

ZLVR

7. Jahrgang

Zeitschrift für Landesverfassungsrecht
und Landesverwaltungsrecht

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

Nr. 3 / 2022

Herausgegeben von Hannes Berger und Lukas C. Gundling

ISSN (Online) 2511-3666

Inhalt dieses Heftes

Redaktionsteil

In eigener Sache *Seite 101*

Gedenken an

Prof. Dr. Alexander Thumfart *Seite 102*

Zur Frage der Funktionsfähigkeit des Thüringer Verfassungsgerichtshofs

Gundling *Seite 103*

Die Sozialrechtslehre in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

Berger *Seite 109*

Rechtsprechungsteil *Seite 115*

VerfGH NRW - 1 VB 26/19 - Landeshochschulgesetz

VerfG Bbg - VfGBbg 94/20 - Landesverfassungsschutz

OVG NRW - 19 B 861/22 - Schulaufnahme

VG Berlin - 12 K 233/20 - Prüfungsbewertung

3/2022

In eigener Sache: Redakteure und Herausgeber (m/w/d) gesucht

Die Erfurter Gesellschaft für deutsches Landesrecht wurde im Juni 2016 von Nachwuchswissenschaftlern der Universität Erfurt gegründet. Die Gesellschaft hat sich zum Zweck gesetzt, sich mit dem Öffentlichen Recht der deutschen Länder rechts- und staatswissenschaftlich auseinanderzusetzen, Wissen darüber zu vermitteln und aktuelle Entwicklungen zu begleiten und eine rechtsvergleichende Perspektive einzunehmen.

Dazu gibt die Gesellschaft – in ehrenamtlicher Tätigkeit – die vierteljährlich erscheinende Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht (ZLVR) heraus. Diese Zeitschrift wird den Lesern im Sinne einer freien Wissenschaft im Internet kostenlos und in Print für eine geringe Spende zur Verfügung gestellt. Sie publiziert neben Fachaufsätzen aktuelle Rechtsprechung aus den Verwaltungsgerichten und den Landesverfassungsgerichten sowie thematisch einschlägige Rezensionen.

Die Redaktion der Zeitschrift besteht aus einem kleinen Kreis an Aktiven, der mit geringen Mitteln und einfachem Handwerkszeug ehrenamtlich die Arbeit verrichten. Nach etwas mehr als sechs Jahren sind wir im siebten Jahrgang der Zeitschrift, die in über zwanzig Ausgaben erschienen ist und über einen treuen Abonnentenkreis verfügt. Im Team stehen allerdings zeitnah personelle Veränderungen an. Damit die Gesellschaft die Zeitschrift fortführen kann, suchen wir zum nächstmöglichen Zeitpunkt Ehrenamtliche die unser Team unterstützen wollen. Ziel ist es, genug Mitarbeiter zu haben, die an der Erstellung der Zeitschrift mitwirken wollen. Dabei ist es nicht notwendig an allen Aufgaben mitzuwirken, sondern es kann auch nur eine einzelne Aufgabe übernommen werden.

Zu den regelmäßigen Aufgaben gehören

- die Auswahl und Begutachtung der zu publizierenden Aufsätze,
- die Auswahl der im Rechtsprechungsteil berücksichtigten Gerichtsentscheidungen,
- das Lektorat der Zeitschrift,
- die Abonnentenpflege,
- sowie die Organisation von Druck und Versand.

Dieses breite Feld an Aufgaben ermöglicht die Mitarbeit nicht nur denen, die bereits lange Jahre mit dem öffentlichen Recht vertraut sind, sondern auch Nachwuchswissenschaftlern und Studierenden. Die Mitarbeit bedarf lediglich eines Interesses am öffentlichen (Landes-)Recht oder zumindest Freude an der Mitwirkung an einem Printmedium.

Wer mitwirken möchte, hat auch die Möglichkeit mitzugestalten. Wir haben immer wieder neue Formate erprobt und in unsere Zeitschrift übernommen. Auch in Zukunft soll die ZLVR offen für Veränderungen und Weiterentwicklungen sein. Frische Ideen machen die Zeitschrift zukunftsfähig.

Das wichtigste in Kürze:

Wir suchen

Ehrenamtliche Redakteure/Herausgeber (m/w/d)

Herausgeber verfügen über

- fundierte rechtswissenschaftliche Kenntnisse, insbesondere des deutschen (öffentlichen) Landesrechts (mindestens einschlägiger Master oder Erstes Staatsexamen),
- Engagement, Teamfähigkeit sowie Eigeninitiative,
- Bereitschaft und Motivation zur gründlichen Lektüre von Fachtexten,
- ebenso wie gute Kenntnisse im Gebrauch von MS Office und Adobe Acrobat sowie
- sehr gute Kenntnisse in der deutschen Sprache.

Redakteure verfügen über

- ein Interesse am deutschen (öffentlichen) Landesrechts *oder* an der Mitgestaltung eines Printmediums,
- Engagement, Teamfähigkeit sowie Eigeninitiative,
- Bereitschaft und Motivation zur gründlichen Lektüre von Fachtexten,
- ebenso wie gute Kenntnisse im Gebrauch von MS Office und Adobe Acrobat sowie
- sehr gute Kenntnisse in der deutschen Sprache.

Interessenten bewerben sich möglichst zeitnah unter redaktion@zlv.de oder Postfach 80 07 06 in 99033 mit aussagekräftigen Unterlagen. Wir freuen uns auf Sie!

Gedenken an Prof. Dr. Alexander Thumfart

Mit großer Traurigkeit und Anteilnahme hat der Herausgeberkreis vom plötzlichen und zu frühen Tod von Prof. Dr. Alexander Thumfart erfahren.

Wir verlieren in ihm einen einzigartigen Mentor, einen engagierten Intellektuellen und einen Professor mit einer bewundernswerten Fröhlichkeit und Zugewandtheit.

Für die vierte Ausgabe dieser Zeitschrift im Winter 2022 bereiten wir einen breiteren Rückblick auf das Leben und das Werk von Prof. Thumfart vor.

Hannes Berger und Lukas C. Gundling

Zur Frage der Funktionsfähigkeit des Thüringer Verfassungsgerichtshofs beim altersbedingten Ausscheiden des Präsidenten

von Lukas C. Gundling, Erfurt*

Nach 2010 und 2018 hatte der Thüringer Verfassungsgerichtshof Anfang des Jahres 2022 erneut ohne einen Präsidenten auszukommen. Das dritthöchste öffentliche Amt im Freistaat Thüringen war unbesetzt. Alle diese Vakanzen entstanden durch das altersbedingte Ausscheiden der Präsidenten und ebenso in allen Fällen musste die Frage nach der Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs vorsorglich gestellt werden. Im Mai 2022 wurde nun Klaus von der Weiden zum neuen Präsidenten gewählt. Er übernahm sowohl 2018 wie auch 2021/2022 als Interim die Aufgaben des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs. Dieser Beitrag setzt sich knapp mit der Frage der Funktionsfähigkeit des Thüringer Verfassungsgerichtshofs beim altersbedingten Ausscheiden des Präsidenten auseinander, eine Frage die bis auf eine Auseinandersetzung des Vertreters von der Weiden in der Thüringer Fachliteratur nicht weiter behandelt wurde. Der Beitrag kann explizit als Erwiderung auf die Ausführungen von der Weiden von 2019 in den Thüringer Verwaltungsblätter verstanden werden. Zugleich stellt der Beitrag die Lösung des Thüringer Gesetzgebers vor, die im Juli 2022 im Thüringer Landtag beschlossen wurde.

I. Ausgangssituation

Dreimal konnte in den vergangenen Jahren nach dem altersbedingten Ausscheiden des Präsidenten des Thüringer Verfassungsgerichtshof nicht in der Frist des § 3 Abs. 3 des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes (ThürVerfGHG) ein Nachfolger bestimmt werden, so im April/Mai 2010, nach dem Ausscheiden von *Harald Graef*, wie auch von März bis Juni 2018 nach dem Ausscheiden von *Manfred Aschke* und nun zuletzt von Dezember 2021 bis Mai 2022 nach dem Ausscheiden von *Stefan Kaufmann*. Es übernahm jeweils zunächst das nach § 20 des Deutschen Richtergesetzes dienstälteste ständige berufsrichterliche Mitglied des Verfassungsgerichtshofs die Befugnisse des Präsidenten. Fraglich war allerdings wie lange eine solche Vertretung zum Rechtsstand vor Sommer 2022 andauern konnte, ohne dass das Gebot des gesetzlichen Richters

aus Art. 87 Abs. 3 ThürVerf sowie Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG und das Demokratieprinzip verletzt worden wäre. Welche Auswirkung auf die Funktionsfähigkeit des Gerichts stand zu befürchten?¹ Diese Überlegungen sind für Thüringen seit der Reform des ThürVerfGHG im Juli 2022 nur noch akademischer Natur, für im föderalen Gefüge vergleichbare Fälle jedoch weiterhin relevant.

II. Situation vor Sommer 2022

1. Handlungspflicht des Landtags

Offensichtlich verletzt war in allen Fällen die Verpflichtung des Thüringer Landtags, durch Wahl eines Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs, gesetzmäßige Verhältnisse herzustellen.² Diese Verletzungen fallen umso mehr ins Gewicht, als dass eine gesetzliche Altersgrenze im Vorhinein feststeht, das konkrete Alter bereits zum Zeitpunkt der Wahl der genannten Präsidenten bekannt war und damit deren Ausscheiden für den Landtag keinesfalls überraschend sein konnte. Auch wenn es sich bei § 3 Abs. 3 ThürVerfGHG um eine Sollvorschrift handelt, bedarf es besonderer Gründe dafür, dass eine solche Wahl nicht bis zum im Gesetz genannten Zeitpunkt erfolgt. Ob als solche besonderen Gründe die politische Zusammensetzung des Landtags oder gegebenenfalls politische Erwägungen der Fraktionen ausreichen, muss zumindest als fraglich eingeordnet werden; jedenfalls müssen zur Erfüllung der Pflicht ernsthafte Bemühungen des Parlaments zur Besetzung des Präsidentenamts erkennbar sein.³

Ungeachtet dessen hatten weder der Thüringer Verfassungs- noch der Gesetzgeber eine Regelung für solche Fälle vorgesehen. Es ist rechtlich nicht festgelegt, wie in einem solchen Fall zu verfahren ist. Die Verletzungen der Handlungspflicht des Landtags bleiben notwendigerweise – wie auch *Klaus von der Weiden* in seinem Beitrag 2019 feststellt – rechtlich sanktionslos. Somit muss auch nicht

* *Lukas C. Gundling*, M.A., ist Referent des Rektorats an der Hochschule für Gestaltung Schwäbisch Gmünd und Doktorand an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt.

¹ *Klaus von der Weiden*, ThürVBl. 2019, 209 (209 f.); *Lukas C. Gundling*, ZLVR 2018, 105 ff.

² Siehe BVerfGE 82, 286 (305) mit Blick auf den Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes, auch *Wolfram Höfling/Thomas Roth*, DÖV 1997, 67 (70).

³ *Walter*, in Dürig/Herzog/Scholz GG, 96. EL 2021, Art. 94, Rn. 23; allerdings bejaht er mangelnde politische Einigung, wenn auch nur für einen gewissen Zeitraum, als solchen gewichtigen Grund. Ähnlich *Höfling/Roth*, DÖV 1997, 67 (70). Siehe auch *Voßkuhle*, in v. Mangoldt/Klein/Strack, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 94 Abs. 1, Rn. 11.

nach den Verursachern solcher Pflichtverletzung gefragt werden.⁴ Der Umstand der fehlenden Sanktionierung lässt die evident fehlende Rechtstreue des Thüringer Landtags aber retrospektiv nicht weniger schwer wiegen. Allerdings hat er durch die Reform des ThürVerfGHG auf die Problemlage reagiert.

2. Ausscheiden mit oder vor Ablauf der Amtszeit?

Ein zentraler Aspekt der Argumentation *von der Weidens* ist, dass der jeweils scheidende Präsident aus Altersgründen nicht regulär, sondern vor Ablauf seiner Amtszeit den Gerichtshof verlassen musste.⁵ Fraglich ist aber, ob diese Argumentation zutrifft. Ist das Ausscheiden mit Erreichen der Altersgrenze ein vorzeitiges Ausscheiden?

a) Ausscheiden ohne gewählten Nachfolger

Die einleitend genannten Präsidenten des Thüringer Verfassungsgerichtshofs sind aufgrund des Erreichens des 68. Lebensjahres und damit aufgrund der durch den Gesetzgeber in § 4 Abs. 1 ThürVerfGHG einfachgesetzlich eingerichteten Altersgrenze ausgeschieden; eine verfassungsrechtliche Altersgrenze gibt es indes nicht.⁶ Jeweils übernahm mangels eines vom Landtag gewählten Nachfolgers das nach § 20 des Deutschen Richtergesetzes dienstälteste, ständige berufsrichterliche Mitglied die Aufgaben des Präsidenten.

Der Verfassungsgerichtshof führte zu diesem Sachverhalt in einer Entscheidung 2010 aus:

„Die Nichtbesetzung des Amtes des Präsidenten des Thüringer Verfassungsgerichtshofs ist deshalb – jedenfalls solange sie, wie derzeit hier auch im Hinblick auf § 3 Abs. 2 ThürVerfGHG, als vorübergehend betrachtet werden kann – einer Verhinderung gleichzustellen (vgl. auch Verfassungsgerichtshof des Saarlandes, Urteil vom 14. Juli 1987 – Lv 4/86, als naheliegend gebilligt durch BVerfG, Beschluss vom 10. Juli 1990 – 1 BvR 984/87 und 1 BvR 985/87).“⁷

2018 lautete die Formulierung in drei Entscheidungen etwa gleichlautend:

„Insoweit ist der Verfassungsgerichtshof – trotz des Versäumnens der Wahl eines Nachfolgers innerhalb der Fristen des §

3 Abs. 3 Satz 3 ThürVerfGHG – derzeit beschlussfähig. Die Nichtbesetzung des Amtes des Präsidenten des Thüringer Verfassungsgerichtshofs steht deshalb – jedenfalls solange sie als vorübergehend betrachtet werden kann – einer ordnungsgemäßen Besetzung des Verfassungsgerichtshofs nicht entgegen (vgl. auch ThürVerfGH, Beschluss vom 21. April 2010 - VerfGH 40/08 -, S. 5 f. des amtlichen Umdrucks m. w. N.).“⁸

b) Ein Fall der Verhinderung?

Fraglich ist, inwieweit es sich um einen Fall des § 7 Satz 1 ThürVerfGHG handelt. Nach diesem „nimmt das nach § 20 des Deutschen Richtergesetzes dienstälteste ständige berufsrichterliche Mitglied des Verfassungsgerichtshofs die Befugnisse des Präsidenten wahr“, wenn dieser verhindert ist. Hiergegen spricht allerdings der Wortlaut, denn es kann niemand verhindert sein, der das Amt nicht mehr aktiv ausüben darf, respektive das Amt gar nicht mehr inne hat. Nach § 4 Abs. 1 ThürVerfGHG ist es ausgeschlossen, dass Mitglieder die die Altersgrenze erreicht haben, weiter im Amt sind; eine kommissarische Weiterführung des Amtes ist in diesem Fall nicht denkbar.

Allerdings verweist § 7 Satz 2 ThürVerfGHG im Übrigen für die Vertretung auf § 8 ThürVerfGHG. Fraglich ist somit, ob durch die Verweisung auf § 8 ThürVerfGHG eine entsprechende Legitimation begründet wird. § 8 Abs. 1 Satz 4 ThürVerfGHG lautet „Als Verhinderung gilt auch das Ausscheiden eines ordentlichen Mitglieds aus dem Amt vor dem Ablauf der Amtszeit.“ Scheidet aber ein Präsident *vor Ablauf* der Amtszeit aus, wenn er die gesetzlich für das Amt bestimmte Altersgrenze erreicht? Zu beachten ist, dass in einem solchen Fall schon bei der Wahl bekannt ist, dass der Kandidat innerhalb einer regulären, gesetzlich definierten Amtszeit die Altersgrenze erreichen wird. Daher ist davon auszugehen, dass das altershalbe Ausscheiden gerade kein vorzeitiges Ausscheiden darstellt, sondern dass der Landtag den betreffenden Kandidaten für den gesetzlich möglich Zeitraum bis zum Erreichen der Altersgrenze wählt – die in § 3 Abs. 1 Satz 1 ThürVerfGHG genannte Amtszeit ist ein Maximalwert.⁹ Diese Auffassung

⁸ ThürVerfGH, Beschl. v. 11.04.2018 – VerfGH 20/17, S. 4; Beschl. v. 11.04.2018 – VerfGH 3/17, S. 4; Beschl. v. 11.04.2018 – VerfGH 8/18, S. 3.

⁹ So mit Blick auf das BVerfG bspw. bei *Grünwald*, in: BeckOK BVerfGG, 13. Ed. 2022, § 4, Rn. 7; *Hömig*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge BVerfGG, 61. EL 2021, § 4, Rn. 3; *Heinrichsmeier*, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 4, Rn. 5; siehe auch *Walter*, in *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 96. EL 2021, Art. 94, Rn. 15; *Voßkuhle*, in v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 94 Abs. 1, Rn. 7; a.A. bei *Walter Bayer*,

⁴ *Von der Weiden*, ThürVBl. 2019, 209 (214).

⁵ *Von der Weiden*, ThürVBl. 2019, 209 (210 f.).

⁶ Dazu auch *Jutzi*, in *Linck/Baldus et al.*, ThürVerf 2013, Art. 79, Rn. 18.

⁷ ThürVerfGH, Beschl. v. 21.04.2010 – VerfGH 40/08, S. 5 f.

stützt sich letztlich auch aus der Systematik des Gesetzes, in dem § 3 Abs. 3 Satz 3 ThürVerfGH die Fälle „bei Ablauf der Amtszeit und bei Erreichen der Altersgrenze“ regelt und § 3 Abs. 4 Satz 3 ThürVerfGH das Verfahren bei Ausscheiden „vor Ablauf der Amtszeit“. Auch bestünde bei klarer gesetzlicher Regelung keine Notwendigkeit für solche unter (a.) genannten Ausführungen durch den Verfassungsgerichtshof.

Der Blick in die Genese der Regelungen ist darüber hinaus nicht eindeutig, mag aber ebenso die hier vertretene Auffassung stützen. Die Gesetzesbegründung formulierte 2014 mit Blick auf § 8 Abs. 1 Satz 4:

„Die Regelung stellt klar, dass die Bestimmungen über die Mitwirkung der Vertreter an Verfahren im Verhinderungsfall auch für die Fälle des Ausscheidens eines Mitglieds vor dem Ablauf der Amtszeit gelten. Die Regelung erfasst die Fälle des § 6 und soll in Vakanzzeiten die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs sichern. Nicht erfasst wird der Fall des Ablaufs der Amtszeit. In diesem Fall gilt § 3 Abs. 2, wonach Mitglieder die Amtsgeschäfte bis zur Ernennung des Nachfolgers fortführen. Andererseits gilt § 3 Abs. 2 nur im Fall des Ablaufs der Amtszeit und nicht im Fall des Verlustes der Wählbarkeit (ThürVerfGH 40/08).“¹⁰

Klaus von der Weiden hat dagegen in seinem Beitrag 2019 unter der Annahme eines vorzeitigen Ausscheidens aus dem Richteramt sowie der o.g. Gesetzesbegründung vertreten, dass eine Einschränkung der Vertretung des Vorsitzes als „lediglich vorübergehend“ für den Thüringer Verfassungsgerichtshof nicht zutrefte. Eine dauerhafte Vertretung des Präsidentenamtes durch ein weiteres Mitglied des Gerichtshofs sei demnach denkbar.¹¹ Dem sind jedoch mehrere Gedanken entgegenzustellen.

3. Was ist unter „vorübergehend“ zu verstehen?

a) Vertretung nur vorübergehend

Aus der oben zitierten Gesetzesbegründung lassen sich zwei Dinge ablesen: Einerseits ist der Gesetzgeber grundsätzlich nicht an einer Vakanz interessiert (so auch der Befund von der Weiden¹²), andererseits formuliert er den Verlust der Wählbarkeit als einen Sonderfall, den er in seiner Begründung nicht explizit als Verhinderungsfall

ThürVBl 2006, 34 (34), von der Weiden, ThürVBl 2019, 209 (210 f.).

¹⁰ LT-Drs. 5/7454 v. 12.03.2014, S. 11.

¹¹ Von der Weiden, ThürVBl. 2019, 209 (214).

¹² Von der Weiden, ThürVBl. 2019, 209 (210 f.).

benennt, sondern mit einem Verweis auf die Entscheidung des Gerichtshofs aus dem April 2010 versieht. Diese Entscheidung des ThürVerfGH formuliert gerade *nicht*, dass es sich um einen Fall der Verhinderung handelt, sondern lediglich, dass dies ein Fall ist, der einer Verhinderung gleichzusetzen ist. Sodann formuliert der Gerichtshof einschränkend, dass diese Gleichsetzung mit der Verhinderung nur solange möglich ist, solange die Vakanz nur vorübergehend ist.¹³

Davon abgesehen besagt die Thüringer Verfassung in ihrem vierten Abschnitt des zweiten Teils zu den Verfassungsorganen in Art. 79 Abs. 2 Sätze 1 und 2: „[Der Verfassungsgerichtshof] besteht aus dem Präsidenten und acht weiteren Mitgliedern. Der Präsident und zwei weitere Mitglieder müssen Berufsrichter sein.“ (sinngemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 u. 2 ThürVerfGHG). Der Gerichtshof selbst ist in seinen Entscheidungen 2010 und 2018 von einer fehlenden Besetzung des Präsidentenamtes ausgegangen. Entsprechend ist der Gerichtshof in einer Zeit der Vakanz des Amtes des Präsidenten nicht verfassungsgemäß besetzt. Dass das einfache Recht wie das Verfassungsrecht hierzu keine konkreten Regelungen trifft, kann keine dauerhafte selbstständige Lösung seitens des Gerichts rechtfertigen.¹⁴

Zwei Verfassungsprinzipien sprechen gegen die Annahme, dass eine Vertretung nicht nur vorübergehend möglich sei, namentlich das Demokratieprinzip (b.) und die Garantie des gesetzlichen Richters (c.).

b) Demokratieprinzip als Schranke

Zwar kommt es durch die Vertretungsregelung zu keiner demokratisch nicht legitimierten Verlängerung der Amtszeit eines Mitgliedes des Gerichts. Jedes der Mitglieder, auch die Stellvertreter, verfügt durch den Wahlakt über durch den Landtag vermittelte demokratische Legitimation.¹⁵ Allerdings wird der Präsident als solcher vom Landtag direkt gewählt. Nicht nur das ThürVerfGHG und die Verfassung sehen das Präsidentenamt explizit vor (s.o.), auch wird es durch das ThürVerfGHG und die Geschäftsordnung des Gerichtshofs mit herausgehobenen Aufgaben versehen (bspw. §§ 7 Satz 1, 18 Abs. 2 u. 3 ThürVerfGHG, §§ 2 Abs. 4 u. 5, 6 Abs. 1, § 9 GO ThürVerfGH) – es ist ein gegenüber dem der anderen Mitglieder des Gerichtshofs

¹³ ThürVerfGH, Beschl. v. 21.04.2010 – VerfGH 40/08, S. 5 f.

¹⁴ So aber die Argumentation bei von der Weiden, ThürVBl. 2019, 209 (211). Siehe dazu auch II.3.c. u. II.5.

