln/Haug 2021, § 39 LHG BW, Rn. 24.

³³ Bspw. § 62 Abs. 6 ThürHG.

³⁴ Vgl. *BVerfG*, BeckRS 2014, 59288; *BVerwGE* 95, 237. Insofern gilt es, die Prüfungsgrundsätze einzuhalten und einen sachgerechten und fachwissenschaftlichen Bewertungsmaßstab an die Habilitation anzulegen, vgl. *Thürmer*, in: von Coelln/Thürmer 2021, § 25 HHG, Rn. 23.

³⁵ *Deutsche Nationalbibliothek*, <https://portal.dnb.de/opac/showOptions#top> (27.10.2021); Rechtsgrundlagen der Benutzung sind § 4 Abs. 2 DNBG i.V.m. § 5 BenO DNB.

³⁶ *Gemeinsamer Verbundkatalog*, <https://kxp.k10plus.de/>

Suchparameter waren jeweils „Sozialrecht UND Hochschulschrift“ sowie „Sozialrecht UND Habil.“. Kritisch zu dieser Recherchemethode muss angemerkt werden, dass insbesondere unveröffentlichte Habilitationsschriften in den Bibliothekskatalogen nicht verzeichnet sind. Eine weitere Fehlerquelle kann darin liegen, dass die beschreibenden Zusatzinformationen (Metadaten) der in die Kataloge aufgenommen Habilitationsschriften zwar unregelmäßig, aber doch hin und wieder, fehlerhaft oder unvollständig hinterlegt sind.

III. Sozialrechtliche Habilitationen seit dem Jahr 2000

Im Gegensatz zum sozialrechtlichen Promotionsverfahren, von denen seit dem Jahr 2000 insgesamt 292 erfolgreich absolviert wurden,³⁷ fanden seit der Jahrtausendwende naturgemäß deutlich weniger Habilitationsverfahren mit Bezug zum Sozialrecht statt.³⁸ Auf der Grundlage der für diesen Beitrag recherchierten Angaben erfolgten zwischen dem Jahr 2000 und Oktober 2021 insgesamt 22 Habilitationsverfahren mit sozialrechtlichen Bezügen.³⁹

DB=2.1/DB=2.1/LNG=DU (27.10.2021).

³⁷ Zur sozialrechtlichen Dissertation ist eine eigene Publikation in Vorbereitung.

³⁸ Dies bestätigt auch die Gesamtverteilung zwischen abgeschlossenen Promotionsverfahren und abgeschlossenen Habilitationsverfahren. Nur ein Bruchteil der jungen Forschenden entschließt sich nach der Promotion noch zu einer Habilitation. So waren es im Jahr 2019 deutschlandweit über alle Fachbereiche verteilt 28.280 abgeschlossene Promotionen und 1.518 Habilitationen, vgl. *Statistisches Bundesamt*, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Hochschulen/Tabellen/promotionen-bundeslaender.html> sowie https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/07/PD21_319_213.html (27.10.2021).

³⁹ *Andrea Kießling*, Das Recht der öffentlichen Gesundheit – Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung als Aufgaben des Staates, Habilitation am 9.6.2021, bislang unveröffentlicht; *Claudia Hofmann*, Jenseits von Gleichheit: gleichheitsorientierte Maßnahmen im internationalen, europäischen und nationalen Recht, Tübingen 2019; *Iris Kemmler*, Geldschulden im Öffentlichen Recht: Entstehung, Erlöschen und Verzinsung von Zahlungsansprüchen im Abgabenrecht, Sozialrecht und Allgemeinen Verwaltungsrecht, Tübingen 2015; *Constanze Janda*, Migranten im Sozialstaat, Tübingen 2012; *Frauke Brosius-Gersdorf*, Demografischer Wandel und Familienförderung, Tübingen 2011; *Astrid Wallrabenstein*, Versicherung im Sozialstaat, Tübingen 2009; *Katja Nebe*, Selbstbestimmte Organisation komplexer ambulanter Pflegeleistungen – zur Komplementarität privat- und sozialrechtlicher Regelungen, Habilitation im Jahr 2009, bislang unveröffentlicht; *Hans Michael Heinig*, Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit: zur Formel vom "sozialen" Staat in Art. 20 Abs. 1 GG, Tübingen 2008; *Olaf Deinert*, Privatrechtsgestaltung durch Sozialrecht: Begrenzungen

1. Sozialrechtliche Verortung

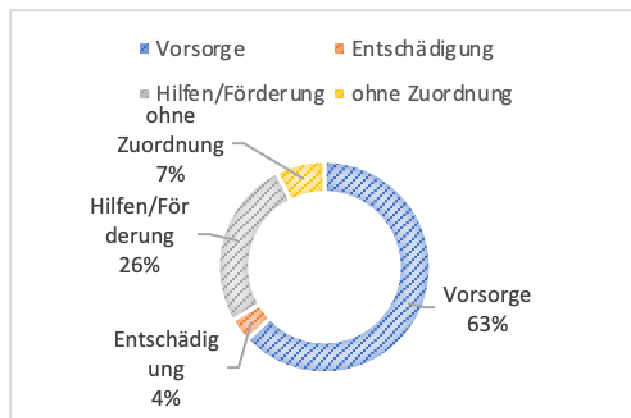
Von einem ersten Interesse kann die Frage sein, wie sich die Thematiken der Habilitationsschriften im Sozialrecht seit dem Jahr 2000 genauer kategorisieren lassen. Die Antwort auf diese Frage könnte Aufschluss geben über die Forschungsschwerpunkte und die zentraleren Debatten der Sozialrechtswissenschaft seit der Jahrtausendwende. In einem ersten Schritt bietet es sich an, zu untersuchen, ob sich die Habilitationsthemen unter die sozialrechtliche Einteilung (Vorsorge/Entschädigung/Hilfen und Förderung) subsumieren lassen. Über diese Grobeinteilung hinaus kann zudem nach der konkreten sozialrechtlichen Fachmaterie gefragt werden, um einen Eindruck über die diskutierten Fachfragen des Sozialrechts zu erhalten.

des Akzeptanz- und Vermögenswertprinzips durch sozialrechtliche Regelungen, Baden-Baden 2007; *Walter Georg Leisner*, Existenzsicherung im öffentlichen Recht: Minimum - Grundlagen – Förderung, Tübingen 2007; *Angelika Nußberger*, Sozialstandards im Völkerrecht: eine Studie zu Entwicklung und Bedeutung der Normsetzung der Vereinten Nationen, der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europarats zu Fragen des Sozialschutzes, Berlin 2005; *Felix Welti*, Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat: Freiheit, Gleichheit und Teilhabe behinderter Menschen, Tübingen 2005; *Stephan Rixen*, Sozialrecht als öffentliches Wirtschaftsrecht: am Beispiel des Leistungserbringerrechts der gesetzlichen Krankenversicherung, Tübingen 2005; *Anne Lenze*, Staatsbürgerversicherung und Verfassung: Rentenreform zwischen Eigentumsschutz, Gleichheitssatz und europäischer Integration, Tübingen 2005; *Thorsten Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund: gemeinschaftsrechtliche Einflüsse auf das deutsche Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, Tübingen 2003; *Hermann Butzer*, Fremdlasten in der Sozialversicherung: zugleich ein Beitrag zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Sozialversicherung, Tübingen 2001; *Andreas Hänlein*, Rechtsquellen im Sozialversicherungsrecht: System und Legitimation untergesetzlicher Rechtsquellen des deutschen Sozialversicherungsrechts, Berlin 2001; *Ernst-Wilhelm Luthe*, Optimierende Sozialgestaltung: Bedarf – Wirtschaftlichkeit – Abwägung, Tübingen 2001; *Joachim Becker*, Transfergerechtigkeit und Verfassung: die Finanzierung der Rentenversicherung im Steuer- und Abgabensystem und im Gefüge staatlicher Leistungen, Tübingen 2001; *Friedhelm Hase*, Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich: eine Studie zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des deutschen Sozialversicherungsrechts, Tübingen 2000; *Rolfs Christian*, Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht, München 2000; *Peter Axer*, Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung: ein Beitrag zu den Voraussetzungen und Grenzen untergesetzlicher Normsetzung im Staat des Grundgesetzes, Tübingen 2000.

a) Zuordnung in sozialrechtliche Einteilung

Die in Forschung und Literatur unbestritten anerkannte neue Einteilung des Sozialrechts nach dem Vorschlag Hans Zachers⁴⁰ untergliedert das Sozialrecht in die drei Bereiche Soziale Vorsorge (kollektive Vorsorgesysteme gegen typische Risiken, vor allem die Sozialversicherung), Soziale Entschädigung (Kompensation von Sonderopfern durch die Allgemeinheit, etwa wegen Kriegen, Impfschäden, Gewalttaten) und Soziale Hilfen und Fürsorge (Ausgleich besonderer Leistungsbenachteiligungen, Herstellung von Chancengleichheit, etwa die Grundsicherung, Elterngeld).⁴¹ Anders als bei den sozialrechtlichen Dissertationen, fällt die Einordnung der sozialrechtlichen Habilitationen in eine der drei Kategorien teilweise schwer. Dies liegt darin begründet, dass die Habilitationsschrift bewusst eine breite und umfassende Forschungsarbeit sein soll, anders als die eher punktuell in die Tiefe gehende Forschungsarbeit der Dissertation. Insofern fällt bei der Analyse auf, dass sich manche der 22 sozialrechtlichen Habilitationen gar nicht in diese Einteilung des Sozialrechts einfügen lassen. Andere Arbeiten wiederum behandeln ihr Thema in solch komplexer Weise, dass sie mehreren Kategorien zugeordnet werden können. Insgesamt ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 1: Sozialrechtliche Einteilung



Quelle: eigene Darstellung.

⁴⁰ Zurückgehend auf Hans Zacher, Zur Rechtsdogmatik sozialer Umverteilung, DÖV 1970, S. 3, 6; sodann Hans Zacher, Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Heidelberg 1985, S. 19.

⁴¹ Vgl. Eberhard Eichenhofer, Sozialrecht, 9. Aufl., Tübingen 2015, S. 10; Torsten Schaumberg, Sozialrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2018, S. 187; Stefan Muckel/Markus Ogorek, Sozialrecht, 5. Aufl., München 2019, S. 460; Axel Kokemoor, Sozialrecht, 9. Aufl., München 2020, S. 188 ff.

Der deutlich überwiegende Teil der Habilitationsschriften kann der Kategorie der Vorsorge zugeordnet werden.⁴² Dies ist grundsätzlich nicht verwunderlich, da der gesamte Bereich des Sozialversicherungsrechts als der größte und komplexeste innerhalb des Sozialrechts gilt. Dies spiegelt sich auch in der Ausbildung und in der Studienliteratur wider.⁴³ Den zweiten Schwerpunkt bildet mit 26% die Kategorie der sozialen Hilfen und Förderung, wobei hier einige Zweifachnennungen verzeichnet werden.⁴⁴ Mit der Kategorie der sozialen Entschädigung hat sich lediglich eine Habilitation vertieft befasst.⁴⁵ Zwei Forschungsarbeiten ließen sich aufgrund ihrer Thematik nicht in die sozialrechtliche Einteilung fassen.⁴⁶ Hieraus kann der Schluss gezogen werden, dass nach wie vor das Sozialversicherungsrecht den Schwerpunkt im Sozialrecht darstellt und sich dieser Umstand auch in der vertieften Forschung wiederfindet. Das Entschädigungsrecht spielt, ähnlich wie bei den sozialrechtlichen Dissertationen, im Grunde keine Rolle.⁴⁷ Die Kategorie der sozialen Hilfen und Förderung nimmt an Bedeutung zu, betrachtet man sich beispielsweise die Veröffentlichungsjahre der entsprechenden Habilitationen. So wurden die Habilitationen der Kategorie Vorsorge deutlich am Beginn der 2000er Jahre fertiggestellt, während die Habilitationen der Kategorie Hilfen und Förderung überwiegend in den späteren Jahren erstellt und veröffentlicht wurden.

b) Zuordnung in sozialrechtliche Fachmaterien

Über die Zuordnung in die sozialrechtliche Einteilung hinaus, lassen sich die Habilitationen auch nach ihrer speziel-

⁴² Dies sind Kießling 2021; Hofmann 2019, S. 269ff.; Kemmler 2015, S. 84ff.; Janda 2012, S. 143ff.; Brosius-Gersdorf 2011, S. 48ff.; Wallrabenstein 2009; Nebe 2009; Deinert 2007, S. 129ff.; Rixen 2005; Lenze 2005; Kingreen 2003; Butzer 2001; Hänlein 2001; Luthe 2001, S. 249ff.; Becker 2001; Hase 2000; Rolfs 2000; Axer 2000.

⁴³ Bei Rainer Waltermann, Sozialrecht, 14. Aufl., Heidelberg 2020: 160 von 289 Seiten; bei Kokemoor 2020: 150 von 232 Seiten; bei Schaumberg 2018: 113 von 291 Seiten.

⁴⁴ Dies sind Hofmann 2019, S. 278ff.; Kemmler 2015, S. 91ff. und 101ff.; Janda 2012, S. 238ff. und 308ff.; Brosius-Gersdorf 2011, S. 517ff.; Leisner 2007, S. 98ff.; 177ff.; Welti 2005; Luthe 2001, S. 82ff.; 117ff.; 195ff.

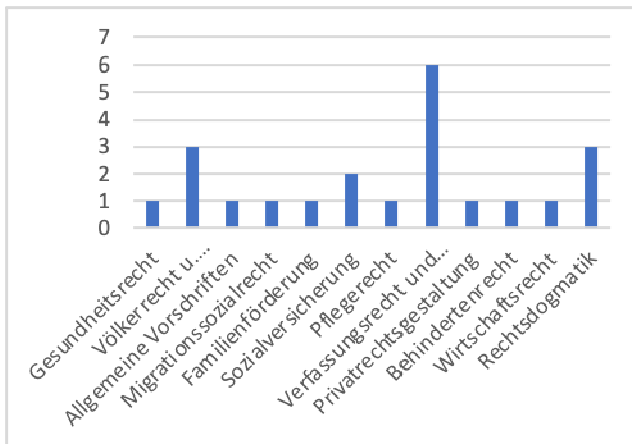
⁴⁵ Vgl. Janda 2012, S. 353ff.

⁴⁶ Vgl. Heinig 2008 (Verfassungsrecht und Sozialstaatlichkeit) und Nußberger 2005 (Soziales Völkerrecht).

⁴⁷ Auch hier eine Vergleichbarkeit mit der Ausbildungsliteratur. Das Entschädigungsrecht wird in nur verschwindend geringem Umfang behandelt. Bei Waltermann 2020 auf vier Seiten; bei Kokemoor 2020 auf drei Seiten; bei Schaumberg 2018 auf drei Seiten.

leren Fachmaterie unterscheiden. Dabei ergibt sich folgende Übersicht:

Abbildung 2: Habilitationen nach Fachmaterien



Quelle: eigene Darstellung.

Zunächst geht daraus hervor, dass die meisten der Habilitationen eine eigene Fachmaterie abdecken, was angesichts der Funktion der Habilitationsschrift als ein besonders qualifizierter wissenschaftlicher Beitrag zu einem Forschungsstand begrüßenswert ist. Die Fachbereiche des internationalen und europäischen Sozialrechts⁴⁸ sowie der Rechtsdogmatik⁴⁹ bilden mit jeweils drei Schriften je einen eigenen Forschungsschwerpunkt in sozialrechtlichen Habilitationen seit 2000. Am stärksten jedoch ist die Fachmaterie des Verfassungsrechts⁵⁰ in Bezug auf das Sozialrecht und das Sozialstaatsprinzip unter den Habilitationen vertreten. Darin zeigt sich die nach wie vor besondere Stellung des Verfassungsrechts in der deutschen Rechtsordnung und der juristischen Ausbildung.

Betrachtet man schließlich die Habilitationen der jüngst vergangenen Jahre, dann fällt ein weiterer Umstand auf. Es sind hierbei regelmäßig neuere und aktuelle Phänomene und Problemlagen des Sozialstaats, die durch die Habilitationsleistung erforscht werden; zu nennen sind insbesondere das Gesundheitsrecht, die Internationalisierung und Europäisierung des Sozialrechts, das Pflegerecht und das Behindertenrecht sowie das Migrationssozialrecht. Nicht umsonst wird davon ausgegangen, dass die Wahl des Habilitationsthemas oftmals durch „spürbare soziale oder technische Veränderungen und ihre rechtlichen

⁴⁸ Hofmann 2019; Nußberger 2005; Kingreen 2003.

⁴⁹ Hänlein 2001; Luthe 2001; Axer 2000.

⁵⁰ Heinig 2008; Leisner 2007; Lenze 2005; Butzer 2001; Becker 2001; Hase 2000.

Folgeprobleme“⁵¹ getroffen wird. Der wachsende Einfluss des europäischen Rechts auf das nationale Sozialrecht, die gestiegene Lebenserwartung und ihre Folgen für die Leistungen und Kosten der Pflegeversicherung, der Paradigmenwechsel der Gesellschaft im Umgang mit Menschen mit Behinderung, auch aufgrund der UN-Behindertenrechtskonvention oder die internationalen Migrationsbewegungen sind außerrechtliche Veränderungen und Wandlungen, die jedoch unmittelbar und mit Druck auf das Recht einwirken, was von der Forschung wahrgenommen wird.

2. Geschlecht der Habilitanden

Von 22 Habilitierten im Sozialrecht seit dem Jahr 2000 waren 9 weiblich und 13 männlich. Damit zeigt sich auch im Fachbereich des Sozialrechts, dass nach wie vor in der Mehrheit Männer habilitieren. Dies deckt sich insoweit mit den allgemeinen Zahlen der Habilitationen in Deutschland, die auch im Jahr 2019 noch nur zu 32% von Frauen absolviert wurden.⁵² Gleichwohl verzeichnet die Statistik seit dem Jahr 2009 einen Anstieg der Frauen bei den Habilitationen von insgesamt 24% auf 32% und in der Fächergruppe der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften von 21% auf 35%.⁵³ Vergleicht man dies mit den sozialrechtlichen Habilitationen, so fällt zudem auf, dass seit dem Jahr 2009 ausschließlich Frauen in diesem Fachbereich habilitiert wurden, was zumindest als eine positive Entwicklung in Richtung Gleichberechtigung interpretiert werden könnte.

3. Bezeichnung der *venia legendi*

Ein weiterer Aspekt, den es zu untersuchen gilt, ist die mit der Habilitation verliehene *venia legendi*. Das Sozialrecht hat sich in seiner historischen Genese insbesondere aus dem Arbeitsrecht herausentwickelt,⁵⁴ gleichzeitig beispielsweise im Bereich der Armenfürsorge war es schon

⁵¹ Helmuth Schulze-Fielitz, Staatsrechtslehre als Mikrokosmos, Tübingen 2013, S. 90 (Die öffentlich-rechtliche Habilitationsschrift).

⁵² Vgl. Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/07/PD20_253_213.html (27.10.2021).

⁵³ Vgl. Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/07/PD20_253_213.html (27.10.2021).

⁵⁴ Vgl. allein die Nachweise bei Becker, ZÖR 2010, S. 610, 622, 625f.

immer auch eine Aufgabe der Obrigkeit gewesen.⁵⁵ Heute ist es allgemein anerkannt, dass das Sozialrecht ein Teilbereich des Öffentlichen Rechts ist;⁵⁶ gleichwohl sind seine vielfältigen Verbindungen in das Zivilrecht, Arbeitsrecht und Familienrecht noch immer beständig. Diese besondere Stellung des Sozialrechts kann auch in den verliehenen Lehrbefugnissen wiederentdeckt werden.

So gibt es – soweit die *venia* bekannt ist – einerseits die *venia legendi* im Schwerpunkt des Öffentlichen Rechts: „Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht und Migrationsrecht“⁵⁷, „Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Sozialrecht, Rechtssoziologie und Rechtsvergleichung“⁵⁸, „Öffentliches Recht, Verwaltungsrecht und Sozialrecht“⁵⁹, „Öffentliches Recht, Sozialrecht und Europarecht“⁶⁰, „Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie, Kirchenrecht, Europarecht und Sozialrecht“⁶¹, „Staats- und Verwaltungsrecht sowie Steuerrecht“⁶², „Öffentliches Recht einschließlich Europarecht, Sozial- und Gesundheitsrecht“⁶³, „Staats- und Verwaltungsrecht, deutsches und europäisches Sozialrecht sowie öffentliches Wirtschaftsrecht“⁶⁴, „Öffentliches Recht, Europarecht und Sozialrecht“⁶⁵, „Staats- und Verwaltungsrecht einschließlich Sozialrecht und Verfassungsgeschichte der Neuzeit“⁶⁶, „Staats- und Verwaltungsrecht, Finanz- und Steuerrecht und Sozialrecht“⁶⁷, „Öffentliches Recht und Sozialrecht“⁶⁸. Andererseits gibt es auch die *venia legendi* mit Schwerpunkt im Bürgerlichen Recht: „Bürgerliches Recht, Medizinrecht, Deutsches und Europäisches Sozialrecht“⁶⁹, „Bürgerliches Recht, Arbeitsrecht und Sozialrecht“⁷⁰, „Bürgerliches Recht, Arbeitsrecht, Sozialrecht und Privatversicherungsrecht“⁷¹.

4. Veröffentlichungspraxis

Schließlich lässt sich noch ein letzter Blick auf die Veröffentlichungspraxis der Habilitationsschriften im Sozialrecht seit dem Jahr 2000 werfen. Das Ergebnis hierbei ist recht eindeutig. 16 von 22 Habilitationen wurden im Verlag Mohr Siebeck veröffentlicht, jeweils eine Arbeit in den Verlagen Nomos Verlag, Duncker und Humblot, Springer, Verlag C. H. Beck. Zwei der Habilitationsschriften sind bislang unveröffentlicht.

IV. Schlussbetrachtung

Der vorliegende Beitrag hat den Versuch unternommen, das Wesen und die jüngere Entwicklung der vertieften Forschung im Sozialrecht in der spezifischen Form der Habilitation zu untersuchen. Die Analyse der sozialrechtlichen Habilitationen seit dem Jahr 2000 hat verschiedene Erkenntnisse hervorgebracht. So liegt etwa der Schwerpunkt des Sozialrechts noch immer auf dem Sozialversicherungsrecht, Forschungen im Bereich der sozialen Hilfen und Förderung nehmen einen wachsenden Anteil ein und die Erforschung des Entschädigungsrechts führt nach wie vor ein Schattendasein. Oftmals geben soziale und gesellschaftliche Veränderungen den Anlass für die bearbeiteten Forschungsthemen, etwa Migration, wachsende Pflegebedürftigkeit oder die Europäisierung. Zunehmend werden Frauen im Sozialrecht habilitiert und der Großteil der verliehenen *venia legendi* hat einen öffentlichrechtlichen Schwerpunkt. Ihre Veröffentlichung finden die Habilitationsschriften typischerweise in einem der großen juristischen Fachverlage, wobei der Verlag Mohr Siebeck in Tübingen eindeutig die erste Wahl der Habilitierten ist.

⁵⁵ Vgl. *Stolleis* 2003, S. 15ff.

⁵⁶ Vgl. *Waltermann* 2020, S. 11; *Kokemoor* 2020, S. 20.

⁵⁷ *Kießling* 2021.

⁵⁸ *Hofmann* 2019.

⁵⁹ *Brosius-Gersdorf* 2011.

⁶⁰ *Wallrabenstein* 2009.

⁶¹ *Heinig* 2008.

⁶² *Leisner* 2007.

⁶³ *Welti* 2005.

⁶⁴ *Rixen* 2005.

⁶⁵ *Lenze* 2005 sowie *Kingreen* 2003.

⁶⁶ *Butzer* 2001.

⁶⁷ *Becker* 2001.

⁶⁸ *Hase* 2000.

⁶⁹ *Janda* 2012.

⁷⁰ *Nebe* 2009.

⁷¹ *Rolfs* 2000.

Zur Rechtsfigur des Honorarprofessors Eine landesrechtsvergleichende Synopse

von Lukas C. Gundling, Erfurt*

Honorarprofessoren werden als „Professoren“ angesprochen und dürfen diesen Titel auch in den meisten Fällen öffentlich führen. Damit unterscheiden sie sich auf den ersten Blick nicht von anderen Professoren. Auch prominente Persönlichkeiten der Wirtschaft, Verwaltung, Justiz, Rechtsanwälte oder Politiker schmücken sich gerne mit einem Honorar-, respektive Professorentitel. Gelegentlich ist die Bestellung eines Honorarprofessors auch mit Kritik aus der Hochschule oder sogar aus der allgemeinen Öffentlichkeit verbunden. Der Beitrag wird aufzeigen, dass sich einerseits die Rechtslage zu Honorarprofessoren zwischen den deutschen Ländern erheblich unterscheidet und andererseits die Ernennung zum Honorarprofessor auch mit Rechten und Pflichten verbunden sein kann. Letztlich möchte der Beitrag auch aufzeigen, wie der Kritik an einer Bestellung im Vorfeld begegnet werden kann.

I. Einleitung

Dass die Figur des Honorarprofessors dem Laien, auch außerhalb des Hochschulwesens, bekannt ist, verdankt sie den Diskussionen um die Bestellung prominenter Persönlichkeiten.¹ Beispielhaft seien hier die Diskussionen um die Bestellung des ehemaligen Deutsche Bank-Chefs *Josef Ackermann* an der Universität von Frankfurt am Main² oder die Bestellung des aktuellen Bundesverfassungsgerichtspräsidenten *Stephan Harbarth* an der Heidelberger Universität genannt.³ Nicht nur einzelne Persönlichkeiten

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

¹ Allgemein *Wolfgang Hirn/Christian Rickens*, Geltungsdrang: Die Titelsucht der Wirtschaftselite, *manager magazin* v. 24.01.2012; <https://www.manager-magazin.de/magazin/artikel/a-809314.html> (alle Weblinks zuletzt am 27. Oktober 2021 abgerufen); *Hermann Horstkotte*, Honorarprofessuren: Wie Prominente zu Professoren werden, *ZEIT-online* v. 23.10.2012, <https://www.zeit.de/studium/hochschule/2012-10/honorarprofessur-schavan-promis/komplettansicht>.

² *Christoph Titz*: Umstrittene Honorar-Professur Frankfurter Uni will zweite Chance für Ackermann, *Der Spiegel* v. 21.07.2008; <https://www.spiegel.de/lebenundlernen/uni/umstrittene-honorar-professur-frankfurter-uni-will-zweite-chance-fuer-ackermann-a-566753.html>.

³ *Jan Keuchel*, Stephan Harbarth: Streit um Unabhängigkeit des neuen Verfassungsgerichtspräsidenten: Uni soll Gutachten herausgeben, *Handelsblatt* v. 18.05.2020; www.handelsblatt.com/

geraten in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung, ebenso die Frage der Zahl der Bestellungen erregte Aufsehen: gibt es nur etwa 2.000 oder gar etwa 20.000 Honorarprofessoren an deutschen Hochschulen?⁴ Immer wieder werden Klüngelei und Gefälligkeiten hinter ihren Bestellungen vermutet. Bloße Ehrentitel seien die Bestellungen zu Professoren. Dieser Vorwurf wiegt umso schwerer, da in der öffentlichen Wahrnehmung für Laien ordentlich berufene Professoren nicht von Honorarprofessoren zu unterscheiden sind,⁵ es auch zu Fehlannahmen über die Stellung und Qualifikation der Honorarprofessoren kommen kann.⁶ Für die Studierenden hingegen kann ein breites Feld an Honorarprofessoren für Ihren Studierenerfolg wertvoll sein, bietet ihre Lehre häufig einen praktischen, nicht selten von aktuellen Entwicklungen geprägten oder einen besonders vertieften und daher attraktiven Zugang zum Stoff des jeweiligen Fachgebiets. Zugleich ist ihre Lehre für die Hochschule preiswert.⁷

Dennoch mag die Kritik im ein oder anderen Fall nicht ganz unberechtigt sein. Es verwundert daher nicht, dass im universitären Kontext Honorarprofessoren häufig nicht ununterscheidbar mit „Prof.“ abgekürzt oder als „Professor“ geführt werden, sondern dass sie als „Hon.-Prof.“ (oder seltener „HP“) firmieren.⁸ Denn: Ein Professorentitel erzeugt immer noch gehörigen Eindruck und ist verbunden mit Erwartungen an die jeweilige Person.⁹ Er bleibt ein Ausdruck von besonderer Gelehrigkeit, von einer ho-

politik/deutschland/stephan-harbarth-streit-um-unabhaengigkeit-des-neuen-verfassungsgerichtspraesidenten-uni-soll-gutachten-herausgeben/25829244.html.

⁴ *Jochen Zehnthöfer*, Der Schein der Exklusivität. Fehlerhafte Statistik: Die Zahl der Honorarprofessoren ist deutlich höher als gemeldet, *FAZ* v. 23.09.2020, S. 4N. Und das Statistische Bundesamt hat in diesem Punkt, trotz der offensichtlichen Fehler, nicht nachgebessert, so weist es in *Statistisches Bundesamt*, Personal an Hochschulen, Fachserie 11, Reihe 4.4, 2020, Wiesbaden, Oktober 2021, S. 35 nur 1.792 Honorarprofessoren aus.

⁵ So auch *Gert Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 370.

