

**Entscheidungen
des Niedersächsischen
Staatsgerichtshofs**



4. Band

1998 – 2008

Herausgegeben vom Präsidenten des
Niedersächsischen Staatsgerichtshofs

Für die Zitierung dieser Sammlung
wird die Abkürzung „Nds.StGHE“ empfohlen,
z. B. Nds.StGHE 1, 35 (= Band 1, Seite 35)

Die den Entscheidungen vorangestellten,
mit einem * versehenen Leitsätze
sind vom Herausgeber gebildet worden.

Übersicht über die bisherigen Bände der Entscheidungssammlung:

Band 1	1957 - 1977
Band 2	1978 - 1979
Band 3	1980 - 1997
Band 4	1998 - 2008

Inhalt		Seite
Nr. 55	Beschluss vom 6. April 1998 (StGH 2/95). Überprüfung verschiedener Vorschriften des Personalvertretungsgesetzes für das Land Niedersachsen	1
Nr. 56	Beschluss vom 18. Mai 1998 (StGH 27/94). Unstatthaf- tigkeit einer Individualverfassungsbeschwerde und Frister- fordernis im Organstreitverfahren.....	2
Nr. 57	Beschluss vom 24. Juni 1998 (StGH 3/95). Überprüfung verschiedener Vorschriften des Personalvertretungsgeset- zes für das Land Niedersachsen	8
Nr. 58	Beschluss vom 1. November 1998 (StGH 1/98). Zum Vorherigkeitsprinzip des Artikels 65 Abs. 4 NV	9
Nr. 59	Beschluss vom 17. Mai 1999 (StGH 3/99). Unstatthaf- tigkeit einer Individualverfassungsbeschwerde.....	15
Nr. 60	Beschluss vom 2. Juli 1999 (StGH 1/99). Einspruchs- und Beschwerdebefugnis eines Bürgers im Wahlprüfungsver- fahren.....	17
Nr. 61	Beschluss vom 27. Juli 1999 (StGH 4/99)	22
Nr. 62	Urteil vom 24. Februar 2000 (StGH 2/99). Beschwerde gegen den Beschluss des Niedersächsischen Landtages vom 17.02.1999 (Gültigkeit der am 01.03.1998 durchge- führten Wahl zum Niedersächsischen Landtag).....	23
Nr. 63	Beschluss vom 15. März 2000 (StGH 5/99). Begrün- dungsanforderungen an einen Antrag auf konkrete Nor- menkontrolle.....	29
Nr. 64	Urteil vom 16. Mai 2001 (StGH 6/99, u.a.). Kommunale Verfassungsbeschwerden und Normenkontrollantrag betreffend Finanzverteilungsgesetz und Gesetz über den Finanzausgleich 1999	31
Nr. 65	Beschluss vom 20. September 2001 (StGH 4/00). Über- prüfung des Gesetzes über die Niedersächsischen Natio- nalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“	68
Nr. 66	Beschluss vom 20. September 2001 (StGH 6/00). Über- prüfung des Gesetzes über die Niedersächsischen Natio- nalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“	69

	Seite	
Nr. 67	Beschluss vom 20. September 2001 (StGH 7/00). Überprüfung des Gesetzes über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“	70
Nr. 68	Beschluss vom 24. September 2001 (StGH 3/00). Überprüfung des Gesetzes über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“	71
Nr. 69	Beschluss vom 24. September 2001 (StGH 9/00). Überprüfung des Gesetzes über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“	72
Nr. 70	Beschluss vom 12. Oktober 2001 (StGH 8/00). Überprüfung des Gesetzes über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“	73
Nr. 71	Beschluss vom 12. Oktober 2001 (StGH 10/00). Überprüfung des Gesetzes über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“	74
Nr. 72	Urteil vom 23. Oktober 2001 (StGH 2/00). Volksbegehren zum "Kindertagesstättengesetz"; Überprüfung des Beschlusses der Niedersächsischen Landesregierung vom 7. März 2000	75
Nr. 73	Beschluss vom 7. Dezember 2001 (StGH 5/00). Überprüfung des Gesetzes über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“	91
Nr. 74	Beschluss vom 14. Februar 2002 (StGH 11/00). Überprüfung des Gesetzes über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“	92
Nr. 75	Beschluss vom 22. Januar 2003 (StGH 1/02). Überprüfung des Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“	93
Nr. 76	Beschluss vom 22. Januar 2003 (StGH 2/02). Überprüfung des Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“	94
Nr. 77	Beschluss vom 22. Januar 2003 (StGH 3/02). Überprüfung des Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“	95
Nr. 78	Beschluss vom 16. September 2003 (StGH 1/03). Überprüfung des § 8 Abs. 7 Satz 4 des Gesetzes über die Region Hannover	96