¹⁵ Von der Weiden, ThürVBl. 2019, 209 (211).

herausgehobenes Amt. Entsprechend wird durch die Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten durch ein anderes, nicht durch den Landtag dafür bestimmtes berufsrichterliches Mitglied das Gebot der Periodizität der Wahlen unterlaufen, ein Prinzip, das nicht nur für den Landtag selbst, sondern auch für die Wahl zur Besetzung der Verfassungsorgane durch den Landtag gilt.¹⁶ Verfassung und ThürVerfGHG sehen vor, dass das Präsidentenamt regelmäßig neu durch den Landtag besetzt wird (Art. 79 Abs. 3 Satz 3 ThürVerf, § 3 ThürVerfGHG). Dass der Landtag alle berufsrichterlichen Mitglieder zugleich zu Reservisten für das Präsidentenamt wählt, wie *Klaus von der Weiden* annimmt,¹⁷ kann dem ThürVerfGHG nicht entnommen werden. Eine Vertretung auf unbestimmte Zeit widerspricht somit dem Demokratieprinzip.¹⁸ Eine Quantifizierung von „nur vorübergehend“ ist dem Prinzip indes nicht zu entnehmen. Evident verletzt ist es allerdings, wenn eine ganze reguläre Amtszeit verstreicht, ohne dass der Vakanz abgeholfen wurde; vertreten werden als Grenze der nur vorübergehenden Vakanz aber auch nur wenige Monate.¹⁹

c) Garantie des gesetzlichen Richters

Die Garantie des gesetzlichen Richters ergibt sich für Thüringen gleichermaßen aus Art. 87 Abs. 3 ThürVerf und Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Diese soll gewährleisten, dass nur diejenigen Richter tätig werden und entscheiden dürfen, die rechtlich für das konkrete Verfahren bereits im Vorhinein vorgesehen waren.²⁰ Die Garantie des gesetzlichen Richters ist nicht nur subjektives, sondern auch objektives Recht. Als gesetzlicher Richter ist der jeweilige Spruchkörper sowie jeder an der gerichtlichen Entscheidung mitwirkende, einzelne Richter gemeint.²¹ Jeder Spruchkörper, zu denen auch Verfassungsgerichte zählen, müssen daher ihre ordnungsgemäße Besetzung überprüfen.²²

¹⁶ *Blanke*, in Linck/Baldus et al. ThürVerf, 2013, Art. 45, Rn. 19; *Baldus*, in Baldus/Knauff, Landesrecht Thüringen, § 1, Rn. 154. Ähnlich *Sachs*, in: Sach GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20, Rn. 36; *Jarass*, in Jarass/Pieroth GG, Art. 20, Rn. 8.

¹⁷ *Von der Weiden*, ThürVBl. 2019, 209 (211).

¹⁸ Ähnlich *Walter*, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL 2021, Art. 94, Rn. 23.

¹⁹ Zu den möglichen Zeitdauern eines „Vorübergehend“ bspw. *Gundling*, ZLVR 2018, 105 (107) m.w.N. (zu dieser Frage besteht mannigfaltig Rechtsprechung), solche Bezüge ablehnend *von der Weiden*, ThürVBl 2019, 209 (212 f.).

²⁰ *Von der Weiden*, in Linck/Baldus et al., ThürVerf 2013, Art. 87, Rn. 17 ff.

²¹ BVerfGE 40, 356 (360 ff.); 82, 286 (297 f.).

²² BVerfGE 65, 152 (154); 131, 230 (233).

Jedenfalls mit der Garantie des gesetzlichen Richters unvereinbar ist das bewusste Hinauszögern der Wahl eines Nachfolgers durch den Landtag, wenn dadurch dem ausscheidenden Richter die Fortführung seines Amt nach § 3 Abs. 3 Satz 2 ThürVerfGHG möglich wird.²³ Das Fortführen des Amtes ist aber gerade beim altersbedingten Ausscheiden aus dem ThürVerfGH ausgeschlossen (s.o. II.2.b).

Zwar verfügt jedes der neun Mitglieder, also auch der Präsident in seiner Eigenschaft als Mitglied,²⁴ über einen gewählten Stellvertreter (§ 2 Abs. 2 ThürVerfGHG), sodass das Gericht in einem solchen Fall in seinem zahlenmäßigen Umfang nicht vermindert wird,²⁵ was auch aufgrund der klaren Formulierung von Verfassung und Gesetz nicht denkbar ist, allerdings sahen weder die Thüringer Verfassung noch das ThürVerfGHG explizit einen stellvertretenden Präsidenten vor. Wie oben ausgeführt, gab es lediglich eine Regelung bei der Verhinderung des Präsidenten, nicht aber für die Vakanz. Entsprechend war das Gericht in diesen Zeiten der Vakanz nicht ordnungsgemäß besetzt und die Garantie des gesetzlichen Richters wäre dann verletzt gewesen, wenn der Präsident nicht nur vorübergehend vertreten worden wäre, denn der Wortlaut des Art. 79 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf formuliert – wie oben bereits genannt – klar: „[Der Verfassungsgerichtshof] besteht aus dem Präsidenten und acht weiteren Mitgliedern“. Die Garantie des gesetzlichen Richters erfordert gerade, dass sich aus den einschlägigen Rechtsätzen *eindeutig* ergeben muss, welche Richter in einem bestimmten Verfahren mitwirken.²⁶ Dieses Erfordernis war jedoch nicht erfüllt.

d) Zwischenergebnis

Sowohl mit Blick auf das Demokratieprinzip, als auch mit Blick auf die Garantie des gesetzlichen Richters ist eine nicht nur vorübergehende Vertretung des Präsidentenamts beim Thüringer Verfassungsgerichtshof nicht vereinbar. Das Bundesverfassungsgericht formulierte 1990 mit

²³ *Hömig*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge BVerfGG, 61. EL 2021, § 4, Rn. 12; *Volp*, in: Barczak BVerfGG, 2018, § 4, Rn. 21; *Heinrichsmeier*, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 4, Rn. 12; ähnlich *Grünwald*, in: BeckOK BVerfGG, 13. Ed. 2022, § 4, Rn. 19 und *Lechner/Zuck*, BVerfGG, 8. Aufl. 2019, § 4 Rn. 5; dazu auch *Höfling/Roth*, DÖV 1997, 67 ff.

²⁴ Das der Präsident zugleich Mitglied ist, wird auch bei *Peter M. Huber*, in: ders. (Hrsg.), Thüringer Staats- und Verfassungsrecht, 1. Teil, Rn. 204; *Stefan Storr*, Staats- und Verfassungsrecht, Baden-Baden 1998, Rn. 963 deutlich.

²⁵ *Von der Weiden*, ThürVBl. 2019, 209 (210 f.).

²⁶ BVerfGE 95, 322 (329).

Blick auf die ausgebliebene Wahl eines Verfassungsrichters im Saarland:

„Ob sich der Verfassungsgerichtshof möglicherweise auch darauf hätte beschränken dürfen, sich bis zur Neuwahl eines Mitglieds für nicht funktionsfähig zu erklären, kann offenbleiben. Verfassungsrechtlich verpflichtet war er dazu nicht, solange es verfügbare gewählte Vertreter gab. Insofern lag es sogar näher, die Normen über die Vertretung verhandelter Richter heranzuziehen, weil sie vergleichbare Fälle betreffen. Eine Rechtsschutzverweigerung wäre demgegenüber die rechtsstaatlich bedenklichere Lösung gewesen.“²⁷

Daraus können drei Schlüsse abgeleitet werden: Die Funktionsunfähigkeit wird durch diese Ausführungen weder eindeutig als verfassungswidrig noch klar als verfassungskonform klassifiziert. Das Bundesverfassungsgericht stellt in seinen o.g. Ausführungen allerdings auf die Verfügbarkeit eines gewählten Vertreters ab. Ein solcher ist in den Normen zum Thüringer Verfassungsgerichtshof jedoch nicht vorgesehen. Die stellvertretenden Mitglieder vertreten das Mitglied nur in seiner Funktion als Mitglied des Verfassungsgerichtshofs, nicht im Präsidentenamt. Die Konsequenz wäre die Funktionsunfähigkeit des Thüringer Verfassungsgerichtshofs. Der dadurch eintretende Mangel an effektivem Rechtsschutz muss als problematisch eingeordnet werden – der Freistaat befände sich dann in einer offenen Verfassungskrise. Man begegnet dem Spannungsverhältnis der Rechtsschutzgarantie und der Garantie des gesetzlichen Richters aber seitens des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, in dem vorübergehend eine Vertretung im Falle der Vakanz als noch rechtmäßig angenommen wird (s.o. II.2.a.). Bisher fand sich in Thüringen glücklicherweise in diesem Rahmen jeweils ein von der notwendigen Mehrheit im Landtag getragener Kandidat, sodass eine Entscheidung über die maximal mögliche Zeitdauer der Vertretung nicht notwendig war.

4. Argument der Missbrauchsgefahr

Klaus von der Weiden erkennt in seiner Darlegung zur Vakanz des Präsidentenamts am Thüringer Verfassungsgerichtshof, dass eine Missbrauchsgefahr dahingehend bestehe, dass der Thüringer Landtag bewusst die Wiederbesetzung des Präsidentenamtes blockieren könnte, um die Funktionsunfähigkeit des Verfassungsgerichts, das den Landtag gerade kontrollieren soll, zu behindern.²⁸ Dies ist ein nicht unerhebliches Argument. Er erkennt allerdings

²⁷ BVerfGE 82, 286 (305).

²⁸ Bspw. von der Weiden, ThürVBl. 2019, 209 (212, 214).

auch, dass die Besetzung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs ein Prozess ist, indem um Mehrheiten gerungen werden muss.²⁹ In der politischen Situation der vergangenen Jahre mit der klaren Mehrheiten entbehrenden Zusammensetzung des Thüringer Landtags umso mehr. Dabei ist es allerdings ebenso nicht unproblematisch, wenn ein Leitungsamt eines Verfassungsorgans³⁰ von einer Person geführt wird, die in dieses nicht eigens gewählt wurde, für das Amt aber vorgeschlagen ist und die entsprechende Mehrheit nicht hinter sich vereinigt weiß. Könnte dieser Vertretungszustand zudem auch noch verstetigt werden, wäre das unter demokratischen und folglich auch rechtsstaatlichen Gesichtspunkten umso problematischer.³¹

5. Zwischenfazit

Der Thüringer Gesetzgeber war gefragt, Regelungen zu formulieren, die eine Funktionsunfähigkeit des Thüringer Verfassungsgerichtshofs und in der Folge eine Verfassungskrise verhindern. Die mehrmals eingetretene Situation der Vakanz des Präsidentenamts des neben Landtag und Landesregierung dritten Verfassungsorgans bedurfte einer klaren, gesetzlichen Regelung, die solche Unsicherheiten verhindert. Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber musste unmissverständlich den Handlungsrahmen vorgeben und eine offensichtliche Regelungslücke schließen, denn schon die Garantie des gesetzlichen Richters setzt einen „Bestand von Rechtssätzen voraus, die für jeden Streitfall den Richter bezeichnen, der für die Entscheidung zuständig ist“.³² Eine bloße Berufung auf die angeblich unbedingte Notwendigkeit der Funktionsfähigkeit und das Fehlen eines praktischen Beispiels sind jedenfalls keine primär rechtswissenschaftlichen und unter demokratischen Gesichtspunkten wenig ergiebige Argumente gegen eine Funktionsunfähigkeit des Gerichtshofs.³³ Abhilfe konnte nur eine Gesetzesänderung leisten, die die Wahl eines expliziten Stellvertreters für das Präsidentenamt vorsieht. In einem solchen Fall kann das Amt

²⁹ Siehe bspw. Gundling, ZLVR 2018, 105 (106).

³⁰ Als solches eingeordnet bei Peter M. Huber, in: ders. (Hrsg.): Thüringer Staats- und Verfassungsrecht, 1. Teil, Rn. 156, 203; Stefan Storr, Staats- und Verfassungsrecht, Baden-Baden 1998, Rn. 962.

³¹ 2018 hätte dies bei einer Verstetigung der Vertretung durch von der Weiden Realität werden können. Er war damals in CDU als Kandidat gehandelt (dazu Gundling, ZLVR 2018 105 (106 m.w.N.)).

³² BVerfGE 95, 322 (328).

³³ So die Argumentation bei von der Weiden, ThürVBl. 2019, 209 (213 f.).

mit der notwendigen demokratischen Legitimation vertreten werden.

III. Situation nach Sommer 2022

Kurz vor Veröffentlichung des Beitrags, ist der Thüringer Gesetzgeber dieser Notwendigkeit nachgekommen. Am 15. Juli 2022 hat der Thüringer Landtag mit den Stimmen der Fraktionen der Partei Die Linke, des Bündnis 90/Die Grünen, der SPD, der CDU und der Gruppe der Bürger für Thüringen (BfTh) das Dritte Gesetz zur Änderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes verabschiedet.³⁴ Die genannten Fraktionen hatten bereits im März 2022 einen Gesetzentwurf eingebracht, der die Einführung eines Vizepräsidenten des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vorsah.³⁵ In der knappen Begründung zum Gesetzentwurf heißt es:

„Es ist damit klar geregelt, dass im Fall der Verhinderung des Präsidenten/der Präsidentin ein vorab durch das Gesetz per Funktionsbezeichnung (Änderung in § 2) und demokratische Wahllegitimation durch den Landtag (Änderung in § 3) fest bestimmtes Mitglied des Verfassungsgerichtshofs die Vertretung übernimmt“³⁶

Der Gesetzgeber zeigt damit auf, dass er die oben unter II. angesprochene verfassungsrechtlichen Problemlagen erkannt hat und dem durch die Einführung des Amtes eines Vizepräsidenten begegnet. Dahingehend ist es auch unproblematisch, dass das Amt des Vizepräsidenten nicht explizit in der Verfassung genannt ist;³⁷ die Schaffung dieses Amtes erwirkt erst die möglichst optimale Verwirklichung der im Falle einer Vakanz oder längerfristigen Verhinderung des Präsidenten gefährdeten Verfassungs-

güter (s.o. II.3). Mit Blick auf die Befugnisse folgerichtig lautet § 7 ThürVerfGHG n.F.:

„Der Präsident führt den Vorsitz und die allgemeine Verwaltung des Verfassungsgerichtshofs. Im Falle seiner Verhinderung nimmt der Vizepräsident die Befugnisse des Präsidenten wahr. Im Übrigen gilt für die Vertretung § 8.“³⁸

Ein Wermutstropfen bleibt bei dieser Formulierung: Klarer wäre es gewesen, wenn der Gesetzgeber die Vertretungsbefugnisse explizit auf die Zeit einer Vakanz ausgeweitet hätte. Dennoch tritt nun nicht nur ein berufsrichterliches Mitglied des Gerichtshofs an die Stelle des Präsidenten, sondern ein explizit vom Landtag für die Wahrnehmung der Leitungskompetenzen gewähltes Mitglied. Das Präsidentenamt wird nun vertreten.

IV. Schlussbemerkungen

Abschließend bleibt festzuhalten: Vakanz im Präsidentenamt des Thüringer Verfassungsgerichtshofs hätten unter alter Rechtslage zu einer ernsthaften Verfassungskrise führen können. Insbesondere eine zeitlich unbegrenzte Vertretung des Präsidentenamts durch ein hierfür nicht gewähltes Mitglied des Verfassungsgerichtshofs wäre unter demokratischen und rechtsstaatlichen Gesichtspunkten problematisch gewesen – die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs stand ernsthaft in Frage. Der Thüringer Gesetzgeber hat diese Problematik erkannt und hierfür eine Lösung gefunden – schließlich stellt der vorgestellte Sachverhalt ein Beispiel für einen funktionierenden demokratischen Rechtsstaat dar, auch in Zeiten schwerer zu organisierenden Mehrheiten.

³⁴ Plenarprotokoll 7/87 v. 15.07.2022, S. 145–149. Eine Veröffentlichung in GVBl. lag bei Abschluss der Arbeiten an diesem Beitrag noch nicht vor.

³⁵ LT-Drs. 7/5039 v. 09.03.2022: Gesetzentwurf „Drittes Gesetz zur Änderung des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes - Einführung des Amtes der Vizepräsidentin beziehungsweise des Vizepräsidenten des Thüringer Verfassungsgerichtshofs“. Angenommen mit den Änderungen aus der Empfehlung des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz, LT-Drs. 5868 v. 08.07.2022

³⁶ LT-Drs. 7/5039, S. 3.

³⁷ Auch LT-Drs. 7/5039, S. 3.

³⁸ LT-Drs. 7/5039, S. 2.

Die Sozialrechtslehre in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

von Hannes Berger, Leipzig/Erfurt*

I. Krisenrufe der Sozialrechtswissenschaft

Es ist keine neue Entwicklung, dass Vertreter der Disziplin des Sozialrechts den Niedergang des eigenen Faches befürchten. Stimmen aus der sozialrechtlichen Forschung beklagen in den vergangenen Jahren eine Rückentwicklung der Sozialrechtswissenschaft an den deutschen Universitäten. Einschlägige Lehrstühle würden allerorten nicht neubesetzt¹, umgewidmet oder ganz geschlossen², es sei gar das „Ende sozialrechtlicher Lehre“ auszumachen, weshalb das Sozialrecht als Disziplin an Bedeutung verliere.³ Das Sozialrecht erfuhr in den 1970er Jahren eine größere Repräsentanz an den rechtswissenschaftlichen Fakultäten.⁴ Jedoch, so wurde zu Beginn der 2000er Jahre konstatiert, sei das Sozialrecht dann nach einer Hochphase in den 1980er Jahren als Fach im Niedergang begriffen, sei an den Universitäten zum Wahlfach herabgestuft worden und auch der Wandel von der sozialen Marktwirtschaft zum globalisierten Markt hätte wohl den wissenschaftlichen Forschungsdrang in der Sozialrechtswissenschaft abgeschwächt.⁵ Schon Ende der 1980er Jahre hätte sich auch eine spürbare Abkehr von einer weiteren Notwendigkeit der Kodifikation des Sozialrechts in der Bundesregierung verzeichnen lassen.⁶

Diese Abgesänge auf das Sozialrecht haben eine interessante Parallele zur Situation des Sozialrechts vor ziemlich genau 100 Jahren: Kurz nach dem Ende des Kaiserreiches

* Dr. iur. Hannes Berger ist Dozent für Recht, insb. Sozialrecht, und Politologie an der Fachschule für Wirtschaft und Soziales Erfurt.

¹ Vgl. Eberhard Eichenhofer, Sozialrecht, 9. Aufl., Tübingen 2015, S. VII.

² Vgl. Winfried Boecken, Sozialrechtslehre und Privatrecht, in: Deutscher Sozialrechtsverband, Schriftenreihe SDSRV, Band 47, Wiesbaden 2000, S. 61–89, 62.

³ Vgl. Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht, Junge Sozialrechtswissenschaft, <https://www.juwiss.de/junge-sozialrechtswissenschaft/ssBlog> (23.01.2022).

⁴ Vgl. Helmar Bley/Ralf Kreikebohm/Andreas Marschner, Sozialrecht, 9. Aufl., Neuwied 2007, S. 3.

⁵ Vgl. Michael Stolleis, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Stuttgart 2003, S. 312f.

⁶ Vgl. Bernd von Maydell, Die Idee des Sozialgesetzbuches und die Verständlichkeit des Sozialrechts, Sozialer Fortschritt 1987, S. 173-177, 173.

und zu Beginn der Weimarer Republik war das Sozialrecht noch keine etablierte Disziplin, es musste sich noch durch Abgrenzungen zum Arbeitsrecht, aus dem entstanden ist, und zum Versicherungsrecht, mit dem es Ähnlichkeiten aufwies, herausarbeiten. Im Jahr 1919 schrieb einer der ersten Sozialrechtler, Walter Kaskel, eine kleine Programmschrift, in der er die Situation des Sozialrechts an den deutschen Universitäten bedauert. Lehre und Lehrpläne würden, im Jahr 1919, das Sozialrecht trotz seiner Bedeutung für die juristische Praxis kaum beachten; es drohe gar die Lebensfremdheit der ausgebildeten Juristen. Die Vernachlässigung an den Universitäten führe dazu, so die Befürchtung Kaskels, dass die Ausbildung der Bediensteten des Sozialstaats und der Sozialversicherung an andere Einrichtungen, etwa staats- oder versicherungsinterne Akademien und andere Ersatzausbildungsstätten abwandere.⁷

Auch in aktuellen Zeiten werden ähnlich dunkle Wolken gemalt. Die meisten Juristen seien mit dem Sozialrecht nicht vertraut.⁸ Das Sozialrecht spiele eben nur eine „untergeordnete Rolle“⁹ und sei nicht im Fokus der Studierenden. Auch die Anerkennung des Faches als akademische Disziplin selbst sei kaum je aus Begeisterung geschehen.¹⁰ Der Grund hierfür werde auch in Separierungsbewegungen des Sozialrechts weg vom Verwaltungsrecht gesehen, die durch eigene Kodifikationen und eigenes anwaltliches Berufsrecht hervorgerufen werden und die das Sozialrecht als Wissenschaft stärker in die Hände von Zivilrechtswissenschaftlern und Fachhochschulprofessuren dränge.¹¹ Generell verliere das Sozialrecht in der universitären Lehre an Bedeutung. Seit den 2000er Jahren habe die Entwicklung für das Sozialrecht „wenig erfreuliche Konsequenzen“; man müsse sich abfinden mit dem Gedanken vom Sozialrecht als Nischenfach, das insgesamt „schon bessere Zeiten gesehen“ habe. Es führe ein „Schattendasein“ und selbst unter den rechtswissenschaftlichen Kollegen fehle es dem Sozialrecht häufig an Akzeptanz.¹²

⁷ Ivana Mikesic, Sozialrecht als wissenschaftliche Disziplin, Tübingen 2002, S. 92f.

⁸ Vgl. Jörg Schnitzler, Die Besonderheiten des Sozialverfahrensrechts, NJW 2019, 9-13, 9.

⁹ Vgl. Thomas Voelzke, Das Sozialrecht – ein Rechtsgebiet für Mauerblümchen?, NJW 2017, S. 1867-1872, 1867.

¹⁰ Vgl. Eberhard Eichenhofer, Die Sozialrechtslehre an den Universitäten Europas, in: Deutscher Sozialrechtsverband, Schriftenreihe SDSRV, Band 47, Wiesbaden 2000, S. 31-39, 31.

¹¹ Vgl. Peter J. Tettinger, Verwaltungsrechtliche Instrumente des Sozialstaates, VVDStRL, Band 64, Berlin 2005, S. 199-237, 207f.

¹² Vgl. Dagmar Felix, Das Sozialrecht in der universitären Lehre, in: Sabine Knickrehm/Ursula Rust (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in

Die geringe Bedeutung des Sozialrechts in der Ausbildung führe – trotz Bemühungen der Sozialgerichtsbarkeit¹³ – so auch zu einem Mangel an Nachwuchspersonal in der sozialrechtlichen Wissenschaft, Justiz und Praxis.¹⁴ Dies stünde in „krassem Gegensatz“ zur gesellschaftlichen Bedeutung des Sozialrechts.¹⁵ Ein Grund für die fehlende Beachtung sei die hohe Komplexität des Sozialrechts, die durch ständige Änderungen nicht zu dogmatisieren sei. Es werde im Sozialrecht keine dauerhafte Rechtslage geschaffen, und daher biete es sich einer wissenschaftlichen Begleitung nicht an.¹⁶

Die Sozialrechtswissenschaft sei „überschaubar“ und an den juristischen Fakultäten zu wenig vertreten, dafür aber ihrem Gegenstand gegenüber loyal und in ihrem Systematisierungsbestreben und ihrer Publikationstätigkeit beachtlich bestrebt.¹⁷ Andere Stimmen wiederum konstatieren, dass der Wissenschaft insgesamt die Selbstverständlichkeit, sich mit dem Sozialen und seinen Institutionen auseinanderzusetzen, abhandengekommen sei. Es lasse sich ein „Schwächeln“ in der Wissenschaft erkennen, man verlasse sich zusehends auf die Expertise von Honorarprofessuren.¹⁸

der Krise, Baden-Baden 2010, S. 13-26, Nachweise auf den S. 14, 15, 20, 21. Diese Entwicklung hat *Ingwer Ebsen*, *Lehre des Sozialrechts an den deutschen Universitäten*, in: Deutscher Sozialrechtsverband, Schriftenreihe SDSRV, Band 47, Wiesbaden 2000, S. 7-30, 14 vorweggesehen.

¹³ Davon berichtete der Präsident des Landessozialgerichts in Hessen, Alexander Seitz, im FAZ Podcast Einspruch Nr. 222 vom 17.08.2022, abrufbar unter: www.faz.net/einspruch/podcast.