⁶ Bspw. AG Bremen, Urteil vom 27.08.2019 - 16 C 141/19 (juris). Siehe aber auch VG Oldenburg (Oldenburg), Urt. v. 12.12.2000 - 12 A 3047/99 (juris).

⁷ *Arndt*, in: BeckOK Hochschulrecht Hessen, 19. Edition (Stand: 01.07.2021), § 72, Rn. 4; *Lutz Schmidt*, *WissR* 11 (1978), 271; *Hans Gerber*, *Das Recht der wissenschaftlichen Hochschule*, Tübingen 1965, S. 136; *Zolke*, *Honorarprofessuren: So kommen Juristen zu der Ehre*, LTO v. 16.01.2014.

⁸ Der Autor selbst hatte Teil an einer solchen Diskussion; ihm wurde auch von anderen Fakultäten solche Diskussionen um Benennungen berichtet.

⁹ Ähnlich *Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 385 mit Verweis auf *Friedrich Giese*. Und dies unabhängig, ob der Titel im akademischen Kontext verliehen wurde.

hen Qualifikation.¹⁰ Treffend bringt es *Dieter Schewen* im Handbuch Wissenschaftsrecht auf den Punkt: „Das große Interesse in Chefetagen der Wirtschaft, Justiz und Verwaltung an dieser Würde bestätigt, wie hoch das Sozialprestige der Professoren noch immer ist“.¹¹ Zudem verfügt diese „Ehrung“ über den Vorteil, dass sie gegenüber Orden und sonstigen nonverbalen Ehrerweisungen – ähnlich dem Doktorgrad – stets mit dem Namen und seiner Nennung verbunden ist.¹²

Doch wie erwirbt man diesen Titel? Ist es eine bloße Huldigung an verdiente Persönlichkeiten? Bedarf es gewisser wissenschaftlicher Reputation; oder genügt die bloße Präsenz als verdienter Praktiker, um als Honorarprofessor bestellt zu werden? Dieser Beitrag versucht in einer rechtsvergleichenden Perspektive, über das Wesen der Rechtsfigur Honorarprofessor aufzuklären. Dies begründet sich schon deshalb, da lange Zeit die Figur des Honorarprofessors, wenn überhaupt, nur rudimentär geregelt war,¹³ und entsprechend bis heute nur eine randständige Auseinandersetzung mit dieser Rechtsfigur zu erkennen ist.¹⁴

Der Beitrag wird in einem ersten Teil allgemein auf die Figur des Honorarprofessors eingehen (II.), bevor an-

schließend die Regelungen in den 16 deutschen Ländern beleuchtet werden (III.). Das geschieht nicht ohne Grund; dass eine gleichbezeichnete Rechtsfigur der deutschen Hochschulgesetze vergleichbar ist und dennoch erhebliche Eigenheiten aufweist, hat nicht zuletzt die Befassung von *Leonhard Ganser* zur Studienberatung im vorigen Heft gezeigt.¹⁵ Rechtsvergleichende Schlüsse folgen (IV.) vor abschließenden Schlussbetrachtungen (V.), die auch Ausführungen enthalten werden, wie möglicher Kritik im Vorfeld zu begegnen ist. Aufgrund dieses Fokus wird der Verlust der Honorarprofessur, respektive deren Entziehung, nicht im Rahmen dieser Abhandlung behandelt. Sie sind letztlich eine eigene Befassung wert.¹⁶

II. Honorarprofessoren

Der Figur des Honorarprofessors wohnt zwar unbestritten eine Ehrung inne,¹⁷ nicht ohne Grund besteht das oben beschriebene Streben hochstehender Vertreter aus Politik, Verwaltung, Justiz und Wirtschaft; dennoch bedingt sie auch eine Zugehörigkeit zu einer Hochschule, verbunden mit Rechten und teilweise auch Pflichten, zumindest in der Lehre.¹⁸ Die Honorarprofessur ist daher auch nicht mit dem Ehrenprofessor, respektive Professor ehrenhalber, zu verwechseln (Prof. h.c./Prof. E.h.).¹⁹

Honorarprofessoren gelten grundsätzlich – zumindest in der bisweilen laienhaften Außenwahrnehmung – als Professoren der jeweiligen Hochschule. Dies gilt es für Hochschulen auch zu bedenken, wenn sie erwägen Personen als Honorarprofessoren aufzunehmen, sowohl mit Blick

¹⁰ Ähnlich OVG NRW, Beschl. v. 13.08.2013 – 19 B 1032/12, Rn. 37 (juris).

¹¹ *Dieter Schewen*, in: Hdb. WissR, 2. Aufl., Berlin 1996, S. 370. Ähnlich *Arndt*, in: BeckOK Hochschulrecht Hessen, 19. Edition (Stand: 01.07.2021), § 72, Rn. 1 ff. Ähnlich auch der Befund bei *Susanne Zolke*, Honorarprofessuren: So kommen Juristen zu der Ehre, LTO v. 16.01.2014, <https://www.lto-karriere.de/beruf/stories/detail/honorarprofessur-universitaet-juristen-praktiker>. *Hillmann*, VerwArch 79 (1988), 381 weist auf mögliche positive Presse hin; zum Sozialprestige S. 382.

¹² *Hillmann*, VerwArch 79 (1988), 381 f.

¹³ *Werner Thieme*, Dt. HochschulR, 3. Aufl., Hamburg 2004, Rn. 782. Deutlich wird dies auch bei *Gerber*, Das Recht der wissenschaftlichen Hochschule, 1965, S. 136. Siehe aber *Hillmann*, VerwArch 79 (1988), 395 ff.

¹⁴ Eigenständige Behandlungen finden sich bspw. bei *Hillmann*, Das Rechtsinstitut des Honorarprofessors: Zugleich eine Typologie der Bezeichnung „Professor“, VerwArch 79 (1988), 369 ff. (der diesen Befund ebenso teilt); *Schmidt*, Zur Stellung des Honorarprofessors, WissR 11 (1978), 261 ff.; *Hans Fertig*, Begründung und Beendigung der Rechtstellung von Honorarprofessoren, NJW 1962, 2192 f.; *Maria Satwo*, Die Rechtsstellung der Honorarprofessoren im Lande Nordrhein-Westfalen, Göttingen 1967. Tiefer gehen auch *Gerber*, Das Recht der wissenschaftlichen Hochschule, 1965; *Schewen*, in: Hdb. WissR, 2. Aufl., Berlin 1996, S. 370 f. und *Thieme*, Dt. HochschulR, 2004, insb. Rn. 455, 782 f. auf die Figur ein. Bei *Michael Hatmer/Hubert Detmer*, Hdb. Hochschulrecht, 3. Aufl. Heidelberg 2017 bleibt die Behandlung sehr randständig. Naturgemäß gehen die Kommentare zu den Landeshochschulgesetzen auf die Figur im gebotenen Rahmen ein.

¹⁵ *Leonhard Ganser*, ZLVR 2021, 99 ff. Ebenfalls mit expliziten Ländervergleichen arbeitet *Hillmann*, VerwArch 79 (1988), 369 ff.

¹⁶ *Anders Fertig*, NJW 1962, 2192 oder *Hillmann*, VerwArch 79 (1988), 401 ff.

¹⁷ *Pernice-Warneke*, BeckOK Hochschulrecht Nordrhein-Westfalen, 20. Edition (Stand: 01.09.2021), § 41, Rn 27; *Thieme*, Dt. HochschulR, 2004, Rn. 455; *Schmidt*, WissR 11 (1978), 263; *Gerber*, Das Recht der wissenschaftlichen Hochschule, 1965, S. 51.

¹⁸ *Horst-Peter Götting/Dieter Leuze*, in Hdb. Hochschulrecht, 3. Aufl. 2017, Kap. 13, Rn. 135; *Thieme*, Dt. HochschulR, 2004, Rn. 455.

¹⁹ *Pernice-Warneke*, BeckOK Hochschulrecht Nordrhein-Westfalen, 20. Edition (Stand: 01.09.2021), § 41, Rn. 25; *Arndt*, in: BeckOK Hochschulrecht Hessen, 19. Edition (Stand: 01.07.2021), § 72, Rn. 2; ausführlich aber tw. veraltet *Hillmann*, VerwArch 79 (1988), 384 ff. Allerdings gab es eine Vorgängerfigur in Bayern, die ebenfalls mit „Ehrenprofessor“ titulierte war (so *Fertig*, NJW 1962, 2192). Als Beispiel für die Verwechslung *Zolke*, Honorarprofessuren: So kommen Juristen zu der Ehre, LTO v. 16.01.2014. Aber VG Oldenburg (Oldenburg), Urt. v. 12.12.2000 – 12 A 3047/99, Rn. 21 (juris).

auf deren Wirkung auf die Wissenschaft, als auch mit Blick auf deren Wirkung auf die allgemeine Öffentlichkeit. Diese kann negativ, jedoch eben auch positiv und damit werbend ausfallen. Mit Blick auf den Wettbewerb zwischen den Hochschulen mag das nicht unerheblich für eine Entscheidung zur Bestellung sein.²⁰

Die Figur des Honorarprofessors wurde wohl im 19. Jahrhundert in ihrer heutigen Form etabliert und in Preußen erstmals positivrechtlich gefasst. Das letzte der alten deutschen Länder, das die Honorarprofessur schließlich einführte, war Bayern.²¹ An Fachhochschulen hingegen waren sie erst in den 1990er-Jahren flächendeckend vorgesehen.²²

Die Honorarprofessur ist ihrem Wesen nach der Rechtsfigur des Lehrbeauftragten anverwandt, denn beide lehren nebenberuflich an Hochschulen. Mitunter wird auch die Tätigkeit als Lehrbeauftragter an die spätere Ernennung zum Honorarprofessor geknüpft.²³ Es verwundert daher nicht, dass grundsätzlich wissenschaftlich ausgewiesene Praktiker mit Erfahrung als Lehrbeauftragte unter den Honorarprofessoren dominieren.²⁴ Zugleich kann die Honorarprofessur nicht als Beförderungssamt für Lehrbeauftragte aufgefasst werden.²⁵ Es besteht entsprechend kein Anspruch auf die Ernennung zum Honorarprofessor. Insbesondere unterfällt die Bestellung zum Honorarprofessor nicht dem Schutzbereich der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG. Auch kann kein Anspruch auf Ernennung über das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit aus Art. 2 Abs. 1 GG geltend gemacht werden. Der Rechtsweg zur Erlangung der Honorarprofessur scheidet also aus.²⁶ Auch der Beschluss eines zuständigen Hochschulgremiums jemanden zum Honorarprofessor vorzuschlagen, begrün-

det noch kein subjektiv-öffentliches Recht, noch kein Rechtsverhältnis zur Hochschule.²⁷

Im Kern stellen die Honorarprofessoren, auch durch ihre Lehrberechtigung, eine Verstärkung des Lehrkörpers einer Hochschule dar.²⁸ An manchen Fakultäten übersteigt die Zahl der Honorarprofessoren gar die Zahl der ordentlich dort lehrenden Professoren.²⁹ Unklar ist indes, inwieweit Honorarprofessoren auch eine sichere Entlastung in der Lehre darstellen, denn die Möglichkeit einer zwingenden Lehrverpflichtung wird in der Literatur diskutiert und heute vom Gesetzgeber auch teilweise geregelt, die Möglichkeit einer Verpflichtung der Honorarprofessoren zur Lehre ist jedoch nicht unumstritten.³⁰ Entsprechend wird auch die Berücksichtigung bei der Kapazitätsberechnung mit Blick auf Zugangsbeschränkungen zu Studiengängen unterschiedlich bewertet.³¹

Zugleich ist nicht ausgeschlossen, dass Honorarprofessoren die Hochschulen auch in der Forschung unterstützen. Jedenfalls setzt die Bestellung respektive Verleihung wissenschaftliche Verdienste voraus, obgleich sich diese entgegen der landläufigen Meinung, in der praxisbezogenen Lehre erschöpfen können,³² denn Wissenschaft ist ein grundrechtlich geschützter Hybrid aus Forschung *und* Lehre.³³ Dabei gilt es zu beachten, dass hauptberuflich außerhalb des Akademischen tätige Personen einerseits nicht über eine vergleichbare Publikationsliste wie die hauptberuflichen Wissenschaftler verfügen müssen, respektive aufgrund ihrer beruflichen Verpflichtungen gar

²⁰ Und dies seit jeher, so *Schmidt*, *WissR* 11 (1978), 263; *Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 381; ähnlich *Thieme*, *Dt. HochschulR*, 2004, Rn. 782, dazu auch *Horstkotte*, *Honorarprofessuren: Wie Prominente zu Professoren werden*, ZEIT-online v. 23.10.2012.

²¹ *Schewen*, in: *Hdb. WissR*, 1996, S. 370; *Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 387; *Schmidt*, *WissR* 11 (1978), 263.

²² *Schewen*, in: *Hdb. WissR*, 1996, S. 371; ähnlich *Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 387.

²³ Siehe dazu die Ausführungen unter III. und IV.

²⁴ *Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 379 f.

²⁵ Bspw. *Pernice-Warnke*, *BeckOK Hochschulrecht Nordrhein-Westfalen*, 20. Edition (Stand: 01.09.2021), § 41, Rn. 40.

²⁶ OVG Nordrhein-Westfalen, *Urt. v. 22.01.2013 – 6 A 839/11*, Rn. 89 ff. (juris).

²⁷ VG Magdeburg (7. Kammer), *Urt. v. 13.03.2007 – 7 A 616/05=WissR* 40 (2007), 213.

²⁸ *Gerber*, *Das Recht der wissenschaftlichen Hochschule*, 1965, S. 51.

²⁹ So das Verhältnis 36:38 an der Juristischen Fakultät der Universität zu Köln 2014 (*Zolke*, *Honorarprofessuren: So kommen Juristen zu der Ehre*, LTO v. 16.01.2014). An medizinischen Fakultäten überwiegen hingegen häufig außerplanmäßige Professoren (*Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 377 f.).

³⁰ Unterschiedliche Ansichten bei *Götting/Leuze*, in *Hdb. Hochschulrecht*, 2017, Kap. 13, Rn. 135; *Thieme*, *Dt. HochschulR*, 2004, Rn. 783; *Schmidt*, *WissR* 11 (1978), 266 f. m.w.N.; *Gerber*, *Das Recht der wissenschaftlichen Hochschule*, 1965, S. 136; zu den hochschulgesetzlichen Regelungen s.u. III. und IV.

³¹ Keine Berücksichtigung der Titellehre OVG, NRW, *Beschl. v. 20.11.2009 – 13 C 271/09* (juris), anders BayVG, *Beschl. v. 11.06.2006 – 7 CE 06.10152* (juris).

³² *Thieme*, *Dt. HochschulR*, 2004, Rn. 782; *Schewen*, in: *Hdb. WissR*, 1996, S. 370. Mitunter wurde vertreten Honorarprofessoren müssten in Forschung *und* Lehre ausgewiesen sein (*Schmidt*, *WissR* 11 (1978), 264).

³³ Bspw. *Bernhard Kempfen*, in *BeckOK Grundgesetz*, Epping/Hillgruber, 48. Edition (Stand: 15.08.2021), Art. 5, Rn. 179.

nicht darüber verfügen können, und andererseits sie auch nicht eine den Hauptamtlichen entsprechende wissenschaftliche Breite ab zu decken haben. Sie sind in der Regel Spezialisten für einen eingegrenzten Bereich des Faches – und nur in diesem Bereich haben sie auch das Recht zu lehren.³⁴

Mithin unterscheidet sich die Honorarprofessur von anderen hochschulischen Ehrungen, wie der der Ehrendoktor-, Ehrenbürger- oder Ehrensensorenwürde, oder anderen hochschulischen Preisen, Medaillen usw.³⁵ Zu unterscheiden ist die Honorarprofessur außerdem von den Lehrbeauftragten an künstlerisch ausgerichteten Hochschulen, die unter gewissen Voraussetzungen in manchen deutschen Ländern ebenfalls den Titel „Professor“ erhalten können, ohne dass dies an ihrem Status als Lehrbeauftragten etwas ändert.³⁶

III. Ländervergleich

Das zuvor vorgestellte kann nur eine grobe Skizze sein, verfügt jedes der deutschen Länder bei der Gestaltung der Figur einen erheblichen Freiraum. Entsprechend werden im Folgenden die einzelnen landesrechtlichen Regelungen in den Blick genommen. Zwar wird sich durch untergesetzliches Recht die konkrete Gestaltung selbst innerhalb der Länder unterscheiden, zur grundsätzlichen Skizzierung konzentriert sich der Beitrag auf die einfachgesetzlichen und damit grundlegenden Regelungen der Landeshochschulgesetze.

1. Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg verfügen Honorarprofessoren explizit über einen mitgliedschaftlichen Status (§ 9 Abs. 1 LHG BW) und werden als wissenschaftliches Personal definiert (§ 44 Abs. 2 Nr. 1 LHG BW). Die Honorarprofessoren werden durch die Hochschule selbst bestellt, müssen eine mindestens dreijährige selbstständige Lehrtätig-

keit an einer Hochschule vorweisen und dürfen nicht hauptamtlich an der Hochschule angestellt sein. Ihre mit der Bestellung als Honorarprofessor einhergehende Lehrverpflichtung wird lediglich als ein „Sollen“ für zwei Semesterwochenstunden festgelegt. Dennoch müssen Sie die Einstellungsvoraussetzungen für ordentliche Professoren nach § 55 Abs. 1 LHG BW erfüllen.

2. Bayern

An bayerischen Hochschulen unterliegt die Ernennung dem Hochschulsenat gem. § 25 Abs. 3 Nr. 6 BayHschG, und damit wie in Baden-Württemberg den Hochschulen selbst. Der Senat kann seinerseits weitere Regeln für die Bestellung aufstellen. Insgesamt ist die Ernennung zum Honorarprofessor in Bayern weitgehend ungeregt. Der Gesetzgeber hat jedenfalls keine konkreten Voraussetzungen für die Bestellung benannt. Hier verbleibt somit ein erheblicher Gestaltungsspielraum für die Hochschulen.

3. Berlin

Wenn auch nebenberufliches Personal (§ 114 Nr. 1 BerlHG), sind die Honorarprofessoren in Berlin wie in Baden-Württemberg Mitglieder der jeweiligen Hochschulen (§ 43 Abs. 1 Nr. 3 BerlHG). Dabei gehören sie explizit mit entsprechenden Rechten zur Gruppe der Hochschullehrer (§ 45 Abs. 1 Nr. 1 BerlHG), wenngleich sie nur über ein aktives, jedoch kein passives Wahlrecht bei Gremienwahlen verfügen; Honorarprofessoren können somit nicht in die hochschulischen Gremien gewählt werden (§ 48 Abs. 3 BerlHG). Jedoch haben sie an der Hochschule Lehre anzubieten, wobei hier Näheres durch die Hochschule selbst zu regeln ist. Außerdem können sie auch zur Übernahme weiterer Aufgaben von Hochschullehrern (siehe dazu § 99 BerlHG) verpflichtet werden (§ 117 BerlHG). Berlin stellt an die Honorarprofessoren gleichwertige Anforderungen, wie an ordentliche Professoren, wobei von der mehrjährigen selbstständigen Lehrererfahrung aufgrund herausragender künstlerischer oder wissenschaftlicher Leistungen abgesehen werden kann (§ 116 Abs. 1 S. 1 f. BerlHG). Damit besteht bei der Bestellung von Honorarprofessoren auch in Berlin ein gewisser Spielraum für die bestellende Hochschule. Honorarprofessoren werden in Berlin auf Vorschlag des Fachbereichs durch Beschluss des Akademischen Senats vom Präsidium bestellt. Honorarprofessoren dürfen nicht hauptamtlich an der Hochschule angestellt sein (§ 116 Abs. 1 S.3, Abs. 2 BerlHG).

³⁴ Hillmann, VerwArch 79 (1988), 390 f. m.w.N., 400.

³⁵ Schmidt, WissR 11 (1978), 265. Siehe zu akademischen Ehrungen überblickend Michael Sachs, Akademische Ehrungen im deutschen Recht, in: Pinwinkler/Koll: Zuviel der Ehre?: interdisziplinäre Perspektiven auf akademische Ehrungen in Deutschland und Österreich, Wien 2019, S. 57 ff.

³⁶ Siehe bspw. § 93 Abs. 4 HSG SH oder § 93 Abs. 3 ThürHG; auch Hillmann, VerwArch 79 (1988), 379. Daneben gibt es noch hochstehende Beamte, die z.B. die Bezeichnung „Direktor und Professor“ führen dürfen, mit der gewohnheitsrechtlich ebenfalls die Bezeichnung „Professor“ respektive „Prof.“ einhergeht (siehe dort S. 382 ff.).

4. Brandenburg

Honorarprofessoren zählen in Brandenburg als nebenberufliches wissenschaftliches oder künstlerisches Personal (§ 53 Abs. 1 u. 2 BbGHG). Zum Honorarprofessor kann bestellt werden, wer nicht hauptberuflich an der Hochschule tätig ist und aufgrund besonderer wissenschaftlicher oder künstlerischer Leistungen den Anforderungen an Professoren entspricht, wobei die grundsätzlich obligatorische Lehrerfahrung durch besondere berufliche Praxis ersetzt werden kann. Wie bereits in Berlin oder Bayern besteht somit bei der Bestellung für die Hochschule eine gewisse Flexibilität. Allerdings ist für die Bestellung eine Sachverständigenkommission vorzusehen, die die Erfüllung der Voraussetzungen zu prüfen hat (§ 55 Abs. 1 BbGHG). Honorarprofessoren werden auf Antrag eines Fachbereichs vom Präsidenten bestellt; sie haben als Honorarprofessoren Lehre an der Hochschule anzubieten (§ 55 Abs. 2 u. 3 BbGHG), sind somit zur Lehre an der Hochschule verpflichtet, wenngleich durch das Gesetz kein bestimmter Umfang festgelegt wird. Überdies bestimmt § 60 Abs. 3 BbGHG: „Die Präsidentin oder der Präsident kann auf Antrag des zuständigen Organs der Hochschule einer Honorarprofessorin oder einem Honorarprofessor den Status eines Mitglieds der Gruppe der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer verleihen, wenn sie oder er die Einstellungsbedingungen nach § 41 erfüllt sowie Aufgaben der Hochschule in Forschung und Lehre selbstständig wahrnimmt.“ Hiermit können Honorarprofessoren auch vergleichbare Rechte im Rahmen ihrer Qualifikation geltend machen.

Auch staatlich anerkannte Hochschulen können gem. § 85 Abs. 7 BbGHG Honorarprofessoren berufen, wobei diese in Brandenburg nicht den Titel „Professor“ führen dürfen, sondern sich explizit als „Honorarprofessoren“ mit Kenntlichmachung der verleihenden Hochschule kennzeichnen müssen. Soweit ein Honorarprofessor für die Lehre in einem bekenntnisgebundenen theologischen Studiengang vorgesehen ist, muss von der jeweiligen Kirche oder der in der theologischen Ausbildung kooperierenden Religionsgemeinschaft die Zustimmung zur jeweiligen Bestellung eingeholt werden (§ 8 Abs. 3 BbGHG).

5. Bremen

In Bremen sind Honorarprofessoren grundsätzlich Angehörige der Hochschule (§ 5 Abs. 4 BremHG). Ihnen kann jedoch in besonders begründeten Fällen der Status als Hochschulmitglied in der Gruppe der Hochschullehrer

verliehen werden, wobei zugleich ausgeschlossen ist, dass sie das Amt des Rektors, des Konrektors oder des Dekans ausüben, das heißt sie bekommen weitgehend die Rechte wie auch Pflichten von Hochschullehrern übertragen. Zu Honorarprofessoren können durch das Rektorat der Hochschule einerseits Personen bestellt werden, die Anforderungen erfüllen, die an ein Professorenamt zu stellenden sind oder andererseits solche, die sich durch eine hervorragende Berufspraxis ausgewiesen haben. Es bedarf also nicht notwendigerweise der Erfüllung der Berufungsvoraussetzungen für Professoren. Der Vorschlag erfolgt durch den Fachbereich (§§ 25 Abs. 1, 87 Nr. 5 BremHG).

Entgegen den zuvor vorgestellten Ländern, kann sowohl eine Verpflichtung zur Lehre als auch zur Forschung für Honorarprofessoren vorgesehen werden, wobei ein gewisser Umfang festzulegen ist. Der Honorarprofessor muss somit in einem nicht näher definierten Umfang Verpflichtungen in Lehre oder Forschung nachkommen (§ 25 Abs. 2 BremHG). Jedenfalls bedarf es zuvor eines qualifizierten Beurteilungsverfahrens, dass die Bestellungsentscheidung begründet und entsprechend die Bestellungsbedingungen nachweist (§ 25 Abs. 3 BremHG). Durch den zuständigen Senator kann gem. § 112 Abs. 4 BremHG auch an nichtstaatliche Hochschulen das Recht zur Ernennung von Honorarprofessoren erteilt werden.

6. Hamburg

Das Hochschulgesetz von Hamburg vermeidet die in den anderen Ländern übliche Bezeichnung „Honorarprofessor“. Allerdings reguliert § 17 Abs. 1 HmbHG „Die Hochschule kann Personen, die sich durch hervorragende, denjenigen einer Professorin oder eines Professors entsprechende Leistungen ausgezeichnet und in der Regel seit mindestens drei Jahren an einer Hochschule erfolgreich selbstständig gelehrt haben, die akademische Bezeichnung ‚Professorin‘ oder ‚Professor‘ verleihen.“ Somit kennt auch das HmbHG eine den anderen Hochschulgesetzen entsprechende Figur. Die Vorschlagsentscheidung liegt in Hamburg beim Fakultätsrat (§ 91 Abs. 2 Nr. 8 HmbHG). Das Hochschulgesetz schweigt sich über konkrete Lehrverpflichtungen für Honorarprofessoren aus. Auch weitergehend bleiben die Regelungen wage und ermöglichen somit einen gewissen Gestaltungsspielraum für die jeweils bestellende Hochschulen.

7. Hessen

Ähnlich wie in Bayern oder in Hamburg, reguliert das Hochschulgesetz in Hessen das Honorarprofessorenwesen nur sehr zurückhaltend. Honorarprofessoren werden nach Stellungnahme des Senats (§ 36 Abs. 2 Nr. 10 HSchulG HE) durch die Leitung der Hochschule auf Vorschlag des Fachbereichs bestellt. Dabei sind besondere Leistungen bei der Anwendung oder Entwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden in der Berufspraxis oder besondere künstlerische Leistungen ausschlaggebend (§ 72 Abs. 1 HSchulG HE). Honorarprofessoren müssen mithin in Hessen nicht die Berufungsvoraussetzungen für ordentliche Professoren erfüllen. An nichtstaatlichen Hochschulen erfolgt die Ernennung durch das zuständige Ministerium (§ 93 HSchulG HE).

8. Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern zählen die Honorarprofessoren zum nicht hauptamtlichen wissenschaftlichen und künstlerischen Personal (§ 55 Abs. 2 Nr. 3 LHG M-V). Das Hochschulgesetz sieht in § 72 Abs. 2 LHG M-V vor: „Der Senat einer Hochschule kann [...], einem Wissenschaftler oder [...] einem Künstler die Bezeichnung [...] ‚Professor‘ verleihen, wenn sie in der Regel fünf Jahre selbstständige Lehrtätigkeit an der Hochschule ausgeübt haben, hervorragende Leistungen in der beruflichen Praxis aufweisen, die den Anforderungen an die Berufung [...] Professor entsprechen, und durch ihre oder seine Gewinnung als [...] Honorarprofessor das Lehrangebot wesentlich ergänzt wird. Die hervorragenden Leistungen sind im Vorschlag durch zwei auswärtige Gutachten darzulegen.“ Darüber hinaus werden allerdings keine Lehrverpflichtungen statuiert, jedoch legt die Voraussetzung der wesentlichen Ergänzung des Lehrangebots nahe, dass an die Bestellung als Honorarprofessor auch das Leisten von Lehre geknüpft ist. Der Gestaltungsraum liegt hier bei den Hochschulen.

9. Niedersachsen

Ähnlich wie in Mecklenburg-Vorpommern, Bayern oder Hessen hält sich auch der Gesetzgeber in Niedersachsen bezüglich der Regulierung der Honorarprofessur weitergehend zurück. Entsprechend sind die Anforderungen an eine Honorarprofessur in Niedersachsen zurückhaltend ausgestaltet. So regelt § 35 Abs. 1 NHG, dass die Hochschule wissenschaftlich oder durch Berufspraxis ausgewiesene Persönlichkeiten zu Honorarprofessoren bestellen kann und diese regelmäßig Lehrveranstaltungen anbieten

und an der Forschung beteiligt werden können. Sie tragen in Niedersachsen explizit den Titel „Honorarprofessor“ und dürfen nicht als „Professor“ („Prof.“) auftreten (§ 35 Abs. 1 NHG). Dahingehende Änderungsbestrebungen, beispielsweise von Vertretern medizinischer Fächer, hatten bislang keinen Erfolg.³⁷

Die Bestellung von Honorarprofessoren ist auch staatlich anerkannten Hochschulen möglich. Diese müssen zum Titel „Honorarprofessor“ zusätzlich die Bezeichnung der Hochschule führen, an der sie als Honorarprofessor bestellt sind (§ 66 Abs. 1 Satz 4 NHG).

10. Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen verfügen Honorarprofessoren, ähnlich wie in Baden-Württemberg und Berlin, über einen mitgliedschaftlichen Status, wenngleich sie nicht zur Teilnahme an den hochschulischen Wahlen berechtigt sind (§ 9 Abs. 1 HG NRW). Anders verhält es sich bei Kunsthochschulen, hier sind sie nicht von Gesetzes wegen Mitglieder. Bei Kunsthochschulen kann die Hochschule aber über die Grundordnung ebenfalls eine Mitgliedschaft der Honorarprofessoren begründen (§ 10 Abs. 4 KunstHG NRW). Als Honorarprofessoren können nach § 41 Abs. 2 HG NRW Personen bestellt werden, die „Leistungen in der beruflichen Praxis bei der Anwendung oder Entwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden oder hervorragende Leistungen in Forschung, Kunst und Lehre, künstlerischen Entwicklungsvorhaben und Kunstausübung erbringen, die den Anforderungen für hauptberufliche Professorinnen und Professoren entsprechen.“ (gleiches normiert auch § 34 Abs. 2 KunstHG NRW). Die Hochschule bestellt Personen zu Honorarprofessoren, die in der Regel fünf Jahre erfolgreich selbstständig gelehrt haben müssen und nachdem die notwendigen Voraussetzungen per Gutachten nachgewiesen wurden (§ 41 Abs. 3 HG NRW; § 34 Abs. 3 KunstHG NRW). Gem. § 73a Abs. 5 HG NRW können auch staatlich anerkannte Hochschulen unter den oben genannten Voraussetzungen Honorarprofessoren bestellen.

11. Rheinland-Pfalz

Honorarprofessoren, die nach ihrer Bestellung gem. § 24 HochSchG RP explizit durch das Hochschulgesetz prüfbar sind, werden in Rheinland-Pfalz vom Ministerprä-

³⁷ Dazu auch *Lange*, BeckOK Hochschulrecht Niedersachsen, 21. Edition (Stand: 01.12.2019), § 35, Rn. 3.

sidenten auf Vorschlag der Hochschule bestellt (§§ 76, Abs. 2 Nr. 10, 86 Abs. Nr. 9 HochSchG RP). Sie dürfen nicht in der Lehre hauptberuflich tätig sein und müssen aufgrund ihrer wissenschaftlichen oder künstlerischen Leistungen die Voraussetzungen für die Einstellung von Professoren erfüllen (§ 62 Abs. 1 HochSchG RP). In Rheinland-Pfalz ist es mithin nicht möglich, als Hochschule selbstständig Honorarprofessoren zu berufen. Die Exekutive muss in die Bestellung miteinbezogen werden und kann hier als Korrektiv wirken.

Dementgegen können staatlich anerkannte Hochschulen gem. § 120 Abs. 3 HochSchG RP Honorarprofessoren bestellen, soweit das fachlich zuständige Ministerium hierzu seine Zustimmung erteilt. Mit der staatlichen Anerkennung ist somit nicht unbedingt das Recht zur Bestellung von Honorarprofessoren verbunden.

12. Saarland

Die Prüfungsberechtigung von Honorarprofessoren wird auch im Saarland durch das Hochschulgesetz in § 63 Abs 3 SHSG explizit normiert, zudem können sie auch zu weiteren studienbezogenen Aufgaben herangezogen werden (§ 50 Abs. 2 Satz 3 SHSG). Somit sieht der Saarländische Gesetzgeber die Möglichkeit einer Verpflichtung seiner Honorarprofessoren vor. Zu den Voraussetzungen einer Bestellung als Honorarprofessor formuliert § 50 Abs. 1 SHSG „Zum Honorarprofessor der Hochschule kann für ein bestimmtes Fachgebiet bestellt werden, wer den Qualifikationsanforderungen der betreffenden Hochschulart entspricht, die nach § 41 an die Einstellung von Professorinnen und Professoren gestellt werden.“ Der Vorschlag zur Bestellung eines Honorarprofessors und zur Übertragung der korporationsrechtlichen Stellung wird vom zuständigen Dekanat unterbreitet und vom Präsidium entschieden (§ 50 Abs. 3 SHSG). Honorarprofessoren müssen im Saarland im Umfang von zwei Semesterwochenstunden Lehre an der bestellenden Hochschule halten, soweit sie nicht davon durch das Präsidium der Hochschule befreit sind. Honorarprofessoren, die als Wissenschaftler an einer mit der Hochschule kooperierenden Einrichtung beschäftigt sind, können die korporationsrechtliche Stellung eines Professors mit Ausnahme der Wählbarkeit zu Leitungsfunktionen in der Selbstverwaltung erlangen (§ 50 Abs. 2 SHSG). Sie können somit in die hochschulische Gruppe der Hochschullehrer aufgenommen werden. Gemäß § 90 Abs. 5 SHSG können auch staatlich anerkannte Hochschulen, nach Zustimmung durch das zuständige Ministerium, Honorarprofessoren berufen.

13. Sachsen

In Sachsen hält der Gesetzgeber die Regelungen zu Honorarprofessoren knapp. „Wer an der Hochschule Lehraufgaben wahrnimmt oder mit der Hochschule in einer engen wissenschaftlichen oder künstlerischen Arbeitsbeziehung steht, kann vom Rektor auf Vorschlag des Fakultätsrates zum Honorarprofessor bestellt werden“ (§ 65 Abs. 2 S. 1 SächsHSFG). Es bedarf also zur Bestellung als Honorarprofessor einer bestehenden Arbeitsbeziehung zur bestellenden Hochschule; der künftige Honorarprofessor muss durch sein wissenschaftliches oder künstlerisches Wirken mit der Hochschule verbunden sein. Bei Honorarprofessoren für evangelische oder katholische Theologie sowie für evangelische oder katholische Religionspädagogik ist außerdem zur Bestellung das Einvernehmen mit dem Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst herzustellen (§ 105 Abs. 5 SächsHSFG). Honorarprofessoren dürfen nicht hauptberuflich an der Hochschule tätig sein und müssen die Berufungsvoraussetzungen für Professoren erfüllen. Sie sollen in der Regel Lehrverpflichtungen im Umfang von zwei Semesterwochenstunden leisten und können zu Prüfungen verpflichtet oder an der Forschung beteiligt werden (§ 65 Abs. 2 SächsHSFG).

14. Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt sind Honorarprofessoren nach § 33a Abs. 2 Nr. 1 HSG LSA nebenberuflich tätiges wissenschaftliches und künstlerisches Personal. Im Übrigen erarbeitete der Gesetzgeber in Sachsen-Anhalt in § 47 HSG LSA eine recht ausführliche Normierung der Honorarprofessur. In Sachsen-Anhalt können Hochschulen Honorarprofessoren bestellen, soweit diese die Berufungsvoraussetzungen für Professoren erfüllen, wobei das Verfahren durch den Senat durch eine Satzung zu regeln ist, die dem zuständigen Ministerium angezeigt werden muss. (§ 47 Abs. 1 HSG LSA). Die Bestellung eines Honorarprofessors soll an den jeweiligen Hochschulen also einem einheitlichen Verfahren unterworfen sein. Die abschließende Entscheidung über die Bestellung eines Honorarprofessors liegt beim Senat (§ 67a Abs. 4 HSG LSA). Die Honorarprofessoren, denen in Sachsen-Anhalt wie in Niedersachsen explizit nur die Bezeichnung „Honorarprofessor“ zugesprochen wird, sollen Lehre im Umfang von zwei Semesterwochenstunden leisten und können an Prüfung und Forschung beteiligt werden (§ 47 Abs. 1 HSG LSA).

Zur Unterstützung bei der Aufgabenerfüllung können den Honorarprofessoren – explizit durch das Hochschulgesetz

normiert – Hilfskräfte zugeordnet werden (§ 51 Abs. 1 HSG LSA). Für Honorarprofessoren, die an mit der Hochschule verbundenen wissenschaftlichen Einrichtungen anderer Träger tätig sind, kann die Grundordnung vorsehen, soweit diese dort leitende Wissenschaftler sind, dass „mit der Bestellung zum Honorarprofessor oder zur Honorarprofessorin für die Dauer dieser Tätigkeit auch die korporationsrechtliche Stellung eines beamteten Professors oder einer beamteten Professorin übertragen werden [kann] mit der Ausnahme des Rechts der Bekleidung eines Amtes als Rektor oder Rektorin, Prorektor oder Prorektorin.“ (§ 47 Abs. 4 HSG LSA). Honorarprofessoren, die somit hauptberuflich in der Wissenschaft tätig sind, können daher annähernd dieselben Rechte wie ordentliche Professoren erlangen.

15. Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein werden die Honorarprofessoren durch das Hochschulgesetz zu den Angehörigen der Hochschule gezählt (§ 13 Abs. 4 Nr. 4 HSG SH). Das Hochschulgesetz ist allerdings in der Nomenklatur uneinheitlich. Im § 13 spricht es von „Honorarprofessoren“, während diese in § 65 HSG SH als „Honorar-Professoren“ bezeichnet werden. Das Hochschulgesetz legt in § 65 Abs. 2 fest: „Auf Vorschlag eines Fachbereichs kann die Präsidentin oder der Präsident mit Zustimmung des Senats einer außerhalb der Hochschule hauptberuflich tätigen Person den Titel ‚Honorar-Professorin‘ oder ‚Honorar-Professor‘ verleihen, wenn sie nach ihren wissenschaftlichen oder künstlerischen Leistungen den Voraussetzungen entspricht, die an Professorinnen und Professoren gestellt werden, und wenn sie bereit ist, an der Hochschule zu lehren.“ Im selben Paragraphen werden die Hochschulen darauf hingewiesen, dass sie Honorarprofessoren an der Forschung beteiligen können.

Für staatlich anerkannte Hochschulen kann das zuständige Ministerium auf Vorschlag des jeweiligen Trägers Honorarprofessoren ernennen, soweit diese nicht hauptberuflich an dieser Hochschule tätig sind (§ 77 Abs. 4 HSG SH).

16. Thüringen

Wie in Bremen und Schleswig-Holstein werden auch in Thüringen die Honorarprofessoren durch das Hochschulgesetz zu den Angehörigen der Hochschule gezählt (§ 21 Abs. 3 Nr. 3 ThürHG). „Der Präsident kann auf Vorschlag des Senats Personen, die bedeutende wissenschaftliche oder künstlerische Leistungen oder besondere Leistungen

bei der Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden in der Berufspraxis erbringen und durch eine mehrjährige selbständige Lehrtätigkeit an einer Hochschule ihre pädagogische Eignung bewiesen haben sowie einen wesentlichen Beitrag zur Ergänzung des Lehrangebots der Hochschule leisten, zu Honorarprofessoren bestellen.“ (§ 90 Abs. 1 ThürHG). Somit legt der Thüringer Gesetzgeber hauptsächlich weiche Kriterien für die Bestellung der Honorarprofessoren fest. Die Entscheidung darüber trifft der erweiterte Senat, der mehrheitlich mit Hochschullehren besetzt ist, auf Grundlage von Gutachten (§ 35 Abs. 4 i.V.m. § 37 Abs. 1 Nr. 12 ThürHG). Der Honorarprofessor ist verpflichtet im Umfang von mindestens zwei Semesterwochenstunden zu lehren und kann auf seinen Wunsch zusätzlich an Prüfungen beteiligt werden (§ 90 Abs. 1 ThürHG).³⁸

Nach § 124 Abs. 6 ThürHG können auch staatlich anerkannte Hochschulen Honorarprofessoren bestellen. Die Bestellung, die ebenso durch Gutachten untermauert werden muss, bedarf der Genehmigung durch das zuständige Ministerium.

IV. Vergleich

Schon vor der Föderalismusreform war der Honorarprofessor in den Landeshochschulgesetzen geregelt.³⁹ Entsprechend ergab sich schon zu dieser Zeit ein buntes,⁴⁰ wenn auch zunächst sehr vergleichbares Bild.⁴¹ Wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben, unterscheiden sich die Regelungen in den Ländern erheblich. Dennoch sind verschiedentlich gewisse Gemeinsamkeiten zu erkennen:

1. Voraussetzungen der Bestellung

In der Literatur wird bisweilen vertreten, dass Honorarprofessoren nicht die Einstellungsbedingungen für ordentliche Hochschulprofessoren erfüllen müssen,⁴² die Landesgesetzgeber setzen dies mittlerweile in großen

³⁸ Das Hochschulgesetz spricht zwar davon, dass Honorarprofessoren nur auf Wunsch an Prüfungen beteiligt werden können, jedoch ist mit Blick auf Systematik und Telos der Norm davon auszugehen, dass der Honorarprofessor die Prüfungen seiner Pflichtlehre abnehmen muss und es bei dieser Norm um zusätzliche Prüfungen geht (beispielsweise auch Disputationen o.ä.).

³⁹ *Thieme*, Dt. HochschulR, 2004, Rn. 782; *Schmidt*, WissR 11 (1978), 261; *Hillmann*, VerwArch 79 (1988), 369 ff.

⁴⁰ *Schewen*, in: Hdb. WissR, 1996, S. 370.

⁴¹ *Thieme*, Dt. HochschulR, 2004, Rn. 782.

⁴² *Thieme*, Dt. HochschulR, 2004, Rn. 782; *Schewen*, in: Hdb. WissR, 1996, S. 370; a.A. *Schmidt*, WissR 11 (1978), 265 f.

Teilen in ihren Hochschulgesetzen allerdings explizit voraus (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, [Bremen⁴³], Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen⁴⁴, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein). Selbstverständlich kann damit nicht regelmäßig eine Habilitation oder eine im strengen Sinne habilitationsäquivalente Leistung vorgesehen sein,⁴⁵ allerdings gehören solche wissenschaftliche Leistungen in vielen Fällen auch nicht mehr zu den zwingend zu erfüllenden Voraussetzungen, um eine Professur zu erlangen. Mitunter reicht für die Bestellung als Honorarprofessor in manchen Ländern auch eine besondere Berufspraxis (Bremen, Hessen, Niedersachsen, Thüringen). Sie kann jedoch auch zusätzlich von Belang sein (Mecklenburg-Vorpommern). Besondere Berufspraxis impliziert aber bei der Erlangung einer akademischen Auszeichnung, dass irgendeine Verbindung zum akademischen Betrieb gegeben ist, sei es in der Entwicklung oder in der Generierung sowie besonderen Anwendung von wissenschaftlichen Erkenntnissen.⁴⁶ Unterdessen wird häufig ausgeschlossen, dass Honorarprofessoren zugleich hauptamtliches Personal an den entsprechenden Hochschulen sein können (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, [Rheinland-Pfalz⁴⁷], Sachsen, Schleswig-Holstein).⁴⁸ Dennoch bedarf es in einigen Fällen der selbstständigen Lehrerfahrung an der jeweiligen Hochschule (Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, [Sachsen]⁴⁹, Thüringen) und/oder gutachterliche Stellungnahmen (Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Thüringen).⁵⁰

Die Bestellung der Honorarprofessoren erfolgt teilweise durch die Exekutive, beispielsweise durch den Ministerpräsidenten (generell nur noch⁵¹ Rheinland-Pfalz, darüber

hinaus in Hessen und Schleswig-Holstein bei staatlich anerkannten Hochschulen) und mittlerweile ganz überwiegend unmittelbar durch die Hochschulen (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen). Eine Bestellung durch staatliche Stellen gegen den Willen der Hochschule ist jedoch generell nicht möglich.⁵² Im Falle der staatlich anerkannten Hochschulen bedarf es jedenfalls häufig der Zustimmung durch zuständige Exekutivorgane (Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, [Sachsen]⁵³, Schleswig-Holstein, Thüringen). In Brandenburg muss die entsprechende Religionsgemeinschaft bei Honorarprofessoren bekenntnisgebundener Studiengänge zustimmen.

Ein Teil der Länder weist den Hochschulen explizit die Aufgabe zu, die Voraussetzungen respektive das Verfahren für die Bestellung durch intrahochschulisches Recht zu regeln (Bayern, Sachsen-Anhalt). Regelungen der Hochschulen im Rahmen der Gesetze sind aber auch in den anderen Ländern möglich und sinnvoll.

2. Status und Pflichten

Auch beim zugewiesenen Status unterscheiden sich die Landeshochschulgesetze: Manche Hochschulgesetze weisen Honorarprofessoren – und damit der vorkonstitutionellen Stellung nahekommend⁵⁴ – explizit Mitgliederstatus zu (Baden-Württemberg, Berlin, Nordrhein-Westfalen⁵⁵), wengleich häufig ihr intrahochschulisches Wahlrecht eingeschränkt ist,⁵⁶ andere bezeichnen sie explizit als Angehörige (Bremen, Schleswig-Holstein, Thüringen).⁵⁷ Manche Länder räumen, bisweilen an Bedingungen geknüpft das Recht ein, dass Honorarprofessoren in die

⁴³ Eines der möglichen Kriterien.

⁴⁴ In Sachsen unter dem Vorbehalt, dass die Person an der Hochschule Lehraufträge wahrnimmt oder anderweitig in einer besonderen Beziehung zur Hochschule steht.

⁴⁵ *Schewen*, in: Hdb. WissR, 1996, S. 370; *Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 389 (das sei „weder verwunderlich noch schädlich“).

⁴⁶ Ähnlich *Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 389.

⁴⁷ Entsprechende Personen dürfen nicht hauptamtlich in der Lehre tätig sein. Eine hauptamtliche Tätigkeit in der Verwaltung wird hingegen nicht ausgeschlossen.

⁴⁸ Damit soll kein alternativer Weg zur Professur eröffnet werden (*Schmidt*, *WissR* 11 (1978), 265).

⁴⁹ Eine von mehreren Voraussetzungen.

⁵⁰ Eine klassische Voraussetzung die mitunter auch durch hochschuleigenes Recht vorgesehen wird (*Schmidt*, *WissR* 11 (1978), 265).

⁵¹ Lange war die Letztkontrolle des Vorliegens der Bestellungs voraussetzungen sowie die Bestellung selbst beim zuständigen Minister oder Ministerpräsidenten verortet (*Thieme*, *Dt. Ho-*

schulR, 2004, Rn. 782; *Schmidt*, *WissR* 11 (1978), 263 f.; *Gerber*, *Das Recht der wissenschaftlichen Hochschule*, 1965, S. 136; *Fertig*, *NJW* 1962, 2192).

⁵² *Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 395.

⁵³ Bei konfessionellen Professuren.

⁵⁴ Dazu *Schmidt*, *WissR* 11 (1978), 263; ähnlich legt *Fertig*, *NJW* 1962, 2192 nahe.

⁵⁵ An Kunsthochschulen jedoch nur unter Voraussetzungen. Siehe auch § 9 Abs. 1 HZG NRW.

⁵⁶ In Folge des Hochschul-Urteils von 1973 (BVerfGE 35, 79) wurde vertreten, dass eine Beteiligung des Honorarprofessors an der Selbstverwaltung kaum mehr möglich sei (*Schmidt*, *WissR* 11 (1978), 270), doch auch zuvor war die Frage der Beteiligung nicht klar entschieden, wohl aber die Bekleidung eines akademischen Amtes ausgeschlossen (*Gerber*, *Das Recht der wissenschaftlichen Hochschule*, 1965, S. 136).

⁵⁷ *Schmidt*, *WissR* 11 (1978), 267 führt bereits diese zwischen den Ländern differierende Ausgestaltung aus.

korporationsrechtliche Gruppe der Hochschullehrer aufgenommen werden können (Berlin, Brandenburg, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt). Hierbei ist genuin auf die konkrete Qualifikation abzustellen. Dies kann letztlich soweit reichen, dass Honorarprofessoren Doktoranden betreuen, Dissertationen begutachten oder an Habilitationen mitwirken dürfen.⁵⁸

Mitunter ist mit der Bestellung zum Honorarprofessor auch eine Lehrverpflichtung – und damit eine klassische Pflicht⁵⁹ – verbunden (Berlin, Bremen⁶⁰, [Mecklenburg-Vorpommern]⁶¹, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, [Schleswig-Holstein]⁶²), wobei sie in manchen Ländern als ein „Sollen“ ausgestaltet wird (Baden-Württemberg, Niedersachsen) oder eine Befreiung durch die Hochschulleitung als Möglichkeit im Hochschulgesetz vorgesehen ist (Saarland). In wenigen Ländern können Honorarprofessoren zu weiteren hochschulischen Aufgaben hinzugezogen werden (Berlin, Saarland, Sachsen). Deklaratorisch weisen einige Länder in ihren Hochschulgesetzen auch darauf hin, dass Honorarprofessoren an der Forschung der Hochschule beteiligt werden können (Bremen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein).⁶³ In Sachsen-Anhalt wird Honorarprofessoren hochschulgesetzlich explizit die Möglichkeit zugesprochen, dass ihnen Hilfskräfte zur Unterstützung bei der Aufgabenerfüllung zugeordnet werden.

3. Bezeichnung

Weitere Unterschiede sind bei der Bezeichnung der Honorarprofessoren zu erkennen. Wie eingangs formuliert dürfen Honorarprofessoren zumeist gesetzlich zugesichert, und damit ununterscheidbar von den ordentlich berufenen Professoren, den Titel „Professor“ tragen.⁶⁴ Dies war vor der expliziten, gesetzlichen Regelung rechtlich umstritten.⁶⁵ Die Hochschulgesetze von Niedersach-

sen und Sachsen-Anhalt sprechen ihnen hingegen explizit den Titel „Honorarprofessor“ zu. Eine Berechtigung mit dem Titel „Professor“ oder „Prof.“ aufzutreten besteht in diesen Fällen nicht.⁶⁶ Umgekehrt kennt Hamburg in seinem Hochschulgesetz die spezielle Bezeichnung „Honorarprofessor“ nicht, sondern normiert nur eine ähnliche Figur die den Titel „Professor“ tragen darf. Manche Länder verpflichten Honorarprofessoren staatlich anerkannter Hochschulen dem Honorarprofessorentitel die Bezeichnung der Hochschule beizufügen (Brandenburg). Schleswig-Holstein benutzt darüber hinaus uneinheitlich die Bezeichnungen „Honorarprofessor“ und „Honorar-Professor“. In Sachsen-Anhalt wurden in den 90er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts – in Anlehnung an den a.o. Dozenten im DDR-Hochschulrecht – auch Honorardozenten bestellt.⁶⁷

V. Schlussbemerkungen

Die Darlegungen zeigen: Je nach deutschem Land unterliegt die Verleihung des Honorarprofessorentitels unterschiedlicher Voraussetzungen. Und somit ist auch heute noch *Gert Hillmann* zuzustimmen, wenn er feststellt: „Die Aussagekraft der Bezeichnung Honorarprofessor ist also durchaus begrenzt.“⁶⁸ Grundsätzlich ist die Verleihung jedoch nicht ohne die Erfüllung gewisser Voraussetzungen möglich. In den meisten Fällen sollen die Honorarprofessoren gar die Voraussetzungen erfüllen, die an Inhaber einer ordentlichen Professur gestellt werden, respektive vergleichbare Anforderungen.

Die in den Hochschulgesetzen formulierten Voraussetzungen wirken zunächst wie eine strenge Hürde, die eine Persönlichkeit überspringen muss, um eine Honorarprofessur übertragen zu bekommen. Trotzdem bleiben die meisten Hochschulgesetze bei genauerem Hinsehen in der Form so wagen,⁶⁹ dass für die Hochschule in der Regel ein weiter Spielraum bei der Begründung einer Bestellung besteht, insbesondere wenn keine Pflicht gesetzlich vor-

⁵⁸ Ähnlich *Schmidt*, *WissR* 11 (1978), 268 f.; *Thieme*, *Dt. HochschulR*, 2004, Rn. 783; dazu auch *Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 400 f.

⁵⁹ *Thieme*, *Dt. HochschulR*, 2004, Rn. 455, 782.

⁶⁰ In Bremen kann Sie ggf. auch durch Verpflichtungen in der Forschung erledigt werden.

⁶¹ Zwar schreibt das Hochschulgesetz keine konkrete Lehrverpflichtung zu, jedoch muss die Honorarprofessur qua Hochschulgesetz das Lehrangebot wesentlich ergänzen.

⁶² Die Bestellung setzt jedenfalls die Bereitschaft zur Lehre voraus.

⁶³ Dazu *Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 401.

⁶⁴ Dazu auch *AG Bremen*, Urteil vom 27.08.2019 - 16 C 141/19 (juris).

⁶⁵ *Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 398 f.

⁶⁶ Problematik bspw. in der Öffentlichkeit wahrgenommen *Hermann Horstkotte*, *Universitäre Hackordnung Wer ist hier der Prof?*, *Spiegel-Online* vom 25.02.2008 (www.spiegel.de/leben-undlernen/job/universitaere-hackordnung-wer-ist-hier-der-prof-a-537273.html).

⁶⁷ *Schewen*, in: *Hdb. WissR*, 1996, S. 370.

⁶⁸ *Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 380; ähnlich auch S. 404 f. Aber auch *OVG NRW*, *Beschl. v. 13.08.2013 – 19 B 1032/12*, Rn. 37 (juris).

⁶⁹ So auch die Wahrnehmung in der Presse *Horstkotte*, *Honorarprofessuren: Wie Prominente zu Professoren werden*, *ZEIT-online* v. 23.10.2012.

gesehen ist, externe Begutachtungen bei der Bestellung zu berücksichtigen. Auch bei der Frage der einhergehenden Lehrverpflichtung sehen sich Hochschulen nur selten zwingenden Vorgaben gegenüberstehend.

Seit nunmehr die Hochschulen auch für die Bestellung der Honorarprofessoren selbst verantwortlich sind, fehlt das Korrektiv der Letztkontrolle durch die Exekutive, beispielsweise durch das für die Hochschulen zuständige Ministerium.⁷⁰ Daher ist noch heute dem Befund von *Werner Thieme* zuzustimmen, dass es sich bei der Honorarprofessur um eine Ehrerweisung handelt.⁷¹ Gar um eine Anerkennung bestimmter wissenschaftlicher Verdienste.⁷² Und das nicht immer mit Blick auf konkrete zu erbringende Lehre. Letztlich entspricht das auch der Herleitung des Begriffs von *honor* (=Ehre).⁷³ Das trifft insbesondere deshalb zu, da Honorarprofessoren häufig keine Vergütung für die Lehrtätigkeit erhalten, oder nur eine Aufwandsentschädigung.⁷⁴ Jedoch für welche Verdienste wird diese Ehrerbietung tatsächlich vergeben?

Das Bild bleibt ambivalent, wenn man die Verleihungspraxis in den Blick nimmt. Die Bestellung muss in jedem Einzelfall für sich entschieden werden, bisweilen spielt der gesellschaftliche Rang der Person dabei eine Rolle.⁷⁵ 2012 hatte beispielsweise jeder vierte Vorstands- oder Aufsichtsratsvorsitzender eines DAX-Konzerns einen Professorentitel und der überwiegende Teil davon einen Honorarprofessorentitel.⁷⁶ Und schon in den 80er-Jahren des 20. Jahrhunderts gehörte der (Honorar-)Professorentitel zum guten Ton in den Vorstandsetagen deutscher Wirtschaftsunternehmen.⁷⁷ Zugleich kann aber auch wahrgenommen werden, dass viele dieser Honorarprofessoren tatsächlich Zeit investiert haben, um Lehraufträge an den entsprechenden Hochschulen wahrzunehmen. Gleichzeitig ließ sich 2012 ebenso eine Korrelation zwischen Dritt-

mittel- und Titelvergabe erkennen.⁷⁸ Es wundert nicht, dass zur selben Zeit an anderer Stelle die „abenteuerlichen Vergabep Praxis von Honorarprofessuren“⁷⁹ öffentlich angeprangert wurde, auch mit Blick auf ein Auseinanderfallen von Ausbildung und späterem Lehrbereich.

Dem zu begegnen, stellt die Hochschulen nicht vor eine unlösbare Aufgabe. Schon jetzt kennen einige Hochschulen eigene Ordnungen, die das Verfahren zur Bestellung von Honorarprofessoren über die hochschulgesetzlichen Vorgaben hinaus regeln⁸⁰ und die häufig auch die Einholung externe Gutachten als Grundlage einer Bestellungsentscheidung vorsehen.⁸¹ Es müssen also über den Kreis der Hochschule hinaus Wissenschaftler gefunden werden, die Bestätigen, dass der zum Honorarprofessor vorgeschlagene die Voraussetzungen dafür erfüllt. Mitunter wird sogar schon weiter gegangen und Kommissionen vorgesehen, im Rahmen derer, ähnlich einer Berufungskommission für eine ordentliche Professur, die Eignung des zu Bestellenden geprüft wird. Diese breite Beteiligung der Fakultät, die über die Gruppe der Hochschullehrer hinaus geht und auch die Beteiligung von Mitarbeiter und Studierende vorsieht,⁸² in Verbindung mit den externen Gutachten, macht die Bestellung eines Honorarprofessors zwar einerseits aufwändiger, schützt andererseits zugleich vor vorschnellen Bestellungen und vergrößert die bestellungsrelevante Entscheidungsgrundlage. Auf dieser Grundlage ist es für die Hochschulen einfacher, eine in der Öffentlichkeit diskutierte Bestellung eines Honorarprofessors begründet zu rechtfertigen.

Zuletzt wäre – um die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Bestellungsverfahren von Honorarprofessoren zu unterstreichen – eine qualifizierte soziologische

⁷⁰ Das die doppelte Entscheidung in Fakultätsrat und Senat nicht schützt, legt *Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 395 nahe.