¹⁴ Vgl. *Marje Mülder*, *Wandel im Sozialrecht*, in: Sebastian Bretthauer et al. (Hrsg.), *Wandlungen im Öffentlichen Recht, Festschrift zu 60 Jahren Assistententagung*, Baden-Baden 2020, S. 507-526, 508, 512; *Anna Günther*, *Bayern sucht dringend Sozialrechtler*, *Süddeutsche Zeitung* vom 1.12.2017, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/justiz-sozialrechtler-dringend-gesucht-1.3772468> (Stand 27.01.2022); siehe auch die Äußerung des Staatssekretärs *Hintersberger* in der Pressemitteilung der Bayerischen Staatsregierung zur Juristenausbildung im Freistaat Bayern vom 6. November 2017, <https://www.bayern.de/staatssekretre-hintersberger-sozialrecht-hat-eine-berragende-gesellschaftliche-bedeutung-das-muss-sich-auch-in-der-juristischen-ausbildung-widerspiegeln-sozialrecht>.

¹⁵ Vgl. *Monika Paulat*, *Sozialrecht in der Juristischen Ausbildung – ein Notstandsgebiet! Brandbrief des Deutschen Sozialgerichtstags vom 20.06.2019*, <https://www.sozialgerichtstag.de/sozialrecht-in-der-juristischen-ausbildung-ein-notstandsgebiet> (Stand 27.01.2022).

¹⁶ Vgl. *Mülder*, in: Bretthauer et al. 2020, S. 508, 513f.

¹⁷ Vgl. *Udo Steiner*, *Werden und Wandel des Sozialrechts im Sozialstaat*, NZS 2019, S. 1-5, 5.

¹⁸ Vgl. *Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker/Stephan Leibfried*, Vorwort, in: dies. (Hrsg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaates. Denkschrift 60 Jahre*

II. Sozialrechtliche Tradition des Reflektierens der eigenen Hochschullehre

Innerhalb der Sozialrechtswissenschaft besteht eine eigene Tradition, nach der in regelmäßigen Abständen untersucht wird, wie die Lehre des Sozialrechts an den deutschen Universitäten beschaffen ist und über welchen Stellenwert das Sozialrecht in juristischen Ausbildungsgängen verfügt.¹⁹

Bereits im Jahr 1919 widmete sich *Kaskel* den Anfängen sozialrechtlicher Ausbildungsinhalte an den deutschen Universitäten.²⁰ Spätestens seit den 1960er Jahren und den Anfängen der Etablierung des Sozialrechts als wissenschaftliche Disziplin in Deutschland wurden beständig Studien veröffentlicht, die sich mit dem Zustand der Sozialrechtslehre an deutschen Universitäten auseinandersetzten. Noch deutlich kritisch zur Etablierung des Sozialrechts an den Universitäten äußerte sich *Thieme* im Jahr 1962.²¹ Einen wesentlichen Beitrag zur Erforschung der Sozialrechtslehre, wie auch zum Sozialrecht insgesamt, leistete hingegen *Zacher*, der in den Jahren 1968²², 1971²³ und 1979²⁴ jeweils Untersuchungen zur Sozialrechtslehre veröffentlichte. 1970 erschien zudem ein Beitrag von *Wertenbruch* und *Meydam*.²⁵ Auch danach haben maßgebliche Vertreter der Sozialrechtswissenschaft Studien zur Lehre des Sozialrechts vorgelegt. Im Jahr 1978 erschien eine Studie von *Maydell*²⁶ und im Jahr 1980 eine

Bundessozialgericht, Band 1: *Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht*, Berlin 2014, S. V-XI, VI f.

¹⁹ Vgl. *Ebsen*, SDSRV, Band 47, 2000, S. 8, spricht auch von einer Diskussion mit Wiederholungscharakter.

²⁰ *Walter Kaskel*, *Die Universitäten und das Sozialrecht, Soziale Praxis* 1919, S. 490.

²¹ *Werner Thieme*, *Sozialrecht an den Universitäten und Hochschulen*, DÖV 1962, S. 126-127.

²² *Hans F. Zacher*, *Die Lehre des Sozialrechts an den Universitäten der Bundesrepublik Deutschland*. Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Band 3, Wiesbaden 1968.

²³ *Hans F. Zacher*, *Das Sozialrecht im neuen Ausbildungs- und Prüfungsrecht*, *Zeitschrift für Sozialreform* 1971, S. 645-648.

²⁴ *Hans F. Zacher*, *Hochschullehrerstellen und wissenschaftlicher Nachwuchs auf dem Gebiet des Sozialrechts*, SGB 1979, S. 137-141.

²⁵ *Wilhelm Wertenbruch/Jan Meydam*, *Soziale Sicherheit als akademisches Lehrfach*, SGB 1970, S. 361-367, 361: „Lehre des Sozialrechts an den deutschen Universitäten [bleibt] weit hinter dem erreichten Entwicklungs- und Leistungsstand“ des Sozialrechts zurück.

²⁶ *Bernd von Maydell*, *Untersuchungen über die sozialrechtliche Ausbildung der Juristen an den Universitäten der Bundesrepublik, insbesondere im Wahlfachstudium*, in:

Studie von *Wannagat*.²⁷ Zehn Jahre später, 1990, erschien die Studie von *Igl* und *Zoll*²⁸, im Jahr 1998 warb *Becker* unter Studierenden für das Wahlfach Sozialrecht.²⁹ Auf der Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes im Jahr 2000 berichtete *Ebsen* über die Sozialrechtslehre an den deutschen Universitäten³⁰ und im Jahr 2010 untersuchte *Felix* Stand und Zukunftsperspektive des Sozialrechts in den Hochschulen.³¹ *Rolfs* berichtete für die 12. Sozialrechtslehrertagung 2012 in Hannover über den Stand der universitären Lehre vom Sozialrecht³² und *Becker* legte 2015 eine umfassendere Studie zur Sozialrechtslehre vor.³³

III. Entwicklung der Lehre des Sozialrechts in Mitteldeutschland seit dem Jahr 2000

Der vorliegende Beitrag greift diese selbstreflexive Tradition der Sozialrechtswissenschaft auf und untersucht die Entwicklung der Sozialrechtslehre in den mitteldeutschen Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen seit der Jahrtausendwende. Die Untersuchung geht gezielt über die bisherigen Untersuchungen hinaus, indem auch der Blick auf die Fachhochschulprofessuren im Sozialrecht geworfen wird; gleichzeitig reiht sich der Beitrag in eine Veröffentlichungsreihe zur Sozialrechtswissenschaft in Deutschland ein.³⁴

Auswirkungen von Inflation, Konjunktur und Unterbeschäftigung auf das System der sozialen Sicherheit, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Band 16, Wiesbaden 1978, S. 110.

²⁷ *Georg Wannagat*, Das vernachlässigte Sozialrecht in der juristischen Ausbildung, Kleine Schriften zur Sozialpolitik und zum Arbeitsrecht des Instituts für Sozialpolitik und Arbeitsrecht, München 1980.

²⁸ *Gerhard Igl/Jürgen Zoll*, Das Sozialrecht in der ersten und zweiten juristischen Staatsprüfung, VSSR 1990, S. 191-231.

²⁹ Vgl. *Ulrich Becker*, Wahlfach Sozialrecht, JuS 1998, S. 90-94.

³⁰ Vgl. *Ebsen*, SDSRV, Band 47, 2000, S. 7ff.

³¹ *Felix*, in: Knickrehm/Rust 2010, S. 13ff.

³² *Christian Rolfs*, Das Sozialrecht in der Universitären Lehre, in: Selbständigkeit und Abhängigkeit der Dogmatik des Sozialrechts, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes, Band 62, Berlin 2012, S. 135-149.

³³ *Ulrich Becker*, Zur Entwicklung des sozialrechtlichen und sozialpolitischen Personals an deutschen Universitäten zwischen 1984 und 2014, Working Paper des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik, Vol. 4, München 2015.

³⁴ Vgl. *Hannes Berger*, Die sozialrechtliche Habilitation, ZLVR 4/2021, S. 133ff.; *Hannes Berger*, Die sozialrechtliche Dissertation, SRa 2022, 93ff.

1. Methode und Datengrundlage

Die Entwicklung der Sozialrechtslehre soll anhand der Veränderungen der Professuren im Hinblick auf ihre Anzahl, das Geschlecht der Lehrstuhlinhaberinnen und -inhaber und auf die Denomination der Professuren an den staatlichen Universitäten und Fachhochschulen der drei mitteldeutschen Länder zwischen den Zeitpunkten des Wintersemesters 2000 und des Wintersemesters 2021 analysiert werden.

Die dafür herangezogene Datenquelle speist sich aus Informationsanfragen, teils auf der Grundlage der Informationsfreiheitsgesetze, an die Wissenschaftsministerien der Länder und an die entsprechenden Hochschulen, aus den von den Hochschulen eigens in den Internetauftritten veröffentlichten Angaben über das Lehrpersonal und aus den Vorlesungsverzeichnissen der Hochschulen. Mögliche Fehlerquellen hierbei sind zum einen die geringe Verfügbarkeit einschlägiger Daten bei den Wissenschaftsministerien sowie unvollständige Angaben der Hochschulen selbst.³⁵

2. Anzahl der Professuren mit sozialrechtlichem Schwerpunkt

a) Bisherige Studienlage

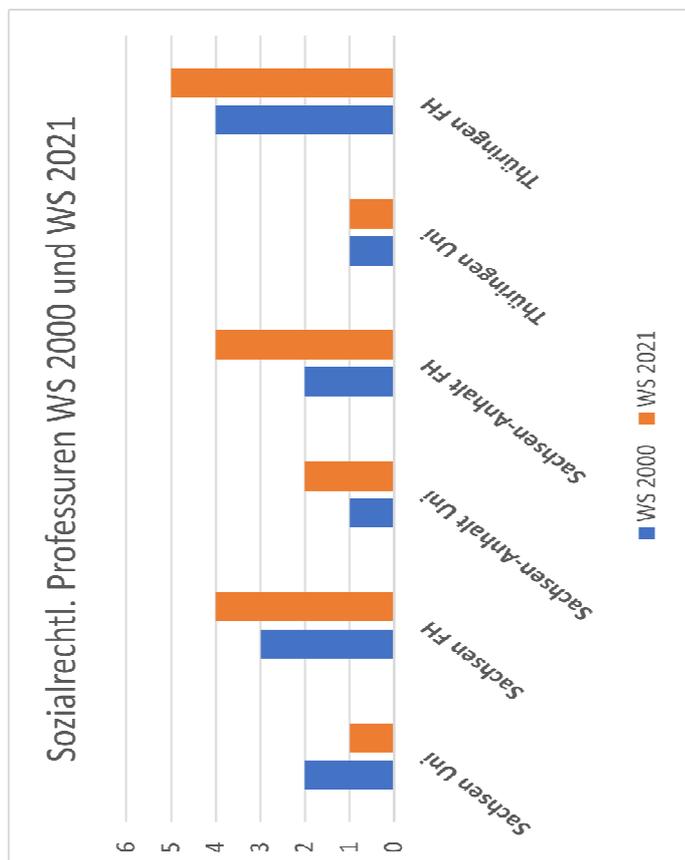
Die zur Verfügung stehenden Studien von *Rolfs* und *Becker* über die Anzahl und die Entwicklung von sozialrechtlichen Professuren bieten erste Anhaltspunkte, weisen jedoch beide entscheidende Lücken in der Datenerhebung auf. So beschränken sich beide Studien zunächst nur auf den universitären Bereich und lassen die Sozialrechtslehre an den Fachhochschulen außer Betracht.³⁶ Der vorliegende Beitrag versucht, genau diese Lücke in den bisherigen Untersuchungen, zumindest für die drei mitteldeutschen Länder, zu schließen, indem auch die staatlichen Fachhochschulen betrachtet werden. Weiterhin hat etwa die

³⁵ Auch die beim Statistischen Bundesamt vorliegenden Daten sind besonders lückenhaft. So wird in der Statistik über die Professuren an deutschen Hochschulen erst seit dem Jahr 2007 die Professur im Sozialrecht gesondert erfasst, zuvor wurde sie zu den Professuren im Öffentlichen Recht gezählt. Die amtliche Statistik wird also erst seit 2007 spezifisch erhoben, weshalb für 2007 vier und für 2020 dreizehn Professuren im Sozialrecht in ganz Deutschland vermerkt sind, was denkbar nicht der Realität entsprechen kann, vgl. Informationsauskunft des Statistischen Bundesamtes vom 30.03.2022.

³⁶ Vgl. *Rolfs* 2012, S. 135; *Becker* 2015, S. 12.

Studie von *Rolfs* den Mangel, dass sie für die Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt gar keine Daten aufweist und insofern nicht aussagekräftig ist.³⁷ Auch in den Studienergebnissen von *Becker* mussten immer wieder Lücken in der Datenauswertung mangels verfügbarer Informationen einzelner Universitäten hingenommen werden.³⁸ Der Studie von *Rolfs* ist insofern für den hier zu besprechenden Kontext zu entnehmen, dass der Freistaat Thüringen an der Friedrich-Schiller-Universität Jena eine sozialrechtliche Professur mit zivilrechtlicher Ausprägung im Jahr 2012 aufwies.³⁹ Laut den Ergebnissen der Studie von *Becker* gab es bundesweit an deutschen Universitäten im Jahr 1994 die Anzahl von 31 sozialrechtlichen Professuren, im Jahr 2004 die Anzahl von 33 sozialrechtlichen Professuren und im Jahr 2014 die Anzahl von 42 sozialrechtlichen Professuren.⁴⁰

b) Auswertungsergebnisse



³⁷ Vgl. *Rolfs* 2012, S. 146.

³⁸ Vgl. bspw. *Becker* 2015, S. 18 und 19.

³⁹ Vgl. *Rolfs* 2012, S. 146.

⁴⁰ Vgl. *Becker* 2015, S. 16-18. Die Daten müssen jedoch gerade im Hinblick auf die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zurückhaltend interpretiert werden, da insbesondere für die Universitäten Erfurt, Leipzig, Chemnitz und Dresden teilweise keine Daten erhoben werden konnten (vgl. S. 18f.).

Die ausgewerteten Hochschuldaten ergeben folgendes Bild. Zunächst kann festgestellt werden, dass alle drei untersuchten Länder sozialrechtliche Professuren an Universitäten und Fachhochschulen aufweisen und dass deren Anzahl zwischen dem Wintersemester 2000 und dem Wintersemester 2021 entweder angestiegen oder aber zumindest gleichgeblieben ist, beispielsweise durch eine Neubesetzung des Lehrstuhls. Lediglich an den *Universitäten* im Freistaat Sachsen gab es einen Rückgang an sozialrechtlichen Professuren, da die Juristische Fakultät der Technischen Universität Dresden im Zeitverlauf geschlossen wurde. Im Wintersemester 2000 hatten Thüringen und Sachsen-Anhalt jeweils eine Universitätsprofessur mit einem Schwerpunkt im Sozialrecht.⁴¹ Das Land Sachsen-Anhalt schuf (schon im Jahr 2001) eine zweite Universitätsprofessur mit Schwerpunkt im Sozialrecht, ebenfalls in Halle an der Saale. An den *Fachhochschulen* der Länder sind durchweg mehr sozialrechtliche Professuren geschaffen worden als an den Universitäten. Zudem wuchs die Anzahl der entsprechenden Fachhochschulprofessuren zwischen dem Wintersemester 2000⁴² und dem Wintersemester 2021⁴³ in allen drei Ländern an. Damit darf als ein Ergebnis festgehalten werden, dass insgesamt die Hochschullehrerstellen im Sozialrecht vermehrt wurden, dies jedoch fast ausschließlich den Fachhochschulbereich betrifft, der im Sozialrecht generell gegenüber den Universitäten deutlich überwiegt.

3. Geschlecht der Inhaberinnen und Inhaber der Professuren zum WS 2021

Im Hinblick auf die Geschlechterverteilung weisen die sozialrechtlichen Hochschulprofessuren in Mitteldeutschland nach wie vor ein Überwiegen von Männern auf.⁴⁴ An den sächsischen Hochschulen gab es im Jahr 2000 drei

⁴¹ Sachsen: Universität Leipzig und Technische Universität Dresden, Sachsen-Anhalt: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Thüringen: Friedrich-Schiller-Universität Jena.

⁴² Sachsen: HTWK Leipzig (1), HS Mittweida (1) und HS Zittau/Görlitz (1); Sachsen-Anhalt: HS Magdeburg (1), HS Merseburg (1); Thüringen: FH Erfurt (1), FH Jena (1), FH Schmalkalden (1), FH Nordhausen (1).

⁴³ Sachsen: HTWK Leipzig (1), HS Mittweida (2) und HS Zittau/Görlitz (1); Sachsen-Anhalt: HS Anhalt (1), HS Harz (1), HS Magdeburg (1), HS Merseburg (1); Thüringen: FH Erfurt (1), FH Jena (2), FH Nordhausen (1) FH Schmalkalden (1).

⁴⁴ Dieses Bild bestätigt sich auch bei den sozialrechtlichen Dissertationen und Habilitationen, mit Tendenz zur Angleichung, vgl. *Berger* ZLVR 2021, S. 138 sowie *Berger*, SRa 3/2022, S. 96.

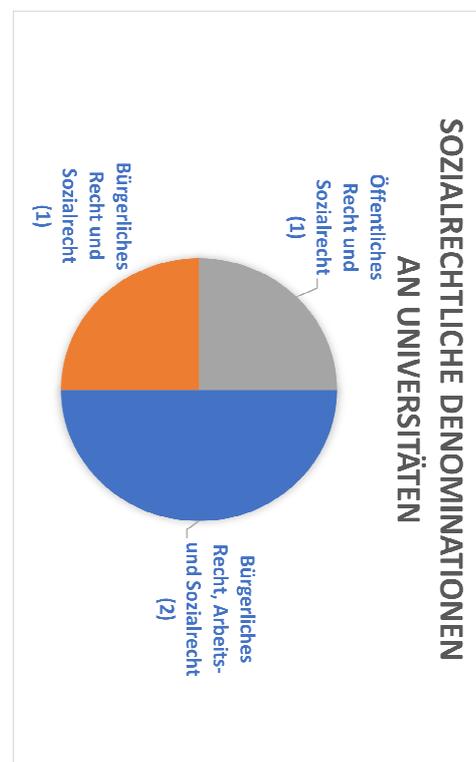
Professoren und eine Professorin⁴⁵ und im Jahr 2021 vier männliche und eine weibliche. In Sachsen-Anhalt gab es im Jahr 2000 ausschließlich drei männliche Sozialrechtsprofessoren, im Jahr 2021 dann fünf männliche und eine weibliche Lehrstuhlinhaberin. In Thüringen wiederum gab es im Jahr 2000 ebenfalls keine weibliche, dafür fünf männliche Sozialrechtsprofessoren und im Jahr 2021 dann immerhin zwei weibliche und vier männliche Lehrstuhlinhaberinnen und -inhaber. Diese Ergebnisse decken sich mit anderen wissenschaftssoziologischen Erkenntnissen, gerade in Bezug auf die Rechtswissenschaft. Insgesamt zeichnet sich zumindest eine Entwicklung hin zu einer langsamen Anpassung der Geschlechterverteilung ab.

4. Denomination der Professuren zum WS 2021

Als letzten Untersuchungsaspekt sollen die aktuellen Denominationen der sozialrechtlichen Professuren untersucht werden. Das Sozialrecht zeichnet sich durch eine besondere Stellung aus, die es zwar einerseits eindeutig im Öffentlichen Recht verortet, jedoch andererseits viele Verbindungen und Abhängigkeiten zum Zivilrecht aufzeigt.⁴⁶ Dieses sonderbare Wandeln des Sozialrechts zwischen den Welten des Öffentlichen Rechts und des Zivilrechts konnte auch *Becker* in seiner Studie feststellen, in der er zur Erkenntnis kam, dass von den bundesweit untersuchten universitären Sozialrechtsprofessuren im Jahr 2004 ein leichtes Überwiegen von Denominationen von Öffentlichem Recht und Sozialrecht, im Jahr 2014 hingegen ein leichtes Überwiegen von Denominationen von Zivilrecht und Sozialrecht festgestellt werden konnte.⁴⁷

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung kommen zu einem anderen Schluss. Betrachtet man die universitären Professuren isoliert, dann zeigt sich in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ein deutliches Überwiegen der zivilrechtlich geprägten Sozialrechtsprofessuren. Unter Einbeziehung der sozialrechtlichen Lehrstühle an Fachhochschulen könnte jedoch angeregt werden, die grobe Einteilung zwischen sozialrechtlichen Professuren im Öffentlichen Recht oder im Zivilrecht zu überwinden. Die realen Ausprägungen sind jedenfalls unter Mitberücksichtigung der Fachhochschulprofessuren

komplexer und sie entziehen sich der bisherigen Dichotomie. Die Denominationen heutiger Sozialrechtsprofessuren können beispielsweise auch mit dem Strafrecht⁴⁸, dem Familienrecht⁴⁹ oder dem Wirtschaftsrecht⁵⁰ erfolgen. Eine sehr häufige Ausprägung findet die Sozialrechtslehre auch in Professuren für das Recht der Sozialen Arbeit.⁵¹ Folgende Darstellung der Ergebnisse unterstreichen nochmals, dass eine Zuordnung der Sozialrechtslehre zu Öffentlichem Recht oder Zivilrecht schwieriger wird und zudem ihre Aussagekraft verliert. Die Sozialrechtslehre diversifiziert und spezialisiert sich, was jedoch nichts Negatives bedeuten muss. Vielmehr kann diese Entwicklung dergestalt interpretiert werden, dass das Sozialrecht in seinen vielfältigen Verknüpfungspunkten und in seiner breiten Relevanz für die Gesellschaft und für das Recht erkannt wird und deshalb in unterschiedlichen Kontexten an Hochschulen gelehrt wird. Dieser Befund spricht mehr für die Bedeutung des Sozialrechts als gegen sie.



⁴⁸ Professur für Jugend- und Strafrecht, Öffentliches - und Sozialrecht an der Fachhochschule Jena.

⁴⁹ Professur für Familien-, Kinder- und Jugendhilferecht an der Hochschule Merseburg; Professur für Zivilrecht, insb. Familien-, Betreuungs- und Arbeitsrecht sowie Sozialrecht an der Fachhochschule Jena.

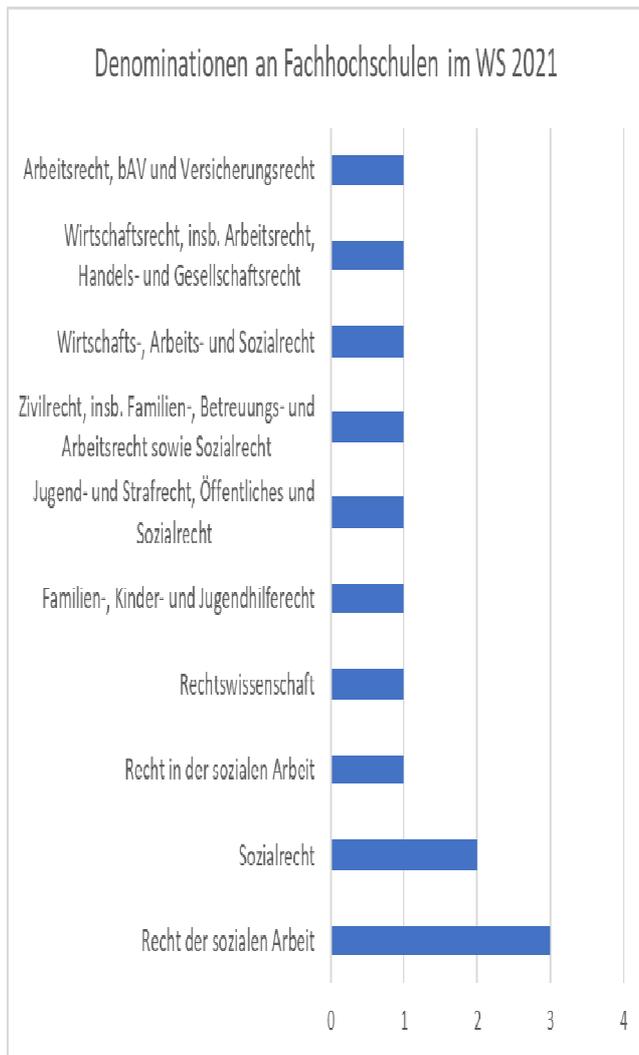
⁵⁰ Professur für Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialrecht an der Hochschule Harz.

⁵¹ An den Hochschulen Mittweida, Magdeburg und Erfurt.

⁴⁵ Über das Geschlecht der fünften Professur gibt es keine Datengrundlage.

⁴⁶ Vgl. dies auch durch die *venia legendi* bei sozialrechtlichen Habilitationen, *Berger ZLVR* 2021, S. 138f.

⁴⁷ Vgl. *Becker* 2015, S. 24. Diese nahezu klare Zweiteilung zeigte auch *Rolfs* 2012, S. 138ff.



IV. Schlussbetrachtung

Die Sozialrechtswissenschaft hat seit ihren Anfängen ein wachsendes Auge auf ihre eigene Entwicklung. Missstände

des eigenen Faches werden rasch erkannt und (selbst)kritisch angesprochen. Dies führt dazu, dass man bisweilen den Eindruck bekommen kann, die Sozialrechtswissenschaft stimme in regelmäßigen Abständen einen Klagegesang an über die Fehlentwicklungen und Vernachlässigungen des Faches. Vieles davon wird mit Recht erhoben. Und doch sollte die Sozialrechtswissenschaft vielleicht die eigenen Stärken mehr in den Vordergrund stellen, von denen es eine Reihe gibt. Nicht nur die erstaunliche Produktivität an Kommentar- und Fachbeitragsliteratur oder die gemeinsame Durchdringung der schier endlosen Rechtsmasse durch ein gemeinsames Vorgehen von Sozialrechtswissenschaft und Rechtsprechung insbesondere des Bundessozialgerichts sind hier zu nennen. Auch die Entwicklung der Lehre könnte mit einem positiveren Blick gesehen werden. Ja, es stimmt, die universitäre Lehre ist, zumindest im hier betrachteten mitteldeutschen Raum, auf das Dasein als Nebenfach begrenzt. Etwas anderes wird jedoch realistischerweise nicht zu erwarten sein. Doch, was in der Analyse manchmal übersehen wird, ist der Ausbau der Sozialrechtslehre an den Fachhochschulen. Seit dem Jahr 2000 wurde die Anzahl der Lehrstühle für Sozialrecht an den Fachhochschulen in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen deutlich erhöht und auch in den fachlichen Verzweigungen sowohl in die arbeitsrechtliche, die familienrechtliche und ebenso in die wirtschaftsrechtliche und gar strafrechtliche Perspektive ausgedehnt. Dies ist ein positiver Befund, der als solcher auch benannt werden darf. Es gilt zu vermuten, dass eine solche Entwicklung der Sozialrechtslehre auch in den anderen Ländern der Bundesrepublik stattgefunden hat. Den Nachweis hierüber wird die weitere Forschung erbringen müssen.

Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg

Beschluss vom 24. Mai 2022

Az. 1 VB 26/19

Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde / Landeshochschulgesetz / Wahl und Abwahl der Rektoratsmitglieder

Aus den Gründen:

A. Die Verfassungsbeschwerde wendet sich unmittelbar gegen Regelungen des Landeshochschulgesetzes (LHG) in der Fassung des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Hochschulrechts vom 13. März 2018 (GBl. S. 85). I. Mit Urteil vom 14. November 2016 - 1 VB 16/15 - erklärte der Verfassungsgerichtshof die Regelungen über die Wahl und Abwahl der Rektoratsmitglieder in § 18 Abs. 1 bis 3, Abs. 5 Satz 1 bis 4 und Abs. 6 Satz 1 und 5 LHG in der Fassung vom 1. April 2014 (GBl. S. 99; im folgenden LHG a.F.) für unvereinbar mit Art. 20 Abs. 1 LV. Der Landesgesetzgeber reagierte auf diese Entscheidung mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung des Hochschulrechts vom 13. März 2018 (HRWeitEG), verkündet am 29. März 2018 (GBl. S. 85) [...]

II. Die Beschwerdeführer sind Beamte auf Lebenszeit des Landes Baden-Württemberg im Amt eines Professors an der Hochschule A (Beschwerdeführer zu 1) bzw. an der Hochschule B (Beschwerdeführer zu 2). Der Beschwerdeführer zu 1 war auch Beschwerdeführer im Verfahren 1 VB 16/15.

Die Beschwerdeführer beantragen, § 18 Abs. 2 und § 18a Abs. 1 bis Abs. 5 LHG für unvereinbar mit Art. 20 Abs. 1 LV und Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG zu erklären. Sie tragen vor, die Vertreter der Hochschullehrer im Senat verfügten noch immer über keine effektiven Mitwirkungsrechte bei der Kreation und Abberufung der hauptamtlichen sowie nebenamtlichen Rektoratsmitglieder. Die im Gesamtgefüge der Hochschulorganisation starke Stellung des Rektorats, die zum substantiellen Kompetenzungleichgewicht in der Hochschulorganisation führe, habe auch nach den Reformen des Landesgesetzgebers keinen kompensatorischen Ausgleich durch die Wahl- und Abwahloptionen zugunsten der Hochschullehrer gefunden.

1. Die Hochschullehrer hätten keine gesicherte Möglichkeit, die Wahl eines hauptamtlichen Rektoratsmitglieds

nach § 18 LHG zu verhindern. Sie verfügten nun zwar im Senat über eine Stimme mehr als alle anderen stimmberechtigten Mitglieder zusammen. Eine Mehrheit der Vertreter der Hochschullehrer setze aber voraus, dass sie beim Wahlakt präsent und einig seien. Lediglich im ersten Wahlgang im Senat, bei dem die Mehrheit der Stimmen entscheide, sei gesichert, dass gegen den Willen der Hochschullehrermehrheit kein Rektoratsmitglied gewählt werde. Im zweiten und dritten Wahlgang, in der die absolute oder relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheide, sei dies nur gesichert, wenn zusätzlich die Mehrheit der abgegebenen Stimmen der Hochschullehrer gewährleistet sei. Außerdem könnten die Hochschullehrer nicht verhindern, dass im anschließend einberufenen Wahlpersonengremium ein nicht genehmer Kandidat gewählt werde. Schließlich könne die Grundordnung der Hochschule bestimmen, dass dort nach Stimmgleichheit im dritten Wahlgang das Los entscheide (§ 18 Abs. 3 Satz 5 LHG).

2. Nach § 18 Abs. 5 Satz 1 LHG könnten sich die Vertreter der Hochschullehrer im Senat nach wie vor nicht von einem hauptamtlichen Rektoratsmitglied trennen. Auch das neue Ur-Abwahlrecht in § 18a LHG könne das substantielle Kompetenzungleichgewicht zwischen Rektorat und Hochschulräten gegenüber dem Senat nicht beseitigen, weil es nicht den Prinzipien der kontinuierlichen Kontrolle, der effektiven Kontrolle sowie der Organkontrolle entspreche.

a) Die Grundrechtsträger müssten mit kontinuierlichen Kontrollrechten ausgestattet sein, die einen Wirkungsgrad erreichen, der der unmittelbaren Wahrnehmung wissenschaftlicher Befugnisse entspreche. Die Kontrollrechte müssten so beschaffen sein, dass mit ihnen einzelne Entscheidungen alltäglicher Arbeit der Leitungsorgane kontinuierlich überwachbar seien. § 18a LHG sei aber nicht auf eine kontinuierliche Kontrolle angelegt. Auch tatsächlich sei eine fortgesetzte Kontrolle mittels der Norm nicht herstellbar, weil die Hochschullehrer ihr Kontrollrecht bei realistischer Betrachtung aufgrund der hohen Hürden bei Organisation und Durchführung des Verfahrens nur einmal im Jahr ausüben könnten.

b) Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit fordere zudem eine effektive Kontrolle der Leitungsorgane. Die Kontrollinstanz müsse über einen für die Kontrolle sachgerechten Kontrollmaßstab, über einen Zugang zu allen kontrollrelevanten Sachinformationen sowie über wirksame Kontrolloptionen verfügen. Diese drei Voraussetzungen erfülle § 18a LHG nicht.

aa) Ein sachgerechter Kontrollmaßstab setze voraus, dass die Kontrollinstanz im gleichen Maße wie das Leitungsorgan mit Hochschulrecht, -organisation und -entwicklung vertraut sei. Es seien Kenntnisse über die rechtlichen und tatsächlichen Anforderungen an das Leitungsorgan erforderlich, so dass eine Beurteilung auf der Grundlage von Emotionen unterbleibe. Eine elaborierte, von eigener Erfahrung geprägte Begegnung auf Augenhöhe müsse gegeben sein, um einen sachgerechten Maßstab an die Entscheidungen des Leitungsorgans anlegen zu können. § 18a LHG verhindere dies, indem es nicht die gewählten Hochschullehrer im Kollegialorgan, sondern die gesamte Gruppe der Professorenschaft als Kontrollinstanz einsetze. Letztere verfügten mangels Tätigkeit in der Selbstverwaltung nicht über die notwendigen Erfahrungen in einem Grad an Tiefe, der für eine angemessene Richtschnur zur Entscheidungsfindung bezüglich des Leitungsorgans erforderlich sei. Sie könnten nicht adäquat trennen, wann das Rektorat eine unpopuläre Entscheidung zum Wohl der Hochschule zwingend zu treffen habe und in welchen Szenarien es tatsächlich Ermessensspielräume zu Lasten einer wissenschaftsförderlichen Entwicklung der Hochschule bewusst ungenutzt lasse oder sogar rechtliche Vorgaben missachte. Die „breite Unzufriedenheit in der Hochschullehrerschaft“ sei kein sachgerechter Kontrollmaßstab.

bb) Die gesamte Gruppe der Professorenschaft als Kontrollinstanz verfüge zudem nicht über die für eine Kontrolle relevanten Sachinformationen. Sie erhielten weder Informationen über konkrete Entscheidungen des Leitungsorgans noch Sitzungsunterlagen der zentralen Hochschulgremien. Sie hätten - anders als die gewählten Hochschullehrer im Senat (vgl. § 19 Abs. 3 LHG) - auch kein eigenes Recht, weitergehende Erkundigungen über die Tätigkeit des Leitungsorgans einzuholen. Ohne eine Informationsbasis dieser Art sei ein sachgerechter Kontrollmaßstab nicht zu bilden. Die Entscheidungsfindung bleibe unter der Schwelle einer Mindestrationalität auf rein emotionaler Ebene.

cc) Schließlich verfüge die Kontrollinstanz nur über wirksame Kontrolloptionen, wenn sie die Möglichkeit habe, zeitnah auf wissenschaftsinadäquate Entscheidungen zu reagieren. § 18a LHG sehe jedoch derart hohe Verfahrensanforderungen vor, dass ein Abwahlverfahren realistisch mindestens ein halbes Jahr in Anspruch nehme. Darüber hinaus sei eine doppelte Mehrheit in der Hochschule und in mindestens der Hälfte aller Fakultäten zu hoch. Die Organisation einer basalen Informationsverschaffung fakultätsübergreifend für alle Hochschullehrer

rinnen und Hochschullehrer über die Missstände sowie eine Gesamtmobilisation zur Abwahl sei im Rahmen der zeitlichen Vorgaben der Norm nicht realisierbar. Die Verfahrensanforderungen des § 18a LHG wirkten in praktischer Hinsicht als kaum überwindbare Verfahrensbarrieren. Es bestehe zudem ein Risiko für die praktische Wirksamkeit in der Leitung des Abwahlverfahrens durch einen Abwahlausschuss, der sich gemäß § 18a Abs. 5 LHG allein durch den Hochschulrat bilde. Der mit dem Rektorat eng verbundene Hochschulrat sei damit in eine Position gebracht, in der er Verzögerungs- und Verhinderungstaktiken in das zeitlich eng gesetzte Abwahlverfahren einbringen könne.

c) Schließlich sei das Prinzip der Organkontrolle verletzt. Der Verfassungsgerichtshof habe klargestellt, dass die Kontrolle des Leitungsorgans zwingend durch den Senat und durch die sich im Senat befindlichen, gewählten Grundrechtsträger zu erfolgen habe. [...]

C. Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig. Die Beschwerdeführer haben die Möglichkeit eines Verstoßes gegen die gerügten Grundrechte nicht dargetan. Ob die übrigen Zulässigkeitsanforderungen erfüllt sind, kann dahinstehen. Insbesondere kann offenbleiben, ob die Jahresfrist des § 56 Abs. 4 VerfGH hinsichtlich des - im Wesentlichen - unverändert gebliebenen § 18 Abs. 2 LHG gewahrt wurde (vgl. VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 100), ob es sich bei den Ausführungen in der nach Ablauf der Jahresfrist eingegangenen Replik um zulässige Ergänzungen der Verfassungsbeschwerde oder aber um teilweise unzulässige substantielle Erweiterungen des Verfahrensgegenstands handelt (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20.7.2010 - 1 BvR 748/06 -, BVerfGE 127, 87, 110, Juris Rn. 73) und ob hinsichtlich des inzwischen aufgehobenen § 18 Abs. 3 LHG ein fortbestehendes Rechtsschutzbedürfnis anzunehmen ist (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 12.5.2015 - 1 BvR 1501/13 u.a. -, BVerfGE 139, 148 Rn. 44, Juris Rn. 44).

I. Die Beschwerdebefugnis erfordert nach § 55 Abs. 1 VerfGH die Behauptung, durch die öffentliche Gewalt des Landes in einem seiner in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg enthaltenen Rechte verletzt zu sein. Das setzt die Behauptung voraus, durch das angegriffene Gesetz in einem beschwerdefähigen Grundrecht oder grundrechtsgleichen Recht selbst, gegenwärtig und unmittelbar verletzt zu sein (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 3.3.2004 - 1 BvR 2378/98 u.a. -, BVerfGE 109, 279, 305, Juris Rn. 93; VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 - Juris Rn. 115). Die Behauptung im Sinne des § 55 Abs. 1 VerfGH muss derart plausibel begründet wer-

den, dass die mit der Verfassungsbeschwerde begehrte Feststellung einer Verletzung von Verfassungsrechten des Beschwerdeführers möglich erscheint (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12.10.1993 - 2 BvR 2134/92 u.a. -, BVerfGE 89, 155, 171, Juris Rn. 59). Liegt zu den mit der Verfassungsbeschwerde aufgeworfenen Verfassungsfragen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts oder des Verfassungsgerichtshofs vor, ist der behauptete Grundrechtsverstoß in Auseinandersetzung mit den von den Verfassungsgerichten entwickelten Maßstäben zu begründen (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 1.12.2009 - 1 BvR 2857/07 u.a. -, BVerfGE 125, 39, 73, Juris Rn. 120; Beschluss des Zweiten Senats vom 7.12.2011 - 2 BvR 2500/09 u.a. -, BVerfGE 130, 1, 21, Juris Rn. 96; Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 4.5.2011 - 1 BvR 1502/08 -, Juris Rn. 19). Es bedarf einer umfassenden einfachrechtlichen und verfassungsrechtlichen Aufarbeitung der Rechtslage (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 9.8.2018 - 1 BvR 1981/16 -, Juris Rn. 9). Diesen Substantiierungsanforderungen wird die Verfassungsbeschwerde angesichts der bereits ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahl und Abwahl der Leitungsorgane der Hochschulen und den Gewährleistungen der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG sowie der im konkreten Kontext vorliegenden Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 14. November 2016 - 1 VB 16/15 -, die Anlass für den Erlass der angegriffenen gesetzlichen Regelungen war, nicht gerecht. Der Angriff gegen § 18 Abs. 2 LHG steht offensichtlich im Widerspruch zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 14. November 2016. Die Rüge gegen § 18a LHG nimmt die Funktion des Abwahlrechts nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie des Verfassungsgerichtshofs nicht hinreichend in den Blick.

II. Art. 20 Abs. 1 LV enthält wie Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG neben einem individuellen Freiheitsrecht für jeden, der an einer Hochschule in Wissenschaft, Forschung und Lehre tätig ist, eine objektive, das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde, wertentscheidende Grundsatznorm. Im Gegensatz zu Art. 20 Abs. 1 LV erfasst Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG auch den Wissenschaftsbereich außerhalb von Hochschulen und gewährt auch insoweit landesverfassungsrechtlichen Schutz. Soweit es jedoch - wie hier - um die Wissenschaftsfreiheit an Hochschulen geht, wird Art. 2 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG durch Art. 20 Abs. 1 LV verdrängt (VerfGH, Urteil vom

14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 123). Die von den Beschwerdeführern geltend gemachte Verletzung von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG (i.V.m. Art. 2 Abs. 1 LV) kommt somit nicht in Betracht. Die in Art. 20 Abs. 1 LV garantierte Wissenschaftsfreiheit ist gleichwohl im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG auszulegen (VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - VB 16/15 -, Juris Rn. 124). Wissenschaft ist ein grundsätzlich von Fremdbestimmung freier Bereich autonomer Verantwortung der dort Tätigen. Art. 20 Abs. 1 LV verpflichtet den Staat zu Schutz und Förderung wissenschaftlicher Betätigung und garantiert den in der Wissenschaft Tätigen zugleich die Teilhabe am Wissenschaftsbetrieb; diese Mitwirkung ist kein Selbstzweck, sondern dient dem Schutz vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen, denn im Kern wissenschaftliche Entscheidungen sind der Wissenschaft selbst überlassen (VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 125). Die Sicherung der Wissenschaftsfreiheit durch organisatorische Regelungen verlangt, dass die Wissenschaftler durch ihre Vertretung in Hochschulorganen Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit abwehren und ihre fachliche Kompetenz zur Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit in die Organisation einbringen können. Der Gesetzgeber muss für die Organisation der Wissenschaftsfreiheit ein Gesamtgefüge schaffen, in dem Entscheidungsbefugnisse und Mitwirkungsrechte, Einflussnahme, Information und Kontrolle so beschaffen sind, dass Gefahren für die Freiheit von Lehre und Forschung vermieden werden. Organisationsnormen sind dann mit Art. 20 Abs. 1 LV nicht vereinbar, wenn durch sie ein Gesamtgefüge geschaffen wird, das die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung strukturell gefährdet (VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 126). Zur Sicherung einer hinreichenden Mitwirkung im wissenschaftsorganisatorischen Gesamtgefüge müssen die Vertreter der Hochschullehrer in Gremien der Hochschulselbstverwaltung nicht generell über eine eindeutige Mehrheit verfügen (VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 128). Soweit gruppenmäßig zusammengesetzte Kollegialorgane über Angelegenheiten zu befinden haben, die Forschung und Lehre unmittelbar betreffen, müssen jedoch folgende Grundsätze beachtet werden: Die Gruppe der Hochschullehrer muss homogen, das heißt nach Unterscheidungsmerkmalen zusammengesetzt sein, die sie gegen andere Gruppen eindeutig abgrenzt. Bei Entscheidungen, welche unmittelbar die Lehre betreffen, muss der Gruppe der Hochschullehrer der ihrer besonderen Stellung entsprechende maßgebende Einfluss verbleiben. Diesem Erfor-

dernis wird genügt, wenn diese Gruppe über die Hälfte der Stimmen verfügt. Bei Entscheidungen, die unmittelbar Fragen der Forschung oder die Berufung der Hochschullehrer betreffen, muss der Gruppe der Hochschullehrer ein weitergehender, ausschlaggebender Einfluss vorbehalten bleiben. Bei allen Entscheidungen über Fragen von Forschung und Lehre ist eine undifferenzierte Beteiligung der Gruppe der nichtwissenschaftlichen Bediensteten auszuschließen (VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 129). Diese Grundsätze dürfen nicht dadurch ins Leere laufen, dass wesentliche wissenschaftsrelevante Entscheidungsbefugnisse dem gruppenmäßig zusammengesetzten Selbstverwaltungsorgan vorenthalten und auf Leitungsorgane oder von Externen dominierte Organe übertragen werden. Auch wenn eine starke Stellung der Leitungsorgane der Hochschule grundsätzlich zulässig ist, muss durch die Organisation der Hochschule insgesamt eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit vermieden werden. Je mehr, je grundlegender und je substantieller wissenschaftsrelevante personelle, sachliche und finanzielle Entscheidungsbefugnisse dem kollegialen Selbstverwaltungsorgan und damit den dort vertretenen Hochschullehrern entzogen und einem Leitungsorgan zugewiesen sind, desto stärker muss im Gegenzug die Mitwirkung des Selbstverwaltungsorgans und der dort vertretenen Hochschullehrer an der Bestellung und Abberufung der Mitglieder dieses Leitungsorgans ausgestaltet sein. Dies kann es erfordern, dass hinsichtlich der Wahl und der Abwahl der Leitungsorgane eine - gegebenenfalls zum Schutz der Interessen der betroffenen Person qualifizierte - Mehrheit der Stimmen der gewählten Vertreter der Hochschullehrer im Selbstverwaltungsorgan gesetzlich gesichert wird, um den geringen Einfluss der Hochschullehrer auf wissenschaftsrelevante personelle, sachliche oder finanzielle Entscheidungen des Leitungsorgans zu kompensieren. Hinsichtlich der Wahl der Mitglieder eines Leitungsorgans ist ein hinreichendes Mitwirkungs niveau gewährleistet, wenn ein Selbstverwaltungsgremium mit der Stimmenmehrheit der gewählten Vertreter der Hochschullehrer die Wahl eines Mitglieds, das das Vertrauen dieser Gruppe nicht genießt, verhindern kann. Die in ein Selbstverwaltungsorgan gewählten Vertreter der Hochschullehrer müssen sich außerdem von dem Mitglied eines Leitungsorgans, das ihr Vertrauen nicht mehr genießt, trennen können, ohne im Selbstverwaltungsgremium auf eine Einigung mit den Vertretern anderer Gruppen und ohne auf die Zustimmung eines weiteren Organs oder des Staates angewiesen

zu sein (VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 131 m.w.N.).

III. Gemessen an diesen - vom Verfassungsgerichtshof im Urteil vom 14. November 2016 herausgearbeiteten - Grundsätzen haben die Beschwerdeführer eine strukturelle Gefährdung ihrer freien wissenschaftlichen Betätigung durch die angegriffenen Organisationsnormen über die Wahl und Abwahl der Rektoratsmitglieder nicht dargetan.

1. Das gilt zum einen für die angegriffene Regelung in § 18 Abs. 2 LHG zur Wahl der hauptamtlichen Rektoratsmitglieder. Der Gesetzgeber hat die Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs im Urteil vom 14. November 2016 entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise umgesetzt.

a) Hinsichtlich der Wahl der Mitglieder eines Leitungsorgans ist nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 14. November 2016 ein hinreichendes Mitwirkungs niveau gewährleistet, wenn ein Selbstverwaltungsgremium mit der Stimmenmehrheit der gewählten Vertreter der Hochschullehrer die Wahl eines Mitglieds, das das Vertrauen dieser Gruppe nicht genießt, verhindern kann (VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 131). „Um eine solche Wahl zu verhindern, müssten die Hochschullehrer im Senat über die Mehrheit der Stimmen verfügen. Dann könnten die Hochschullehrer im Falle ihrer Einigkeit die Mitglieder des Senats in der Findungskommission bestimmen, nach § 18 Abs. 2 Satz 3 LHG im Einvernehmen mit dem Wissenschaftsministerium weitere Bewerber in den Wahlvorschlag aufnehmen, in allen drei Wahlgängen im Senat nach § 18 Abs. 2 LHG die Wahl eines hauptamtlichen Rektoratsmitglieds erreichen oder jedenfalls verhindern, dass mit geringeren Mehrheiten im Senat ein vom Hochschulrat präferierter Bewerber gewählt wird, sowie die Mitglieder des Senats im Wahlpersonengremium festlegen, gegen deren einheitlichen Willen dort ebenfalls kein hauptamtliches Rektoratsmitglied gewählt werden kann. Schließlich könnten sie in der Grundordnung bestimmen, dass im Falle des Scheiterns aller Wahlen eine Neuausschreibung und kein Losentscheid durchzuführen ist“ (VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 199).

b) Diese Vorgaben wurden vom Gesetzgeber mit der gesetzlich gesicherten Stimmenmehrheit der Hochschullehrer im Senat nach § 10 Abs. 3 und § 19 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LHG - offensichtlich - umgesetzt. Die dennoch erhobenen Rügen der Beschwerdeführer sind nicht nachvollziehbar. Dass die Verhinderung eines den Hochschullehrern nicht genehmen Kandidaten unter Umständen die Einigkeit der Vertreter der Hochschullehrer voraussetzt, hat der Verfas-

sungsgerichtshof gesehen und genügen lassen (VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 199). Die artikulierten Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung, weil der maßgebliche Einfluss auf die Wahl des Rektoratsmitglieds die Anwesenheit der Vertreter der Hochschullehrer beim Wahlgang voraussetze, sind ohne Substanz. Ein Erfordernis der Stimmenmehrheit der Hochschulvertreter bei der konkreten Abstimmung, also der anwesenden Mitglieder (so wohl noch § 10 Abs. 3 LHG a.F., vgl. dazu LT-Drs. 16/3248, S. 59), ergibt sich weder aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 29.5.1973 - 1 BvR 424/71 u.a. -, BVerfGE 35, 79, 141 ff., Juris Rn. 163, 166; konkret zu § 18 Abs. 2 LHG BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 5.2.2020 - 1 BvR 1586/14 -, Juris Rn. 27) noch aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 14. November 2016. Jedenfalls hat der Gesetzgeber für den Fall der Verhinderung eines Wahlmitglieds die Stimmenmehrheit der Hochschullehrer durch eine zwingende Stellvertreterregelung gesichert (§ 10 Abs. 6 Satz 2, § 18 Abs. 4 Satz 3 LHG; vgl. dazu die Gesetzesbegründung LT-Drs. 16/3248, S. 32, 34). Zu dieser zwingenden Stellvertreterregelung verhalten sich die Beschwerdeführer nicht. Weshalb und für welche Fälle der Gesetzgeber verpflichtet sein soll, die Stimmenmehrheit der Hochschullehrer auch noch darüber hinaus zu sichern, wird nicht dargelegt und ist nicht ersichtlich. Ungeachtet des Umstands, dass die Regelung in § 18 Abs. 3 LHG über das Wahlpersonengremium und den Losentscheid inzwischen durch das Vierte Hochschulrechtsänderungsgesetz vom 17. Dezember 2020 (GBl. S. 1204) ersatzlos aufgehoben wurde, war der von den Beschwerdeführern angegriffene Losentscheid verfassungsrechtlich offensichtlich nicht zu beanstanden. Wie der Verfassungsgerichtshof im Urteil vom 14. November 2016 ausdrücklich ausgeführt hat, stand der Losentscheid ausweislich des Gesetzestextes zur Disposition durch eine Regelung in der Grundordnung. Die Hochschullehrer konnten mit ihrer Stimmenmehrheit im Senat daher selbst bestimmen, ob bei Scheitern sämtlicher Wahlgänge das Los entscheidet (VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 199; vgl. dazu ausdrücklich auch BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 5.2.2020 - 1 BvR 1586/14 -, Juris Rn. 28).