⁷¹ *Thieme*, *Dt. HochschulR*, 2004, Rn. 455; ähnlich *Pernice-Warnke*, *BeckOK Hochschulrecht Nordrhein-Westfalen*, 20. Edition (Stand: 01.09.2021), § 41, Rn. 27.

⁷² So legt *Zolke*, *Honorarprofessuren: So kommen Juristen zu der Ehre*, *LTO* v. 16.01.2014 nahe, was bei der genannten Person mit Blick auf die Publikationen unumwunden bestätigt werden kann.

⁷³ *Fertig*, *NJW* 1962, 2192; *Pernice-Warnke*, *BeckOK Hochschulrecht Nordrhein-Westfalen*, 20. Edition (Stand: 01.09.2021), § 41, Rn. 25.

⁷⁴ Bspw. *Zolke*, *Honorarprofessuren: So kommen Juristen zu der Ehre*, *LTO* v. 16.01.2014.

⁷⁵ *Thieme*, *Dt. HochschulR*, 2004, Rn. 782.

⁷⁶ *Hirn/Rickens*, *Geltungsdrang*, *manager magazin* v. 24.01.2012.

⁷⁷ *Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 382.

⁷⁸ *Hirn/Rickens*, *Geltungsdrang*, *manager magazin* v. 24.01.2012; zur Spendertätigkeit auch *Horstkotte*, *Honorarprofessuren: Wie Prominente zu Professoren werden*, *ZEIT-online* v. 23.10.2021.

⁷⁹ *Horstkotte*, *Honorarprofessuren: Wie Prominente zu Professoren werden*, *ZEIT-online* v. 23.10.2012.

⁸⁰ Dazu für Hessen bspw. auch *Arndt*, in: *BeckOK Hochschulrecht Hessen*, 19. Edition (Stand: 01.07.2021), § 72, Rn. 11 ff.

⁸¹ Bspw. *Ordnung zur Bestellung von Honorarprofessorinnen und Honorarprofessoren der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)* v. 29.01.2014, § 3; *Ordnung zur Bestellung zum Honorarprofessor der Universität Leipzig* v. 12.02.2012, § 3 (Fakultäten können Kommissionen einrichten).

⁸² *Berufungsordnung der Universität Bremen für Honorarprofessorinnen und Honorarprofessoren* v. 22.02.2017, insb. § 2; *Ordnung zur Bestellung zu Honorarprofessorinnen und Honorarprofessoren an der Georg-August-Universität Göttingen* vom 13.07.2005 (AM 7/2005 S. 425), zuletzt geändert durch Beschluss des Senats am 16.07.2008 (AM 17/2008 S. 1154), insb. § 2.

Studie spannend, die die Honorarprofessoren an deutschen Hochschulen nach beruflicher und sozialer Herkunft, nach Qualifikation und nach ihrem Verdienst an der jeweiligen Hochschule untersucht.⁸³ Möglicherweise zeigt

sich durch eine solche Studie, dass das Honorarprofessorenwesen uneingeschränkt funktional ist, vielleicht erkennen Gesetzgeber aber auch einen Konkretisierungsbedarf bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Honorarprofessur.

⁸³ Ein Fehlen einer solchen Studie stellte schon *Hillmann*, *VerwArch* 79 (1988), 381 fest.

Rezensionen im Öffentlichen Recht

Roman Kaiser/Fabian Michl (Hrsg.), Landeswahlrecht, Baden-Baden 2021, 504 Seiten, gebunden, ISBN 978-3-8487-6455-6; 109,00 €

I. Jedes staatliche Handeln bedarf nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG der demokratischen Legitimation. Die Ausübung von Staatsgewalt muss letztlich auf das Volk zurückzuführen sein. Für die Herstellung dieser Verbindung gibt es verschiedene Arten: die organisatorisch-personelle, die sachlich-inhaltliche und die institutionell-funktionelle Legitimation. Solange die demokratische Legitimation effektiv ist, ist die Art ihrer Vermittlung ohne größere Bedeutung. Für den Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung und deren sachliche Gegenstände bedarf jedoch in jedem Fall einer lückenlosen organisatorisch-personellen Legitimation (vgl. BVerfGE 136, 194, 262 f.). Wie dies auf Landesebene für die jeweilige Landesstaatsgewalt zu erfolgen hat, ergibt sich rudimentär aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG. Das Landeswahlrecht muss sich aus bundesrechtlicher Sicht lediglich an diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben messen lassen. Eine darüber hinausgehende Bindung an das einfachgesetzliche Bundeswahlrecht besteht für die Länder nicht (vgl. BVerfGE 99, 1, 11 f.; restriktiver: BVerfGE 4, 31, 45). Aufgrund der Möglichkeit zur eigenverantwortlichen Ausgestaltung des Wahlrechts bestehen in den Ländern durchaus auch beachtliche Unterschiede. Aufgrund der besonderen demokratischen Bedeutung der Wahl überrascht es, dass es kaum systematische Erläuterungen zum Landeswahlrecht gibt (Ausnahmen bilden *Brigitte Heinz/Roland Groß*, Landeswahlrecht Bayern, Loseblatt, Stand: April 2021; *Enno Boettcher/Reinhard Högner/Cornelius Thum/Werner Kreuzholz*, Landeswahlgesetz u.a. Bayern, 19. Aufl. 2018; *Wilfried Boehl*, Sächsisches Landeswahlgesetz und Landeswahlordnung, 2014 und *Klaus-Michael Glaser*, Landes- und Kommunalwahlrecht in Mecklenburg-Vorpommern, 5. Aufl. 2019). In den einschlägigen Kommentaren zum Verfassungsrecht sowie den Lehr- und Handbüchern (z.B. *Johannes Dietlein/Johannes Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 8. Aufl. 2021, S. 37–40; *Wolfgang Schreiber*, in: Michael Kilian, Verfassungshandbuch Sachsen-Anhalt, 2004, S. 179–186) wird das Landeswahlrecht – wenn überhaupt (ein Negativbeispiel bildet *Winfried Kluth*, in: ders., Landesrecht Sachsen-Anhalt, 2. Aufl. 2010, § 1 der mit keinem einzigen Satz auf das Landeswahlrecht eingeht) – auf wenigen Seiten abgehandelt. Dem wollen die beiden Herausgeber *Roman Kaiser* und *Fabian Michl* entgegenreten, indem sie mit dem vorgelegten Werk die

Aufmerksamkeit gezielt auf das Wahlrecht in den Ländern und ihren Besonderheiten lenken wollen (Vorwort, S. 7 f.).

II. Der Band besteht aus 21 (in Paragrafen gegliederte) Einzeldarstellungen, die in drei Blöcke zusammengefasst sind. Zunächst werden in Teil I die „Grundlagen“ des Wahlrechts vorgestellt. Dazu gehört ein Kapitel (§ 1) zu den Grundzügen der Wahlrechtstheorie, welches allgemeine staatsrechtliche Gedanken über Wahlen und das Wahlrecht enthält. Obwohl es sich um eine theoretische Einführung handelt, zieht es regelmäßig das geltende Wahlrecht zur Verdeutlichung der Aussagen heran. Im folgenden Kapitel (§ 2) wird die Geschichte des Landeswahlrechts dargestellt, die 1918 beginnt. Es erzählt chronologisch die Geschichte des Landeswahlrecht von der Weimarer Republik über das Dritte Reich, die Besatzungszeit, die Bonner Republik und die DDR bis es in der Berliner Republik endet. Das letzte Kapitel des ersten Teils (§ 3) widmet sich den grundgesetzlichen Vorgaben für das Landeswahlrecht, wobei der Schwerpunkt der Ausführungen auf den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG liegt.

Der zweite Teil (§§ 4–19) enthält die Darstellung des Wahlrechts gesondert für jedes Land. Die grobe Gliederung der einzelnen Länderberichte ist identisch: Zunächst werden die allgemeinen Grundlagen der Wahl, insb. die einschlägigen Vorschriften, die Landtagsgröße und die Wahlperiode in einem Abschnitt I vorgestellt. Darauf folgen Ausführungen zum Wahlrecht und zur Wählbarkeit (II.). Dabei wird vornehmlich auf die Fragen eingegangen, wer überhaupt zum Wahlvolk gehört, wer vom Wahlrecht ausgeschlossen ist bzw. ausgeschlossen werden darf und welches Alter die Wähler und Kandidaten vorweisen müssen. Daran anschließend wird das Wahlsystem vorgestellt (III), also, wie die Stimmen abgegeben werden sowie die rechtlichen Vorgaben für die Wahlkreiseinteilung. Sodann wird die Wahlvorbereitung (IV.) näher beschrieben. In diesen Abschnitten geht es darum, welche materiellen und formellen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Partei oder ein Einzelbewerber auf den Wahlzettel gelangt. Im Anschluss daran wird erklärt, wie das Wahlergebnis (V.) ermittelt wird. Diese Ausführungen bilden quantitativ den Schwerpunkt des jeweiligen Landesberichts, schließlich liegen hier auch die größten Unterschiede und Besonderheiten. Einige Länder verwenden für die Zuteilung der Sitze das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers, einige Länder verfahren nach D'Hondt und wieder andere nach Hare/Niemeyer. Auch die Regelungen zu den Überhang- und Ausgleichsmandaten weisen durchaus beachtliche Unterschiede auf. Der letzte dogma-

tische Punkt betrifft die Wahlprüfung (VI.), in dem beschrieben wird, welches Kontrollorgan unter welchen Voraussetzungen welche Entscheidung treffen kann. Abgeschlossen wird jedes Kapitel mit einem Abschnitt zur Wahlrechtsreform (VII.), in der aktuelle rechtspolitische Überlegungen zum Wahlrecht im jeweiligen Land vorgestellt werden.

Innerhalb der einzelnen Abschnitte ist die weitere Gliederung vom jeweiligen Landesrecht abhängig. Aufgrund der Versuche in Brandenburg und Thüringen jeweils ein Paritätsgesetz einzuführen, die vor dem jeweiligen Landesverfassungsgericht allerdings keinen Bestand hatten (VerfGH Thüringen, LVerfGE 31, 527 = ZLVR 2020, 92 m. Anm. Hannes Berger, ZLVR 2020, 87; VerfG Brandenburg, LVerfGE 31, 97 = ZLVR 2020, 152 f. (Ls.) jeweils dazu: Christoph Möllers, JZ 2021, 338), enthalten die Darstellungen zu Brandenburg (§ 7 IV.1) und Thüringen (§ 19 IV.2) naheliegender Weise bei der Wahlvorbereitung Ausführungen zu den gescheiterten Paritätsgesetzen und zu den jeweiligen Urteilen. In den Länderberichten zu Berlin (§ 6 VII.1), Mecklenburg-Vorpommern (§ 12 VII) und Sachsen-Anhalt (§ 17 VII) bspw. wird die Diskussion über ein mögliches Paritätsgesetz unter dem Punkt Wahlrechtsreform geführt.

Der letzte Teil ist überschrieben mit „Interföderaler Rechtsvergleich“ und enthält zwei Kapitel (§§ 20, 21), die von den Herausgebern verfasst wurden. Das Kapitel über „Konvergenz und Selbstand“ [sic] (§ 20) ist entsprechend den vorhergehenden Länderberichten (§§ 4-19) aufgebaut und vergleicht die Ergebnisse. An dieser Stelle werden auf die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der einzelnen Rechtsordnungen hingewiesen. Zuletzt (§ 21) werden diverse Entwicklungsperspektiven bzgl. des Wahlrechts diskutiert.

III. Die meisten Kapitel enthalten Aussagen, die näher diskutiert werden könnten. Eine ausführliche, inhaltliche Auseinandersetzung mit sämtlichen Kapiteln würde allerdings den Rahmen dieser Rezension sprengen. Sie ist aber auch nicht in jedem Fall erforderlich, schließlich gehört es gewissermaßen zu unserer akademischen Disziplin, dass über die „richtige“ Gesetzesauslegung nicht immer Konsens besteht. Letztendlich liegt es am jeweiligen Leser zu entscheiden, ob ihn die einzelnen Argumente überzeugen. Dennoch gibt es Punkte, die in dieser Rezension angesprochen werden müssen. Die nachfolgenden Ausführungen zeigen aber nur *beispielhaft* einzelne Schwächen des Bandes auf:

1. Einige Aussagen sind bestenfalls missverständlich. So führt *Fabian Michl* mit Verweis auf das sachsen-anhaltische Verfassungsgericht aus: Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 42 Abs. 1 Verf LSA „sind nach der Rechtsprechung des LVerfG LSA objektives Verfassungsrecht, das den Wahlberechtigten *zugleich* subjektive Rechtspositionen verleiht.“ (S. 404; Hervorhebung nicht im Original). Frühere Entscheidung des Landesverfassungsgerichts deuten tatsächlich auf ein solches Verständnis hin. In der von *Michl* angeführten Entscheidung hat es jedoch klargestellt: Art. 42 Abs. 1 Verf LSA ist ausschließlich objektives Recht; sein subjektiv-rechtliches Pendant ist als staatsbürgerliches Recht in Art. 8 Abs. 1 Verf LSA gewährleistet (LVerfGE 12, 371, 376 f.). Die Trennung zwischen Art. 8 Abs. 1 Verf LSA als subjektives Recht einerseits und Art. 42 Abs. 1 Verf LSA als objektives Recht andererseits ist keine lästige Haarspalterei, über die hinweggesehen werden könnte. Mit der Landesverfassungsbeschwerde kann nur die Verletzung von Grundrechten, grundrechtsgleichen Rechten und staatsbürgerlichen Rechten der Landesverfassung gerügt werden (§ 2 Nr. 7, 7a, § 47 Abs. 1 LVerfGG LSA). Stützt ein Beschwerdeführer seine Verfassungsbeschwerde auf ein anderes Recht, ist sie unzulässig. An dem Recht, das er in seiner Beschwerdeschrift als verletzt rügt (§ 49 LVerfGG LSA), muss sich der Beschwerdeführer festhalten lassen. Im Gegensatz zum benachbarten Verfassungsgerichtshof in Leipzig (stRspr., z.B. VerfGH Sachsen, Beschl. v. 6.9.2019 – Vf. 74-IV-19, Rn. 7) lehnt das Dessauer Landesverfassungsgericht in diesen Fällen die Umdeutung einer Verfassungsbeschwerde in die Rüge eines rügefähigen Rechts ab (LVerfG [K] Sachsen-Anhalt, LVerfGE 31, 431, 433). Auch wenn *Michl* womöglich das richtige meint und sich nur missverständlich ausdrückt, kann diese Unachtsamkeit in der Praxis für einen Beschwerdeführer katastrophal sein.

2. Eine These ist an dieser Stelle noch zum Berliner Wahlrecht zu besprechen, die – jedenfalls in ihrer Darstellung – nicht nachvollziehbar ist. Nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 2 LWahlG BE ist nicht wahlberechtigt, wer infolge eines Gerichtsentscheids das Wahlrecht nicht besitzt. Nach § 4 LWahlG BE ist nicht wählbar, wer nicht wahlberechtigt ist (Abs. 1) oder wer nach § 2 LWahlG BE vom Wahlrecht ausgeschlossen ist (Abs. 2 Nr. 1). *Laura Jung* vertritt dazu die Auffassung, dass § 4 Abs. 2 Nr. 1 LWahlG BE unverständlich sei. Wer nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 2 LWahlG BE das Wahlrecht verloren habe, sei bereits nach § 4 Abs. 1 LWahlG BE nicht wählbar. Die erneute Anordnung des Wahlausschlusses in § 4 Abs. 2 Nr. 1 LWahlG BE sei nicht erforderlich (*Jung*, S. 149). Es sei an dieser nicht ausgeschlossen, dass *Jungs* Auffassung im Ergebnis zutref-

fend ist. Ihre Begründung ist jedoch unzureichend. Nicht aktiv wahlberechtigt ist, wer nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 2 LWahlG BE infolge eines Gerichtsentscheids das Wahlrecht nicht besitzt. Der Wahlrechtsverlust kann auch aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung erfolgen. Das Gericht kann das aktive Wahlrecht nach § 45 Abs. 5 StGB aberkennen, soweit das Gesetz dies ausdrücklich vorsieht (dazu ausführlich: *Katrin Stein*, GA 2004, 22). Das ist bspw. nach § 92a StGB der Fall für die Verurteilung wegen Friedensverrats, Hochverrats oder der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats. Weitere Grundlagen für die Aberkennung des aktiven Wahlrechts befinden sich in §§ 101, 102 Abs. 2, 108c, 108e Abs. 5, 109i StGB. Dabei handelt es sich nur um eine *punktuell* vorgesehene Nebenfolge (str., zur Rechtsnatur: *Sebastian Sobota*, ZIS 2017, 248). Dagegen verliert die Wählbarkeit nach § 45 Abs. 1 StGB, wer infolge eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wurde (auch wenn § 45 Abs. 1 StGB kraft Gesetzes eintritt, beruht die Aberkennung der Wählbarkeit auf einem Richterspruch: *Karl-Ludwig Strelen*, in: Wolfgang Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 15 Rn. 16). Damit ist bspw. ein Mörder (§ 211 Abs. 1 StGB), Totschläger (§ 212 StGB), Räuber (§ 249 Abs. 1 StGB), wer eine schwere Körperverletzung begeht (§ 226 Abs. 1 StGB) oder ein Einbrecher (§ 244 Abs. 4 StGB) für die Dauer von fünf Jahren niemals wählbar. Darüber hinaus kann das Gericht einem Verurteilten nach § 45 Abs. 2 StGB in sonstigen Fällen das passive Wahlrecht aberkennen, sofern das Gesetz dies besonders vorsieht. Trotz des Verlustes der Wählbarkeit, bleibt dem Strafgefangenen das aktive Wahlrecht erhalten und er ist nicht gehindert an Wahlen teilzunehmen, wie sich auch aus § 56 S. 1 LWahlO BE ergibt. Insoweit besteht regelmäßig eine quantitative und personelle Diskrepanz zwischen dem Verlust des aktiven und passiven Wahlrechts aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung (vgl. auch EGMR, Urt. v. 8.4.2010 – 20201/04 [Frondl/Österreich], § 28 = NLMR 2010, 117 f. [Zusammenfassung]). § 4 Abs. 1 LWahlG BE ordnet an, dass diejenige Person nicht wählbar ist, die das aktive Wahlrecht nicht besitzt. Erfolgt die Auslegung streng am Wortlaut, so erfasst § 4 Abs. 1 LWahlG BE unmittelbar nur den aktiven Wahlrechtsausschluss des § 1 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 2 LWahlG BE, § 45 Abs. 5 StGB. Darüber hinausgehende Ausschlüsse des passiven Wahlrechts nach § 45 Abs. 1, 2 StGB wären vom Wortlaut her nicht erfasst. An dieser Stelle soll die gegenteilige Ansicht *Jungs* nicht ausgeschlossen werden. Aufgrund der soeben aufgezeigten Bedenken erscheint sie jedoch mit Blick auf den Gesetzesvorbehalt durchaus zweifelhaft. Auch wenn der Platz zur Bearbeitung ihres Berliner Landesberichts freilich begrenzt war und es für die Praxis bedeutendere Aspekte im

Wahlrecht gibt, die angesprochen werden müssen (zumindest im Ergebnis keinen Unterschied machen dürfte, ob § 4 Abs. 2 Nr. 1 LWahlG BE konstitutiver oder deklaratorischer Natur ist), hätte es doch weiterer Ausführungen zur Stützung ihrer These bedurft, da das Bestreiten der Existenzberechtigung einer Norm doch ein sehr harscher Vorwurf ist.

IV. Soviel sei vom Fazit vorweggenommen: Das Buch bietet einen hilfreichen ersten Einstieg in das Landeswahlrecht. Dennoch drängt sich bei seiner Lektüre vereinzelt die Frage auf, ob es das Buch in dieser Form bedurfte. Die Autoren greifen mal mehr und mal weniger auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die bundesrechtliche Literatur zurück. Sicherlich kann ihnen gegenüber kein Vorwurf erhoben werden, wenn es keine einschlägige landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung oder landesspezifische Literatur gibt, auf die sie zurückgreifen können. Wenn aber für das Verständnis des Landeswahlrechts größtenteils auch auf die Veröffentlichungen zum Bundesrecht zurückgegriffen werden kann, stellt sich freilich die Frage, ob es überhaupt eines Buches bedarf, welches sich explizit mit dem Landeswahlrecht befasst.

Auch die inhaltliche Schwerpunktsetzung scheint diesen Eindruck vereinzelt zu bestätigen. So enthält Art. 26 Abs. 3 Verf BW – als einzige Landesverfassung – seinem Wortlaut nach eine Wahlpflicht. Nachdem *Patrick Hilbert* die verschiedenen Ansichten zu ihrer Rechtsnatur dargestellt hat, kommt er zu dem Ergebnis, dass es „[n]icht nur wegen dieser Probleme“ näherliege, die Wahlpflicht als bloßen Appell zu verstehen (S. 94 f.). Welche sonstigen Probleme er sieht, deutet er weder im Text noch in Fußnoten an. Stattdessen geht er später auf beinahe eineinhalb Seiten auf die Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel ein. Im Gegensatz zu der Wahlpflicht handelt es sich bei den Sperrklauseln um keine landesrechtliche Besonderheit, sondern um ein Gemeingut des deutschen Parlamentswahlrechts (vgl. *Roman Kaiser/Fabian Michl*, § 20 V.1; *Manuel Kollmann*, § 15 V.1 geht auf drei Seiten und *Henner Gött*, § 12 V.2 auf zwei Seiten auf die Verfassungsmäßigkeit der Sperrklauseln ein). Vor dem Hintergrund, dass die Verfassungsrechtsprechung und die herrschende Lehre (derzeit noch) von der Verfassungsmäßigkeit der Sperrklauseln für Parlamentswahlen ausgehen, erscheint diese Schwerpunktsetzung unbefriedigend, zumal die Sperrklausel verfassungsunmittelbar in der Landesverfassung verankert ist. Anstatt die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Sperrklausel dann zumindest mit der Rechtsprechung des baden-württembergischen Verfassungsge-

richtshofs (Beschl. v. 9.5.2016 – 1 VB 25/16, Rn. 9) zu belegen, verweist er stattdessen auf die Rechtsprechung des BVerfG und auf einen Besprechungsaufsatz zur saarländischen Rechtsprechung (*Hilbert*, § 1 Fn. 73). Während die Nachweise des BVerfG vor dem Hintergrund des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG noch verständlich sind, ist dies beim saarländischen Aufsatz nicht mehr der Fall. Im Fazit führen die dortigen Autoren aus, dass die besprochenen saarländischen Entscheidungen zum Teil aus der Reihe der übrigen verfassungsgerichtlichen Judikate fallen (*Franziska M. Buchwald/Jochen Rauber/Bernd Grzeszick*, LKRZ 2012, 441, 446). Welche Bedeutung dem (partiellen) saarländischen Sonderweg für das baden-württembergische Verfassungsrecht – auch vor dem Hintergrund des vorbezeichneten Beschlusses des baden-württembergischen VerfGH – zukommen kann, erschließt sich nicht und wird nicht näher erläutert. Die methodischen Besonderheiten eines interföderalen Verfassungsrechtsvergleichs (*Robert Gmeiner*, GemHH 2019, 254 m.w.N.; allg. gegen einen Verfassungsrechtsvergleich: *Christian Hillgruber*, JÖR 63 [2015], 367; vgl. auch das Zitat von *Kaiser/Michl* im Folgeabsatz) bleiben bei *Hilbert* in diesem Zusammenhang unberücksichtigt. Wie und vor allem warum die saarländische Rechtsprechung für das baden-württembergische Recht fruchtbar gemacht werden könnte, erschließt sich daher nicht. Freilich ist zu berücksichtigen, dass dem Autor kein unbegrenzter Raum zur Bearbeitung seines Landesberichts zur Verfügung steht. Dennoch wäre es – jedenfalls für den Rezensenten – interessanter gewesen, zwischen diesen beiden Themen den Schwerpunkt eher auf die Wahlpflicht zu legen. Dies läge umso näher, da das Buch die Besonderheiten des Landeswahlrechts aufzeigen will, die man ernstnehmen müsse (Vorwort, S. 7).

Auch wenn das Wahlrecht in den Ländern ähnlich ist, täuscht doch der Eindruck über seine (vermeintliche) Uniformität. Die Herausgeber führen zur Einleitung des interföderalen Rechtsvergleichs (§ 20 I) aus: „Die einzelnen Wahlrechtsordnungen der Länder nähern sich einander bzw. dem Vorbild des Bundeswahlrechts an, bewahren aber auch – und sei es nur an (vermeintlich) entlegenen Stellen – gewisse Eigenheiten, die auf politische Besonderheiten oder historische Pfadabhängigkeiten zurückzuführen sind.“ (S. 481). Diese Besonderheiten werden auf den nachfolgenden Seiten dargestellt. Sie sind doch zahlreicher – und vor allem gewichtiger – als man zunächst glauben mag, auch wenn man sie nicht immer auf den ersten Blick erkennt. Trotz der soeben skizzierten vereinzelt Bedenken, kann an der Existenzberechtigung des Buches nicht grundlegend gezweifelt werden.

V. Jedes Kapitel besteht aus 20 bis 30 Seiten. Eine umfassende Darstellung des Landeswahlrechts ist daher nachvollziehbarer Weise nicht möglich. Einzelne Aspekte bleiben daher zwangsläufig oberflächlich. Dennoch handelt es sich bei dem Buch um einen hilfreichen Einstieg und Überblick zum Landeswahlrecht mit wichtigen Hinweisen zu weiterführender Literatur und Rechtsprechung. Es erschafft einen ersten Eindruck, wie die Wahl in einem Land im Groben abläuft. Der jeweilige Länderbericht macht zudem deutlich, wo die Besonderheiten des jeweiligen Wahlrechts liegen. Diesen ist man sich jedoch – auch nach dem Lesen des jeweiligen Länderberichts – nicht immer bewusst. Daher empfiehlt es sich, nach der Lektüre des jeweiligen Länderberichts die jeweiligen rechtsvergleichenden Ausführungen in § 20 über Konvergenz und Selbstand des Landeswahlrechts zu lesen, um das konkrete Landeswahlrecht besser einordnen zu können.

ROBERT GMEINER

Julia Hauk, Die Pflicht zum Schulbesuch – Zur Frage nach einem Recht auf Homeschooling unter Berücksichtigung grundrechtlicher Freiheiten von Eltern und Schülern, Nomos, Baden-Baden 2020, 300 Seiten, broschiert, ISBN 978-3-8487-6349-8, 78,00 €

Der Begriff *Homeschooling* gehört nach nunmehr andert-halb Jahren der Coronavirus-Pandemie zum gesicherten Vokabular des pandemischen Zeitalters. Gleichwohl verbindet sich mit der, durch Schulschließungen, Wechsel und Digitalunterricht bedingten Inanspruchnahme der Eltern (beziehungsweise Erziehungsberechtigten) schulpflichtiger Personen in den Jahren 2020/2021 eine grundlegende verschiedene Bedeutung von der ursprünglichen Besetzung des Begriffes, die ihm vor seiner breitenwirksamen Neubesetzung im Zuge der Pandemie beiwohnte.

Julia Hauk legt in ihrer im Nomos-Verlag publizierten Abhandlung „Die Pflicht zum Schulbesuch – Zur Frage nach einem Recht auf Homeschooling unter Berücksichtigung grundrechtlicher Freiheiten von Eltern und Schülern“, bedingt durch den Zeitpunkt der Finalisierung des Manuskripts noch unbeeindruckt von der Pandemie und ihren Begriffsverschiebungen, das „klassische“ Verständnis des *Homeschooling* zugrunde, namentlich die Unterrichtung schulpflichtiger Kinder und Jugendlicher durch ihre Erziehungsberechtigten oder deren Beauftragte außerhalb und anstatt einer Schule, sei es aus religiöser oder pädagogischer Motivation. „Homeschooler“ in diesem Sinne be-

schäftigen, trotz ihrer geringen Zahl,¹ seit ca. den 1980er Jahren beständig deutsche Gerichte² – bis hin zum Bundesverfassungsgericht, welches jedoch entsprechende Verfassungsbeschwerden wiederholt nicht zur Entscheidung annahm³ und insofern auch nicht die Autorität einer Senatsentscheidung als Anhaltspunkt für den verfassungsrechtlichen Diskurs bereitstellt.

Die Autorin nimmt sich des Themas in Form einer Grundrechtsprüfung an, welche anhand einer Auslegung des Schulartikels des Grundgesetzes – Art. 7 – zunächst den verfassungsrechtlichen Status der Schulpflicht untersucht und sodann die mit ihr und ihrer gesetzlichen Konkretisierung verbundenen Eingriffe in Grundrechte der Eltern (bzw. Erziehungsberechtigten) und Kinder (bzw. Jugendlichen) in den Blick nimmt. Anders, als die überwiegend als Dissertationen entstandenen Monografien der letzten Jahre⁴ nimmt die Autorin dabei dezidiert die verfassungsrechtlich geschützten Positionen der Kinder und Jugendlichen als primäre Adressaten der Schulpflicht in den Blick, welche vom elterlichen Erziehungsrecht (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) und dem, ihm als immanente Schutzbereichsgrenze innewohnendem und an ihm ausgerichteten, Kindeswohl zu unterscheiden sind.⁵

Zunächst wird, nach einer Definition der verwendeten Begrifflichkeiten (Kapitel A. und B.), der einfachgesetzliche Rahmen der Schulpflicht samt vorgesehener Befreiungs-

und Ausnahmetatbestände skizziert (C.), wobei *Hauk* zum Ergebnis kommt, keines der sechzehn Schulgesetze gewähre einen einfachgesetzlichen Anspruch auf Freistellung von der Schulpflicht zum Zwecke des Heimunterrichts.