2. Die Beschwerdeführer haben zum anderen auch eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit durch die Regelung in § 18a LHG über die Abwahl eines Rektoratsmitglieds nicht plausibel dargetan.

a) Der Gesetzgeber verfügt über einen weiten Gestaltungsspielraum, um den Wissenschaftsbetrieb mit Blick auf die unterschiedlichen Aufgaben von wissenschaftlichen Einrichtungen und auf die Interessen aller daran Beteiligten in Wahrnehmung seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung zu regeln (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.6.2014 - 1 BvR 3217/07 -, BVerfGE 136, 338 Rn. 57, Juris Rn. 57; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 19.9.2019 - 1 BvR 2059/18 u.a. -, Juris Rn. 19). Solange der Gesetzgeber ein hinreichendes Maß an organisatorischer Selbstbestimmung der Grundrechtsträger sicherstellt, ist er frei, den Wissenschaftsbetrieb der Hochschulen nach seinem Ermessen zu regeln, um die unterschiedlichen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und die Interessen aller daran Beteiligten in Wahrnehmung seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung in angemessenen Ausgleich zu bringen (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 26.10.2004 - 1 BvR 911/00 u.a. -, BVerfGE 111, 333, 355, Juris Rn. 140; Beschluss des Ersten Senats vom 20.7.2010 - 1 BvR 748/06 -, BVerfGE 127, 87, 116, Juris Rn. 93). Der Verfassungsgerichtshof überprüft nicht, ob der Gesetzgeber die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gefunden hat (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 24.4.2018 - 2 BvL 10/16 -, BVerfGE 149, 1 Rn. 46, Juris Rn. 46; VerfGH, Urteil vom 31.1.2019 - 1 VB 51/17 -, Juris Rn. 31). Dem Gesetzgeber bietet sich ein breiter Fächer organisatorischer Formen und verfahrensrechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten an (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 29.5.1973 - 1 BvR 424/71 u.a. -, BVerfGE 35, 79, 135, Juris Rn. 145). Der Gesetzgeber ist weder an überkommene hochschulorganisatorische Strukturen noch an deren einzelne Elemente gebunden. Der Gesetzgeber darf nicht nur neue Modelle und Steuerungstechniken entwickeln und erproben, vielmehr ist er sogar verpflichtet, bisherige Organisationsformen kritisch zu beobachten und zeitgemäß zu reformieren. Ihm stehen dabei gerade hinsichtlich der Eignung neuer Organisationsformen eine Einschätzungsprärogative und ein Prognosespielraum zu (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 26.10.2004 - 1 BvR 911/00 u.a. -, BVerfGE 111, 333, 355 f., Juris Rn. 140; Beschluss des Ersten Senats vom 20.7.2010 - 1 BvR 748/06 -, BVerfGE 127, 87, 116, Juris Rn. 93; Beschluss des Zweiten Senats vom 24.4.2018 - 2 BvL 10/16 -, BVerfGE 149, 1 Rn. 45, Juris Rn. 45). Der Gesetzgeber ist darüber hinaus zu einer den Organisationsprinzipien der Gruppenuniversität entsprechenden typisierenden Betrachtungsweise berechtigt (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 29.5.1973 - 1 BvR 424/71 u.a. -, BVerfGE 35, 79, 135, Juris Rn. 145).

Insbesondere darf der Gesetzgeber die Art und Weise der Beteiligung der Grundrechtsträger frei gestalten, solange die Strukturen die freie Lehre und Forschung hinreichend gewährleisten. Er kann etwa eine direkte oder repräsentative Beteiligung an Entscheidungen, eine unmittelbare oder mittelbare Einflussnahme, Entscheidungs-, Veto-, Mitwirkungs- oder Anhörungsrechte, Aufsichts-, Informations- oder Kontrollrechte regeln, je nachdem, welche organisatorischen Strukturen ihm für eine funktionsfähige Wissenschaftsverwaltung geeignet erscheinen. Die zur Sicherung der Wissenschaftsadäquanz von hochschulorganisatorischen Entscheidungen gebotene Teilhabe der wissenschaftlich Tätigen muss nicht in jedem Fall im Sinne der herkömmlichen Selbstverwaltung erfolgen (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 26.10.2004 - 1 BvR 911/00 u.a. -, BVerfGE 111, 333, 356, Juris Rn. 141).

b) Dass der Gesetzgeber diesen weiten Gestaltungsspielraum durch die Einführung eines eigenen Abwahlrechts der Hochschullehrer außerhalb des Senats und unter unmittelbarer Beteiligung aller Grundrechtsträger überschritten hat, wird von den Beschwerdeführern nicht hinreichend dargelegt.

aa) Der Gesetzgeber war nach den dargestellten Grundsätzen nicht verpflichtet, die Mitwirkungsrechte der Hochschullehrer bei der Abberufung eines Rektoratsmitglieds durch eine Abwahlmöglichkeit im Senat sicherzustellen. Das haben die Beschwerdeführer in ihrer Replik auch selbst eingeräumt. Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 14. November 2016 ausgeführt, das Erfordernis, dass die gewählten Hochschullehrer im Senat bei Entscheidungen über die Wahl und Abwahl von haupt- und nebenamtlichen Rektoratsmitgliedern über eine Mehrheit verfügen, könne nicht allein über eine geänderte Zusammensetzung dieser Selbstverwaltungsgremien, sondern auch „durch eine Änderung nur der für diese Entscheidungen geltenden Abstimmungsregeln“ erreicht werden (VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 211). Selbst wenn diese Formulierung lediglich die Vertreter der Hochschullehrer im Senat im Blick gehabt haben und sie lediglich deren Mitwirkungsrechte bei der Abberufung der Rektoratsmitglieder an gemahnt haben sollte, war dies ersichtlich der damals geltenden Rechtslage geschuldet. Eine Teilhabe der Grundrechtsträger an Kreation und Abberufung der Leitungsorgane war nach damaligem Hochschulrecht nur durch die Repräsentanten der Hochschullehrer im Senat möglich. In seinem Urteil vom 14. November 2016 legt das Plenum des Verfassungsgerichtshofs Art. 20 Abs. 1 LV ausdrücklich im Lichte der Rechtsprechung des Bundes-

verfassungsgerichts zu Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG aus (VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 124). Es ist deshalb fernliegend anzunehmen, es habe gleichwohl von der hier zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, die (Reform-)Offenheit des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit gegenüber jedweder Form der Hochschulorganisation und insbesondere über die ausdrücklich zulässige direkte Beteiligung der Hochschullehrer an den Entscheidungen und Kontrollrechten (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 26.10.2004 - 1 BvR 911/00 u.a. -, BVerfGE 111, 333, 356, Juris Rn. 141) abweichen wollen.

bb) Soweit die Beschwerdeführer darüber hinaus meinen, der Gesetzgeber habe mit § 18a LHG seinen Gestaltungsspielraum überschritten, weil die Prinzipien der kontinuierlichen Kontrolle und der effektiven Kontrolle verletzt seien, nehmen sie die Funktion des Abwahlrechts in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs nicht hinreichend in den Blick.

(1) § 18a LHG dient weder der kontinuierlichen Kontrolle des Rektorats durch die Hochschullehrer noch ist die Norm ein Instrument der Überwachung der einzelnen Entscheidungen alltäglicher Arbeit des Leitungsorgans. Kontinuierliche Einfluss-, Kontroll-, Veto- und Informationsrechte (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20.7.2010 - 1 BvR 748/06 -, BVerfGE 127, 87, 131, Juris Rn. 130) hinsichtlich der täglichen Arbeit der Leitungsorgane (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 5.2.2020 - 1 BvR 1586/14 -, Juris Rn. 26) sind von den Mitwirkungsrechten bei der Zusammensetzung des Leitungsorgans zu unterscheiden (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.6.2014 - 1 BvR 3217/07 -, BVerfGE 136, 338 Rn. 78, Juris Rn. 78). Im ersten Fall handelt es sich um unmittelbare Einflussnahmemöglichkeiten auf konkrete wissenschaftsrelevante Entscheidungen des Leitungsorgans im laufenden Hochschulbetrieb, im zweiten Fall um eine nur mittelbare Einflussnahme auf die Hochschulleitung mithilfe von Personalentscheidungen über die Zusammensetzung des Leitungsorgans. Der Verfassungsgerichtshof hat im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Beschluss des Ersten Senats vom 20.7.2010 - 1 BvR 748/06 -, BVerfGE 127, 87, 128 f., Juris Rn. 122, 125; Beschluss des Ersten Senats vom 24.6.2014 - 1 BvR 3217/07 -, BVerfGE 136, 338 Rn. 60, 78, Juris Rn. 60, 78; Beschluss des Zweiten Senats vom 24.4.2018 - 2 BvL 10/16 -, BVerfGE 149, 1 Rn. 65, Juris Rn. 65; Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 5.2.2020 - 1 BvR 1586/14 -, Juris Rn. 17) im Urteil vom 14.

November 2016 als alternative Optionen zur Herstellung einer verfassungsmäßigen Rechtslage ausdrücklich entweder die Anpassung der (laufenden) Sachentscheidungsbefugnisse der Hochschullehrer oder aber die Modifizierung der Regelungen über die Kreation und Abberufung der Rektoratsmitglieder benannt (VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 211). Allein die Einführung effektiver Mitwirkungsrechte bei Kreation und Abberufung der Rektoratsmitglieder - bei unveränderten Sachentscheidungsbefugnissen im laufenden Hochschulbetrieb - führt somit nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 14. November 2016 zu einem ausreichenden Partizipationsniveau der Hochschullehrer.

(2) Die Beschwerdeführer legen auch nicht plausibel dar, dass § 18a LHG dem Prinzip der effektiven Kontrolle widerspricht. Die Argumentation der Beschwerdeführer, die Kontrollinstanz müsse über einen sachgerechten Kontrollmaßstab, Zugang zu allen kontrollrelevanten Sachinformationen sowie über wirksame Kontrolloptionen verfügen, beruht auf der verfehlten Sichtweise, § 18a LHG müsse eine laufende Kontrolle der täglichen Arbeit des Rektorats ermöglichen. In Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.6.2014 - 1 BvR 3217/07 -, BVerfGE 136, 338 Rn. 95, Juris Rn. 95) hat der Verfassungsgerichtshof im Urteil vom 14. November 2016 dezidiert gefordert, dass sich die Hochschullehrer von einem Rektoratsmitglied, das ihr Vertrauen nicht mehr genießt, trennen können müssen (VerfGH, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, Juris Rn. 131 und 203 - 205). Weshalb die Abwahl eines Rektoratsmitglieds durch die Hochschullehrer verfassungsrechtlich dennoch einen darüber hinaus gehenden - von den Beschwerdeführern im Übrigen nicht konkret benannten - Kontrollmaßstab voraussetzen soll, haben die Beschwerdeführer nicht nachvollziehbar dargelegt. Mit ihrer Forderung nach einem „sachgerechten Kontrollmaßstab“ machen sie im Übrigen keine Rechtsverletzung geltend, sondern begehren - im Gegenteil - eine Beschränkung ihres nach der gesetzlichen Regelung sachlich nicht beschränkten Abwahlrechts. Ob der Gesetzgeber dazu im Interesse anderer Beteiligter, insbesondere des betroffenen Rektoratsmitglieds (vgl. dazu BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.6.2014 - 1 BvR 3217/07 -, BVerfGE 136, 338 Rn. 95, Juris Rn. 95; Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 6.3.2020 - 1 BvR 2862/16 -, Juris Rn. 26), oder aus sonstigen Gründen berechtigt oder gar verpflichtet ist, kann offenbleiben. Ob die Beschwerdeführer sich und ihren Berufskollegen darüber hinaus zu Recht die Fähigkeit absprechen, erkennen zu

können, wann das Rektorat eine unpopuläre Entscheidung zum Wohl der Hochschule zwingend zu treffen habe und in welchen Szenarien es tatsächlich Ermessensspielräume zu Lasten einer wissenschaftsförderlichen Entwicklung der Hochschule bewusst ungenutzt lasse oder sogar rechtliche Vorgaben missachte, kann ebenfalls dahinstehen. Träger des Grundrechts aus Art. 20 Abs. 1 LV sind jedenfalls alle Hochschullehrer (im materiellen Sinne; vgl. BVerfG, Beschluss des - 22 - Ersten Senats vom 11.2.1981 - 1 BvR 303/78 -, BVerfGE 56, 192, 211, Juris Rn. 57; Beschluss des Ersten Senats vom 26.2.1997 - 1 BvR 1864/94 u.a. -, BVerfGE 95, 193, 210, Juris Rn. 67 f.). Soweit die Beschwerdeführer „einen gewissen Grad an Sachkenntnis und Erfahrung rund um die Hochschulselbstverwaltung“ voraussetzen und die Abwahlentscheidung deshalb nur in Hände von „Personen mit längerer Erfahrung durch Teilnahme als Organteil in dieser Selbstverwaltung“ legen wollen, fordern sie wiederum eine Beschränkung ihrer Mitwirkungsrechte, statt eine Rechtsverletzung darzulegen. Die Beschwerdeführer haben auch nicht dargetan, dass eine hinreichende Information der Grundrechtsträger durch die Initiatoren des Abwahlbegehrens nicht möglich sein soll, etwa wenn dem Leitungsorgan konkretes Fehlverhalten vorgeworfen wird. Die Beschwerdeführer behaupten lediglich, die Senatsmitglieder dürften die Hochschullehrer nicht über den Inhalt der Senatssitzungen informieren, legen dies aber nicht substantiiert dar. Nach § 9 Abs. 5 Satz 3 LHG könnte zwar - nach dem Gesetzeswortlaut - eine Verschwiegenheitspflicht bei allen Angelegenheiten, die in nicht öffentlicher Sitzung behandelt worden sind, bestehen. Soweit die Beschwerdeführer aber pauschal rügen, Senatssitzungen seien nicht öffentlich, übersehen sie, dass die Hochschullehrer mit ihrer Stimmenmehrheit selbst die Öffentlichkeit der Sitzungen herstellen können (§ 10 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 LHG). Aber auch soweit die Sitzungen nicht öffentlich sind, wird, ungeachtet der Auslegung des § 9 Abs. 5 Satz 3 LHG im Einzelnen, in der Kommentarliteratur vertreten, dass die Regelung zur Geheimhaltung sehr eng auszulegen ist. Es wird ein Recht zur angemessenen Berichterstattung der Gremienmitglieder in ihren Fakultäten und Einrichtungen oder gegenüber der Gruppe, die sie vertreten, angenommen. Dieses Recht finde seine Grenzen (nur) bei den in § 9 Abs. 5 Satz 2 bis 6 LHG aufgezählten besonderen Geheimhaltungstatbeständen (Schweitzer/Schwerdtfeger in v. Coelln/Haug, BeckOK HochschulR BW, § 9 Rn. 63). Eine derartige Auslegung könnte - insbesondere im vorliegenden Zusammenhang - auch von Verfassungs wegen geboten sein. Es hätte den Beschwerdeführern obliegen, sich insoweit dezidiert mit

dem einfachen Recht auseinanderzusetzen, um nachvollziehbar darzulegen, dass tatsächlich keine Informationsmöglichkeiten bestehen. Sie verhalten sich zu all dem jedoch nicht. Darüber hinaus setzen sich die Beschwerdeführer nicht mit den ausdrücklich normierten Informationsmöglichkeiten nach § 18a Abs. 3 LHG auseinander. Danach muss vor der Abstimmung eine hochschulöffentliche Aussprache in einer gemeinsamen Sitzung des Senats und des Hochschulrats stattfinden (Satz 1) und müssen sowohl Senat als auch Hochschulrat eine Stellungnahme zum Abwahlbegehren beschließen, die öffentlich bekannt zu geben ist (Satz 4). Schließlich sind auch die weiteren Rügen gegen die zeitlichen Vorgaben des § 18a LHG und die Mehrheitserfordernisse ohne Substanz. Die Fristen des § 18a LHG dürften der - von den Beschwerdeführern selbst geforderten - zeitnahen Reaktion auf vermeintliches Fehlverhalten des Leitungsorgans dienen. Es ist schon nicht eindeutig ersichtlich, ob die Beschwerdeführer eine zu kurze oder eine zu lange Bemessung der Fristen rügen. Jedenfalls ist weder das eine noch das andere dargetan. Die Hochschullehrer können im Übrigen mit ihrer Mehrheit im Senat über weitere Einzelheiten des Verfahrens bestimmen (§ 18a Abs. 6 Satz 1 LHG). Die Beschwerdeführer verkennen weiterhin, dass der Gesetzgeber die Abwahl des Leitungsorgans von qualifizierten Mehrheiten abhängig machen darf (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 26.10.2004 - 1 BvR 911/00 u.a. -, BVerfGE 111, 333, 364, Juris Rn. 169 a.E.; Beschluss des Ersten Senats vom 24.6.2014 - 1 BvR 3217/07 -, BVerfGE 136, 338 Rn. 95, Juris Rn. 95; Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 6.3.2020 - 1 BvR 2862/16 -, Juris Rn. 26). Das zusätzliche Erfordernis der Mehrheit in mindestens der Hälfte der Fakultäten oder Sektionen gemäß § 18a Abs. 4 Satz 2 LHG soll die Abwahl lediglich durch wenige, mitgliederstarke Fakultäten oder Sektionen verhindern (LT-Drs. 16/3248, S. 36). Verfassungsrechtliche Zweifel an dieser Regelung vermag die Verfassungsbeschwerde nicht aufzuzeigen. Schließlich begründen bloß abstrakt denkbare Blockademöglichkeiten durch den Abwahlausschuss keinen Verfassungsverstoß (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 26.10.2004 - 1 BvR 911/00 u.a. -, BVerfGE 111, 333, 364, Juris Rn. 170; Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 5.2.2020 - 1 BvR 1586/14 -, Juris Rn. 29).

Verfassungsgericht des Landes Brandenburg

Urteil vom 20. Mai 2022

Az. VfGBbg 94/20

Abstrakte Normenkontrolle / Landesverfassungsschutz / Verdachtsberichtserstattung / Politische Parteien

Aus den Gründen:

Die ursprünglich 23 Antragsteller sind bzw. waren Mitglieder des 88 Abgeordnete umfassenden Landtags Brandenburg und wenden sich im Wege der abstrakten Normenkontrolle gegen § 5 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über den Verfassungsschutz im Land Brandenburg (Brandenburgisches Verfassungsschutzgesetz - BbgVerfSchG), soweit die Vorschrift aufgrund der Klausel „soweit hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte hierfür vorliegen“ als Rechtsgrundlage für eine sogenannte „Verdachtsberichtserstattung“ über politische Parteien im Sinne des Art. 21 Grundgesetz (GG) angesehen wird. [...]

Der Normenkontrollantrag ist unbegründet.

§ 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG, wonach die Verfassungsschutzbehörde die Öffentlichkeit durch zusammenfassende Berichte und andere Maßnahmen über Bestrebungen oder Tätigkeiten im Sinne von § 3 Abs. 1 BbgVerfSchG - auch bezüglich politischer Parteien - aufklärt, soweit hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte hierfür vorliegen, steht im Einklang mit der Landesverfassung. [...]

II. § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG steht auch in materieller Hinsicht mit der Landesverfassung in Einklang. Die Vorschrift verletzt insbesondere nicht die Rechte von Parteien.

Die angegriffene Regelung ist hinreichend bestimmt und erfasst auch Parteien (1.). Soweit sie eine Ermächtigungsgrundlage für die Verdachtsberichtserstattung mit Bezug zu Parteien darstellt, sind die Rechte aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV betroffen (2.). Die Regelung kommt einem Eingriff in die Betätigungsfreiheit und Chancengleichheit politischer Parteien gleich (3.), der jedoch gerechtfertigt ist (4.).

1. § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG ist hinreichend klar und bestimmt. Das aus dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 2 Abs. 2 LV abzuleitende Bestimmtheitsgebot verpflichtet den Gesetzgeber, Gesetze so zu formulieren, dass sowohl der

potentiell Betroffene als auch der Rechtsanwender Inhalt und Grenzen der Ermächtigung erkennen können. Das Gesetz selbst muss die Eingriffsvoraussetzungen bestimmen und darf dies nicht den mit dem Gesetzesvollzug betrauten Behörden überlassen. Je intensiver der mögliche Grundrechtseingriff ist, zu dem die Norm ermächtigt, desto höhere Anforderungen sind an den Gesetzgeber gestellt, Art und Umfang des Eingriffs an bestimmte Voraussetzungen zu knüpfen (vgl. Urteil vom 30. Juni 1999 - VfGBbg 3/98 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

Da der Gesetzgeber die Verfassungsschutzbehörde durch § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG zu einer Unterrichtung der Öffentlichkeit bereits im Vorfeld sicher festgestellter verfassungsfeindlicher Bestrebungen ermächtigt, kommt dem Erfordernis hinreichender Bestimmtheit vorliegend besonders hohe Bedeutung zu. Um hinreichende Normenklarheit zu gewährleisten, sind daher die Eingriffsvoraussetzungen möglichst präzise zu beschreiben. Da der Gesetzgeber der Exekutive nicht für alle denkbaren Fallgestaltungen vorab genau festgelegte Direktiven an die Hand geben kann, darf er, um der Vielzahl denkbarer Konstellationen Rechnung zu tragen und der Exekutive Spielraum für ein dem Einzelfall angepasstes Vorgehen zu belassen, insbesondere bei der Formulierung der Eingriffsermächtigung auf der Tatbestandsseite bis zu einer gewissen Grenze auf unbestimmte Rechtsbegriffe zurückgreifen (vgl. Urteil vom 30. Juni 1999 - VfGBbg 3/98 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Die damit gegebenenfalls einhergehende Notwendigkeit, den Anwendungsbereich der Norm im Einzelfall durch Auslegung zu ermitteln, bedeutet noch keine Verletzung des Bestimmtheitsgebots, solange eine solche Auslegung mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden kann (vgl. z. B. BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 - 1 BvR 1550/03 -, BVerfGE 118, 168-211, Rn. 100 m. w. N., juris). Das gilt umso mehr, wenn und soweit der Gesetzgeber unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, die durch die Rechtsprechung konturiert worden sind.

Gemessen an diesen Voraussetzungen bestehen gegen die hinreichende Bestimmtheit von § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Vorschrift nennt „Bestrebungen oder Tätigkeiten im Sinne von § 3 Absatz 1“ desselben Gesetzes als Gegenstand der Verdachtsberichterstattung, soweit „hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte hierfür vorliegen“. Aus den Legaldefinitionen der § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 und 3 BbgVerfSchG ergeben sich die möglichen Akteure solcher Bestrebungen: Personen, die „in einem oder für einen

Personenzusammenschluss“ mit verfassungsfeindlicher Zielrichtung tätig sind. Insbesondere eine Partei stellt sich unproblematisch als ein solcher „Personenzusammenschluss“ dar, ihre Mitglieder als Personen, die für oder in diesem Zusammenschluss tätig sind (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2010 - 6 C 22/09 -, Rn. 19 f., juris), auch wenn Parteien und ihre Mitglieder im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt werden. Anlass für Zweifel oder Missverständnisse bieten diese Formulierungen nicht, so dass in dieser Hinsicht den Anforderungen an die Bestimmtheit Genüge getan wurde. Anders als die Antragsteller meinen, würde eine ausdrückliche Erwähnung der Partei als Normunterworfenen ihren Rechtsstatus nicht erweitern. Den spezifischen Rechten von Parteien ist vielmehr im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung Rechnung zu tragen.

Soweit die Antragsteller den Begriff der „verfassungsfeindlichen Partei“ problematisieren, ist anzumerken, dass dieser in der angegriffenen Norm nicht verwendet wird. Ausschließlich in Absatz 2 des § 5 BbgVerfSchG findet sich der Begriff der „verfassungsfeindlichen Bestrebungen und Tätigkeiten“. Es handelt sich hierbei aber nicht um die Einführung einer speziellen Kategorie von „verfassungsfeindlicher Partei“, sondern um eine zusammenfassende Bezeichnung von solchen Bestrebungen, die in § 4 BbgVerfSchG hinreichend definiert sind.

2. Die gesetzlich begründete Befugnis zu einer Unterrichtung der Öffentlichkeit bereits im Vorfeld sicher festgestellter verfassungsfeindlicher Bestrebungen betrifft bezüglich politischer Parteien den Schutzbereich aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV.

Art. 21 GG ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ungeschriebener Bestandteil der jeweiligen Landesverfassung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 1984 - 2 BvH 3/83 -, BVerfGE 66, 107-116, Rn. 23 m. w. N., juris). Dem folgt das Landesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung (vgl. Beschluss vom 21. Dezember 2006 - VfGBbg 20/06 -, Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 75, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

Art. 21 GG ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ungeschriebener Bestandteil der jeweiligen Landesverfassung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 1984 - 2 BvH 3/83 -, BVerfGE 66, 107-116, Rn. 23 m. w. N., juris). Dem folgt das Landesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung (vgl. Beschluss vom 21. Dezember 2006 - VfGBbg 20/06 -, Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 75, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

Gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG wirken Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Nach Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV ist die Freiheit der Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung zu gewährleisten.

Mit Art. 21 GG wird den politischen Parteien erstmals in der deutschen Geschichte ein eigener verfassungsrechtlicher Status zuerkannt. Im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung, die sich einer verfassungsrechtlichen Qualifizierung der politischen Parteien enthielt, weist das Grundgesetz ihnen eine besondere - im Vergleich zu anderen Vereinigungen im Sinne von Art. 9 Abs. 1 GG hervorgehobene - Stellung zu. Sie werden durch Art. 21 GG in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben und als notwendige „Faktoren des Verfassungslebens“ anerkannt (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 -, BVerfGE 144, 20-369, Rn. 512 m. w. N., juris).

Sowohl Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG als auch Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV gewähren den politischen Parteien - insoweit inhaltsgleich - als Ausdruck dieser hervorgehobenen Stellung im Verfassungsgefüge neben dem Recht auf Gründung und Betätigung insbesondere das Recht auf eine gleichberechtigte, chancengleiche Teilhabe am politischen Wettbewerb (vgl. z. B. BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2020 - 2 BvE 1/19 -, BVerfGE 154, 320-353, Rn. 43 und 46, www.bverfg.de; Beschluss vom 17. September 2021 - VfGBbg 22/21 -, Rn. 73, https://verfassungsgericht.brandenburg.de). Das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition sind Teilelemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Oktober 1952 - 1 BvB 1/51 -, BVerfGE 2, 1-79, Rn. 38, juris).

Die Ausprägung des Rechts auf freie Mitwirkung bei der politischen Willensbildung folgt aus der spezifischen Vermittlungsfunktion zwischen Staat und Gesellschaft, welche Parteien in einer repräsentativen Demokratie einnehmen. Parteien stellen politische Handlungseinheiten dar, derer die Demokratie bedarf, um die Wähler zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 - 2 BvE 1/16 -, BVerfGE 148, 11-39, Rn. 41 m. w. N., www.bverfg.de). Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb führt daher zu einem grundsätzlichen Differenzierungsverbot und zieht dem Ermessen des Gesetzgebers besonders enge Grenzen. Der Staat darf die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen. Der im Mehrparteiensystem angelegte

politische Wettbewerb soll Unterschiede hervorbringen - je nach Zuspruch der Bürger. Diesen darf die öffentliche Gewalt nicht ignorieren oder konterkarieren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2015 - 2 BvE 4/12 -, BVerfGE 140, 1-42, Rn. 63, und Urteil vom 26. Oktober 2004 - 2 BvE 1/02 -, BVerfGE 111, 382-412, Rn. 61, www.bverfg.de, jeweils m. w. N.; Beschluss vom 18. September 2015 - VfGBbg 18/15 -, https://verfassungsgericht.brandenburg.de).

Es ist verfassungsrechtlich insoweit gefordert, dass die Rechtsordnung jeder Partei und jedem Wahlbewerber grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlverfahren und Wahlkampf und damit eine gleiche Chance im Wettbewerb um die Wählerstimmen gewährleistet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. April 2009 - 2 BvC 2/06 -, BVerfGE 124, 1-25, Rn. 84, www.bverfg.de; Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 176, https://verfassungsgericht.brandenburg.de). Hierbei ist das Recht auf Chancengleichheit in einem strikten und formalen Sinn zu verstehen (vgl. Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 175, https://verfassungsgericht.brandenburg.de; BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2020 - 2 BvE 1/19 -, BVerfGE 154, 320-353, Rn. 46, www.bverfg.de).

Aus diesem Grund sind politische Parteien gemäß Art. 21 Abs. 2 i. V. m. Abs. 4 GG gegenüber anderen Vereinigungen gleich in zweifacher Hinsicht dahingehend privilegiert, dass nur das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei feststellen kann und das Bundesverfassungsgericht eine politische Partei nur wegen ihrer festgestellten Verfassungswidrigkeit verbieten kann, sog. „Parteienprivileg“ (vgl. BVerfG, Urteil vom 21. März 1961 - 2 BvR 27/60 -, BVerfGE 12, 296-308, Rn. 24, juris). Das Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG schließt administrative Entscheidungen gegen den Bestand einer Partei aus (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Oktober 1975 - 2 BvE 1/75 -, BVerfGE 40, 287-294, Rn. 16, juris). Bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts kann niemand die Verfassungswidrigkeit einer Partei rechtlich geltend machen, das heißt, gegen die Partei, ihre Funktionäre, Mitglieder und Anhänger dürfen wegen ihrer mit allgemein erlaubten Mitteln arbeitenden parteioffiziellen Tätigkeiten keine rechtlichen Sanktionen angedroht oder verhängt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Oktober 1975 - 2 BvE 1/75 -, BVerfGE 40, 287-294, Rn. 16, juris). Politische Parteien sind, solange das Bundesverfassungsgericht nicht ihre Verfassungswidrigkeit festgestellt hat, in der Wahrnehmung ihrer Rechte frei und dürfen darin nicht durch administratives Einschreiten unter Berufung

auf die Behauptung ihrer Verfassungswidrigkeit gehindert werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Februar 2013 - 2 BvE 11/12 -, BVerfGE 133, 100-111, Rn. 19, www.bverfg.de).

3. Die auf der Grundlage von § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG erfolgende Nennung einer Partei als sogenannter Verdachtsfall in zusammenfassenden Berichten der Verfassungsschutzbehörde zur Aufklärung der Öffentlichkeit kommt einem Eingriff in ihr Recht auf gleichberechtigte, chancengleiche Teilhabe am politischen Wettbewerb gleich.

Zwar hatte das Bundesverfassungsgericht in seiner älteren Rechtsprechung noch entschieden, dass nicht bereits jedes staatliche Informationshandeln und nicht jede Teilhabe des Staates am Prozess öffentlicher Meinungsbildung als ein Grundrechtseingriff zu werten sei, sondern derartige Werturteile als faktische Nachteile hinzunehmen seien (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Oktober 1975 - 2 BvE 1/75 -, BVerfGE 40, 287-294, insbesondere Rn. 19 und Rn. 20, juris). Nunmehr geht das Bundesverfassungsgericht aber davon aus, dass die Zuschreibung als verfassungsfeindlicher Bestrebungen verdächtig insbesondere in einem Verfassungsschutzbericht des Bundes oder Landes zumindest mittelbar als eine belastende negative Sanktion mit Eingriffscharakter zu bewerten sei, weil sie über die bloße Teilhabe staatlicher Funktionsträger an öffentlichen Auseinandersetzungen oder an der Schaffung einer hinreichenden Informationsgrundlage für eine eigenständige Entscheidungsbildung der Bürger hinausgehe (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 - 1 BvR 1072/01 -, BVerfGE 113, 63-88, Rn. 52 ff., juris, in Bezug auf die Nennung eines Verlags einer Wochenzeitung in einem Verfassungsschutzbericht).

Dieser Einschätzung schließt sich das Verfassungsgericht an. Die Darstellung als Verdachtsfall gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG i. V. m. § 3 Abs. 1 BbgVerfSchG beeinflusst den Ruf einer politischen Partei in der Öffentlichkeit erheblich. Als verfassungsschutzrechtlicher Verdachtsfall nimmt die Partei eine veränderte Stellung in der medialen Berichterstattung und politischen Auseinandersetzung ein. Ihre Chancen, um Mitglieder und Wähler zu werben, sind unter Umständen gemindert. Diese Beeinflussung des politischen Wettbewerbs entspricht mittelbar sogar der Zielsetzung des § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG i. V. m. § 3 Abs. 1 BbgVerfSchG, da die Verdachtsberichterstattung gerade darauf gerichtet ist, die Wahlberechtigten zu einer besonders kritischen Reflexion ihrer Wahlentscheidung zu veranlassen. Diese Form der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit der Verfassungsschutzbehörde vermag grund-

sätzlich eine abschreckende Wirkung zu entfalten und dadurch potentielle Wähler, aber auch an einer Mitarbeit Interessierte zu beeinflussen. Zwar wird eine politische Partei durch ihre Nennung als Verdachtsfall nicht daran gehindert, weiterhin am politischen Entscheidungsprozess und an Wahlen teilzunehmen. Die Bewertung als Verdachtsfall kann aber Bürger dazu veranlassen, sich von dem Angebot einer politischen Partei abzuwenden. Insofern liegt es nicht anders, als wenn ein Presseerzeugnis im Verfassungsschutzbericht genannt wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 - 1 BvR 1072/01 -, BVerfGE 113, 63-88, Rn. 50 und 53, www.bverfg.de). § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG nimmt politische Parteien, die als Teil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung den beschriebenen hohen Schutzstatus genießen, nicht von seinem Anwendungsbereich aus. Damit erzeugt die angegriffene Norm eine jedenfalls eingriffsgleiche beeinträchtigende Wirkung auf den Schutzbereich der Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV.

4. Diese Regelung ist jedoch gerechtfertigt.

§ 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG, der die Aufklärung der Öffentlichkeit durch zusammenfassende Berichte und andere Maßnahmen auch über politische Parteien vorsieht, soweit hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen oder Tätigkeiten im Sinne von § 3 Abs. 1 BbgVerfSchG vorliegen, ist als gesetzliche Ermächtigungsgrundlage nicht durch das „Parteienprivileg“ gemäß Art. 21 Abs. 2 i. V. m. Abs. 4 GG ausgeschlossen (a.) und findet seine Rechtfertigung in kollidierendem Verfassungsrecht (b.); hierbei ist die Verhältnismäßigkeit gewahrt (c.).

a. Auch wenn Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV nicht unter einem Gesetzesvorbehalt stehen, ist die Parteienfreiheit nicht uneingeschränkt gewährleistet. Wie bei vorbehaltlos garantierten Grundrechten gilt auch für die Parteienfreiheit, dass verfassungsimmanente Schranken bestehen. Die Grenzen des gewährten Rechts werden mithin von der Verfassung selbst bestimmt. Zu den verfassungsimmanenten Schranken zählen sowohl Grundrechte als auch „mit Verfassungsrank ausgestattete Rechtswerte“ (vgl. z. B. BVerfG, Beschluss vom 26. Mai 1970 - 1 BvR 83/69 -, BVerfGE 28, 243-264, Rn. 58, juris). Hierzu gehört auch der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, was in den Absätzen 2, 3 und 4 des Art. 21 GG zum Ausdruck kommt.

Entgegen der Meinung der Antragsteller schließt das sogenannte „Parteienprivileg“ des Art. 21 Abs. 2 und Abs. 4 GG nicht sämtliche anderen Regelungen mit Bezug zu Parteien aus.

Um das Parteienprivileg vollständig zu erfassen, müssen die entsprechenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen in Abgrenzung zur Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 9 Abs. 2 GG - auf landesrechtlicher Ebene: Art. 20 Abs. 2 LV - betrachtet werden. Gemäß Art. 9 Abs. 2 GG sind Vereinigungen automatisch verboten, wenn ihre Zwecke oder Tätigkeiten den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten. Ähnlich sieht Art. 20 Abs. 2 LV für Vereinigungen vor, dass diese, soweit sie nach ihrem Zweck oder ihrer Tätigkeit gegen die Verfassung, die Strafgesetze oder die Völkerverständigung verstoßen, aufgrund eines Gesetzes Beschränkungen unterworfen oder verboten werden sollen.

Auch Parteien sind Vereinigungen im Sinne von Art. 9 Abs. 2 GG und Art. 20 Abs. 2 LV. Sie würden der entsprechenden Verbotsnorm und damit dem direkten Zugriff der Exekutive unterliegen, wenn Art. 21 GG nicht eine Spezialregelung enthielte, die die Anwendung des Art. 9 Abs. 2 GG auf politische Parteien ausschließt (vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Oktober 1952 - 1 BvB 1/51 -, BVerfGE 2, 1-79, Rn. 39, juris).

Dass ausschließlich das Bundesverfassungsgericht über die Frage der Verfassungswidrigkeit einer Partei nach Art. 21 Abs. 2 GG entscheiden darf (Art. 21 Abs. 4 GG), bedeutet nicht, dass der Landesgesetzgeber keine Normen erlassen dürfte, die die Arbeit der Landesverfassungsschutzbehörden im Zusammenhang mit der Beobachtung von möglicherweise verfassungsfeindlichen Parteien normieren. Der Verfassungsschutz arbeitet im Vorfeld von Verbotsverfahren i. S. d. Art. 21 Abs. 2 und Abs. 4 GG und berührt dabei notwendig auch den Rechtsstatus der betroffenen Parteien. Hierfür sind entsprechende Ermächtigungsnormen zwingend erforderlich, deren Erlass dem Landesgesetzgeber obliegt.

Das „Parteienprivileg“ in Art. 21 Abs. 2 i. V. m. Abs. 4 GG schützt somit die politischen Parteien vor einem Verbot durch die Exekutive mit den hiermit verbundenen drastischen Folgen, schließt aber nicht sämtliche anderen Maßnahmen aus, die sich auf die mögliche „Verfassungsfeindlichkeit“ einer politischen Partei beziehen und deren Auswirkungen deutlich hinter denen eines Parteiverbots zurückbleiben.

b. § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG findet seine Rechtfertigung in kollidierendem Verfassungsrecht. Er konkretisiert in nicht zu beanstandender Weise die verfassungsimmanente Schranke der Parteienfreiheit.

Die Betätigungsfreiheit und Chancengleichheit politischer Parteien sind einerseits selbst Ausfluss des Demokratie-

prinzips und notwendige Voraussetzung für die politische Willensbildung; sie finden andererseits ihre verfassungsmäßige Grenze in der Pflicht des Staates, für den Schutz dieser Prinzipien und den Erhalt der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu sorgen, mithin in der Entscheidung des Grundgesetzes für eine „streitbare und wehrhafte Demokratie“. Hierdurch soll unter Berücksichtigung der bitteren Erfahrung mit dem Schicksal der Weimarer Demokratie gewährleistet werden, dass Verfassungsfeinde nicht unter Berufung auf die Freiheiten, die das Grundgesetz gewährt, die Verfassungsordnung oder den Bestand des Staates gefährden, beeinträchtigen oder zerstören (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 -, BVerfGE 144, 20-367, Rn. 418 m. w. N., www.bverfg.de). Das Grundgesetz verhält sich daher nicht wertneutral, sondern entscheidet sich für zentrale Grundwerte, nimmt sie in Schutz und gibt dem Staat auf, sie zu sichern und zu gewährleisten. Es trifft Vorkehrungen gegen ihre Bedrohung und institutionalisiert besondere Verfahren zur Abwehr von Angriffen auf die verfassungsmäßige Ordnung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 - 2 BvL 13/73 -, BVerfGE 39, 334-391, Rn. 43, juris).

Das Grundgesetz vertraut insoweit nicht allein darauf, die freiheitliche Demokratie werde sich im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung ohne Weiteres von selbst behaupten, sondern überträgt dem Staat die Aufgabe, die zentralen Grundwerte der Verfassung durch Schutzvorkehrungen zu sichern und zu gewährleisten (vgl. BVerfG, Urteil vom 8. März 1983 - 1 BvR 1078/80 -, BVerfGE 63, 266-312, Rn. 91 ff., juris; BayVGh, Urteil vom 22. Oktober 2015 - 10 B 15.1609 -, Rn. 22, juris).

Auch das Land Brandenburg ist als Teil der Bundesrepublik Deutschland - vgl. Art. 1 Abs. 1 LV - der streitbaren und wehrhaften Demokratie verpflichtet. Dies kommt in mehreren Vorschriften der Landesverfassung zum Ausdruck, z. B. in Art. 20 Abs. 2 LV, in Art. 11 Abs. 3 LV (Einrichtung eines Landesverfassungsschutzes) oder in Art. 31 Abs. 3 LV (Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung) und in Art. 7a LV (Eintreten gegen rassistisches und fremdenfeindliches Gedankengut).

Gleichwohl ist das Prinzip der „streitbaren bzw. wehrhaften Demokratie“ nicht als pauschale Eingriffsermächtigung zu verstehen, sondern mit den kollidierenden Verfassungsgütern in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.

Soweit staatliche Stellen auf die politische Auseinandersetzung einwirken, müssen sie ihrerseits ebenfalls Grenzen beachten, die ihnen von Verfassungs wegen gesetzt

sind und deren Einhaltung gerichtlicher Überprüfung unterliegt. Jenseits der Frage nach einer verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage ist es staatlichen Stellen aufgrund der Parteienfreiheit verwehrt, eine nicht verbotene politische Partei in der Öffentlichkeit nachhaltig verfassungswidriger Zielsetzung und Betätigung zu verdächtigen, wenn ein solches Vorgehen bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass es auf sachfremden Erwägungen beruht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Februar 2013 - 2 BvE 11/12 -, BVerfGE 133, 100-111, Rn. 22 m. w. N., juris).

Eingriffe in die Parteienfreiheit durch staatliches Informationshandeln sind also weder grundsätzlich durch das Parteienprivileg ausgeschlossen noch unproblematisch erlaubt. Die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Maßnahme ist unter den Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit zu prüfen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 - 1 BvR 1072/01 -, BVerfGE 113, 63-88, Rn. 58, juris). Der Schutzauftrag für die freiheitliche demokratische Grundordnung ist im Sinne der praktischen Konkordanz mit den Freiheitsrechten, die Ausdruck dieser Grundordnung sind, in einen verhältnismäßigen Ausgleich zu bringen.

c. § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG ist verhältnismäßig. Er dient einem legitimen Zweck (aa.) und erweist sich als geeignet (bb.), erforderlich (cc.) sowie verhältnismäßig im engeren Sinne (dd.).

aa. § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über verfassungsfeindliche Bestrebungen gegen die sowohl im Grundgesetz als auch in der Verfassung des Landes Brandenburg garantierte freiheitliche demokratische Grundordnung, die ein Gemeinschaftswert von Verfassungsrang ist und deren Schutz ein legitimes Ziel für den Landesgesetzgeber darstellt.

Die freiheitliche demokratische Grundordnung wurde vom Bundesverfassungsgericht schon in seiner frühen Rechtsprechung als die obersten Grundwerte des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaats beschrieben, die das Grundgesetz als fundamental ansieht. Dazu gehören die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien sowie das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition (vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Oktober 1952 - 1 BvB 1/51 -, BVerfGE 2, 1-79, Rn. 37 f., juris). Im Brandenburgischen Verfassungs-

schutzgesetz werden die Elemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in § 4 Abs. 2 BbgVerfSchG auf Landesebene benannt.

Gemäß § 1 Abs. 1 BbgVerfSchG dient der Verfassungsschutz dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und weiterer Schutzgüter der Verfassung. Zur Erfüllung dieses Auftrags sammelt der Verfassungsschutz nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 BbgVerfSchG unter anderem Informationen über Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind.

Die damit verknüpfte Unterrichtung der Öffentlichkeit insbesondere auch über politische Parteien nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG ist ebenfalls Bestandteil der Aufgabenübertragung zur Aufrechterhaltung einer streitbaren und wehrhaften Demokratie und dient damit der Erreichung eines legitimen Zwecks.

bb. § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG ist geeignet zur Erreichung dieses Zwecks. Durch die Aufklärung der Öffentlichkeit bereits im Vorfeld eines bestätigten Verdachts soll der politische Diskurs mündiger Bürger ermöglicht und angeregt und eine kritische Reflexion gefördert werden. Für einen umfassenden Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung soll durch die Unterrichtung der Öffentlichkeit bereits in einem relativ frühen Stadium eine Wahrnehmungserhöhung und Fokussierung insbesondere auch gegenüber politischen Parteien stattfinden, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen bestehen. Sollte sich der Verdacht bestätigen - und die betreffende Partei bereits eine Mehrheit im Landtag errungen haben -, käme ein Eingreifen des Verfassungsschutzes möglicherweise zu spät. Durch die Unterrichtung der Öffentlichkeit bereits über Verdachtsfälle erhöht sich die Wirkmacht des Verfassungsschutzes als „Frühwarnsystem der Demokratie“ (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2013 - 6 C 4/12 -, Rn. 25, juris). Um die freiheitliche demokratische Grundordnung zu verteidigen, bedarf es der Förderung einer kritischen öffentlichen Auseinandersetzung im Sinne eines „Diskursmotors“, um zu verhindern, dass verfassungsfeindliche Bestrebungen überhaupt erst Mehrheiten erlangen, um ihre Ziele weiterzuverfolgen. Außerdem eröffnet das „Frühwarnsystem“ des Verfassungsschutzes den Betroffenen die Möglichkeit, im gesellschaftlichen Diskurs Stellung zu beziehen. Die Verdachtsberichterstattung ist daher geeignet, die Bevölkerung auf Strukturen aufmerksam zu machen, die gerade der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zuwiderlaufen können.