Die oben bereits erwähnte verfassungsrechtliche Bewertung der Schulpflicht anhand der Auslegung des Art. 7 GG ist Gegenstand der ersten Hälfte des Kapitels D. (dort S. 56–128). Hier wird zunächst der staatliche Bildungs- und Erziehungsauftrag hergeleitet (II.) und sodann ins Verhältnis zur Schulpflicht gesetzt (III.). Zunächst kommt *Hauk* im Wege einer systematischen Auslegung und unterstützt durch historisch-genetische Argumente (S. 100–110) zu dem Ergebnis, das Grundgesetz gehe implizit von einer verfassungsunmittelbaren Verankerung der Schulpflicht aus (mit der h.M. und etwa im Gegensatz zur Untersuchung von v. *Lucius*⁶). Hiermit ist eine für den weiteren Verlauf der grundrechtlichen Betrachtung wesentliche Weiche gestellt – die Schulpflicht fände „auf generell-abstrakter Ebene“ (vgl. S. 100 Fn. 365) ihre Rechtfertigung unmittelbar durch die Verfassung, was Konsequenzen für den Prüfungsumfang der folgenden Untersuchung hat (s.u.). Sinn der Schulpflicht besteht demnach in der Durchsetzung des, nach vornehmlich historischer Auslegung im Aufsichts-begriff des Art. 7 Abs. 1 GG verorteten, Bildungs- und Erziehungsauftrages (S. 64–74), welcher neben der Vermittlung von Wissen auch die Integration des Gemeinwesens bezwecke (S. 77–93). Hieran habe sich auch durch einen etwaigen Verfassungswandel in der Zeit nach 1949 und die durchaus durchgreifenden Veränderungen des deutschen Schulwesens nichts geändert (S. 110–127). Nach einer Betrachtung der (für die vorliegenden Fragen nicht ausschlaggebenden) völker- und europarechtlichen Rahmenbedingungen (IV.) widmet sich *Hauk* sodann der Herausarbeitung der Grundrechtspositionen von Eltern sowie Schülerinnen und Schülern (V.). Ausgangspunkt dafür ist die Untersuchung des Elternrechts gem. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG, welches nach *Hauk* zwar durch Eingriffe in die eigene Erziehungstätigkeit und Fremdeinwirkungen mit Eingriffen belastet sei, aber keinen Anspruch auf Freistellung von der Schulpflicht verbürge, da diese bereits „dem Grunde nach“ (S. 98, 146 und an anderen Stellen) verfassungsunmittelbar gerechtfertigt und in der grundlegenden Ausgestaltung verhältnismäßig sei. In gründlicher Anwendung der grundrechtlichen Konkurrenzlehren wird zudem eine eigenständige Grundrechtsposition religiös motivierter „Homeschooler“ in Form einer Verstärkung des Elternrechts durch Art. 4 Abs. 1, 2 GG abgelehnt (S. 176–202), was ebenfalls für die Berufung auf Gewissens-

¹ Hierzu existieren keine verlässlichen Zahlen, üblicherweise wird von einer Zahl von ca. 500 bis 800 betroffener Schulpflichtiger ausgegangen, wobei es sich allerdings um eine Schätzung handelt, vgl. *Guy Beaucamp*, Homeschooling, in: Weilert/Hildmann (Hrsg.), Religion in der Schule, Tübingen 2018, S. 183 (183 m.w.N.).

² Auch der EGMR wurde bereits in deutschen Schulpflicht-Fällen (etwa bei Entzug des Sorgerechts bei kontinuierlicher Schulpflichtverletzung) angerufen, stellte aber keine Verletzung von Konventionsrechten fest, vgl. jüngst EGMR, Urt. v. 10.01.2019, 18925/15 – *Wunderlich v. Germany*.

³ Vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 29.04.2003, 1 BvR 436/03; BVerfG, Beschl. v. 31.05.2006, 2 BvR 1693/04; BVerfG, Beschl. v. 27.01.2015, 1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10

⁴ Sh. *Carola Meents*, Homeschooling im deutschen Recht – Eine juristische Auseinandersetzung einschließlich rechtsvergleichender Perspektiven, Hamburg 2018; *Julian von Lucius*, Homeschooling – Eine verfassungsrechtliche Untersuchung des Rechts der Eltern, ihre Kinder zu Hause zu unterrichten, Baden-Baden 2017; vgl. auch (in eher historischer Weise) *Tobias Handschell*, Die Schulpflicht vor dem Grundgesetz – Geschichte der Schulpflicht und ihre verfassungsrechtliche Bewertung vor dem Hintergrund des sogenannten Homeschooling, Baden-Baden, 2012.

⁵ So auch etwa *Sebastian R. Bunse*, Die Vereinbarkeit der ausnahmslosen Geltung der Schulpflicht mit dem Grundgesetz – Insbesondere im Hinblick auf das Verhältnis von Kindeswohl, Elternrecht und staatlicher Schulaufsicht in Bezug auf Homeschooling, Schriftenreihe der Erfurter Gesellschaft für deutsches Landesrecht 2019.

⁶ *Ders.*, Homeschooling, 2017, S. 92 ff.

gründe als eigenständigen verfassungsrechtlichen Anhaltspunkt ausschließt (S. 202–208). Hier wird in überzeugender Weise einerseits zwischen dem Proprium des Elternrechts nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG – der Zuweisung eines (begrenzten und inhaltlich gebundenen, fremdnützigen) Herrschaftsrechts über eine andere, grundrechtsberechtigte Person – und andererseits der, auf individuelle Entfaltung sowie dem Schutz der Integrität der individuellen Persönlichkeit zielenden Glaubens- und Gewissensfreiheit differenziert.

Herausgehoben gegenüber anderen jüngeren Untersuchungen wird die grundrechtliche Position der Schülerinnen und Schüler, wobei sich die Betrachtung anhand der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG (S. 208–222), des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG als Recht auf ungestörte Persönlichkeitsentwicklung (S. 222–238), der Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG (S. 239–261), sowie der Religionsfreiheit der Schülerinnen und Schüler selbst (S. 262–274) vollzieht. Da die Schulpflicht als dem Grunde nach verfassungsunmittelbar gerechtfertigt betrachtet wird, kann die verfassungsrechtliche Bewertung hier nur anhand ihrer konkreten Ausgestaltung vorgenommen werden, was – ausgehend von den im Abschnitt C. gewonnenen Prämissen – jedenfalls folgerichtig ist. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob die Untersuchung hier nicht sinnvollerweise an *einer* landesrechtlichen Ausgestaltung der Schulpflicht als Referenz hätte vollzogen werden können, anstatt die Ausgestaltung sämtlicher Länder mit dem Verdikt verfassungsrechtlicher Unbedenklichkeit zu versehen.

Julia Hauk ist es insgesamt gelungen, eine Untersuchung des hochkomplexen verfassungsrechtlichen Spannungsfeldes zwischen staatlichem Bildungs- und Erziehungsauftrag, elterlichem Erziehungsrecht und Grundrechten der betroffenen Kinder und Jugendlichen vorzunehmen, die mit dem letztgenannten Eckpunkt des „Dreiecks“ einen oftmals vernachlässigten Aspekt der Thematik in den Blick nimmt und angemessen würdigt. Sie zeichnet sich darüber hinaus durch eine fundierte und präzise grundrechtsdogmatische Herangehensweise aus.

Allerdings findet sich auch Grund zur Kritik, welche jedoch im Fall des *Verfassers* in der eigenen Positionierung in der Debatte begründet liegen mag. Zwar wird die Unterscheidung zwischen Rechtfertigung dem Grunde nach kraft verfassungsunmittelbarer Implikation einer Schulpflicht und derer konkreter Ausgestaltung im Schulrecht der Länder (unter gegebenen Prämissen) schlüssig dargelegt, doch ließe sich allerdings auch die Frage nach dem genauen verfassungsrechtlichen Charakter und Gehalt einer solchen implizierten Norm stellen. Evident kann es sich

nicht um eine verfassungsunmittelbare Grundpflicht (vgl. der selbst freilich ausgestaltungsbedürftige Art. 145 Satz 1 WRV) handeln, was aber in der zugrunde gelegten Unterscheidung zwischen *Rechtfertigung dem Grunde nach* und verhältnismäßiger *Ausgestaltung* im Einzelnen schon angelegt ist. Handelt es sich um eine institutionelle Garantie, einen Gesetzgebungsauftrag oder lediglich eine unausgesprochene Erlaubnis an den Gesetzgeber, die dieser wahrnehmen kann, aber nicht muss? Es ließe sich demnach etwa fragen, ob aus der impliziten Rechtfertigungsmöglichkeit der Anordnung einer Schulpflicht auch der eindeutige *Auftrag* an den Gesetzgeber folgt, eine solche auch einzuführen und wie weit er reicht. Wird in der impliziten Annahme einer *Erlaubnis* zur Einführung einer solchen Pflicht (die etwa auch kraft Art. 7 Abs. 1 GG als etwa mit Art. 6 Abs. 2 GG kollidierende Position angenommen werden könnte), stellen sich womöglich etwa die Folgefragen, inwieweit sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht doch obligatorische Ausnahmen ergeben könnten, wenn die individual- und kollektivbezogenen Zwecke der Schulpflicht im Einzelfall durch *Homeschooling* doch gleich effektiv wie durch die Kollektivbeschulung zu erreichen und das Erziehungsrecht sowie Grundrechte der schulpflichtigen Person durch die Schulbesuchspflicht in unverhältnismäßiger Weise beschränkt wären; hiermit sind freilich empirische Fragen betroffen. Auch die Reichweite eines implizierten Gesetzgebungsauftrages mit Blick auf mögliche *Ausnahmen* (diese waren auch unter der Geltung des Art. 145 Satz 1 WRV anerkannt und in der Schulgesetzgebung vorgesehen⁷) wird nicht näher thematisiert, was jedoch der von der Autorin gestellten Fragestellung geschuldet sein dürfte.

Etwas schade, aber für die Stringenz der Untersuchung insgesamt nicht schädlich ist, dass bei aller Gründlichkeit in der Grundrechtsdogmatik die Problematik einer gesetzesunmittelbaren Schulpflicht als Eingriff in die Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG nicht auf die, dem Wortlaut nach qualifizierte Schrankenbestimmung des Art. 2 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG eingegangen wird. Demnach sind Beschränkungen der persönlichen Freiheit nur *auf Grund eines (förmlichen) Gesetzes*, nicht unmittelbar *durch Gesetz* zulässig, vgl. auch etwa Art. 6 Abs. 3, 10 Abs. 1 Satz 1, 16 Abs. 1 Satz 1 GG, anders als etwa Art. 8 Abs. 2, 11 Abs. 2, 12 Abs. 1 Satz 2 GG: Angesichts der ausdifferenzierten Schrankensystematik des Grundgesetzes handelt es sich dabei nicht um Zufälligkeiten, sondern Reaktionen des Verfassungsgebers u.a. auf

⁷ Sh. etwa § 4 Reichsgrundschulgesetz v. 28.04.1920, RGBl. I 1920, S. 851-852; dazu und zur restriktiven Praxis der Länderverwaltungen sh. v. *Lucius*, Homeschooling (s.o. Fn. 4), 2017, S. 84 m.w.N.

historische Gefährdungslagen und Verletzungserfahrungen. Unter implizierter Annahme einer grundgesetzunmittelbaren Schulpflicht ließe sich jedoch auch bei wortlautorientierter Auslegung der Art. 2 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG ein Widerspruch vermeiden.

Das Gesamtfazit hat dennoch positiv auszufallen. Insbesondere die fundierte Betrachtung des Rechts der Kinder und Jugendlichen auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeiten in seiner Ambivalenz als naturgemäß voraussetzungsvolles Recht, das in seiner Wahrnehmbarkeit als echte Selbstbestimmung gerade auf die Förderung der kognitiven und emotionalen Voraussetzungen durch Dritte angewiesen ist, hebt das Werk von *Julia Hauk* aus der Fülle an Untersuchungen der Thematik „Homeschooling und Schulpflicht“ hervor. In großer Klarheit wird dargestellt, dass mit der Schulpflicht massive Grundrechtseinschränkungen und die Schaffung realer Freiheitsvoraussetzungen in Eines fallen; die Lesart der Schulpflicht nur oder primär als rechtfertigungsbedürftigem Grundrechtseingriff greift daher zu kurz. Angesichts der, mit der andauernden pandemischen Situation weiter bestehenden Möglichkeit

(politisch einhellig ungewollter) Schulschließungen und Wechselunterrichtsmodelle gilt es, die Wichtigkeit des Schulbesuchs für Kinder und Jugendliche ernst zu nehmen und den die Schulpflicht tragenden Gründen (Bildungsvermittlung, Sozialisation, Stabilisierung des demokratischen Gemeinwesens durch Wertevermittlung) auch dann zur Durchsetzung zu verhelfen, wenn es nicht um die Sanktionierung einer quantitativ verschwindenden Minderzahl von „Homeschoolern“ im klassischen Sinne geht, sondern auch beim verfassungsrechtlich hochkomplexen Ausgleich der durch die Coronapandemie betroffenen Rechtsgüter.

Schon dadurch, dass die von der Schulpflicht berührten Verfassungsrechtspositionen in der Schrift von *Hauk* in der Komplexität ihres Zusammenwirkens umfassend erfasst werden, ist der Autorin ein wichtiges und lesenswertes Werk gelungen, das den Diskurs um Schulpflicht, Bildungsauftrag und Elternrecht nachhaltig bereichert.

SEBASTIAN BUNSE

Verfassungsgericht des Landes Brandenburg

Beschluss vom 17.09.2021
Az. VfGBbg 22/21

Coronavirus-Pandemie / Kommunalwahl / Bürgermeisterwahl / Pflicht des Gesetzgebers / Unterlassen des Gesetzgebers

Verfassungsbeschwerde eines Beschwerdeführers sowie Organstreitverfahren der Ökologisch-Demokratischen Partei

Aus den Gründen

A.

Der Beschwerdeführer und die Antragstellerin begehren die Anpassung des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes an die Bedingungen der SARS-CoV-2-Pandemie in Bezug auf eine für den 4. Juli 2021 angesetzte und an diesem Tag auch durchgeführte Kommunalwahl.

I.

Im Land Brandenburg fanden die letzten regulären Kommunalwahlen am 26. Mai 2019 statt. Am 7. März 2021 wurde der seit 2017 amtierende hauptamtliche Bürgermeister der Stadt K. durch Bürgerentscheid gemäß § 81 Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz (BbgKWahlG) abgewählt.

Der Landrat des Landkreises D. setzte den Termin für die Hauptwahl des neuen Bürgermeisters beziehungsweise der neuen Bürgermeisterin auf Sonntag, den 4. Juli 2021 fest. Laut Bekanntmachung der Wahlleiterin der Stadt K. im Amtsblatt für die Stadt K. vom 31. März 2021 mussten Wahlvorschläge gemäß § 69 Abs. 2 BbgKWahlG spätestens bis Donnerstag, den 29. April 2021, 12 Uhr, bei der Wahlleiterin schriftlich eingereicht werden. Dem Wahlvorschlag von Einzelbewerbern, die nicht Mitglied des Kreistags des Landkreises D. oder der Stadtverordnetenversammlung der Stadt K. sind, waren mindestens 72 Unterstützungsunterschriften von wahlberechtigten Personen beizufügen, die bei der Wahlbehörde, bei einem ehrenamtlichen Bürgermeister im Land, vor einem Notar oder einer anderen zur Beglaubigung von Unterschriften ermächtigten Stelle auf amtlichen Formblättern zu leisten waren. Eine wahlberechtigte Person, die wegen einer Behinderung nicht in der Lage ist, die Wahlbehörde aufzusuchen, konnte auf Antrag die Unterstützungsunterschrift

durch Erklärung vor einem Beauftragten der Wahlbehörde ersetzen.

Die dem zu Grunde liegenden Vorschriften des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes lauten:

§ 28a Abs. 4

Die persönliche, überprüfbare Unterschrift der wahlberechtigten Personen ist bis 16 Uhr des 67. Tages vor der Wahl bei der Wahlbehörde zu leisten. Die Unterschrift kann auch bei einem ehrenamtlichen Bürgermeister im Land Brandenburg, vor einem Notar oder bei einer anderen zur Beglaubigung der Unterschrift ermächtigten Stelle auf einer Unterschriftenliste geleistet werden; die Unterschriftenliste muss der Wahlbehörde bis 16 Uhr des 67. Tages vor der Wahl vorliegen.

§ 70 Abs. 5

In Wahlgebieten mit mehr als 300 Einwohnern sind dem Wahlvorschlag mindestens zweimal so viele Unterstützungsunterschriften beizufügen, wie in dem jeweiligen Wahlgebiet nach § 6 Absatz 2 Vertreter zu wählen sind.

§ 6 Abs. 2

Die Anzahl der Vertreter beträgt

1. in Gemeinden und kreisangehörigen Städten:

Einwohnerzahl	Zahl der Vertreter
bis zu 700	8
mehr als 700 bis zu 1 500	10
mehr als 1 500 bis zu 2 500	12
mehr als 2 500 bis zu 5 000	16
mehr als 5 000 bis zu 10 000	18
mehr als 10 000 bis zu 15 000	22
mehr als 15 000 bis zu 25 000	28
mehr als 25 000 bis zu 35 000	32
mehr als 35 000 bis zu 45 000	36
mehr als 45 000	40

2. in kreisfreien Städten und Landkreisen:

Einwohnerzahl	Zahl der Vertreter
bis zu 100 000	46
mehr als 100 000 bis zu 150 000	50
mehr als 150 000	56

Mit dem Gesetz zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Brandenburgischen Kommunen in außergewöhnlicher Notlage (Brandenburgisches kommunales Notlagegesetz - BbgKomNotG) vom 15. April 2020 (GVBl. I Nr. 14) stellte der Antragsgegner, der Landtag Brandenburg, in § 1 auf-

grund der sich ausbreitenden Pandemie SARS-CoV-2 eine landesweite außergewöhnliche Notlage fest und ermächtigte mit § 2 Abs. 3 Nr. 5 den Minister des Innern und für Kommunales, eine Verordnung zu erlassen, mit der Abweichungen von der Pflicht ermöglicht wurden, bereits festgelegte kommunale Wahlen und nach gesetzlicher Vorschrift festzusetzende oder festgesetzte Bürgerentscheide vor dem Außerkrafttreten dieses Gesetzes durchzuführen. Der Tag des Außerkrafttretens dieses Gesetzes war ursprünglich der 30. September 2020. Er wurde mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen kommunalen Notlagegesetzes vom 25. September 2020 (GVBl. I Nr. 27) auf den 30. Juni 2021 geändert. Weitere Regelungen enthielt dieses Änderungsgesetz nicht. Das Gesetz trat mit Ablauf des 30. Juni 2021 außer Kraft.

Die Verordnung zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Organe in außergewöhnlicher Notlage (Brandenburgische kommunale Notlagenverordnung - BbgKomNotV) vom 17. April 2020 (GVBl. II Nr. 19) machte von der Ermächtigung in § 2 Abs. 3 Nr. 5 BbgKomNotG Gebrauch. Gemäß § 10 BbgKomNotV wurden festgelegte kommunale Wahlen und nach gesetzlicher Vorschrift festzusetzende oder festgesetzte Bürgerentscheide bis zum 30. Juni 2020 nicht durchgeführt. Die Verordnung galt ursprünglich bis zum 30. Juni 2020. Sie wurde zunächst mit Verordnung zur Änderung der Brandenburgischen kommunalen Notlagenverordnung vom 19. Juni 2020 (GVBl. II NR. 53) bis zum 30. September 2020 und zuletzt durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Brandenburgischen kommunalen Notlagenverordnung vom 28. September 2020 (GVBl. II Nr. 89) bis zum 30. Juni 2021 verlängert. Das Datum in § 10 BbgKomNotV blieb jedoch unverändert. Die Verordnung trat mit Ablauf des 30. Juni 2021 außer Kraft.

Der Beschwerdeführer wollte als parteiunabhängiger Bewerber zur Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters der Stadt K. kandidieren. Er ist nicht Mitglied des Kreistags des Landkreises D. oder der Stadtverordnetenversammlung der Stadt K. Er legte fristgemäß einen Wahlvorschlag mit 29 Unterstützungsunterschriften bei der Wahlleiterin vor. Der Wahlausschuss wies den Einzelwahlvorschlag mit Entscheidung vom 4. Mai 2021 zurück. Die Beschwerde dagegen blieb erfolglos. Der Beschwerdeführer wurde nicht zur Kandidatur zugelassen.

Die Antragstellerin ist der Landesverband einer politischen Partei, die in Brandenburg 2019 zur Landtagswahl antrat. Sie reichte keinen Wahlvorschlag für die Wahl am 4. Juli 2021 ein.

II.

In einem gemeinsamen Schriftsatz haben der Antragsteller am 26. April 2021 Verfassungsbeschwerde erhoben und die Antragstellerin ein Organstreitverfahren anhängig gemacht.

Mit der Verfassungsbeschwerde und im Organstreitverfahren beantragen Beschwerdeführer und Antragstellerin einheitlich

festzustellen, dass der Antragsgegner den Beschwerdeführer und die Antragstellerin in ihrem Recht auf politische Mitgestaltung aus Art. 21 Verfassung des Landes Brandenburg, Recht zur Teilnahme an Wahlen aus Art. 22 Verfassung des Landes Brandenburg und die Antragstellerin in ihrem Recht auf Chancengleichheit der Parteien aus Art. 2 der Verfassung des Landes Brandenburg in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland dadurch verletzt, dass er es unterlassen hat, das Formerfordernis nach § 28a Abs. 4 und das Unterschriftenerfordernis des § 70 Abs. 5 des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg an die anhaltende Sars-CoV-2-Pandemie anzupassen; die Erstattung notwendiger Auslagen des Beschwerdeführers und der Antragstellerin anzuordnen.

Der vom Beschwerdeführer und der Antragstellerin am 26. April 2021 ebenfalls gestellte gemeinsame Eilantrag - unter Vorwegnahme der Hauptsache -, im Wege der einstweiligen Anordnung zu regeln, dass das Formerfordernis nach § 28a Abs. 4 und das Unterschriftenerfordernis des § 70 Abs. 5 des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg für die Dauer einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen mit den Maßgaben Anwendung finden, dass die Unterstützungsunterschriften nicht vor der Wahlbehörde, einer/einem ehrenamtlichen Bürgermeister:in im Land Brandenburg, vor einer/einem Notar:in oder einer anderen zur Beglaubigung der Unterschrift ermächtigten Stelle geleistet werden müssen und dass für die Wahl einer hauptamtlichen Bürgermeisterin/eines hauptamtlichen Bürgermeisters in K. abweichend 18 Unterstützungsunterschriften erforderlich sind, ist mit Beschluss vom 5. Mai 2021 - VfGBbg 10/21 EA - abgelehnt worden.

Der Beschwerdeführer und die Antragstellerin haben ursprünglich vorgetragen, der Landtag Brandenburg verstoße dadurch gegen das Recht auf politische Mitgestaltung in Art. 21 Verfassung des Landes Brandenburg (LV) und das Recht zur Teilnahme an Wahlen gemäß Art. 22 LV sowie das Recht auf Chancengleichheit der Parteien aus

Art. 2 LV i. V. m. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG), dass er die in § 28a Abs. 4 und § 70 Abs. 5 BbgKWahlG vorgesehenen Erfordernisse der Form und Anzahl der Unterstützungsunterschriften für einen Wahlvorschlag nicht durch Gesetzesänderung an die durch die SARS-CoV-2-Pandemie veränderten Verhältnisse angepasst habe. Die geltenden Vorschriften seien hinsichtlich der Bürgermeisterwahl in K. verfassungswidrig geworden.

Das Recht des Beschwerdeführers auf Teilnahme an der Bürgermeisterwahl und politische Teilhabe werde dadurch verletzt, dass der Gesetzgeber auch unter den Verhältnissen der Pandemie und den faktisch erschwerten Zugangsvoraussetzungen für Einzelbewerber an dem Erfordernis der 72 Unterschriften festhalte. Der Landtag Brandenburg habe von Verfassungs wegen eine Pflicht zur Anpassung der Rechtslage an die Bedingungen und Kontaktbeschränkungen in der Pandemie. Durch die Unterlassung des Gesetzgebers werde der politische Wettbewerb verzerrt. Die Wahlbedingungen hätten für den Beschwerdeführer eine erdrückende Wirkung. Seine Teilnahme an der Wahl werde praktisch unmöglich gemacht. Es sei eine signifikante Absenkung des Quorums sowie die Aufhebung der Formbedürftigkeit, die mit Vorschriften des Infektionsschutzes und der Abstandsgebote kollidierten, erforderlich.

Die Antragstellerin beruft sich darauf, der Antragsgegner beeinträchtige ihr Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen, indem er an dem Erfordernis der 72 Unterschriften festhalte. Die Beschränkungen während der Corona-Pandemie wirkten sich gerade auf die Unterschriftensammlung zugunsten von Wahlbewerbern erschwerend aus. Einzelbewerber und kleinere Parteien seien in besonderer Weise auf persönliche Kontakte mit aufgeschlossenen Personen angewiesen. Dies gelte in gesteigerter Form, wenn es darum gehe, Wahlberechtigte dazu zu bewegen, ein amtliches Formular vor der Wahlbehörde, einem Notar oder einer anderen zur Beglaubigung bestellten Stelle von Hand auszufüllen und zu unterschreiben. Die Abstandsregel hindere die Bemühungen in ganz erheblicher Weise. Die Zusendung eines Formblatts an Mitglieder und Sympathisanten mit der Bitte um Rücksendung mit der Unterstützungsunterschrift sei landesrechtlich nicht möglich. Der Zugang zu älteren Menschen sei wegen der Gesundheitsrisiken besonders erschwert. Unter den Bedingungen bestünden große Probleme, Mitstreiter zu finden, die bereit seien, Werbung für Unterstützungsunterschriften zu betreiben, und denen dies auch zugemutet werden könne.

III.

Der Landtag Brandenburg und die Landesregierung haben Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig, jedenfalls aber unbegründet. Das Organstreitverfahren sei ebenfalls unzulässig.

Es erscheine zumindest fraglich, ob die Verfassungsbeschwerde den Begründungsanforderungen gemäß § 20 Abs. 1 Satz 2 und § 46 VerfGGBbg genüge, denn der Beschwerdeführer lege nicht unter Bezugnahme auf die konkrete Fallgestaltung substantiiert dar, warum der dem Gesetzgeber grundsätzlich zukommende Gestaltungsspielraum auf den Erlass der eingeforderten Regelung verengt sei.

Zudem sei die Beschwerdefrist des § 47 Abs. 3 VerfGGBbg versäumt, die mit der Brandenburgischen kommunalen Notlagenverordnung vom 17. April 2020 am 18. April 2020 zu laufen begonnen habe und im Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerde am 26. April 2021 verstrichen gewesen sei. Ein echtes gesetzgeberisches Unterlassen, das eine fristlose Verfassungsbeschwerde eröffnen würde, liege nicht vor. Der Gesetzgeber sei nicht untätig geblieben, sondern habe aus Sicht des Beschwerdeführers nur in unzureichender Weise gehandelt. Gesetzgeber und Ordnungsgeber seien mit Erlass des Brandenburgischen kommunalen Notlagegesetzes und der Brandenburgischen kommunalen Notlagenverordnung den durch die SARS-CoV-2-Pandemie ausgelösten Rechtssetzungserfordernissen auf dem Gebiet des Kommunal(verfassungs)rechts nachgekommen, um die Handlungsfähigkeit auf der kommunalen Ebene unter den Bedingungen der Pandemie sicherzustellen und aufrechtzuerhalten. Dies sei im erforderlichen Umfang auch für den Bereich des kommunalen Wahlrechts geschehen, indem bereits festgelegte kommunale Wahlen bis nach dem 30. Juni 2020 hätten verschoben werden können. In diesem Fall müsse die Verfassungsbeschwerde gegen die als unzulänglich erachtete gesetzliche Regelung erhoben werden. Die nachfolgenden Änderungen des Brandenburgischen kommunalen Notlagegesetzes und der Brandenburgischen kommunalen Notlagenverordnung hätten den Fristlauf nicht neu in Gang gesetzt.

Der Beschwerdeführer sei außerdem weder in seinem Recht auf politische Mitgestaltung aus Art. 21 Abs. 1 LV noch in seinem Recht auf Teilnahme an Wahlen aus Art. 22 Abs. 3 Satz 2 LV verletzt. Der Gesetzgeber sei nicht verpflichtet, die Regelungen zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften anzupassen. Eine Handlungspflicht des Gesetzgebers aus der Verfassung sei ein selte-

ner Ausnahmefall. Grundsätzlich sei ein weiter Gestaltungsspielraum eröffnet. Die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts habe der Verfassungsgeber in Art. 22 Abs. 5 LV bewusst dem Gesetzgeber überlassen. Bei neu auftretenden Gefahren für die Integrität der Wahl habe der Gesetzgeber im Rahmen seines Spielraums darüber zu befinden, ob er am bestehenden Wahlrecht festhalte oder eine Anpassung vornehme.