Zu Unrecht gehen die Antragsteller in diesem Zusammenhang davon aus, Maßnahmen gegen politische Parteien

seien nur im Rahmen eines Verbotsverfahrens zulässig. Vielmehr soll der Verfassungsschutz gerade auch Informationen über die aktuelle Entwicklung verfassungsfeindlicher Kräfte, Gruppen und Parteien im Vorfeld einer Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Verfassungsordnung gewinnen und sammeln, um die Regierung und die Öffentlichkeit in die Lage zu versetzen, Art und Ausmaß möglicher Gefahren zu erkennen und diesen in angemessener Weise, namentlich mit politischen Mitteln entgegenzuwirken. Die sachliche Berechtigung, bereits präventiv vor der möglichen Verfassungsfeindlichkeit einer Partei zu warnen, ist unabhängig davon gegeben, ob im weiteren Verlauf ein Verbotsantrag gestellt wird. Das Parteienverbot muss ultima ratio im Kampf gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen sein. Letztlich ist es Ausdruck des Erforderlichkeitsprinzips, dass dem Verfassungsschutz mildere Mittel wie zum Beispiel die gesetzlich geregelte Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung gestellt werden. Dementsprechend dringen auch die Überlegungen der Antragsteller in Bezug auf einen notwendigen engen zeitlichen Zusammenhang mit der beabsichtigten Stellung eines Verbotsantrags nicht durch. Die Verdachtsberichterstattung ist unabhängig von einem möglichen Parteienverbot zu beurteilen und unterliegt deshalb einer selbständigen Geeignetheitsprüfung.

cc. Die Aufklärung der Öffentlichkeit gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG über tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen oder Tätigkeiten im Sinne von § 3 Abs. 1 BbgVerfSchG ist erforderlich, um die freiheitliche demokratische Grundordnung effektiv zu schützen.

Von einer Erforderlichkeit ist auszugehen, wenn dem Gesetzgeber kein mildereres, gleich geeignetes Mittel zur Verfügung steht.

Eine Berichterstattung erst bei festgestellten Bestrebungen oder Tätigkeiten im Sinne von § 3 Abs. 1 BbgVerfSchG wäre von geringerer Eingriffstiefe in die Parteienfreiheit und damit ein mildereres Mittel im Sinne der Erforderlichkeit. Jedoch kann eine - unter Umständen erheblich - spätere Berichterstattung nicht als gleich wirksam angesehen werden. Je mehr Zeit vergeht, desto größer wird die Gefahr, dass eine Information der Öffentlichkeit keine Wirkung mehr zeitigt und der politische Diskurs bzw. eine kritische Reflexion des mündigen Bürgers nicht mehr angeregt und gefördert werden kann. Eine Information der Öffentlichkeit über Verdachtsfälle ist erforderlich, um zu verhindern, dass Mehrheiten in den Parlamenten entstehen, die, sollte sich der Verdacht als zutreffend erweisen, die Macht hätten, Elemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu beseitigen, und um eine Wahr-

nehmungserhöhung und Fokussierung auf Parteien zu ermöglichen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen bestehen.

Allerdings verlangt das Erforderlichkeitsprinzip, dass die Maßnahme möglichst schonend angewendet wird. Dazu gehört die verfassungsrechtlich zu fordernde Sicherstellung, dass bei einer Unterrichtung der Öffentlichkeit über einen Verdachtsfall nicht der Eindruck erweckt wird, es stehe bereits fest, dass die betroffene Partei verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt. Es muss im jeweiligen Bericht unzweifelhaft erkennbar sein, dass nur ein Verdacht vorliegt. Die Verdachtsberichterstattung ist deutlich von der Berichterstattung über bereits festgestellte Bestrebungen zu trennen. Hierauf hat der Landesgesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung hingewiesen (vgl. LT-Drs. 6/10948, Begründung S. 8).

dd. Die Regelung des § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG ist im Verhältnis zum Recht der politischen Parteien auf chancengleiche Teilhabe am politischen Wettbewerb auch angemessen, mithin verhältnismäßig im engeren Sinne.

Die rechtsstaatlichen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit einer belastenden Maßnahme werden im Einzelnen durch den Rang des zu schützenden Rechtsguts und die Intensität seiner Gefährdung beeinflusst, aber auch durch die Art und Schwere der Beeinträchtigung des Freiheitsrechts des nachteilig Betroffenen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 - 1 BvR 1072/01 -, BVerfGE 113, 63-88, Rn. 66, juris).

Hierbei darf die Intensität und Schwere des Eingriffs nicht außer Verhältnis zu den hohen Schutzgütern stehen, die gleichermaßen - sowohl die Parteienfreiheit einerseits als auch die Aufrechterhaltung einer wehrhaften Demokratie andererseits - zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zählen. Sie sind im Rahmen einer besonderen Verhältnismäßigkeit im Sinne einer praktischen Konkordanz so in Ausgleich zu bringen, dass beiden Verfassungsgütern möglichst weite Geltung verschafft wird.

Das Verfassungsgericht verkennt hierbei nicht, dass die explizite Nennung einer politischen Partei als sogenannter Verdachtsfall im Verfassungsschutzbericht eine einschneidende Maßnahme darstellt, die vielfältige negative Auswirkungen zeitigen kann und somit die Parteienfreiheit sowohl hinsichtlich der Intensität als auch bezüglich der Anzahl möglicher Belastungen beeinträchtigt.

Gleichwohl müssen sich politische Parteien entsprechend ihrer Aufgabe, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG), der öffentlichen Auseinandersetzung stellen. Teil der öffentlichen Auseinandersetzung können auch Äußerungen zur Ein-

schätzung einer politischen Partei als verfassungsfeindlich sein, sofern sie sich im Rahmen von Recht und Gesetz halten. Diesen kann und muss die betroffene Partei mit den Mitteln des Meinungskampfes begegnen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Februar 2013 - 2 BvE 11/12 -, BVerfGE 133, 100-111, Rn. 21, juris).

Die Annahme der Antragsteller, der Staat müsse stets „neutral sein“, greift in diesem Zusammenhang zu kurz. Zwar ist zutreffend, dass Amtsträger nicht in Ausübung ihrer Funktion durch besondere Maßnahmen auf die Willensbildung des Volkes insbesondere bei Wahlen einwirken dürfen. Hierbei ist indes zu beachten, dass für den Verfassungsschutz das Neutralitätsgebot des Staates nicht die gleichen Wirkungen entfaltet, wie für Regierungsangehörige. Die Öffentlichkeitsarbeit zum Beispiel von Ministerien soll nicht durch den Einsatz öffentlicher Mittel den Mehrheitsparteien zu Hilfe kommen oder die Oppositionsparteien bekämpfen, so dass eine Wettbewerbsverzerrung entsteht. Die Staatsorgane haben als solche allen zu dienen und sich im Wahlkampf neutral zu verhalten, um nicht durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen und hierdurch die Innehabung von Macht zu perpetuieren.

Der Verfassungsschutz ist jedoch kein politischer Wettbewerber. Auch wenn der Verfassungsschutz in Brandenburg nicht als eigenständige Behörde, sondern als Abteilung des Innenministeriums organisiert ist, verfolgt seine Öffentlichkeitsarbeit einen anderen Zweck als z. B. die Äußerung eines Ministers oder Regierungssprechers auf einer Pressekonferenz. Die Information der Öffentlichkeit durch den Verfassungsschutz ist gerade Teil seiner spezifischen Aufgabenerfüllung und dient wie dargestellt dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und damit allen Beteiligten gleichermaßen. Die Parteienfreiheit selbst ist als Bestandteil dieser Ordnung auf eine effektive Verteidigung der fundamentalen demokratischen Prinzipien angewiesen. Erst die Gewährleistung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung als Gesamtsystem und Rahmen staatlicher Verfasstheit sichert auch die dauerhafte Gewährleistung des Rechts der Parteien auf chancengleiche Teilnahme am politischen Wettbewerb. § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG richtet sich nicht gezielt gegen Parteien, sondern dient im Gegenteil unter anderem auch dem Schutz der Parteienrechte.

Vor dem Hintergrund dieser spezifischen Betrachtung steht die Verdachtsberichterstattung nicht in einem auflösbaren Spannungsverhältnis zum Neutralitätsgebot. Die § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 Nr. 3 und § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG differenzieren nicht zwischen bestimmten Per-

sonenzusammenschlüssen. Sie beziehen sich nicht auf konkrete politische Ziele, sondern definieren die Möglichkeit staatlichen Handelns im Angesicht befürchteter Verfassungsfeindlichkeit. Auch werden keine erkennbaren Organisationsformen in den Blick genommen, zum Beispiel eine bestimmte Partei. Anknüpfungspunkt sind lediglich die in § 4 Abs. 1 BbgVerfSchG aufgezählten Bestrebungen, die den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder des Landes oder die freiheitliche demokratische Grundordnung gefährden können. Eine Ungleichbehandlung von konkreten Parteien ist der Regelungssystematik nicht immanent. Eine Ermächtigungsgrundlage für die Verdachtsberichterstattung kann mithin nicht das Neutralitätsgebot verletzen.

Die Bewahrung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stellt allerdings ein äußerst hohes Gut dar, das grundsätzlich auch eingriffsintensive Maßnahmen rechtfertigen kann. Jedoch darf der Schutz der Verfassung die freiheitliche demokratische Grundordnung selbst nicht beeinträchtigen oder gar aushöhlen, sondern muss ihr dienen.

Insofern kommt der Beachtung des Übermaßverbots besonders große Bedeutung zu. Schließlich besteht bei der Aufklärung über Verdachtsfälle die Möglichkeit, dass sich der Verdacht im Nachhinein als unberechtigt erweist und damit eine nicht erforderliche, demokratisch sogar kontraproduktive Stigmatisierung und Verzerrung des politischen Wettbewerbs entstanden ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2013 - 6 C 4/12 -, Rn. 25, juris, zur früheren Fassung von § 16 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG).

Um den Anforderungen an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne zu genügen, muss der Gesetzgeber daher die Aufgaben und Befugnisse der Verfassungsschutzbehörde so bestimmen, dass Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht der Parteien auf das zur Verteidigung der freiheitlichen Demokratie zwingend Gebotene beschränkt bleiben. Staatliche Maßnahmen unterliegen umso strengeren Anforderungen, je stärker sie in die Parteienfreiheit eingreifen.

Dem gesetzgeberischen Ermessen sind folglich enge Grenzen gezogen, wenn die Chancen der Parteien betroffen sind (vgl. Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 187, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 - 2 BvC 46/14 -, BVerfGE 146, 327-375, Rn. 60, www.bverfg.de):

Für eine Nennung im Verfassungsschutzbericht müssen daher zwingend konkrete Umstände den Verdacht eines verfassungsfeindlichen Verhaltens rechtfertigen (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1970 - 2 BvF 1/69 -,

BVerfGE 30, 1-47, Rn. 75, juris; Beschlüsse vom 24. Mai 2005 - 1 BvR 1072/01 -, BVerfGE 113, 63-88, Rn. 67 und 68, und vom 20. Februar 2013 - 2 BvE 11/12 -, BVerfGE 133, 100-111, Rn. 24, www.bverfg.de).

Außerdem muss die Maßnahme durch die Schwere des Verdachts, die Dichte und Qualität der tatsächlichen Anhaltspunkte und/oder die Intensität der Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung sachlich gerechtfertigt sein. Dies ist der Fall, wenn die tatsächlichen Anhaltspunkte hinreichend gewichtig sind, um die nachteiligen Auswirkungen der Veröffentlichung auf die Betroffenen und ihr Wirken aufzuwiegen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 - 1 BvR 1072/01 -, BVerfGE 113, 63-88, Rn. 67 und 68, www.bverfg.de).

§ 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG trägt diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung, indem er unter Anknüpfung an die in der Rechtsprechung entwickelten Kriterien „tatsächliche Anhaltspunkte“, die ihrerseits „hinreichend gewichtig“ sein müssen, als Voraussetzung der Verdachtsberichterstattung normiert. Bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen, die vollumfänglich gerichtlicher Prüfung unterliegen, ist der Verfassungsschutzbehörde bezüglich der Unterrichtung der Öffentlichkeit kein Ermessen, d. h. kein eigener Entscheidungsspielraum, eröffnet.

Durch die Verwendung der Worte „tatsächliche Anhaltspunkte“ ist zum einen klargestellt, dass noch keine Gewissheit über Bestrebungen, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten, gegeben sein muss. Zum anderen wird mit dem Tatbestandsmerkmal der „tatsächlichen Anhaltspunkte“ verdeutlicht, dass bloße Vermutungen oder ein bloßer Verdacht nicht ausreichen (vgl. BayVGh, Urteil vom 22. Oktober 2015 - 10 B 15.1609 -, Rn. 26, juris). Es sind vielmehr Sachumstände vonnöten, die zumindest in ihrer Gesamtschau bei vernünftiger Betrachtung die hinreichende Wahrscheinlichkeit verfassungsfeindlicher Bestrebungen begründen (vgl. LT-Drs. 6/10948, Begründung S. 8). Die dem Verdacht zugrunde liegenden Tatsachen müssen erwiesen sein.

Entgegen der Auffassung der Antragsteller sind bei derartigen hinreichend gewichtigen tatsächlichen Anhaltspunkten Maßnahmen nicht in entsprechender Anwendung der Grundsätze aus dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht auf sogenannte Gefahrerforschungseingriffe zu beschränken. Der Verfassungsschutz kommt keinen polizeilichen Gefahrenabwehraufgaben nach. Eine Betrachtung der Rechtsgrundlagen seines Handelns bestimmt sich nicht nach den Vorgaben des Polizeirechts, sondern ist allein am Verfassungsrecht auszurichten. Insoweit geht

der Verweis der Antragsteller auf das in Art. 11 Abs. 3 LV enthaltene Trennungsgebot fehl.

Soweit die Antragsteller ausführlich vortragen, dass die von ihnen und ihrer Partei vertretenen Auffassungen - z. B. zur „illegalen Massenzuwanderung“, zur Religionsfreiheit in Bezug auf den Islam, zu „Ämterpatronage“, „Vetternwirtschaft“ und Korruption und zum aus ihrer Sicht nicht ausreichend bekämpften Linksextremismus - nicht geeignet seien, die Schwelle zum Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen zu überschreiten, verkennen sie, dass mit einem Normenkontrollantrag nicht die rechtliche Qualität konkreter Handlungen, sondern die Rechtmäßigkeit einer gesetzlichen Regel zur Überprüfung gestellt wird.

Das weitere Tatbestandsmerkmal „hinreichend gewichtig“ folgt in wortgleicher Umsetzung den Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 - 1 BvR 1072/01 -, BVerfGE 113, 63-88, Rn. 67 und 68, www.bverfg.de). Sofern die Antragsteller meinen, die in diesem Beschluss zum Ausdruck kommenden Erwägungen seien auf die Verdachtserwähnung einer Partei im Verfassungsschutzbericht nicht anwendbar, verkennen sie, dass es nicht nur um Qualität und Reichweite verschiedener Schutzbereiche geht - einerseits der Pressefreiheit, andererseits der Parteienfreiheit -, sondern auch um die verallgemeinerbare Gefahrenlage für die freiheitliche demokratische Grundordnung. Selbst wenn man davon ausgehen wollte - wie es die Antragsteller tun -, dass Parteien von der Verfassung stärker geschützt werden als Presseerzeugnisse, bliebe in die Abwägung andererseits einzustellen, dass sich das Gefahrenpotenzial für die in § 3 und § 4 BbgVerfSchG genannten Schutzziele bei verfassungsfeindlichen Bestrebungen in oder für eine Partei viel schneller verdichtet als bei den spezifischen Handlungsformen eines Presseorgans. Bei Veröffentlichungen z. B. in einem Druckerzeugnis ist die Frage, inwieweit geäußerte Meinungen zu geplanten Handlungen führen oder sogar mit diesen gleichzusetzen sind, erheblich schwieriger zu beantworten als im Fall einer Partei, die gerade die verfassungsmäßig vorgesehene Institution zur Erlangung von politischer Macht und zur Durchsetzung konkreter politischer Ziele ist. Der Schwere und Intensität des Eingriffs in die Parteienfreiheit steht also auch ein intensiver Schutzzusammenhang gegenüber.

Entsprechend ist das Merkmal „hinreichend gewichtig“ auch in Bezug auf Parteien geeignet, die Verhältnismäßigkeit der Verdachtsberichterstattung sicherzustellen. In einer verfassungsrechtlich gebotenen Auslegung im Lichte

der Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 20 Abs. 3 Satz 2 LV bezieht sich das Merkmal („hierfür“) sowohl auf die tatsächlichen Anhaltspunkte, die hinreichend gewichtig sein müssen, um überhaupt von einem „Verdacht“ im Sinne der Norm sprechen zu können, als auch auf das hinreichende Gewicht der Anhaltspunkte im Verhältnis zur Eingriffstiefe gegenüber der betroffenen Partei. Nur ein hinreichend gewichtig begründeter Verdacht kann die nachteiligen Auswirkungen auf die betroffene Partei aufwiegen. Der Gesetzgeber hat damit die gesetzliche Ermächtigung zur Verdachtsberichterstattung nur unter strengen Voraussetzungen erteilt, deren Vorliegen in jedem Einzelfall fachgerichtlicher Kontrolle unterliegt. Insofern ist von Gesetzes wegen sichergestellt, dass nur solche Sachverhalte Eingang in die öffentliche Berichterstattung finden dürfen, die im Hinblick auf das damit verfolgte Schutzziel von hinreichendem Gewicht sind.

Ein Rechtsschutzdefizit politischer Parteien besteht nicht. Werden die Grenzen der Ermächtigungsgrundlage des § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG bei der Anwendung durch die Exekutive überschritten, können Parteien auf dem nach Art. 19 Abs. 4 GG garantierten Rechtsweg vor den Verwaltungsgerichten dem Vorwurf der Verfassungsfeindlichkeit begegnen. Dazu gehört auch die Möglichkeit der Inanspruchnahme einstweiligen Rechtsschutzes. Darüber hinaus entstehende faktische Nachteile sind hinzunehmen.

Eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit behördlichen Handelns in Bezug auf die konkrete Anwendung und Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe der „hinreichend gewichtigen tatsächlichen Anhaltspunkte“ unter Berücksichtigung der Ausstrahlungswirkung des Art. 21 GG auf die Verfassungsschutzgesetze bleibt insoweit den zuständigen Verwaltungsgerichten vorbehalten (vgl. z. B. Beschluss vom 20. Mai 2021 - VfGBbg 5/21 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; vgl. OVG Bln-Bbg, Beschlüsse vom 19. Juni 2020 - OVG 1 S 55/20 -, Rn. 13 ff. und - OVG 1 S 56/20 -, Rn. 13 ff., juris; VG Düsseldorf, Urteil vom 24. Februar 2021 - 20 K 5100/19 -, Rn. 44 ff., juris; VG Berlin, Beschluss vom 22. Februar 2021 - 1 L 127/21 -, Rn. 17 ff., juris; VG München, Urteil vom 17. Oktober 2014 - M 22 K 13.2076 -, Rn. 21 und 23, juris). Denn wenn der (Landes-)Gesetzgeber - wie vorliegend mit § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG - die Aufklärung über Bestrebungen und Tätigkeiten, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind, gegenüber der Öffentlichkeit besonders geregelt hat, muss sich das Informationshandeln des Staats selbstverständlich an den Anforderungen der hierfür geschaffenen Befugnisnorm messen lassen (vgl. z. B. BayVGh, Urteil vom 22. Oktober

2015 - 10 B 15.1609 -, Rn. 23, juris; VG Köln, Beschluss vom 26. Februar 2019 - 13 L 202/19 -, Rn. 83, juris; VG Berlin, Beschluss vom 22. Februar 2021 - 1 L 127/21 -, Rn. 19, juris). Bei den Tatbestandsvoraussetzungen des Vorliegens hinreichend gewichtiger tatsächlicher Anhaltspunkte für Bestrebungen im Sinne von § 3 Abs. 1 BbgVerfSchG handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die in vollem Umfang einer gerichtlichen Nachprüfung unterliegen. Eine fachgerichtliche Kontrolle ist daher sowohl bezüglich der Richtigkeit der Tatsachenfeststellungen als auch im Hinblick auf die Richtigkeit der hieraus gezogenen Schlussfolgerung vorzunehmen (vgl. insoweit inhaltsgleich für das BVerfSchG: Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, § 4, Rn. 135).

In zeitlicher Hinsicht ist dabei zu berücksichtigen, ob im jeweils maßgeblichen Berichtszeitraum ausreichende tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen erkennbar waren und demzufolge eine Aufnahme in den Verfassungsschutzbericht des jeweiligen Jahres gerechtfertigt war (vgl. z. B. VG München, Urteil vom 17. Dezember 2020 - M 30 K 18.5358 -, Rn. 89, juris). Zwar soll die Beobachtung auch Entwicklungstendenzen ermitteln, weil politische Überzeugungen und Verhaltensweisen nicht statisch sind oder einem linearen Entwicklungsprozess unterliegen. Entsprechend können im Interesse einer Gesamtschau auch längere Zeiträume in die Betrachtung einbezogen werden; allerdings müssen die jeweils letzten Anhaltspunkte hinreichend aktuell sein (vgl. z. B. OVG Bln-Bbg, Urteil vom 23. November 2011 - 1 B 111.10 -, Rn. 46, juris). Einer starren zeitlichen Grenze bedarf es vor diesem Hintergrund nicht.

Die Fachgerichte sind gehalten, dem besonderen verfassungsrechtlichen Status der Parteien und ihrer besonderen Funktion bei der Repräsentation des Wählerwillens Rechnung zu tragen. Das Vorliegen der Voraussetzungen von § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG ist stets im Lichte der Tatsache zu prüfen, dass die Rolle der Parteien mit ihren spezifischen Rechten als notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung durch Art. 21 des Grundgesetzes auf Verfassungsebene abgesichert ist. In besonderer Weise haben die Fachgerichte sicherzustellen, dass - vor allem vor dem Hintergrund der in Brandenburg bestehenden institutionellen Nähe von Verfassungsschutzbehörde und Innenministerium - keine politische Instrumentalisierung der Verdachtsberichterstattung erfolgt. Dies ist durch eine restriktive Auslegung der Tatbestandsmerkmale des § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG zu gewährleisten.

III. § 5 Abs. 1 Satz 1 BbgVerfSchG erweist sich des Weiteren als materiell verfassungsgemäß, soweit eine Verdachtsberichterstattung den Schutzbereich von Vereinigungen aus Art. 20 LV berührt, die keine politischen Parteien sind. [...]

Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen

Beschluss vom 9. August 2022

Az. 19 B 861/22

Organisationsermessen des Schulträgers / Parallelklassen / Geschlechterausgewogenheit in Schulklassen

Leitsätze:

1. Zur Frage der Reduzierung des Organisationsermessens des Schulträgers aus § 81 Abs. 4 Satz 1 SchulG NRW zur vorübergehenden Erhöhung der Zahl der Parallelklassen durch Bildung einer Mehrklasse.

2. Bei der Heranziehung des Aufnahmekriteriums der Geschlechterausgewogenheit nach § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 APO-S I darf der Schulleiter von einer Aufnahme von Jungen und Mädchen in gleicher Anzahl absehen, wenn das Verhältnis der Anmeldezahlen keine paritätische Aufnahme ermöglicht.

Aus den Gründen:

Mit ihrer Beschwerde verfolgen die Antragsteller erfolglos ihre größtenteils schon erstinstanzlich erhobenen Einwände weiter, die Beigeladene habe eine weitere Eingangsklasse bilden und dadurch dessen Aufnahmekapazität über die zugrunde gelegten 150 Schülerplätze hinaus weiter erhöhen müssen (1.). Außerdem habe der Schulleiter das Aufnahmekriterium der Geschlechterausgewogenheit nach § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 APO-S I außer Betracht lassen müssen (2.).

1. Erfolglos wenden sich die Antragsteller zunächst gegen die Bewertung des Verwaltungsgerichts, die Entscheidung der Beigeladenen sei ermessensfehlerfrei, am fünfzügigen Städtischen Gymnasium B. H. zum Schuljahr 2022/2023 keine weitere (sechste) Eingangsklasse zu bilden. Entgegen ihrer Auffassung ist das Organisationsermessen der Beigeladenen aus § 81 Abs. 4 Satz 1 SchulG NRW zur vorübergehenden Erhöhung der Zahl der Paral-

lellklassen durch Bildung einer Mehrklasse nicht in diesem Sinn auf Null reduziert. Zu Unrecht halten sie dem Verwaltungsgericht entgegen, es habe „in verfehlter Weise“ darauf abgestellt, dass das Bildungsangebot der begehrten Schulform zumindest schulträgerübergreifend betrachtet gesichert erscheine, und vertreten pauschal die Rechtsauffassung, darauf komme es nicht an, weil ein wesentlicher Nachteil im Sinn des § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO nach der Senatsrechtsprechung auch in der Nichtaufnahme an der Wunschschule liegen könne. Bei dieser Argumentation bleibt offen, inwiefern der Ermessenseckpunkt der Sicherung des Bildungsangebots der Schulform in zumutbarer Entfernung fehlerhaft sein soll (§ 78 Abs. 4 Satz 3 SchulG NRW), und erst recht, inwiefern sich daraus die behauptete Ermessensreduzierung ergeben soll. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht die Ermessensentscheidung der Beigeladenen im Gegenteil u. a. deshalb für fehlerfrei gehalten, weil der „marginale“ Überhang von drei Anmeldungen keine Mehrklassenbildung nahelegt.