Vorliegend gehe es um die Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters. Bei regulären Neuwahlen könne die Einwerbung von Unterstützungsunterschriften gemäß § 74 Abs. 4 BbgKWahlG bereits rund zwei Jahre vor dem Wahltag erfolgen, wenn ein Kandidat von einer Partei, Vereinigung oder Wählergruppe nominiert sei. Einzelbewerberinnen und -bewerber, die naturgemäß nicht nominiert werden könnten, könnten ebenfalls ab dem in § 74 Abs. 4 BbgKWahlG bestimmten Stichtag die Auflegung von Unterschriftenlisten nach § 32 Abs. 4 Nr. 1 Brandenburgische Kommunalwahlverordnung (BbgKWahlV) verlangen. Nach einer Abwahl des bisherigen Amtsinhabers vor Ablauf der Amtszeit müsse die Neuwahl gemäß § 74 Abs. 2 Halbsatz 1 BbgKWahlG innerhalb von fünf Monaten stattfinden. Die Aufstellung der Bewerbenden habe konkret ab der Feststellung der Abwahl des bisherigen Amtsinhabers durch den Wahlausschuss am 11. März 2021 erfolgen können. Der Beschwerdeführer habe daher ab dem 11. März 2021 die Auflegung von Unterschriftenlisten verlangen und mit der Einwerbung von Unterstützungsunterschriften beginnen können. Es hätten somit 48 Tage bis zum Ende der Einreichungsfrist am 28. April 2021 zur Verfügung gestanden. Es habe somit für den Gesetzgeber bei einem Vergleich mit den Regelungen im Falle einer vorzeitigen Auflösung des Bundestags oder des Landtags Brandenburg kein Anlass bestanden, den Zeitraum unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit zu ändern.

Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum sei unter den Bedingungen der SARS-CoV-2-Pandemie auch nicht dahingehend verengt, dass das Unterschriftenquorum abgesenkt werden müsse. Das erhöhte Quorum bei den Direktwahlen der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräten gegenüber den Wahlen zu den kommunalen Vertretungen berücksichtige, dass hier nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt werde und gemäß § 72 Abs. 2 Satz 1 BbgKWahlG gewählt sei, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten habe, sofern diese Mehrheit mindestens 15% der Wahlberechtigten umfasse. Wegen der Besonderheiten bei der Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters ließen sich die Grundsätze der jünge-

ren verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Höhe der Unterschriftenquoten bei Parlamentswahlen während der aktuellen Pandemie nicht übertragen. Auch unter den Bedingungen der Pandemie sei es geboten, die bestehenden Regelungen aufrecht zu erhalten, um die Ernsthaftigkeit der Kandidaturen abzusichern und einer starken Stimmenzersplitterung vorzubeugen. Gerade bei den Direktwahlen sei anzustreben, vorrangig ernsthafte Kandidaturen zur Wahl zuzulassen, deren Aussicht, sich für die etwaige Stichwahl zu qualifizieren, nicht von vornherein als gering einzuschätzen sei.

Mit der Regelung, die Unterschriftenleistungen nur bei bestimmten Stellen zuzulassen, solle gewährleistet werden, dass die Unterstützer ihre Unterschriften frei von äußerem Druck, Überredung, Bedrängung, Täuschung oder ähnlichen Mitteln leisten könnten. Auch Unterschriften aus Gefälligkeit sollten vermieden werden. Die Beibehaltung dieser Verfahrensweise erscheine selbst unter den Bedingungen der SARS-CoV-2-Pandemie nicht außer Verhältnis zum beabsichtigten Regelungszweck zu stehen. Gerade die durch das Gesetz genannten öffentlichen Stellen seien aufgrund ihrer Hygienekonzepte auf den persönlichen Kontakt auch unter Pandemiebedingungen eingestellt. Befürchtungen hinsichtlich einer Ansteckungsgefahr müssten so zerstreut werden können. Einer konkurrierenden Bewerbung sei es innerhalb einer Woche gelungen, das Unterschriftenquorum zu erfüllen.

Die Antragstellerin des Organstreitverfahrens habe kein Rechtsschutzbedürfnis, da sie keinen Wahlvorschlag eingereicht oder unterstützt habe.

IV.

Der Beschwerdeführer und die Antragstellerin begründen mit Schriftsatz vom 18. Juni 2021 die Anträge in den Hauptsachen weiter und erwidern auf die Stellungnahme der Landesregierung.

Der Beschwerdeführer trägt für seine Verfassungsbeschwerde weiter vor, er sei beschwerdebefugt, da er durch das Unterlassen der Gesetzesänderung selbst, unmittelbar und gegenwärtig betroffen sei. Die Verfassungsbeschwerde sei auch unmittelbar ohne vorherige Anrufung der Fachgerichte zulässig. Sofern ein Rechtsbehelf zu den Verwaltungsgerichten überhaupt statthaft wäre, könnten die Verwaltungsgerichte im konkreten Einzelfall jedenfalls keinen effektiven Rechtsschutz gewähren, da er eine normative Außerkraftsetzung der Regelung begehre und allein die Verfassungsgerichte hierfür das Normverwerfungsmonopol besäßen.

In Bezug auf die bevorstehende Kommunalwahl sei die Grundrechtsverletzung von Art. 21 und 22 LV offensichtlich. Der Schutzbereich der benannten Grundrechte sei eröffnet und die Verknüpfung von Amtseintragung und unverändert hoher Zahl der Unterstützungsunterschriften nicht gerechtfertigt.

Das Landesverfassungsgericht habe bei seinen Ausführungen im zum einstweiligen Rechtsschutzverfahren ergangenen Beschluss vom 5. Mai 2021 bei seiner Bezugnahme auf die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu Fragen der Zersplitterung der zu wählenden Parlamente und zur Integrationswirkung der Wahl übersehen, dass es sich vorliegend um eine Personenwahl handele. Der Gesetzgeber habe eine Stichwahl vorgesehen, wenn keiner der Bewerber eine einfache Mehrheit erhalte, die mehr als 15% der wahlberechtigten Personen entspreche. Damit werde die Integrationswirkung der Wahl erreicht und der Stimmenzersplitterung hinreichend vorgebeugt. Um dasselbe Ziel zu erreichen, bedürfe es daher weder einer Amtseintragung noch eines Quorums von Unterstützungsunterschriften. Bei der Wahl einer einzelnen Person sei eine Zersplitterung der Stimmen zudem nicht zu befürchten. Die Ernsthaftigkeit der Wahlbewerbung könne auch mit einer niedrigeren Zahl von Unterstützungsunterschriften sichergestellt werden. Auf die Amtseintragung könne vollständig verzichtet werden, ohne dass eine Missbrauchsgefahr bestünde. Die persönliche Unterzeichnung vor der Wahlbehörde, einem Notar oder einem anderen benannten Dritten stelle auch eine Besonderheit des brandenburgischen Kommunalwahlrechts dar. Weder § 24 Brandenburgisches Landeswahlgesetz (BbgLWahlG), noch § 20 Bundeswahlgesetz (BWG) oder § 9 Europawahlgesetz (EuWG) würden die formale Vorgabe der Unterzeichnung in besonders beglaubigter oder gleichgestellter Form kennen. Die Unterstützungsunterschriften dienten zur Relevanzkontrolle und zur Dokumentation der Ernsthaftigkeit der Bewerbung. Dass hieran bei der Kommunalwahl für einen Einzelkandidaten höhere Anforderungen gestellt würden, als etwa bei der Landtagswahl, sei sachlich nicht zu rechtfertigen. Die sogenannte „Bundesnotbremse“ habe noch striktere Kontaktbeschränkungen eingeführt. Für die Bundestagswahl 2021 sei das Quorum mittlerweile auf 25% abgesenkt worden.

Die Antragstellerin trägt in ihrem Organstreitverfahren weiter vor, in Zeiten der Pandemie gehindert zu sein, einen eigenen Kandidaten aufzustellen. Dies sei nicht durch die Integrationswirkung der Wahl und die Verhinderung der Wahlstimmensplitterung zu rechtfertigen, da diesen Zielen schon die Stichwahl Rechnung trage. Die

genannten Gründe seien als Begründung für die in § 28a Abs. 4 und § 70 Abs. 5 BbgKWahlG enthaltenen Hürden zudem auf die Wahl eines hauptamtlichen Wahlbeamten nicht übertragbar. Die Frist des § 36 Abs. 3 VerfGGBbg für den Organstreitantrag sei frühestens durch die Wahlbekanntmachung in K. ausgelöst worden. Die Einführung der sogenannten „Bundesnotbremse“ durch das 4. Bevölkerungsschutzgesetz habe den Corona-Rechtsrahmen zudem weiter verschärft. Dieser Zeitpunkt sei als späteres Ereignis maßgeblich für den Beginn der Frist des § 36 Abs. 3 VerfGGBbg. Die Antragstellerin könne sich im Organstreit auf das Recht auf Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 GG und auf den Grundsatz der gleichen Wahl aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG berufen. Die Wahlrechtsgrundsätze gälten gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch im Bereich der Länder und Gemeinden. Im Land Brandenburg würde ihre Geltung über Art. 2 Abs. 3 LV vermittelt. Die Grundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl seien eine Ausprägung des Demokratieprinzips und würden durch Art. 22 Abs. 3 LV gewährleistet. Die Wahlrechtsgrundsätze seien grundlegende Anforderungen an demokratische Wahlen. Die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl sicherten dabei die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger. Dies gelte insbesondere für die landesverfassungsrechtlichen Grundrechte auf politische Mitgestaltung aus Art. 21 LV und auf Teilnahme an Wahlen aus Art. 22 LV. Es sei nicht ausgeschlossen, dass diese Rechte, die auch für die Antragstellerin als politische Partei gälten, durch das Unterlassen des Gesetzgebers verletzt würden. Es liege keine hinreichende Begründung dafür vor, dass der Gesetzgeber § 28a Abs. 4 und § 70 Abs. 5 BbgKWahlG im Hinblick auf die Corona-Pandemie nicht geändert habe. Finde der Wahlgesetzgeber veränderte Umstände vor, müsse er sie berücksichtigen. Er müsse eine Prognoseentscheidung treffen. Gegebenenfalls müsse er die Gesetzeslage korrigieren. Der Gesetzgeber habe zu berücksichtigen, dass es Bundesländer gebe, in denen bei der Kommunalwahl eine Amtseintragung von Unterstützungsunterschriften nicht vorgesehen sei. Auch für die Bundestagswahl sei das Unterschriftenquorum mittlerweile auf ein Viertel abgesenkt worden. Bei Beibehaltung der Amtseintragung wäre das Quorum also noch weiter abzusenken.

V.

Am 16. Juni 2021 fand im Landtag Brandenburg die erste Lesung eines Gesetzentwurfs für ein Fünftes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes statt, der vorsieht, die erforderliche Anzahl von Unter-

stützungsunterschriften bei Direktwahlen, die spätestens bis zum 27. März 2022 stattfinden, jeweils auf die Hälfte zu reduzieren. Die Gesetzesbegründung (LT-Drs. 7/3750) bezieht sich auf Ausführungen des Verfassungsgerichts in seinem Beschluss vom 5. Mai 2021 - VfGBbg 10/21 EA -. Der Landtag überwies den Gesetzentwurf am 16. Juni 2021 an den Ausschuss für Inneres und Kommunales. Dieser beschloss am 11. August 2021 die Durchführung einer Anhörung, die am 8. September 2021 stattfand.

VI.

Der Beschwerdeführer und die Antragstellerin tragen mit Schriftsatz vom 21. Juni 2021 vor, dass dieses Änderungsgesetz ab einem Zeitpunkt gelten solle, zu dem gar keine nennenswerten Einschränkungen mehr bestünden. Zum Zeitpunkt eines möglichen Inkrafttretens des Gesetzes dürften die so genannte Bundesnotbremse und das Brandenburgische kommunale Notlagengesetz, deren Regelungszeitraum bis zum 30. Juni 2021 befristet sei, bereits außer Kraft getreten sein. Der Beschwerdeführer wolle mit anderen Direktkandidaten, die von einem solchen Gesetz profitierten, wenigstens gleichbehandelt werden. Es handele sich um ungleiche Sachverhalte. Die Aufstellung der Kandidaten in K. habe unter deutlicheren pandemiebedingten Einschränkungen stattgefunden. Deshalb habe er auch einen Anspruch darauf, gegenüber der beabsichtigten Neuregelung aus sachlichen Gründen besser gestellt zu werden.

B.

Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers hat keinen Erfolg. Sie ist unzulässig.

1. Gemäß § 45 Abs. 1 Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg (VerfGGBbg) kann jeder Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgericht mit der Behauptung erheben, durch die öffentliche Gewalt des Landes Brandenburg in einem in der Landesverfassung gewährleisteten Grundrecht verletzt zu sein.

Die begehrte Feststellung, das Unterlassen des Gesetzgebers, ein Gesetz zu erlassen oder zu ändern, verletze Grundrechte des Beschwerdeführers aus der Verfassung des Landes Brandenburg, kann grundsätzlich statthafter Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sein, vgl. § 47 Abs. 3, § 50 Abs. 4 Satz 1, § 50 Abs. 2 Satz 1 VerfGGBbg. Damit die Rüge gesetzgeberischen Unterlassens statthaft ist, muss jedoch das Bestehen einer Pflicht zur Gesetzgebung möglich erscheinen.

2. Die Beschwerdeschrift lässt nicht hinreichend erkennen, dass der Beschwerdeführer durch das gesetzgeberi-

sche Unterlassen in einem Grundrecht beeinträchtigt sein könnte.

a. Die Verfassungsbeschwerde erfordert nach § 20 Abs. 1 Satz 2, § 46 VerfGGBbg eine Begründung, die schlüssig die mögliche Verletzung des geltend gemachten Grundrechts des Beschwerdeführers aufzeigt. Sie muss umfassend und aus sich heraus verständlich sein. Der entscheidungserhebliche Sachverhalt und die wesentlichen rechtlichen Erwägungen müssen nachvollziehbar dargelegt werden, um dem Gericht eine sachgerechte Auseinandersetzung mit dem geltend gemachten Begehren zu ermöglichen (st. Rspr., vgl. Beschluss vom 19. Juni 2020 - VfGBbg 50/20 -, Rn. 8, m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

Gesetzgeberisches Unterlassen kann vor dem Verfassungsgericht nur dann gerügt werden, wenn ein ausdrücklicher Verfassungsauftrag besteht, der Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht im Wesentlichen umgrenzt (vgl. Beschluss vom 17. Mai 2013 - VfGBbg 7/13 -, m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BVerfG, Beschluss vom 14. Dezember 2008 - 2 BvR 2338/07 u. a. -, Rn. 5, m. w. N., www.bverfg.de). Dabei muss sich unmittelbar aus einem verfassungsmäßigen Grundrecht eine gesetzgeberische Handlungs- oder Schutzpflicht zugunsten des Beschwerdeführers ergeben, die den Gesetzgeber verpflichtet, tätig zu werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Februar 1957 - 1 BvR 441/53 -, BVerfGE 6, 257, 265, juris). Nur in seltenen Ausnahmefällen lässt sich der Verfassung eine konkrete Handlungspflicht entnehmen, die zu einem bestimmten Tätigwerden zwingt. Dies wirkt auf die Begründungsanforderungen zurück (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 44, www.bverfg.de).

Damit die Rüge gesetzgeberischen Unterlassens zulässig ist, muss daher das Bestehen einer Pflicht zur Gesetzgebung dargelegt werden. Diesen Maßgaben wird die Verfassungsbeschwerde nicht gerecht. Der Beschwerdeführer zeigt weder das konkrete Grundrecht auf, in dem er sich verletzt sieht (b.), noch legt er eine etwaige Verletzung schlüssig dar (c.).

b. Der Beschwerdeführer rügt die Verletzung des Rechts auf politische Mitgestaltung aus Art. 21 LV sowie des Rechts zur Teilnahme an Wahlen aus Art. 22 LV. Eine nähere Bezeichnung der Grundrechte erfolgt nicht. Aus der Begründung ergibt sich zwar noch hinreichend deutlich, dass der Beschwerdeführer im Hinblick auf Art. 22 LV wohl die passive Wahlrechtsgleichheit aus Art. 22 Abs. 3 Satz 1

und 2 LV meint, obwohl die Beschwerdeschrift sich im Wesentlichen nur zur Chancengleichheit der Parteien verhält.

Inwiefern die passive Wahlrechtsgleichheit auch mit einer subjektiv-rechtlichen Gewährleistung für den Beschwerdeführer für die Direktwahl des Bürgermeisters gilt, hätte jedoch einer näheren Auseinandersetzung mit dem Verfassungstext und der Stellung des Bürgermeisters als Spitze der kommunalen Verwaltung bedurft.

Eine Verletzung der in Art. 22 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV verankerten passiven Wahlrechtsgleichheit kann der Beschwerdeführer nicht mit Erfolg geltend machen. Er kann sich nicht unmittelbar auf die in Art. 22 Abs. 3 LV als Grundrecht (vgl. hierzu Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 55/19 -, Rn. 121, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>) verbürgten Wahlrechtsgrundsätze berufen. Art. 22 Abs. 1 LV regelt das Grundrecht zur Wahl lediglich in Bezug auf die Wahlen zum Landtag Brandenburg und zu den kommunalen Vertretungskörperschaften. Allein hierauf beziehen sich die in Art. 22 Abs. 3 LV ausdrücklich niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze.

Es besteht auch kein verfassungsrechtlicher Anspruch auf die Durchführung einer direkten Wahl zum Bürgermeister überhaupt. Die Landesverfassung schreibt die Direktwahl des haupt- oder ehrenamtlichen Bürgermeisters nicht vor. Über das Homogenitätsgebot aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) ergibt sich ebenfalls keine Pflicht des Landesgesetzgebers, die Direktwahl von Bürgermeistern vorzusehen. Auch wenn der Landesgesetzgeber die Wahl des Hauptverwaltungsbeamten durch die kommunalen Vertretungen vorgeben würde, vermittelte dies eine hinreichende Legitimation und stünde im Einklang mit dem Demokratieprinzip (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 20. Dezember 2019 - 35/19 -, Rn. 106, juris; BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 - 2 BvR 134/76 -, BVerfGE 47, 253-285, Rn. 47, juris). Die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters im Jahr 1993 beruhte auf einer Entscheidung des einfachen Gesetzgebers, der von seiner durch Art. 97 LV eröffneten Gestaltungsmöglichkeit Gebrauch gemacht hat. Inwieweit durch das Unterlassen der Änderung gesetzlicher Regelungen zu einer solchen Wahl im Rahmen der Verfassungsbeschwerde rügefähige Grundrechte des Beschwerdeführers verletzt sein könnten, führt der Beschwerdeführer in seiner Verfassungsbeschwerde nicht aus. Die insoweit lediglich in Bezug auf das Organstreitverfahren der Antragstellerin vorgebrachten Begründungsansätze genügen den Darlegungsanforderungen im Hinblick auf die Verfassungsbeschwerde nicht. Ob möglicherweise Art. 22 Abs. 3 LV entsprechend auf die Wahlen

zum hauptamtlichen Bürgermeister anzuwenden ist oder sich aus dem in Art. 2 Abs. 1 und 2 LV niedergelegten Demokratieprinzip sowie dem Homogenitätsgebot des Grundgesetzes aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt, dass die Wahlrechtsgrundsätze auch dann Geltung beanspruchen, wenn der einfache Gesetzgeber autonom die Direktwahl des Bürgermeisters vorschreibt (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 20. Dezember 2019 - 35/19 -, Rn. 103, juris; BVerwG, Urteil vom 30. Juli 2003 - 8 C 16/02 -, Rn. 23, juris) sowie ob aus diesem dann aus Staatsstrukturprinzipien hergeleiteten Befund auch eine subjektive Rechtsposition im Sinne eines Grundrechts für den Beschwerdeführer erwächst, hätte näherer Erörterung bedurft.

In Bezug auf das als verletzt gerügte Recht auf politische Mitgestaltung aus Art. 21 LV differenziert der Beschwerdeführer schon nicht nach den in den unterschiedlichen Absätzen enthaltenen Gewährleistungen und geht nicht auf deren unterschiedlichen Charakter oder Schutzbereiche ein. Inwieweit durch die fehlende Anpassung der Hürden zur Teilnahme an der Wahl zum hauptamtlichen Bürgermeister eines der in Art. 21 LV enthaltenen Grundrechte verletzt sein könnte, legt der Beschwerdeführer damit nicht schlüssig dar.

c. Aber auch unter Zugrundelegung der Annahme, dass der Beschwerdeführer sich auf die passive Wahlrechtsgleichheit als Grundrecht berufen könnte, hat er nicht hinreichend dargelegt, dass sich etwaige daraus folgende Schutz- und Überprüfungspflichten zu Gunsten einer Verpflichtung des Gesetzgebers zu einer Abmilderung der Anforderungen an Form oder Anzahl der für die Zulassung des Wahlvorschlags beizubringenden Unterstützungsunterschriften verdichtet hätten.

Allein der Umstand, dass der Gesetzgeber gehalten sein könnte, auf Grund der mit der pandemischen Lage einhergehenden Einschränkungen die Regelungen zu den Unterstützungsunterschriften einer kritischen Prüfung zu unterziehen, genügt nicht, um einen Verfassungsverstoß hinreichend darzulegen. Erforderlich ist vielmehr, dass eine Verpflichtung auch zu der vom Beschwerdeführer geforderten Änderung der Regelung besteht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 - 2 BvE 1/21 -, Rn. 50, www.bverfg.de). Das kann nur dann der Fall sein, wenn die bestehenden Regelungen angesichts der veränderten tatsächlichen und rechtlichen Umstände die Grundrechte des Beschwerdeführers verletzen.

Es fehlt insoweit aber an einer ausreichenden Darlegung des konkreten Ausmaßes der tatsächlichen Beeinträchti-

gungen und Erschwernisse bei der Erreichung des Quorums (aa.) sowie an der Auseinandersetzung mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Zulässigkeit und Grenzen wahlrechtlicher Unterschriftenquoren und der Übertragung dieser Maßgaben auf den vorliegenden Fall (bb.).

aa. Zur tatsächlichen Beeinträchtigung seiner Chancen, das Unterschriftenquorum zu erfüllen, bleibt der Beschwerdeführer - auch mit seiner weiteren Begründung vom 18. Juni 2021 - im Allgemeinen. Die Beschwerdeschrift gibt lediglich die tatbestandlichen Ausführungen bereits ergangener verfassungsgerichtlicher Entscheidungen anderer Bundesländer wieder, ohne konkret auf die im Land Brandenburg geltenden Vorschriften einzugehen. Auch wenn es insoweit schon einer Darlegung der konkreten im Land Brandenburg im Zeitraum von der Abwahl des früheren Bürgermeisters am 7. März 2021 bis zum 29. April 2021 geltenden Regelungen durch den Beschwerdeführer bedurft hätte, verkennt das Verfassungsgericht nicht, dass die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten zur persönlichen Kontaktaufnahme zum Zwecke der Wahlwerbung im öffentlichen Raum auf Straßen und Plätzen, auf Versammlungen und Veranstaltungen oder durch Gespräche an Haus- und Wohnungstüren der Wahlberechtigten erheblich eingeschränkt und erschwert, zum Teil und zeitweise sogar unmöglich waren. Die Verpflichtung, den sozialen Kontakt auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren, der einzuhaltende Mindestabstand zwischen zwei Personen von 1,50 Metern sowie das Gebot, bei der Kommunikation Mund-Nasen-Bedeckungen zu tragen, erschwerten die Kontaktaufnahme, das Gespräch, die politische Diskussion, die Bildung von Vertrauen, die Möglichkeit, andere für sich als Person einzunehmen, und Wahlberechtigte von dem vertretenen politischen Programm zu überzeugen. Der potentielle Kandidat hatte es erheblich schwerer, sich einem ihm unbekanntem Publikum im öffentlichen Raum vorzustellen, Interesse bei Passanten zu wecken, mögliche Unterstützer direkt anzusprechen, sie in einem Gespräch zu halten und Wahlwerbematerial zu verteilen. Die Bereitschaft der Wahlberechtigten zum persönlichen Gespräch war gemindert, da alle Bürger zu vorsichtigem Verhalten angehalten waren und möglicherweise Angst vor einer Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus hatten. Spontaner persönlicher Kontakt mit unbekanntem Personen im öffentlichen Raum sollte gemieden werden. Durch die zur Bekämpfung der SARS-CoV-2-Pandemie eingeführten Kontaktbeschränkungen wurde insgesamt der Urtypus der politischen Auseinanderset-

zung, das Gespräch im öffentlichen Raum, durch den Staat selbst erschwert (vgl. StGH BW, Urteil vom 9. November 2020 - 1 GR 101/20 -, Rn. 60, juris).

Diese allgemein ersichtlichen Auswirkungen der Kontaktbeschränkungen entbinden den Beschwerdeführer aber nicht davon, das Ausmaß der Erschwernisse in Bezug auf die Erreichung des Unterschriftenquorums bei seiner beabsichtigten Kandidatur darzutun. Der Beschwerdeführer verhält sich überwiegend allgemein zum Sammeln von Unterschriften zur Erreichung eines Quorums, ohne auf die konkret beizubringenden Unterstützungsunterschriften einzugehen. Wenn er darüber hinaus behauptet, in besonderer Weise auf persönliche Kontakte mit aufgeschlossenen Personen angewiesen zu sein, und dies noch in gesteigerter Form gelte, wenn es darum gehe, dass die Unterschrift bei einer der in § 28a Abs. 1 BbgKWahlG genannten Stellen abzugeben sei, erschließt sich dies - jedenfalls ohne weitergehende Darlegungen - nicht. Anders als beim für das Unterschriftenquorum zur Landtags- und Bundestagswahl erforderlichen Sammeln der Unterschriften ist der persönliche Kontakt zwischen ihm und den Wählern bei der Abgabe der Unterstützungsunterschrift gerade nicht erforderlich. Welchen konkreten Einfluss der allgemein eingeschränkte Kontakt auf die Überzeugung potentieller Unterstützer konkret hat, wird nicht näher ausgeführt. Insbesondere geht der Beschwerdeführer auf anderweitige Möglichkeiten der Überzeugung potentieller Unterstützer von seiner Kandidatur, die die Kontaktbeschränkungen abmildern oder ausgleichen könnten, in keiner Weise ein. So könnte er etwa auf Webseiten, über soziale Medien und über Postwurfsendungen auf sich aufmerksam machen und Informations- und Kontaktangebote für Interessierte zur Verfügung stellen (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 30. Juni 2020 - 63/20.VB-2 -, Rn. 57, juris). Welche Anstrengungen er insoweit tatsächlich unternommen hat oder aus welchen Gründen er meint, mit entsprechenden Maßnahmen die pandemiebedingten Einschränkungen nicht wenigstens abmildern zu können, schildert er nicht.

Das Verfassungsgericht verkennt weiter nicht, dass sich auf Grund der pandemischen Lage möglicherweise einzelne Unterstützer - ggf. Zugehörige einer besonders gefährdeten Personengruppe - davon haben abhalten lassen, zur Leistung der Unterstützerunterschrift die Wahlbehörde oder eine zur Beglaubigung der Unterschrift ermächtigte Stelle aufzusuchen. Angesichts dessen, dass einerseits der Kontakt bei einem Aufsuchen einer solchen Stelle auf eine oder wenige Personen beschränkt war und unter Einhaltung der im Land Brandenburg zu diesem Zeitpunkt gel-

tenden Hygieneregeln stattzufinden hatte und andererseits auch für Besorgungen des täglichen Bedarfs von der überwiegenden Mehrzahl der Wahlberechtigten z. B. Supermärkte aufgesucht wurden, hätte es dennoch näherer Darlegungen des Beschwerdeführers bedurft, dass sich die Umstände der Pandemie in erheblicher Weise auf die Abgabe der Unterstützungsunterschriften für ihn ausgewirkt haben.

Letztlich ist auf der Grundlage seines Vortrags die Behauptung des Beschwerdeführers nicht nachvollziehbar, die tatsächlichen Umstände der Pandemie wirkten sich zusammen mit den „Eigentümlichkeiten des Kommunalwahlrechts in Brandenburg“ erdrückend aus und machten die Teilnahme an der Wahl unmöglich.

bb. Angesichts der hierzu bestehenden verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung hat der Beschwerdeführer nicht ausreichend dargelegt, dass das Unterschriftenquorum unter Pandemiebedingungen gegenüber den anderen Mitbewerbern, die Mitglied der Stadtverordnetenversammlung der amtsfreien Gemeinde, für die sie kandidieren, oder des Kreistags, dem die amtsfreie Gemeinde angehört, sind, eine nicht mehr zulässige Differenzierung im Rahmen der passiven Wahlrechtsgleichheit darstellen könnte. Auch hat er nicht hinreichend dargelegt, ob bei einer deutlichen Absenkung dieses Quorums oder der Formvorschriften das Ziel, durch die Vorlage der Unterschriften den Nachweis der Ernsthaftigkeit der Wahlteilnahme zu führen, noch als erreichbar angesehen werden könnte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 - 2 BvE 1/21 -, Rn. 61, www.bverfg.de).