2. Ebenso wenig dringen die Antragsteller mit ihrem weiteren Einwand durch, der Schulleiter habe das Aufnahmekriterium der Geschlechterausgewogenheit nach § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 APO-S I außer Betracht lassen müssen, weil er mit der Aufnahme aller angemeldeten 68 Jungen, aber nur 82 von 85 angemeldeten Mädchen „letztlich eine Diskriminierung der ‚übrigbleibenden‘ drei Mädchen“, unter ihnen auch der Antragstellerin zu 1. bewirkt habe. Am Maßstab der Senatsrechtsprechung habe er das Aufnahmekriterium nur bei Erreichbarkeit eines paritätischen Aufnahmeverhältnisses heranziehen dürfen. Da die Anmeldezahlen dies hier unmöglich gemacht hätten, habe „das Kriterium der Geschlechterparität vorliegend gerade keine Steuerungswirkung entfalten“ können.

Dieser Argumentation hat schon das Verwaltungsgericht zutreffend entgegen gehalten, dass die Antragsteller mit ihr denjenigen Teil der Senatsrechtsprechung ausblenden, nach welchem der Schulleiter von einer Aufnahme von Jungen und Mädchen in gleicher Anzahl absehen darf, wenn das Verhältnis der Anmeldezahlen keine paritätische Aufnahme ermöglicht (S. 9 des Beschlusses). Mit diesen Ausführungen setzen sich die Antragsteller in ihrer Beschwerdebegründung nicht auseinander.

Verwaltungsgericht Berlin

Urteil vom 1. Juli 2022

Az. 12 K 233/20

Prüfungsrecht / Begründung der Bewertung von Prüfungen / Überdenkungsverfahren

Leitsatz:

Ein Prüfer ist nicht gehalten, seine schriftliche Begründung der Bewertung mit Quellennachweisen zu versehen, die seine wissenschaftlichen Annahmen belegen, solange diese in sich schlüssig sind und der Prüfling nicht substantiiert darlegt, dass sie unzutreffend sind.

Aus den Gründen:

Der Kläger wendet sich gegen das endgültige Nichtbestehen der Staatsprüfung für das Lehramt an Integrierten Sekundarschulen und Gymnasien.

Nach einer Tätigkeit bei Lufthansa und einem berufs begleitenden Lehramtsstudium trat der Kläger im Februar 2018 den Vorbereitungsdienst an. Während der Zeit des Vorbereitungsdienstes war er Mitglied des Personalrats der Lehramtsanwärter*innen.

Mit bestandskräftigem Bescheid vom 3. April 2019 teilte die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (im Folgenden: Senatsverwaltung) dem Kläger mit, dass er die Staatsprüfung erstmalig nicht bestanden habe, da seine Ausbildungsnote 4,33 betrage und damit nicht die erforderliche Note von mindestens 4,00 erreiche. Die Senatsverwaltung wies weiter darauf hin, dass die Wiederholungsprüfung sechs Monate nach dem Nichtbestehen der Staatsprüfung abzulegen sei. [...]

Der Prüfungsausschuss bewertete die Leistungen des Klägers in beiden Unterrichtsstunden sodann jeweils mit der Note mangelhaft (5,00). Daraufhin teilte die Senatsverwaltung dem Kläger mit Bescheid vom 29. Oktober 2019 mit, dass er die Staatsprüfung endgültig nicht bestanden habe. [...]

Der Kläger beantragt, den Prüfungsbescheid der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 29. Oktober 2020 in der Gestalt des Widerspruchsbescheid vom 13. Juli 2020 aufzuheben; die Beklagte zu verpflichten, den Kläger zu einer erneuten Wiederholung seiner Staatsprüfung für das Lehramt an Integrierten Sekundarschulen und Gymnasien durch eine erneute Absolvierung seiner unterrichtspraktischen Prü-

fung in den Prüfungsfächern Französisch und Politikwissenschaft zuzulassen. [...]

B. Die zulässige Verpflichtungsklage ist unbegründet. Der Kläger hat gegen den Beklagten keinen Anspruch auf Zulassung zu einer weiteren unterrichtspraktischen Prüfung im Rahmen der Staatsprüfung für das Lehramt an Integrierten Sekundarschulen und Gymnasien, da er die Staatsprüfung endgültig nicht bestanden hat. Der dies feststellende Bescheid vom 29. Oktober 2019 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 13. Juli 2020 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

I. Rechtsgrundlagen des Bescheids sind die §§ 27 Abs. 4, 23 Abs. 2, 26 Abs. 1 der Verordnung über den Vorbereitungsdienst und die Staatsprüfung für Lehrämter (VSLVO) vom 23. Juni 2014 (GVBl. S. 228) in der hier maßgeblichen Fassung des Gesetzes vom 2. März 2018 (GVBl. S. 174).

Nach § 27 Abs. 4 VSLVO erhält der Lehramtsanwärter über das Nichtbestehen der Staatsprüfung einen schriftlichen Bescheid. Die Staatsprüfung ist nach § 23 Abs. 2 VSLVO u.a. nicht bestanden, wenn eine Unterrichtsstunde im Rahmen der unterrichtspraktischen Prüfung mit „mangelhaft“ oder schlechter und die andere mit „ausreichend“ oder schlechter benotet wird. So verhält es sich für den Kläger, dessen Unterrichtsstunden der Prüfungsausschuss jeweils mit „mangelhaft“ bewertet hat. Die Senatsverwaltung konnte in dem Bescheid zudem feststellen, dass der Kläger die Staatsprüfung endgültig nicht bestanden hat, da er schon den Ausgangsversuch nicht bestanden hatte und die Staatsprüfung nach § 26 Abs. 1 VSLVO nur einmal wiederholt werden kann.

II. Der Bescheid ist formell rechtmäßig. [...]

II. Der Nichtbestehensbescheid ist materiell rechtmäßig, Bewertungsfehler liegen nicht vor.

1. Prüfungsentscheidungen unterliegen einer nur eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle, soweit sie prüfungsspezifische Wertungen enthalten, die sich im Verwaltungsgerichtsverfahren nur beschränkt isoliert nachvollziehen lassen. Prüfungsspezifische Wertungen, die einem solchen Bewertungsspielraum unterliegen, sind u.a. die Notengebung, soweit diese nicht mathematisch determiniert ist, die Würdigung der Qualität der Darstellungen eines Prüflings, die Gewichtung der Stärken und Schwächen und die Einordnung des Schwierigkeitsgrades einer Aufgabenstellung. Innerhalb dieser Bereiche sind die Gerichte auf die Kontrolle von Bewertungsfehlern beschränkt. Solche liegen dann vor, wenn den Prüfungsbehörden Verfahrensfehler unterlaufen, sie anzuwendendes Recht unzutreffend anwenden, von einem unrichtigen

Sachverhalt ausgehen, allgemeine Bewertungsmaßstäbe missachten oder sich von sachfremden Erwägungen leiten lassen (zum Vorstehenden BVerfG, Beschluss vom 17. April 1991 – 1 BvR 419/81 – juris Rn. 56; BVerwG, Beschluss vom 13. Mai 2004 – 6 B 25/04 – juris Rn. 11; Beschluss vom 28. Juni 2018 – 2 B 57/17 –, juris Rn. 7 f.; Urteil der Kammer vom 19. April 2022 – 12 K 20/21 – juris Rn. 90).

2. Ausgehend von diesen Maßstäben sind Fehler bei der Bewertung der Unterrichtsstunde im Fach Französisch nicht ersichtlich.

a) Kein Bewertungsfehler liegt vor, soweit der Prüfungsausschuss die Auswahl des bearbeiteten Textes bemängelt.

aa) Ein Fehler ergibt sich diesbezüglich nicht aus dem Vortrag des Klägers im Widerspruchsverfahren, wonach der ausgewählte Text nicht zu viele Wörter enthalten habe, welche für die Schüler unbekannt gewesen seien. Dies hatte der Prüfungsausschuss zwar ursprünglich bemängelt, diesen Kritikpunkt jedoch auf den Widerspruch im Überdenkungsverfahren dahingehend präzisiert, dass die Strukturierung der Unterrichtsstunde nicht geeignet gewesen sei, bei den Schülern Strategien zur Texterschließung anzuleiten, obgleich dies der vom Kläger selbst vorgegebene Kompetenzbereich der Unterrichtsstunde gewesen sei. Da der Kläger eine Liste mit Übersetzung der unbekanntenen Wörter ausgeteilt habe, seien die Schüler nicht gezwungen gewesen, sich die Bedeutung dieser aus dem Kontext zu erschließen, sondern konnten schlicht die Liste heranziehen.

Diesem Einwand tritt der Kläger nicht wirksam entgegen. Soweit er behauptet, er habe zur Vermeidung einer Wort-für-Wort Übersetzung auf die verschiedenen Lesestile geachtet, bleibt er erstens Belege für diese Behauptung schuldig und setzt er zweitens lediglich seine Einschätzung an die Stelle derjenigen des Prüfungsausschusses, ohne Bewertungsfehler aufzuzeigen. Auch soweit der Kläger in der mündlichen Verhandlung weiter vorgetragen hat, die Liste mit den unbekanntenen Wörtern sei erst nach einem ersten Lesedurchgang ausgeteilt worden, begründet dies keine Anhaltspunkte für Bewertungsfehler, da er nicht substantiiert darlegen konnte, dass er bis zu diesem Zeitpunkt Techniken zum Leseverstehen bei den Schülern hinreichend angeleitet hat. Sein Vortrag beschränkt sich insoweit auf die pauschale Behauptung, über Erschließungstechniken sei bereits in vergangenen Stunden gesprochen worden und diese würden sich bei mehrfachem Durchführen allein durch Routine einüben.

bb) Es war auch zulässig, dass der Prüfungsausschuss seine Kritik an der Textauswahl im Rahmen des Überdenkungsverfahrens in der dargestellten Weise konkretisiert hat.

Das Überdenkungsverfahren zielt auf eine inhaltlich beschränkte Nachbewertung der Prüfungsleistung. Der Prüfungsausschuss darf das komplexe, im Wesentlichen auf seinen Einschätzungen und Erfahrungen beruhende Bezugssystem, das er der Bewertung zugrunde gelegt hat, nicht ändern. Er hat sich auf der Grundlage dieses Bezugssystems mit Blick auf die vom Prüfling erhobenen Einwendungen lediglich mit den beanstandeten Einzelwertungen auseinanderzusetzen. Er muss entscheiden, ob er an diesen Wertungen festhält und dies begründen (BVerwG, Urteil vom 10. April 2019 – 6 C 19/18 – juris Rn. 26).

Dies hat der Prüfungsausschuss getan. Auf den Einwand des Klägers, dass der ausgewählte Text nicht zu viele unbekannte Vokabeln enthalte, hat der Prüfungsausschuss seine Bewertung insoweit überdacht und dahingehend weitergeführt, dass der Text nicht geeignet gewesen sei, bei den Schülern angemessene Strategien zur Texterschließung anzuleiten. Es kann dahinstehen, ob hierin eine bloße Konkretisierung der ursprünglichen Kritik liegt oder ob diese – so wohl die Ansicht des Klägers – insoweit partiell ausgewechselt wurde, als dass nicht mehr die Zahl der unbekanntenen Vokabeln, als vielmehr die mangelnde Texterschließung beanstandet wird.

Dem Prüfungsausschuss ist es im Rahmen des Überdenkungsverfahrens möglich, Kritikpunkte an der Prüfungsleistung auf entsprechenden Einwand des Prüflings fallenzulassen; das ist gerade Zweck des Überdenkungsverfahrens. Ebenso ist es ihm möglich, innerhalb des Überdenkungsverfahrens neue Aspekte der Prüfungsleistung zu bemängeln, soweit diese in sachlichem Zusammenhang mit seiner Aufgabe stehen, die Prüfungsleistung anhand des eigenen Bewertungssystems fachlich richtig und gerecht zu bewerten. Untersagt ist es ihm allein, beliebige Gründe nachzuschieben, bei denen ein solcher Zusammenhang nicht besteht und die erkennbar vorgetragen werden, um unter allen Umständen eine Verbesserung der Note auszuschließen. Ebenso unzulässig ist es, wenn die Erhebung neuer Kritikpunkte auf einer Veränderung des eigenen Bewertungssystems hinausläuft (zum Vorstehenden BVerwG, Urteil vom 14. Juli 1999 – 6 C 20/98 – juris Rn. 18 ff.).

Ausgehend von diesen Maßstäben war es dem Prüfungsausschuss möglich, den ursprünglichen Einwand, dass der ausgewählte Text zu viele unbekannte Vokabeln enthalte, fallenzulassen und stattdessen die fehlende Eignung zur

Texterschließung zu bemängeln. Dieser neue Kritikpunkt steht im sachlichen Zusammenhang mit dem eigenen Bewertungssystem, nach dem es – wie die ursprüngliche Bewertung zeigt – von Anfang an bedeutsam war, dass der ausgewählte Text zur Kompetenzentwicklung geeignet war. Das Nachschieben eines beliebigen neuen Grundes ist nicht erkennbar. [...]

3. Bewertungsfehler bei der Bewertung der Unterrichtsstunde im Fach Politikwissenschaft liegen ebenfalls nicht vor.

a) Nicht bewertungsfehlerhaft ist es, wenn der Prüfungsausschuss das Fehlen klarer schriftlicher Arbeitsaufträge beanstandet. Die klägerische Replik ist nicht geeignet, diese Kritik zu entkräften, da auch nach dieser lediglich für einen Teil der Unterrichtsstunde mittels Beamer projizierte schriftliche Arbeitsaufträge vorliegen, so für die im Unterrichtsentwurf bezeichnete Sicherungsphase (Bl. 39 des Verwaltungsvorgangs des Beklagten über den Wiederholungsversuch), nicht aber für die Anwendungsphase, in der die Schüler die Pro- und Contra-Argumente austauschen sollten. Allein aus der Folie auf Bl. 47 des Verwaltungsvorgangs des Beklagten über den Wiederholungsversuch ergeben sich keine eindeutigen Arbeitsaufträge. Schriftliche Arbeitsaufträge waren nach der nachvollziehbaren Einschätzung des Prüfungsausschusses auch nicht deswegen entbehrlich, weil die Klasse bereits einige Stunden zuvor eine Pro-Contra-Debatte durchgeführt hatte, sodass der klägerische Hinweis auf diesen Umstand die Einschätzung des Prüfungsausschusses nicht in Zweifel zieht.

Ob der Kläger daneben geäußert hat, dass es keine Rollenkarten geben werde, was er bestreitet (Bl. 51 d.A.), ist daneben für die Bewertung des Prüfungsausschusses erkennbar nicht entscheidend gewesen. Maßgeblich war nicht, ob der Kläger sich dazu geäußert hat, ob es Rollenkarten geben werde, sondern allein, dass es solche Karten tatsächlich nicht gegeben hat.

b) Keine Bewertungsfehler liegen vor, soweit der Prüfungsausschuss moniert, dass der Kläger keine angemessene, die Progression abbildende Sicherungsphase durchgeführt und die Schüler nur zu einem unkonkreten Urteil geführt habe.

Diese Kritik wird nicht durch den klägerischen Vortrag in Zweifel gezogen, wonach die von ihm geplante und durchgeführte Sicherungsphase fachwissenschaftlich angemessen gewesen sei, was er zusätzlich mit Literaturquellen belegt. Bewertungsfehlerhaft wäre es zwar, wenn der Kläger damit aufzeigen könnte, dass der Prüfungsausschuss eine vertretbare und mit gewichtigen Argumenten

folgerichtig begründete Vorgehensweise von ihm als falsch bewertet hätte, da er damit gegen allgemein anerkannte Bewertungsgrundsätze verstieße (BVerfG, Beschluss vom 17. April 1991 – 1 BvR 419/81 – juris Rn. 57; BVerwG, Beschluss vom 16. August 2011 – 6 B 18/11 – juris Rn. 16). Das ist dem Kläger jedoch nicht gelungen. Sein Vortrag belegt lediglich, dass es allgemein vertretbar ist, bei einer Pro-Contra-Debatte eine Sicherungsphase vorzusehen, bei der die Schüler die stärksten Argumente festhalten. Damit ist aber noch nicht dargelegt, dass dies auch in Bezug auf die konkrete Unterrichtsstunde und die vom Kläger unterrichtete Klasse der Fall ist.

Der Prüfungsausschuss hat insoweit im Überdenkungsverfahren ausgeführt, dass die Ausgestaltung der Sicherungsphase ungeeignet gewesen sei, weil zuvor im Wesentlichen vorformulierte Argumente wiederholt worden seien und weil sich die Stundenplanung nicht wesentlich von der Planung unterscheide, die einer bereits einige Wochen zuvor von ihm durchgeführten Pro-Contra-Debatte zugrunde lag, obgleich bei den Schülern zwischenzeitlich eine Progression zu erwarten gewesen wäre, die sich auch in einer veränderten Planung hätte niederschlagen müssen. Zudem seien einige der Argumente zu allgemein formuliert gewesen, enthielten Worthülsen oder seien doppelt an die Tafel geheftet worden.

Diesem konkret auf seine Unterrichtsstunde bezogenen Einwänden tritt der Kläger nicht wirksam entgegen. Anders als er meint, beziehen sich die Ausführungen des Prüfungsausschusses wie ausgeführt gerade auch auf seine Planung der Stunde. Ebenso wenig ist nach der Begründung des Prüfungsausschusses entgegen dem klägerischen Dafürhalten entscheidend, ob die Unterrichtsstunde als Pro-Contra-Debatte oder als „Talkshow-Methode“ einzuordnen ist.

Der Prüfungsausschuss war, anders als der Kläger meint, auch nicht gehalten, konkret zu benennen, welche der von den Schülern angehefteten Argumente er als zu allgemein erachtet. Der Prüfungsausschuss ist wie bereits dargelegt (siehe oben unter II. 2.) nach § 24 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 VSL-VO gehalten, die tragenden Erwägungen seiner Bewertung ins Prüfungsprotokoll aufzunehmen. Eine Aufnahme aller Einzelheiten der Prüfung ist nach dieser Norm nicht gefordert und ergibt sich auch nicht aus dem nach Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 Grundgesetz – GG – bestehenden Anspruchs des Klägers auf Information über die für die Bewertung maßgeblichen Erwägungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. April 2019 – 6 C 19/18 – juris Rn. 23). Eine Benennung der konkret für zu allgemein erachteten Argumente der Schüler hätte der Kläger zudem

dadurch sicherstellen können, indem er sein Unterrichtsmaterial, hier konkret die Zettel, auf denen die Schüler ihre Argumente festhalten sollten, aufgehoben und im Verwaltungs- oder Klageverfahren vorgelegt hätte. Das ist nicht geschehen.

Die Kritik des Prüfungsausschusses an der Sicherungsphase kann der Kläger auch nicht durch seinen Hinweis entkräften, für die endgültige Anbahnung eines Urteils habe er zwei Stunden vorgesehen, sodass eine weitere Urteilsbildung erst in der zweiten – nicht im Rahmen der Prüfung präsentierten – Stunde stattgefunden hätte. Auch dies zugrunde gelegt ist festzustellen, dass der Kläger bereits in der streitgegenständlichen Unterrichtsstunde eine Sicherungsphase vorgesehen hat, die auf eine Urteilsbildung hinführte, indem die Schüler die zwei für sie überzeugendsten Argumente auswählen sollten (siehe den Unterrichtsentswurf auf Bl. 39 des Verwaltungsvorgangs des Beklagten über den Wiederholungsversuch). Die dargelegten Einwände des Prüfungsausschusses beziehen sich auf diese Sicherungsphase. Es ergibt sich aus dem klägerischen Vortrag nicht, inwiefern diese Defizite der ersten Unterrichtsstunde durch eine weitere Urteilsbildung in der zweiten Stunde ausgeglichen würden.

In sich widersprüchlich ist ferner der Vortrag des Klägers, soweit er der weiteren Kritik des Prüfungsausschusses, die Argumente der Schüler seien kaum qualitativ gewichtet worden, entgegensetzt, eine solche Gewichtung sei von ihm gar nicht beabsichtigt gewesen. Nach seiner Unterrichtsplanung sollten die Schüler wie soeben dargelegt die Argumente auswählen, die sie am meisten überzeugen – ohne eine entsprechende Gewichtung ist dies nicht möglich.

Der Prüfungsausschuss war schließlich – wiederum anders als der Kläger meint – nicht gehalten, seine Kritik an der Sicherungsphase durch entsprechende Quellen aus dem Fachschrifttum zu belegen. So ist schon unklar, wie ein solcher Beleg aussehen soll, bezieht sich die Kritik des Prüfungsausschusses doch auf die konkrete Durchführung der Unterrichtsstunde durch den Kläger und nicht auf allgemein fachwissenschaftliche Aspekte, für die allein eine Literaturquelle benannt werden kann. Davon unabhängig ist der Prüfungsausschuss zu derartigen Belegen nicht verpflichtet. Die Begründung einer Prüfungsbewertung ist keine wissenschaftliche Publikation, bei der es zur Unterscheidbarkeit eigener und fremder Gedanken, sowie zum Nachweis der fachlichen Richtigkeit der eigenen Thesen erforderlich ist, diese jeweils mit einer Quelle zu belegen. Für die Begründung einer Prüfungsbewertung genügt es, wenn diese in sich schlüssig und sachlich vertretbar ist,

wofür es nicht erforderlich ist, dass die der Bewertung zugrunde liegenden wissenschaftlichen Annahmen mit einem Literaturnachweis belegt werden. Der Bewertende ist vielmehr kraft seiner Bestellung zum Prüfer und der für diese Bestellung erforderlichen Qualifikationen im Grundsatz als geeignet anzusehen, die Prüfungsleistung fachwissenschaftlich zu beurteilen. Will der Prüfling dies in Zweifel ziehen, liegt es an ihm, hierfür hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte vorzubringen. Es ist daher er, der gehalten ist, entsprechende Quellen anzuführen, die belegen, dass die Bewertung fachlich auf unzutreffenden Prämissen beruht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. November 2010 – 1 BvR 3389/08 – juris Rn. 54; BVerwG, Beschluss vom 5. August 2004 – 6 B 31/04 – juris Rn. 30; Urteil vom 26. März 1997 – 6 C 7/96 – juris Rn. 37). Dies ist dem Kläger aus den dargelegten Gründen nicht gelungen.

c) Wegen der fehlenden Berücksichtigung einer möglichen Progression seit der letzten mit der Klasse durchgeführten Pro-Contra-Debatte ist auch der weitere Einwand des Prüfungsausschusses plausibel und beurteilungsfehlerfrei, dass der Kläger nur eine sehr oberflächliche Diagnose der Lerngruppe vorgenommen habe. Dass diese Analyse bei der vergangenen Unterrichtsstunde nicht beanstandet worden sei, ist entgegen dem klägerischen Vortrag nicht geeignet, Bewertungsfehler aufzuzeigen. Der Prüfungsausschuss moniert wie dargelegt gerade die fehlende Berücksichtigung möglicher Unterschiede im Vergleich zu der zuvor durchgeführten Stunde. Dass sich insoweit keine erheblichen Veränderungen bei den Schülern eingestellt hätten (Bl. 51 d.A.), wird vom Kläger nicht weiter begründet. Es wäre zudem an ihm gelegen, diese im Klageverfahren nachgeschobene Lernstandsanalyse bereits in der Prüfung durchzuführen.

d) Soweit der Kläger schließlich behauptet, seine Analyse der Stunde sei angemessen gewesen, setzt er lediglich seine Auffassung an die Stelle jener des Prüfungsausschusses, der die Analyse als zu oberflächlich und lehrerzentriert beanstandete. Bewertungsfehler werden nicht aufgezeigt.

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.