Differenzierungen hinsichtlich der passiven Wahlrechtsgleichheit sind zulässig, wenn sie durch besondere, sachlich durch die Verfassung legitimierte Gründe gerechtfertigt sind, die von einem solchen Gewicht sind, dass sie der Gleichheit bzw. der Allgemeinheit der Wahl zumindest die Waage halten können (vgl. Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 55/19 -, Rn.196, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Als besonderer rechtfertigender Grund in dem obigen Sinne ist das Interesse der Allgemeinheit an einer kontinuierlichen und effektiven Amtsführung von hauptamtlichen Bürgermeistern anerkannt (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 25. Juli 1997 - 2 BvR 1088/97 -, Rn. 10, juris).

Das Erfordernis einer bestimmten Anzahl von Unterstützungsunterschriften für Wahlvorschläge ist grundsätzlich sachlich gerechtfertigt, wenn und soweit es dazu dienen soll, den Wahlakt auf ernsthafte Bewerber und ernst zu nehmende Wahlvorschläge zu beschränken, dadurch das

Stimmgewicht der einzelnen Wählerstimmen zu sichern und so indirekt der Gefahr der Stimmenzersplitterung vorzubeugen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 1982 - 2 BvL 1/81 -, Rn. 20, m. w. N., juris, und Beschluss vom 17. Oktober 1990 - 2 BvE 6, 7/90 -, BVerfGE 83, 353, 364, m. w. N., juris). Die Zahl der Unterschriften darf jedoch nur so hoch festgesetzt werden, wie es für die Erreichung der genannten Zwecke erforderlich ist. Sie darf der Wählerentscheidung möglichst wenig vorgreifen und nicht so hoch sein, dass einem neuen Bewerber die Teilnahme an der Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 1982 - 2 BvL 1/81 -, Rn. 20, m. w. N., juris).

Die Erfordernisse zu Anzahl und Form der Unterstützungsunterschriften aus § 70 Abs. 5 BbgKWahlG und § 28a Abs. 4 BbgKWahlG dienen dem genannten Zweck. Sie sollen sicherstellen, dass nur Bewerber zur Wahl zugelassen werden, die eine reelle Chance haben, auch einen relevanten Stimmenanteil zu gewinnen, sich im ersten Wahlgang durchzusetzen oder im Rahmen der Stichwahl die erforderliche Mehrheit zu erreichen, die nach § 72 Abs. 2 Satz 4 i. V. m. § 72 Abs. 2 Satz 1 BbgKWahlG ebenfalls mindestens 15% der wahlberechtigten Personen erfordert. Damit wird gewährleistet, dass die Wahl die Stimmen der Wähler zu einem Wahlergebnis integriert. Wahlberechtigte sollen die Unterstützungsunterschrift weder leichtfertig leisten noch hierzu durch äußeren Druck gegen ihren eigentlichen Willen bestimmt werden. Bei der Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts und der verfassungsrechtlich nicht vorgeschriebenen Direktwahl des Bürgermeisters kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Das gilt hier insbesondere, weil mit der Forderung von Unterstützungsunterschriften die Beschränkung der Teilnahme auf ernsthafte Wahlvorschläge und damit ein wahlrechtsimmanenter Zweck verfolgt wird (vgl. zum Ganzen: Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 55/19 -, Rn. 174ff., und Beschluss vom 19. Februar 2021 - VfGBbg 35/20 -, Rn. 13, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Der Gesetzgeber ist jedoch verpflichtet, bei neu auftretenden Entwicklungen, die unvorhergesehene Gefahren für die Integrität der Wahl als zentralem demokratischen Legitimationsvorgang mit sich bringen können, die von ihm geschaffenen Regelungen zu überprüfen. Ändern sich die vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder erweisen sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellten Prognosen als irrig, hat er im Rahmen des ihm verfassungsrechtlich zukommenden Spielraums darüber zu befinden, ob er am bestehenden Wahlrecht

festhält oder eine Anpassung desselben vornimmt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 - 2 BvE 1/21, 2 BvE 3/21 -, Rn. 32, m. w. N., www.bverfg.de). Die Gestaltungsbefugnis bleibt daher auch bestehen, wenn die Anpassung der geschaffenen Regelung an geänderte Verhältnisse im Raum steht.

Dass auf Grund der seit Beginn der Pandemie herrschenden Einschränkungen die Grenze überschritten wurde, bis zu der der Gesetzgeber untätig bleiben durfte, legt der Beschwerdeführer nicht dar. Er setzt sich nicht konkret damit auseinander, ob die Anforderungen an das Unterschriftenquorum für die Kandidatur zur Bürgermeisterwahl in Ansehung dieses Zwecks unter den pandemiebedingten Einschränkungen nicht mehr gerechtfertigt sein könnten.

Wenn der Beschwerdeführer meint, dass mit der Regelung zur Stichwahl die Integrationswirkung der Wahl erreicht und der Stimmenzersplitterung hinreichend vorgebeugt werde und es daher weder einer Amtseintragung noch eines Quorums von Unterstützungsunterschriften bedürfe, so betreffen seine Ausführungen im Schwerpunkt die Erforderlichkeit einer Mindestanzahl von Unterstützungsunterschriften und der im Land Brandenburg hierfür vorgeschriebenen Form an sich ohne Betrachtung der besonderen pandemiebedingten Einschränkungen. Insoweit mögen zwar im Land Brandenburg im Hinblick auf Form, Anzahl und Beibringungszeitraum der für einen Wahlbewerber zum Bürgermeisteramt erforderlichen Unterstützungsunterschriften relativ hohe Hürden bestehen. Die sachliche Rechtfertigung der Regelungen des § 70 Abs. 5 BbgKWahlG und des § 28a Abs. 4 BbgKWahlG zum Zeitpunkt ihres Erlasses und bis zum Beginn der Einschränkungen aufgrund der Bekämpfung der SARS-CoV-2-Pandemie steht jedoch nicht zu Überprüfung. Eine gegen die ursprüngliche Regelung gerichtete Verfassungsbeschwerde wäre auch verfristet.

Bezogen auf die konkrete pandemische Situation, die allein geeignet sein könnte, die Rüge des gesetzgeberischen Unterlassens in zulässiger Weise im Rahmen der Verfassungsbeschwerde zu begründen, behauptet der Beschwerdeführer lediglich eine erdrückende Wirkung der 72 für die Kandidatur in K. beizubringenden Unterschriften, ohne sich ausgehend vom brandenburgischen Kommunalwahlrecht näher mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Mehrheitswahl zu befassen. Weder setzt der Beschwerdeführer die Anzahl der erforderlichen Unterschriften ins Verhältnis zur Anzahl der Wahlberechtigten oder der für einen Erfolg der Kandidatur mindestens erforderlichen Stimmen, noch betrachtet er das

vom Gesetzgeber damit verfolgte Ziel näher. Er übersieht insbesondere, dass bei der Stichwahl nach § 72 Abs. 2 Satz 4 i. V. m. § 72 Abs. 2 Satz 1 BbgKWahlG ebenfalls das Erreichen von mindestens 15% der Stimmen der wahlberechtigten Personen erforderlich ist und durch das Quorum befördert werden soll.

Entsprechende Ausführungen waren in Anbetracht der hierzu bereits ergangenen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur schlüssigen Darlegung einer Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze aber erforderlich.

Es ist zu berücksichtigen, dass das Quorum zur Erreichung einer Kandidatur bei einer Mehrheitswahl und nicht bei einer Verhältniswahl - wie etwa der Landtagswahl - in Rede steht und daher die vom Bundesverfassungsgericht als zulässig erachtete Quote von 0,25% der Wahlberechtigten nicht als Obergrenze für solche Quoren im Rahmen der Wahl zum hauptamtlichen Bürgermeister gelten könnte (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 - 88/20 -, juris; offen lassend BVerfG, Beschluss vom 29. April 1994 - 2 BvR 831/94, 2 BvQ 15/94 -, Rn. 46, juris). Mit der Forderung der Unterstützerunterschriften soll nicht nur sichergestellt werden, dass keine „Spaßbewerbungen“ eingehen, sondern dass möglichst bereits im ersten Wahlgang ein Bewerber die notwendige Mehrheit; jedenfalls aber bei der Stichwahl die Mehrheit und zudem das Quorum von mindestens 15% der Wahlberechtigten erreichen kann (§ 72 Abs. 2 Satz 4 BbgKWahlG). Dabei ist das Verhältnis des geforderten Unterschriftenquorums zur für einen Wahlerfolg erforderlichen Anzahl der Wählerstimmen in den Blick zu nehmen. Das Bundesverfassungsgericht hat jedenfalls eine Quote von 0,25% im Hinblick auf die von der Partei zu einer Landtagswahl zu erreichende 5%-Hürde als angemessen erachtet, weil diese 1/20 der zur Erreichung der 5%-Hürde erforderlichen Stimmen darstellte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 - 2 BvE 1/21, 2 BvE 3/21 -, Rn. 45, m. w. N., www.bverfg.de, und Urteil vom 6. Februar 1956 - 2 BvH 1/55 -, Rn. 37, juris). Angesichts dessen erscheint bei einer für den Wahlerfolg erforderlichen höheren Stimmenzahl eine über 0,25% der Wahlberechtigten - auch weit - hinausgehende Quote nicht von vornherein ausgeschlossen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. April 1994 - 2 BvR 831/94, 2 BvQ 15/94 -, Rn. 46, juris).

Diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Grunde gelegt, wird vom Beschwerdeführer nicht aufgezeigt und liegt auch nicht auf der Hand, dass die seit März 2020 geltenden pandemiebedingten Einschränkungen im Zusammenspiel mit dem bei der vom Beschwerdeführer konkret angegriffenen Wahl in K. geltenden Quorum zu

einer erheblichen Erschwerung auch ernsthafter und aussichtsreicher Kandidaturen führen würde und der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers von Verfassungs wegen auf die begehrte Abmilderung der Anforderungen an die Unterstützerunterschriften verengt wäre.

Bei 31.499 Wahlberechtigten (vgl. Bekanntmachung der Wahlleiterin der Stadt K. vom 12. März 2021 über die Feststellung des Abstimmungsergebnisses, Amtsblatt für die Stadt K. Nr. 5/2021, S. 24) und 72 Unterstützungsunterschriften beträgt das Quorum etwa 0,23% und damit lediglich etwa 1/65 der für die Wahl zum Bürgermeister mindestens notwendigen Wählerstimmen (15% der Wahlberechtigten). Es ist nicht erkennbar und hätte weiterer Ausführungen bedurft, dass bei der geforderten weiteren Absenkung des Quorums der Zweck, eine Unzahl von Kandidaturen zu verhindern, um zumindest bei der Stichwahl für einen Kandidaten mindestens eine Stimmenanzahl von 15% der wahlberechtigten Personen zu erreichen und damit die Integrationsfunktion der Wahl zu gewährleisten, noch erreicht werden könnte und der Gesetzgeber verpflichtet gewesen wäre, im Rahmen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums bei dem Ausgleich der widerstreitenden verfassungsrechtlichen Belange zu Gunsten der Abmilderung der Anforderungen an die Quote zu entscheiden. Dies liegt nicht auf der Hand. So ist das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 13. April 2021 (a. a. O.) davon ausgegangen, dass bei einem Quorum von 0,1% zum Zwecke des Erreichens der 5%-Hürde und damit bei 1/50 der für den Wahlerfolg erforderlichen Stimmen auch unter den Bedingungen der Pandemie die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen nicht ohne Weiteres überschritten ist. Es erscheint auch nicht nahe liegend, dass derjenige, der unter den veränderten tatsächlichen Bedingungen die Anzahl der Unterstützungsunterschriften nicht erreicht hat, letztlich bei der Wahl Aussichten hat, die erforderliche Mehrheit erringen zu können.

Soweit die Quote in kleineren Gemeinden - bei der kleinsten amtsfreien Gemeinde Uckerland mit einer Einwohnerzahl von 2.584 (Stand: 31.01.2021, <https://www.uckerland.de/verzeichnis/objekt.php?mandat=130970>) ergibt sich bei 32 zu leistenden Unterstützerunterschriften und 2.259 Wahlberechtigten (Stand: 26. Mai 2019; <https://www.wahlergebnisse.brandenburg.de/wahlen/KO2019/tabelleLandkreis.html#73579579>) ein Quorum von 1,42% - einen höheren Wert erreichen könnte, dürfte zu beachten sein, dass dort die Gewinnung von Unterschriften aufgrund der besser überschaubaren Verhältnisse und

des in der Regel eher vorhandenen persönlichen Kontakts auch einfacher und damit eher zumutbar sein kann als unter den Bedingungen der Großstadt-Anonymität (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 - 88/20 -, Rn. 85, juris). Auch hierzu verhält sich die Verfassungsbeschwerde nicht.

3. Offen bleiben kann, ob die Verfassungsbeschwerde auch daran scheitert, dass der Wahltermin vom 4. Juli 2021 bereits verstrichen ist und - wie der Beschwerdeführer selbst ausführt - die zum Zeitpunkt der Vorbereitung seiner Kandidatur geltenden Einschränkungen aus der „Bundesnotbremse“ derzeit nicht mehr bestehen. Insoweit könnte eine Erledigung durch Zeitablauf bzw. durch Änderung der tatsächlichen Verhältnisse eingetreten sein und dem Beschwerdeführer nunmehr das Rechtsschutzbedürfnis für den mit seiner Verfassungsbeschwerde verfolgten Antrag fehlen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die gegen legislatives Unterlassen gerichtete Verfassungsbeschwerde eine Normerlassklage darstellt (vgl. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 60. EL Juli 2020, § 90 Rn. 227). Von den Ausführungen des Beschwerdeführers in seinem Schreiben vom 21. Juni 2021 ausgehend, liegen nach seiner Auffassung keine Umstände mehr vor, die eine Abänderung des Unterschriftenquorums hinsichtlich der Höhe bzw. der Formvorschriften in dem begehrten Maße noch erfordern würden. Für die Verpflichtung des Gesetzgebers zum Erlass bzw. Abänderung eines Gesetzes müssen jedoch die Voraussetzungen noch im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichts vorliegen. Das wäre nicht mehr der Fall.

Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde setzt voraus, dass im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichts noch ein Bedürfnis für die Aufhebung des angegriffenen Hoheitsakts oder wenigstens für die Feststellung seiner Verfassungswidrigkeit besteht (vgl. Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, BVerfGG § 90 Rn. 331, beck-online). Ob bei dem Beschwerdeführer - etwa im Sinne eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses - noch ein Rechtsschutzbedürfnis auf nachträgliche Feststellung der Verpflichtung des Gesetzgebers zur Abänderung des Unterschriftenquorums im begehrten Maße zum Zeitpunkt der Vorbereitung der Kandidatur des Beschwerdeführers zur Bürgermeisterwahl in K. besteht, unterliegt erheblichen Zweifeln, da der Beschwerdeführer ein solches Ziel nicht verfolgt. Er begehrt zuletzt im Sinne der Gleichbehandlung mit Kandidaten späterer Kommunalwahlen

gleichsam rückwirkend eine Abänderung der kommunalwahlrechtlichen Vorschriften.

4. Soweit der Beschwerdeführer verlangt, mit anderen Direktkandidaten, die von einer Halbierung der Anzahl der erforderlichen Unterstützungsunterschriften durch das derzeit in der parlamentarischen Beratung befindliche Fünfte Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes profitieren würden, gleichbehandelt zu werden, zumal sein Verfahren ursächlich für die gesetzgeberische Aktivität sei, richtet sich dieses Begehren für die bereits entsprechend den gesetzlich geregelten Zeitvorgaben stattgefundene Wahl auf etwas gesetzes-technisch Unmögliches. Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass der Beschwerdeführer auch bei der von ihm „wenigstens“ geforderten Gleichbehandlung und damit einer Halbierung der Anzahl der erforderlichen Unterstützungsunterschriften nicht zur Wahl zugelassen worden wäre. Er hat mit 29 Unterschriften nicht die Hälfte der erforderlichen 72 Unterstützungsunterschriften erreicht.

C.

Das Landesverfassungsgericht entscheidet das Organstreitverfahren ohne mündliche Verhandlung, da das Gericht sie einstimmig für nicht erforderlich gehalten hat, § 22 Abs. 1 VerfGGBbg.

D.

Der Antrag der Antragstellerin, im Organstreitverfahren (Art. 113 Nr. 1 LV, § 12 Nr. 1 VerfGGBbg) festzustellen, dass der Antragsgegner die Antragstellerin in ihrem Recht auf politische Mitgestaltung aus Art. 21 Verfassung des Landes Brandenburg, Recht zur Teilnahme an Wahlen aus Art. 22 Verfassung des Landes Brandenburg und in ihrem Recht auf Chancengleichheit der Parteien aus Art. 2 der Verfassung des Landes Brandenburg in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland dadurch verletzt, dass er es unterlassen hat, das Formerfordernis nach § 28a Abs. 4 und das Unterschriftenerfordernis des § 70 Abs. 5 des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg an die anhaltende Sars-CoV-2-Pandemie anzupassen, ist gemäß § 21 Satz 1 VerfGGBbg als unzulässig zu verwerfen. Er ist bereits verfristet.

1. Das Verfassungsgericht entscheidet im Organstreitverfahren gemäß Art. 113 Nr. 1 LV, § 12 Nr. 1 VerfGGBbg über die Auslegung der Verfassung des Landes Brandenburg aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder

anderer Beteiligter, die durch diese Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Regierung mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Der Antrag ist gemäß § 36 Abs. 1 VerfGGBbg nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist.

Grundsätzlich kann eine politische Partei die Verletzung ihres Statusrechts auf gleichberechtigte, chancengleiche Teilhabe am politischen Wettbewerb aus Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV und aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, der als ungeschriebener Bestandteil der Landesverfassung gilt, durch ein anderes Verfassungsorgan - hier den Landtag Brandenburg - im Wege des Organstreits rügen (vgl. Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGG 9/19 -, Rn. 75, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

2. Der Antrag im Organstreitverfahren muss gemäß § 36 Abs. 3 VerfGGBbg binnen sechs Monaten, nachdem dem Antragsteller die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung bekanntgeworden ist, gestellt werden. Diese Frist ist eine gesetzliche Ausschlussfrist (vgl. Beschluss vom 21. September 2019 - VfGG 58/18 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Sie wurde von der Antragstellerin nicht eingehalten.

Mit der Ausschlussfrist sollen im Organstreitverfahren angreifbare Rechtsverletzungen nach einer bestimmten Zeit im Interesse der Rechtssicherheit außer Streit gestellt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Januar 1995 - 2 BvE 6/94, 2 BvE 7/94 -, Rn. 31, www.bverfg.de). Dies rechtfertigt eine Befristung für die Einleitung eines Organstreits auch dann, wenn Angriffsziel ein Unterlassen des Antragsgegners ist, das über eine gewisse Zeit fortbesteht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Januar 1995 - 2 BvE 6/94, 2 BvE 7/94 -, Rn. 31, www.bverfg.de).

Um die für die Rechtssicherheit gebotene Ausschlussfrist für das Organstreitverfahren bei fortdauerndem Unterlassen nicht zu unterlaufen, dürfen die Umstände, aus denen sich das Unterlassen beziehungsweise die Verpflichtung zum Handeln ergeben, dem Antragsteller erst innerhalb der Frist von sechs Monaten vor der Antragstellung bekannt geworden sein (vgl. VerfGH Berlin, Beschluss vom 21. September 1995 - 37/95 u. a. -, Rn. 32, juris).

An Kenntnis welcher Umstände bei fortdauerndem Unterlassen konkret für den Beginn des Fristlaufs anzuknüpfen ist, ist jeweils im Einzelfall zu beurteilen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Januar 1995 - 2 BvE 6/94, 2 BvE 7/94 -, Rn. 31, www.bverfg.de). Die Frist wird spätestens dadurch

in Lauf gesetzt, dass sich der Antragsgegner erkennbar eindeutig weigert, in der Weise tätig zu werden, die der Antragsteller zur Wahrung der Rechte aus seinem verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hält (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Januar 1995 - 2 BvE 6/94, 2 BvE 7/94 -, Rn. 31, m. w. N., www.bverfg.de). Diese Weigerung kann sich durch den Erlass eines Gesetzes manifestieren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Januar 1995 - 2 BvE 6/94, 2 BvE 7/94 -, Rn. 27 und Rn. 32, www.bverfg.de).

So liegt es hier. Dass der Gesetzgeber das Brandenburgische Kommunalwahlgesetz inhaltlich nicht auf die erschwerenden Bedingungen während der SARS-CoV-2-Pandemie anpassen wollte, musste der Antragstellerin mit der Verkündung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen kommunalen Notlagegesetzes im Gesetzblatt- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg, Teil I - Gesetze, vom 25. September 2020 (GVBl. I Nr. 27) bekannt geworden sein.

Zu diesem Zeitpunkt konnte die Antragstellerin ersehen, dass der Gesetzgeber - nachdem er mit dem ursprünglichen Gesetz in einer Art Eilentscheidung zunächst nur eine Verschiebung am 15. April 2020 bereits festgelegter Wahlen um wenige Monate (bis zum 30. September 2020) ermöglicht und der Ordnungsgeber es bereits mit der (Ersten) Verordnung zur Änderung der Brandenburgischen kommunalen Notlagenverordnung vom 19. Juni 2020 (GVBl. II Nr. 53) sogar bei einer Verschiebung lediglich bis zum 30. Juni 2020 belassen hatte - nicht beabsichtigte, über eine kurzfristige Verschiebung bereits angesetzter Wahlen hinaus das Brandenburgische Kommunalwahlgesetz inhaltlich auf die erschwerenden Bedingungen während der SARS-CoV-2-Pandemie anzupassen.

Die Frist des § 36 Abs. 3 VerfGGBbg lief daher spätestens mit Ablauf des 25. März 2021 ab. Der Antrag im Organstreitverfahren wurde erst nach Ablauf der Ausschlussfrist am 26. April 2021 gestellt.

Die sogenannte Bundesnotbremse ist nicht geeignet, einen erneuten Beginn der Frist für ein Organstreitverfahren auszulösen, denn dadurch hat sich keine wesentlich andere und neuartige Situation ergeben, die den Gesetzgeber zu einer erneuten Prüfung hätte zwingen müssen. Vielmehr beinhaltet § 28b Abs. 4 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) in der Fassung des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (BGBl. I S. 802) - umgangssprachlich bezeichnet als „Bundesnotbremse“ - diesbezüglich sogar eher Erleichterungen, indem Ver-

sammlungen im Sinne des Art. 8 GG von den Beschränkungen des Gesetzes ausgenommen worden sind. Das Gesetz galt zudem gemäß § 28a Abs. 10 IfSG nur bis zum Ablauf des 30. Juni 2021.

3. Die Frage, ob die Antragstellerin antragsbefugt ist und ein Rechtsschutzbedürfnis an der Führung des Organstreitverfahrens hat, kann daher offen bleiben. Insoweit bestehen erhebliche Bedenken, weil sie nach der Begründung ihres Antrags ausschließlich eine Verletzung ihrer organschaftlichen Rechte im Zusammenhang mit der anstehenden Bürgermeisterwahl in K. und der Beibehaltung des dafür erforderlichen Unterschriftenquorums rügt, zu dieser Wahl aber einen eigenen Kandidaten nicht aufgestellt hat. Auch mit der weiteren Begründung des Organstreits im Schriftsatz vom 18. Juni 2021 trägt die Antragstellerin nicht vor, an welchen Wahlen sie in nächster Zeit mit der Aufstellung eines eigenen Kandidaten teilzunehmen gedenkt.

E.

1. Die Auslagen des Beschwerdeführers sind nach § 32 Abs. 7 Satz 1 VerfGGBbg nicht zu erstatten.

2. Die Erstattung der notwendigen Auslagen der Antragstellerin war ebenfalls nicht anzuordnen.

Für eine Auslagenerstattung im Organstreitverfahren sind im Sinne des § 32 Abs. 7 Satz 2 VerfGGBbg angesichts der Kostenfreiheit des Verfahrens (§ 32 Abs. 1 Satz 1 VerfGGBbg) und des fehlenden Anwaltszwangs nur ausnahmsweise in Betracht kommende und vom Obsiegen oder Unterliegen unabhängige besondere Billigkeitsgründe erforderlich (st. Rspr., vgl. Beschluss vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 191, m. w. N., und vom 16. November 2000 - VfGBbg 31/00 -, m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Besondere Billigkeitsgründe liegen insbesondere vor, wenn das Verfahren zur Klärung einer grundsätzlichen, über den konkreten Anlass hinausgehenden verfassungsrechtlichen Frage beigetragen hat (vgl. Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 191, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BVerfG, Beschluss vom 20. Mai 1997 - 2 BvH 1/95 -, m. w. N., BVerfGE 96, 66, 67, www.bverfg.de). Das ist hier nicht der Fall, da der Organstreit bereits wegen Verfristung unzulässig war. Andere besondere Gründe, die eine Auslagenerstattung ausnahmsweise geboten erscheinen lassen, liegen nicht vor.

F.

Der Verfahrensbevollmächtigte des Beschwerdeführers und der Antragstellerin hat mit Schriftsatz vom 6. Mai 2021 beantragt, den Gegenstandswert der anwaltlichen Tätigkeit festzusetzen.

1. Für das Verfahren der Verfassungsbeschwerde ist der Gegenstandswert der anwaltlichen Tätigkeit nach § 33 Abs. 1, § 37 Abs. 2 Satz 2 und § 14 Abs. 1 Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG) entsprechend der ständigen Praxis des Gerichts für erfolgreiche Verfahren der Individualverfassungsbeschwerde auf 10.000,00 Euro festzusetzen.

2. Für das Organstreitverfahren wird der Gegenstandswert der anwaltlichen Tätigkeit nach § 33 Abs. 1, § 37 Abs. 2 Satz 2 und § 14 Abs. 1 (RVG) ebenfalls auf 10.000,00 Euro festgesetzt, da hier für die Verfassungsbeschwerde und den Organstreit ein einheitlicher bestimmender Schriftsatz gefertigt wurde.

G.

Der Beschluss ist bezüglich der Verfassungsbeschwerde mit 5 zu 4 Stimmen und im Übrigen einstimmig ergangen. Er ist unanfechtbar.

Sondervotum der Verfassungsrichter

Dresen, Dr. Finck, Müller, Dr. Strauß zur Entscheidung vom 17. September 2021 - VfGBbg 22/21 - Verwerfung der Verfassungsbeschwerde

Zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde:

Die Mehrheit stellt zu hohe Anforderungen an den Sachvortrag des Beschwerdeführers. Die Verwerfung der Verfassungsbeschwerde als unzulässig ist nicht angebracht. Da die Frage nach den Zugangsvoraussetzungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit allgemeine Bedeutung besitzt, ist eine nähere Betrachtung angezeigt.

Nach ständiger Rechtsprechung definieren sich die Anforderungen an die Begründung einer Verfassungsbeschwerde wie folgt: „Erforderlich ist nach § 20 Abs. 1 Satz 2, § 46 Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg (VerfGGBbg) eine Begründung, welche schlüssig die mögliche Verletzung des geltend gemachten Grundrechts des Beschwerdeführers aufzeigt.“

Sie muss umfassend und aus sich heraus verständlich sein. Mit der Begründung müssen der entscheidungserhebliche Sachverhalt und die wesentlichen rechtlichen Erwägungen nachvollziehbar dargelegt werden, um dem Gericht eine sachgerechte Auseinandersetzung mit dem geltend gemachten Begehren zu ermöglichen. Es obliegt dem Beschwerdeführer dabei auch, dem Verfassungsgericht alle Gesichtspunkte zu unterbreiten, die für die Beurteilung der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde maßgeblich sind“ (vgl. etwa Beschluss vom 20. Mai 2021 - VfGBbg 61/19 –m. w. N.).

Dabei darf der Beschwerdeführer nicht vor unüberwindbare Hürden gestellt werden. Dies gilt auch für anwaltlich vertretene Parteien. Es muss lediglich die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung dargelegt werden. Diese Zulässigkeitsvoraussetzung soll es dem Landesverfassungsgericht ermöglichen, ohne zusätzliche Ermittlungen in der Sache zu entscheiden. Es muss also eine zuverlässige Grundlage für die weitere Behandlung des Begehrens bestehen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 18. Februar 1999 – 1 BvR 1840/98 –, juris, Rn. 7). Eine andere Lesart würde dazu führen, dass nur begründete Verfassungsbeschwerden zulässig sein können.

Dies zugrunde gelegt, ist die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers als zulässig zu betrachten.

Im Einzelnen:

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde ist gesetzgeberisches Unterlassen. Damit dieses möglicherweise eine Grundrechtsverletzung darstellen kann, muss eine Handlungspflicht des Gesetzgebers bestanden haben. Auf diesen Zusammenhang erstreckt sich die Darlegungslast des Beschwerdeführers. Sein Vortrag erfüllt diese Anforderung.

a) Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung des Rechts auf politische Mitgestaltung aus Art. 21 Abs. 1 LV sowie des in Art. 22 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV verbürgten passiven Wahlrechts geltend. Er legt dar, dass er in seinem Bestreben, für eine Bürgermeisterwahl zu kandidieren, Inhaber dieser Rechte ist.

Als Nicht-Mitglied der Stadtverordnetenversammlung ist der Beschwerdeführer gemäß §§ 28a, 70 BbgKWahlG verpflichtet, eine bestimmte Anzahl von amtlich beglaubigten Unterschriften beizubringen, um als Kandidat für das Bürgermeisteramt zugelassen zu werden. Seiner Auffassung nach hätte es der Gesetzgeber angesichts der pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen nicht bei dem geltenden Unterschriftenerfordernis belassen dürfen. Er geht davon aus, dass eine verfassungsrechtliche Handlungspflicht des Gesetzgebers bestand (vgl. Antragschrift S. 6).

In der Sache trägt er vor, dass die Kombination von einschränkenden Regeln für das soziale Miteinander zu vielfältigen Behinderungen bei der politischen Aktivität von Einzelkandidaten führe. Die Kontaktbeschränkungen wirkten sich direkt auf Unterschriftensammlungen aus, die nach §§ 28a, 70 BbgKWahlG nur mit persönlichem Kontakt zu Dritten (Wahlbehörde, Notar) zustande kommen können (vgl. Antragschrift S. 6 unten).

Die Mehrheit verkennt, dass die Beschränkungen der Kontaktpflege während der Pandemie massiv waren/sind und als gerichtsbekannt vorausgesetzt werden können. Es scheint realitätsfern zu verlangen, der Beschwerdeführer hätte genauer ausführen müssen, warum und wie genau er seine politische Aktivität nicht in vollem Umfang entfalten konnte. Es versteht sich von selbst, dass viele Menschen im relevanten Zeitraum nicht zu persönlichen Gesprächen oder dem Aufsuchen von Wahlveranstaltungen

bereit waren. Besonders schwer wiegt die Tatsache, dass die Unterschriften amtlich beglaubigt werden müssen. Speziell für Angehörige einer Risikogruppe - zum relevanten Zeitpunkt mit niedriger Impfquote – bestehen erhebliche Hemmschwellen bei der Teilnahme an Präsenzveranstaltungen jeglicher Art. Der Beschwerdeführer beschreibt diese Situation ausreichend konkret.

b) Ferner zeigt er die Möglichkeit einer Rechtsverletzung in rechtlicher Hinsicht auf.

aa) Die Mehrheit geht unzutreffend davon aus, der Beschwerdeführer hätte sich vertieft mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob das Recht auf passive Wahlgleichheit auch für die Direktwahl eines Bürgermeisters gilt.

Diese Frage ist umstritten, weil die Landesverfassung ausdrücklich nur die Geltung der Wahlgleichheit für Wahlen „in Vertretungskörperschaften“ erwähnt, wozu die Direktwahl eines Bürgermeisters nach h. M. nicht zu zählen ist (vgl. z. B. für die inhaltsähnliche Vorschrift in Art. 8 Abs. 1 LVerf- LSA Sachsen Anhalt: LVerfG S-A, Urteil vom 27. März 2001 – LVG 1/01 –, Rn. 24, juris m. w. N.).

Gleichwohl gelten die Wahlgrundsätze der freien, geheimen, gleichen und allgemeinen Wahl wegen des Demokratieprinzips auch für Volkswahlen in staatliche und kommunale Ämter, die nicht durch die Landesverfassung selbst, sondern – wie hier – durch einfaches Gesetz geregelt sind. In der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung werden insoweit bereits wegen des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG aus dem Demokratieprinzip die Wahlgrundsätze für sonstige demokratische Wahlen politischer Art hergeleitet, für die das Land die Regelungskompetenz hat (HambVfG, Urteil vom 6. November 1998 - HVerfG 1/98 -, LVerfGE 9, 157, 161; Urteil vom 3. April 1998 - HVerfG 2/97 -, LVerfGE 8, 227, 238; LVerfG S-A, Urteil vom 27. März 2001 – LVG 1/01 –, LVerfGE 12, 371). Für das Land Brandenburg gilt nichts anderes.

Die über das Demokratieprinzip verbürgte passive Wahlgleichheit bei der Direktwahl zum Bürgermeister einer Gemeinde strahlt mithin auf das in Art 21 Abs. 1, 2 LV verbürgte Recht auf politische Mitgestaltung aus, so dass sich der Beschwerdeführer zu Recht darauf berufen kann.

Die dogmatische Herleitung dieses Ergebnisses kann und muss nicht Gegenstand eines Vortrags zur Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde sein. Der Beschwerdeführer

durfte in diesem Rahmen zutreffend davon ausgehen, dass er sich als Kandidat für die Bürgermeisterwahl auf die Wahlgleichheit berufen kann.

bb) Die Mehrheit kommt zum Ergebnis, der Beschwerdeführer habe darüber hinaus nicht ausreichend dargelegt, dass sich wahrrechtliche Schutz- und Überprüfungspflichten des Gesetzgebers zu einer Handlungspflicht verdichtet hätten (vgl. Rn. 44 ff. des Beschlusses). Insoweit fehle es an ausreichender Darstellung der konkreten Beeinträchtigungen und Erschwernisse bei der Erreichung des Quorums (Rn. 47) sowie an der Auseinandersetzung mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Zulässigkeit und Grenzen wahrrechtlicher Unterschriftenquoten und der Übertragung dieser Maßgaben auf den vorliegenden Fall (vgl. Rn. 52 ff.).

Dieser Maßstab für den Sachvortrag im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung ist überzogen.

Es gilt Folgendes:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber verpflichtet, „eine die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird, etwa durch eine Änderung der vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen hat“. Eine einmal als zulässig angesehene Norm des Wahlrechts darf nicht für alle Zeit als verfassungsrechtlich unbedenklich eingeschätzt werden. Eine abweichende verfassungsrechtliche Beurteilung kann sich ergeben, wenn sich die Verhältnisse wesentlich ändern. Findet der Wahlgesetzgeber in diesem Sinne veränderte Umstände vor, so muss er ihnen Rechnung tragen (BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 –, Rn. 56, 57). Diese Grundsätze gelten auch für Unterschriftenquoten (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Ausarbeitung 3 - 3000 - 237/20, S. 4 mit Hinweis auf Hahlen, in: Schreiber: Bundeswahlgesetz, 10. Aufl. 2017, § 20 Rn. 8).

Für die Darlegung einer Grundrechtsverletzung reicht es daher, wenn der Beschwerdeführer die Möglichkeit glaubhaft macht, dass die im BbgKWahlG enthaltene Einschränkung seiner Rechte auf politische Mitgestaltung – nämlich das Erfordernis der Beibringung von amtlich be-

glaubigten Unterschriften als Voraussetzung für eine Kandidatur - aufgrund einer wesentlichen Änderung der tatsächlichen Verhältnisse nicht mehr verfassungsgemäß erscheinen könnte. Schon in diesem Fall bestünde eine gesetzliche Pflicht zur Überprüfung und gegebenenfalls Abänderung der relevanten Normen.

Dem wird der Rügevortrag in Bezug auf die notwendigen Sachentscheidungs Voraussetzungen gerecht. Die Beschwerdeschrift legt dar, dass die Pandemie zu einer planwidrigen Erschwerung des gesetzlich vorgesehenen Sammelns von Unterstützerunterschriften geführt hat. Da Reichweite und Eingriffsqualität der Pandemiebekämpfungsmaßnahmen allgemein bekannt sind, erscheint dieser Zusammenhang naheliegend. Die politische Aktivität eines potenziellen Kandidaten ist durch Angst vor Infektionen sowie gesetzliche Kontaktbeschränkungen erheblich eingeschränkt. Daraus folgt automatisch eine Vertiefung des Eingriffs in die Wahlgleichheit, welche eine Verletzung der Rechte des Beschwerdeführers möglich erscheinen lässt.

Wenn die Mehrheit diesen Vortrag für nicht ausreichend hält, übersieht sie, dass das Werben und Sammeln von Unterstützerunterschriften herkömmlich tatsächlich vorwiegend durch persönliche Kontaktaufnahme geschieht und dies im direkten Widerspruch zu den Regelungen und dem Geist der SARS-CoV-2- Eindämmungsverordnungen steht, die gerade auf Kontaktvermeidung angelegt sind. Es erscheint paradox, wenn die Mehrheit vom Beschwerdeführer verlangt, er hätte vortragen müssen, warum auch Unterschriftenwerbung per Internet, soziale Medien u. ä. möglich sein könnte. Zum Einen entbindet digitale Werbung die Unterstützer nicht von der Verpflichtung, ihre Unterschrift offiziell beglaubigen zu lassen, wozu ein Behördenangang erforderlich ist. Zum Anderen hängt es von der Zielgruppe eines Kandidaten ab, zum Beispiel auch von der Alterskohorte, ob Ansprechbarkeit in den sozialen Medien besteht oder nicht. Letztendlich und vor allem kann es dem Beschwerdeführer nicht auferlegt werden, zum Überschreiten der Zulässigkeitschürde seiner Verfassungsbeschwerde vorzutragen, was er alles nicht getan oder versucht hat, um Unterstützer zu werben. Entscheidend ist, dass sich bei lebensnaher Betrachtung die tatsächlichen Voraussetzungen einer Unterschriftenwerbung durch die Pandemie sowie durch die Pandemiebekämpfungsmaßnahmen erheblich verändert haben. Der politische Aktionsradius von potenziellen Kandidaten ist deutlich verringert.

Dies zutreffend vorausgesetzt, scheint die Verletzung der Rechtspositionen des Beschwerdeführers aus Art. 21 Abs. 1 LV und Art. 22 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV durchaus möglich, weshalb die Verfassungsbeschwerde als zulässig anzusehen ist. Ob tatsächlich gegen eine Nachbesserungspflicht verstoßen wurde, ist eine Frage der Begründetheit.

Zur Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist auch begründet.

Es kommt nicht darauf an, ob der Beschwerdeführer einen konkreten Anspruch auf Einführung eines bestimmten - geringeren - Unterschriftenquorums geltend machen kann.

Entscheidungserheblich ist auch nicht, ob und welche Chancen er besaß, tatsächlich zu kandidieren bzw. zum Bürgermeister gewählt zu werden.

Nach einzig zutreffender Betrachtungsweise handelt es sich bei §§ 28a, 70 BbgKWahlG um eine wahlrechtliche Regelung, die per se einen (ursprünglich gerechtfertigten) Eingriff in die Wahlgleichheit sowie in das Recht auf politische Mitgestaltung darstellt. Die Rechtfertigung dieses Eingriffs ergibt sich aus einem ebenfalls wahlrechtlich relevanten Ziel, nämlich der Beschränkung von Kandidaturen auf ernsthafte Bewerber, um damit das Stimmgewicht der einzelnen Wählerstimmen zu sichern und der Gefahr einer Stimmenzersplitterung vorzubeugen (st. Rspr., vgl. aus der jüngsten Zeit VerfGH Berlin, Beschluss vom 17. März 2021 – 4/21, juris –, Rn. 31 m. w. N.). Um den Eingriff nicht unverhältnismäßig zu machen, darf das Unterschriftenerfordernis der Wählerentscheidung möglichst wenig vorgeifen und nicht so hoch sein, dass einem neuen Bewerber die Teilnahme an der Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird (vgl. VerfGH Berlin, Beschluss vom 17. März 2021 – 4/21, juris –, Rn. 31 m. w. N.; VerfGH Baden- Württemberg, Urteil vom 9. November 2020 – 1 GR 101/20 -, juris Rn. 54).

Bei einer Änderung der zugrunde liegenden Umstände besteht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Verpflichtung des Gesetzgebers, eine die Wahlgleichheit berührende Norm (hier §§ 28a, 70 BbgKWahlG) zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm kann durch neue Entwicklungen in Frage gestellt werden, etwa durch eine Änderung der vom Gesetzgeber vorausgesetz-

ten tatsächlichen oder normativen Grundlagen, oder dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen hat. Eine abweichende verfassungsrechtliche Beurteilung kann sich also ergeben, wenn sich die Verhältnisse wesentlich anders darstellen. Findet der Wahlgesetzgeber in diesem Sinne veränderte Umstände vor, so muss er ihnen Rechnung tragen (BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 –, Rn. 56, 57).

Der Antrag des Beschwerdeführers richtet sich nicht auf die verfassungsgerichtliche Festsetzung eines bestimmten Unterschriftenquorums - eine solche Entscheidung wäre dem Verfassungsgericht in der Tat verwehrt, da der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens zu respektieren ist. Vielmehr begehrt der Beschwerdeführer die Feststellung von rechtsverletzendem Unterlassen. Dieser Antrag dringt durch.

Als potenzieller Kandidat für eine Bürgermeisterwahl ist der Beschwerdeführer Inhaber der subjektiven Rechtspositionen auf politische Mitgestaltung nach Art. 21 Abs. 1, 2 LV in Verbindung mit dem Demokratieprinzip. Ebenfalls kann er sich auf den Grundsatz der passiven Wahlgleichheit aus Art. 22 Abs. 3 Satz 1 und 2 LV berufen (a). Aus den massiv geänderten tatsächlichen Bedingungen während der Corona-Pandemie folgt eine gesetzgeberische Handlungspflicht (b). Die Verfassungsbeschwerde ist auch nicht erledigt (c).

a) Beim Zugang zum öffentlichen Amt des Bürgermeisters ist Art. 21 Abs. 2 LV zwar wegen der Direktwahl durch das Volk nach ganz überwiegender Ansicht nicht unmittelbar anwendbar (vgl. z. B. für die inhaltsähnliche Vorschrift in Art. 8 Abs. 1 LVerf-LSA Sachsen Anhalt: LVerfG S-A, Urteil vom 27. März 2001 – LVG 1/01 –, Rn. 24, juris m.w.N.).

Gleichwohl gelten die Wahlgrundsätze auch für die Direktwahl eines Bürgermeisters. In der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung werden, wie bereits ausgeführt, insoweit wegen des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG aus dem Demokratieprinzip die Wahlgrundsätze für sonstige demokratische Wahlen politischer Art hergeleitet, für die das Land die Regelungskompetenz besitzt (HambVfG, Urteil vom 6. November 1998 - HVerfG 1/98 - , LVerfGE 9, 157, 161; Urteil vom 3. April 1998 -

HVerfG 2/97 - , LVerfGE 8, 227, 238; LVerfG S-A, Urteil vom 27. März 2001 – LVG 1/01 –, LVerfGE 12, 371).

Das Erfordernis einer bestimmten Unterschriftenzahl gilt vorliegend nur für Kandidaten, die nicht Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung der amtsfreien Gemeinde sind, für die sie kandidieren möchten. Erreicht ein solcher Kandidat die geforderte Anzahl der Unterschriften nicht, ist er von der Wahl ausgeschlossen. Hierin liegt eine Verkürzung der Freiheit zur politischen Mitgestaltung sowie eine wahlrechtliche Ungleichbehandlung, weshalb die genannten Rechtspositionen des Beschwerdeführers betroffen sind.

b) Die pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen mit weitgehender Veränderung der (politischen) Kommunikation im öffentlichen Raum stellen ohne Zweifel eine wesentliche Veränderung jener tatsächlichen Ausgangslage dar, die der Gesetzgeber beim Erlass der Regelungen zur Beibringung der Unterstützerunterschriften ursprünglich zugrunde gelegt hatte (vgl. für § 20 Abs. 2 Satz 2, § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG, BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021, 2 BvE 1/21, 2 BvE 3/21, juris)

Zutreffend beruft sich der Beschwerdeführer darauf, dass das Werben um Unterschriften in besonderer Weise auf persönlichen Kontakten zu aufgeschlossenen Personen basiert. Gerade Einzelbewerber sind auf persönlichem Kontakte mit aufgeschlossenen Personen angewiesen. Dies gilt in gesteigerter Form, wenn es darum geht, wahlberechtigte Bürger dazu zu bewegen, zugunsten des jeweiligen Einzelkandidaten ein amtliches Formular in der Wahlbehörde, bei einem Notar oder einer anderen zur Beglaubigung bestellten Stelle von Hand auszufüllen und zu unterschreiben.

Weiterhin weist der Beschwerdeführer zu Recht darauf hin, dass die Abstandsregel spontane Gesprächsaufnahmen zusätzlich erschwert. Die Zusendung eines Formblatts an Mitglieder und Sympathisanten mit der Bitte um Rücksendung nach dem Ausfüllen (also eine Art "Briefwahl") ist landesgesetzlich verwehrt. Auch liegt auf der Hand, dass der Zugang zu älteren Menschen wegen der Gesundheitsrisiken wesentlich erschwert war, zumal zum relevanten Zeitpunkt noch eine niedrige Impfquote in den Risikogruppen vorlag. Ebenso kann eine verringerte Bereitschaft von Wahlhelfern vorausgesetzt werden, unter Pandemiebedingungen an einer Kandidatur mitzuwirken. Schließlich ist es einsichtig, dass persönliche Kontakte nicht selten anlässlich öffentlicher Veranstaltungen ent-

stehen, welche unter Pandemiebedingungen nicht oder nur eingeschränkt stattfinden (vgl. u. a. Seite 5 der Beschwerdeschrift).

Die Pandemie-Lage war von niemandem vorherzusehen und wurde selbstverständlich vom Gesetzgeber bei der Errichtung des Unterschriftenquorums in §§ 28a, 70 BbgKWahlG nicht berücksichtigt. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, dass eine pandemische Notlage von globaler Tragweite eine Änderung der tatsächlichen Lebensverhältnisse mit sich bringt. Der Zusammenhang mit einer Bürgermeisterkandidatur ergibt sich daraus, dass das Werben und Sammeln von Unterstützerunterschriften vorwiegend durch persönliche Kontaktaufnahme geschieht und dies im direkten Widerspruch zu Inhalt und Geist der SARS-CoV-2- Eindämmungsverordnungen steht, welche gerade auf Kontaktvermeidung angelegt sind.

Wie oben dargestellt, ergibt sich nach bundesverfassungsrechtlicher Rechtsprechung aus einer solchen schwerwiegenden Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse eine Pflicht des Gesetzgebers zur Überprüfung von Normen, die in wahlrechtliche Rechtspositionen von Einzelnen eingreifen. Dieser Prüfpflicht ist der Landesgesetzgeber nicht nachgekommen.

Mit dem Gesetz zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der brandenburgischen Kommunen in außergewöhnlicher Notlage (Brandenburgisches kommunales Notlagegesetz – BbgKomNotG) wurden Regelungen getroffen, die dem Funktionieren der Kommunalverwaltung unter Pandemiebedingungen Rechnung tragen sollen. In diesem Gesetz sind auch wahlrechtlich relevante Vorschriften enthalten, indem z.B. bereits festgesetzte kommunale Wahlen und Bürgerentscheide während der Pandemie durch Verordnung verlegt werden können (§ 2 Abs. 3 Nr. 5 BbgKomNotG). Dieses Gesetz wurde am 15. April 2020 erlassen und am 25. September 2020 neu gefasst. In beiden Versionen sind keine Regelungen enthalten, die sich auf pandemiebedingte Erschwernisse von Kandidaturen beziehen, die bei Wahlen entstehen, die trotz der allgemeinen Notlage durchgeführt werden. Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber den Fall einer Bürgermeisterwahl, die trotz der pandemischen Situation durchgeführt wird, schlichtweg nicht bedacht hat. Damit ist der Landesgesetzgeber seiner Überprüfungspflicht nicht gerecht geworden.

Das Unterlassen einer Anpassung der Regelungen des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes hinsichtlich

des Wahlvorschlags eines Einzelkandidaten für die direkte Wahl zum hauptamtlichen Bürgermeister führt zu einer subjektiven Verletzung des Rechts auf politische Mitgestaltung aus Art. 21 Abs. 2 LV in Verbindung mit dem Demokratieprinzip. Der Gesetzgeber war verpflichtet, § 28a Abs. 4 sowie § 70 Abs. 5 des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg zu überprüfen, gegebenenfalls zu ändern oder eine Übergangsvorschrift zu schaffen, um die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm trotz der neuen Situation zu erhalten.

Der trotz der Nachbesserungspflicht bestehende Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers verengt sich hierbei nicht auf ein bestimmtes Handeln. Inhaltlich ist der Gesetzgeber frei, die Vorbereitung der Wahlen entsprechend auszugestalten. Es spricht allerdings manches dafür, das Quorum für Unterstützerunterschriften unter Pandemiebedingungen herabzusetzen (vgl. zum Ganzen auch VerfGH Berlin, Beschluss vom 17. März 2021 – 4/21 –, juris: für Pandemiebedingungen Herabsetzung des Unterschriftenquorums für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus

auf maximal 20 bis 30 Prozent) oder aber die Beibringungserfordernisse für Unterstützerunterschriften zu verändern. Feststeht, dass legislatives Nichtstun den verfassungsrechtlichen Anforderungen an dieser Stelle nicht gerecht wurde und der Beschwerdeführer dementsprechend eine nicht gerechtfertigte Verkürzung seiner Wahlgrundrechte erlitt.

c.) Angesichts der grundsätzlichen Bedeutung der Sache ist die Verfassungsbeschwerde auch nicht erledigt. Dass die betreffende Bürgermeisterwahl inzwischen durchgeführt wurde, spielt hierbei ebenso wenig eine Rolle wie der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Fünften Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes vom 9. Juni 2021 (Drs. 7/3750), wonach die Unterschriftenquoten für die bis Ende März 2022 anstehenden Direktwahlen der Bürgermeister, Landräte sowie Ortsvorsteher um die Hälfte abgesenkt werden sollen.

Register der Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht für den Jahrgang 6 (2021)

Heft 1: Februar 2021

Aufsätze:

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

Zur Verleihung des Ph.D.-Grades an deutschen Hochschulen: Ein kurzer Ländervergleich (*Lukas C. Gundling*), S. 11

Rechtsprechung:

VerfGH Nordrhein-Westfalen, Beschl. 29.01.2021 – VerfGH 19/21.VB-1, S. 15

dazu: Wende zum Besseren in Sicht? Anmerkungen zu dem Beschluss des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 29. 01.2021 – VerfGH 19/21.VB-1 sowie dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen vom 22.01.2021 – 13 B 53/21. NE1 zur Aussetzung des Präsenzunterrichts (*Nicole Reese/Christian Reiß*), S. 18

Heft 2: Mai 2021

Aufsätze:

Verfahrensgestaltung im Denkmalrecht: Verwaltungsinterne Mitwirkung und gesellschaftliche Vollzugskontrolle (*Dimitrij Davydov*), S. 25

Der Zugang zu Gerichtsbibliotheken: Eine kulturrechtliche Untersuchung am Beispiel der Bibliotheken der obersten Gerichtshöfe des Bundes (*Hannes Berger*), S. 34

Zum Zugang zu und der Nutzung von Hochschulbibliotheken: Grenzen der Einschränkung (*Lukas C. Gundling*), S. 46

Rezension:

Maren Constanze Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, 2019 (*Hannes Berger*), S. 54

Rechtsprechung:

OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 03.03.2021 – 3 MR 7/21, S. 55

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 04.03.2021 – 14 B 278/21.NE, S. 65

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 25.03.2021 – 12 B 198/21, S. 67

VG Berlin, Beschl. v. 17.03.2021 – VG 14 L 90/21, S. 69

VG Weimar, Beschl. v. 20.04.2021 – 8 E 416/21 WE, S. 73

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 22.01.2021 – 13 B 53/21.NE, S. 74

VG Greifswald, Urt. v. 17.03.2021 – 3 A 826/20 HGW, S. 83

Heft 3: September 2021

Aufsätze:

Zur Landesverfassungsgerichtsforschung, Forschung an der Schnittstelle von Politik und Recht (*Lukas C. Gundling/Michael Güpner*), S. 85

Können Landesverfassungsgerichte Anträge nach § 24 BVerfGG verwerfen? (*Robert Gmeiner*), S. 94

Hochschulische Studienberatung als gesetzliche Aufgabe: Eine Synopse der Landeshochschulgesetze (*Leonhard Ganzer*), S. 99

Grundriss des Thüringer Kindergartenrechts: Systematik, Begriffe und Rechtsanspruch (*Hannes Berger*), S. 108

Zur Rechtstellung der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen (*Lukas C. Gundling*), S. 117

Rechtsprechung:

AG Ellwangen, Urt. v. 11.02.2021 – 2 C 125/20 (mit Anmerkung von *Robert Gmeiner*), S. 119

SächsOVG, Beschl. v. 04.02.2021 – 2 B 27/21, S. 126

VG Weimar, Urt. v. 11.06.2021 – 8 K 1151/19 WE, S. 129

Heft 4: November 2021**Aufsätze:**

Die sozialrechtliche Habilitation (*Hannes Berger*), S. 133

Zur Rechtsfigur des Honorarprofessors: Eine landesrechtsvergleichende Synopse (*Lukas C. Gundling*), S. 140

Rezensionen:

Rezension zu Roman Kaiser/Fabian Michl (Hrsg.), Landeswahlrecht 2020 (*Robert Gmeiner*), S. 152

Rezension zu Julia Hauk, Die Pflicht zum Schulbesuch – Zur Frage nach einem Recht auf Homeschooling unter Berücksichtigung grundrechtlicher Freiheiten von Eltern und Schülern, 2020 (*Sebastian R. Bunse*), S. 155

Rechtsprechung:

VerfG Brandenburg, Beschl. v. 17.09.2021 – VfGBbg 22/21, S. 159

Personen**Berger, Hannes**

- Parlamentarische Kontrolle im Freistaat Thüringen, **1/2021**, S. 1
- Der Zugang zu Gerichtsbibliotheken: Eine Kulturrechtliche Untersuchung am Beispiel der Bibliotheken der obersten Gerichtshöfe des Bundes, **2/2021**, S. 34
- Rezension zu Maren Constanze Luy, Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, 2019, **2/2021**, S. 54
- Grundriss des Thüringer Kindergartenrechts: Systematik, Begriffe und Rechtsanspruch **3/2021**, S. 108
- Die sozialrechtliche Habilitation, **4/2021**, S. 133

Bunse, Sebastian R.

- Rezension zu Julia Hauk, Die Pflicht zum Schulbesuch – Zur Frage nach einem Recht auf Homeschooling unter Berücksichtigung grundrechtlicher Freiheiten von Eltern und Schülern, 2020, **4/2021**, S. 155

Davydov, Dimitij

- Verfahrensgestaltung im Denkmalrecht: Verwaltungsinterne Mitwirkung und gesellschaftliche Vollzugskontrolle, **2/2021**, S. 2

Ganser, Leonhard

- Hochschulische Studienberatung als gesetzliche Aufgabe: Eine Synopse der Landeshochschulgesetze, **3/2021**, S. 99

Gmeiner, Robert

- Können Landesverfassungsgerichte Anträge nach § 24 BVerfGG verwerfen?, **3/2021**, S. 94
- Anmerkung zu AG Ellwangen, Urt. v. 11.02.2021 – 2 C 125/20, **3/2021**, S. 123
- Rezension zu Roman Kaiser/Fabian Michl (Hrsg.), Landeswahlrecht 2020, **4/2021**, S. 152

Gundling, Lukas C.

- Zur Verleihung des Ph.D.-Grades an deutschen Hochschulen: Ein kurzer Ländervergleich, **1/2021**, S. 11
- Zum Zugang zu und der Nutzung von Hochschulbibliotheken: Grenzen der Einschränkungbarkeit, **2/2021**, S. 46
- Zur Landesverfassungsgerichtsforschung, Forschung an der Schnittstelle von Politik und Recht, **3/2021**, S. 85
- Zur Rechtstellung der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein, **3/2021**, S. 117
- Zur Rechtsfigur des Honorarprofessors: Eine landesrechtsvergleichende Synopse, **4/2021**, S. 140

Güpner, Michael

- Zur Landesverfassungsgerichtsforschung, Forschung an der Schnittstelle von Politik und Recht, **3/2021**, S. 85

Reese, Nicole

- Wende zum Besseren in Sicht? Anmerkungen zu dem Beschluss des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 29. 01.2021 – VerfGH 19/21.VB-1 sowie dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen vom 22.01.2021 – 13 B 53/21. NE1 zur Aussetzung des Präsenzunterrichts, **1/2021**, S. 18

Reiß, Christian

- Wende zum Besseren in Sicht? Anmerkungen zu dem Beschluss des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 29. 01.2021 – VerfGH 19/21.VB-1 sowie dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen vom 22.01.2021 – 13 B 53/21. NE1 zur Aussetzung des Präsenzterrichts, **1/2021**, S. 18

Rechtsprechung nach Entscheidungsdatum**Verfassungsgerichte**

- VerfGH Nordrhein-Westfalen, Beschl. 29.01.2021 – VerfGH 19/21.VB-1, **1/2021**, S. 15
- VerfG Brandenburg, Beschl. v. 17.09.2021 – VfGBbg 22/21, **4/2021**, S. 159

Verwaltungsgerichte

- OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 22.01.2021 – 13 B 53/21.NE, **2/2021**, S. 74

- SächsOVG, Beschl. v. 04.02.2021 – 2 B 27/21, **3/2021**, S. 126
- OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 03.03.2021 – 3 MR 7/21, **2/2021**, S. 55
- OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 04.03.2021 – 14 B 278/21.NE, **2/2021**, S. 65
- OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 25.03.2021 – 12 B 198/21, **2/2021**, S. 67
- VG Berlin, Beschl. v. 17.03.2021 – VG 14 L 90/21, **2/2021**, S. 69
- VG Greifswald, Urt. v. 17.03.2021 – 3 A 826/20 HGW, **2/2021**, S. 83
- VG Weimar, Beschl. v. 20.04.2021 – 8 E 416/21 WE, **2/2021**, S. 73
- VG Weimar, Urt. v. 11.06.2021 – 8 K 1151/19 WE, **3/2021**, S. 129

Amtsgerichte

- AG Ellwangen, Urt. v. 11.02.2021 – 2 C 125/20 (mit Anmerkung von *Robert Gmeiner*), **3/2021**, S. 119

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.