	Seite
Nr. 79	97
Beschluss vom 29. Juni 2004 (StGH 1/04). Inhaltliche Anforderungen an den Stimmzettel zur Landtagswahl	
Nr. 80	101
Beschluss vom 29. Juni 2004 (StGH 2/04). Wahlprüfungsverfahren wegen Vorenthaltung eines Wahlscheins für eine aus dem Melderegister gelöschte Person	
Nr. 81	106
Beschluss vom 29. Juni 2004 (StGH 3/04). Stimmabgabe eines körperbehinderten Rollstuhlfahrers bei der Landtagswahl	
Nr. 82	112
Urteil vom 6. September 2005 (StGH 4/04). Verfassungswidrigkeit des § 6 Abs. 3 Satz 2 des Niedersächsischen Mediengesetzes	
Nr. 83	131
Beschluss vom 27. Januar 2006 (StGH 3/05). Antragsbefugnis im Organstreitverfahren	
Nr. 84	133
Beschluss vom 16. Juni 2006 (StGH 1/05). Selbstablehnung eines Richters	
Nr. 85	137
Beschluss vom 11. Oktober 2006 (StGH 2/06). Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wegen des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Landkreis Lüchow-Dannenberg (Lüchow-Dannenberg-Gesetz) vom 23. Mai 2006 (GVBl. S. 215)	
Nr. 86	145
Beschluss vom 23. Januar 2007 (StGH 1/06). Selbstablehnung eines Richters	
Nr. 87	152
Urteil vom 11. Juni 2007 (StGH 1/05). Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung über die Beteiligung der Spielbankgemeinden und der Spielbankabgabe	
Nr. 88	170
Urteil vom 6. Dezember 2007 (StGH 1/06). Verfassungswidrigkeit von Vorschriften des Lüchow-Dannenberg-Gesetzes	
Nr. 89	193
Beschluss vom 7. Januar 2008 (StGH 3/07). Einstweilige Anordnung nach Erledigung der angefochtenen Maßnahme.....	
Nr. 90	194
Beschluss vom 17. Januar 2008 (StGH 1/07). Auskunftsanspruch eines Abgeordneten gegenüber einem Landesminister	

	Seite	
Nr. 91	Urteil vom 27. Februar 2008 (StGH 2/05). Verfassungsmäßigkeit der Absenkung der Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich durch das Haushaltsbegleitgesetz 2005	202
Nr. 92	Beschluss vom 27. Februar 2008 (StGH 2/07). Selbstablehnung eines Richters.....	229
Nr. 93	Urteil vom 5. Dezember 2008 (StGH 2/07). Verfassungswidrigkeit von Vorschriften des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes und des Niedersächsischen Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke	232
Abkürzungsverzeichnis		268
Gesetzesregister		275
Sachregister		288
Die Mitglieder des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs von 1998-2008		294

Vorwort

Mit dem vorliegenden Band setzt der Niedersächsische Staatsgerichtshof die Veröffentlichung seiner Entscheidungen fort. Er umfasst die im Zeitraum von 1998 bis 2008 ergangenen Urteile und Beschlüsse. Der Band ist zum dienstlichen Gebrauch der Verfassungsgerichte und Behörden bestimmt und kann im Buchhandel nicht erworben werden. Er ersetzt nicht die Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte (LVerfGE), in denen die Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs ebenfalls publiziert werden.

Die Bearbeitung der Entscheidungen hat Herr Richter am Finanzgericht Dr. Jürgen Eschenbach übernommen. Die Zusammenstellung lag in den Händen von Frau Veronika Liese, für die technische Umsetzung der Entscheidungen war Frau Gabriele Proske verantwortlich. Ihnen allen gilt mein herzlicher Dank.

Professor Dr. Jörn Ipsen

Präsident des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs

**Entscheidungen des
Niedersächsischen Staatsgerichtshofs**

Nr. 55

Beschluss vom 6. April 1998

– StGH 2/95 –

in dem Verfahren der Stadt C. und 5 weiterer Gemeinden, Städte und Landkreise, Verfahrensbevollmächtigter: Professor Dr. Jörn Ipsen, Luisenstr. 41, 49454 Bramsche, gegen §§ 39 Abs. 3, 64 Abs. 1, 69, 72, 81 und 110 des Personalvertretungsgesetzes für das Land Niedersachsen vom 2. März 1994 (Nds. GVBl. S. 95).

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt, nachdem der Verfahrensbevollmächtigte der Beschwerdeführer die Beschwerde zurückgenommen hat.

(gez.) Schinkel
Schneider
Oltrogge

Hedergott
Starck
Kramer

Wassermann
Beckmann
Biermann

Nr. 56

*** Eine von einem ehemaligen Mitglied des Niedersächsischen Landtags erhobene Individualverfassungsbeschwerde ist unstatthaft.**

Ein auch hilfsweise gestellter Antrag zur Einleitung eines Organstreitverfahrens muss innerhalb von sechs Monaten, nachdem dem Antragsteller die beanstandete Maßnahme bekannt wurde, gestellt werden.

Beschluss vom 18. Mai 1998

– StGH 27/94 –

in den Verfahren 1. über die Verfassungsbeschwerden des früheren Abgeordneten E., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Mertwerdt, Walsrode; 2. über den Antrag festzustellen, daß die Gesetzesbeschlüsse des Niedersächsischen Landtages über das 12. und 16. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages (Niedersächsisches Abgeordnetengesetz) vom 6. Mai 1997 (Nds. GVBl. S. 126) mit der Niedersächsischen Verfassung unvereinbar sind; Antragsteller: E., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Mertwerdt, Walsrode, Antragsgegner: Niedersächsischer Landtag, vertreten durch den Präsidenten des Niedersächsischen Landtages, Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1, 30159 Hannover.

Entscheidungsformel:

1. Die Verfassungsbeschwerden werden als unstatthaft verworfen.
2. Der Antrag wird als unzulässig verworfen.

G r ü n d e :

A.

I.

Gegenstand der Verfassungsbeschwerden ist die Regelung über die Entschädigung der Mitglieder des Niedersächsischen Landtages in § 14 Abs. 3 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages (Niedersächsisches Abgeordnetengesetz - NAbgG) vom 3. Februar 1978 (Nds. GVBl. S. 101) in der Fassung des 12. Änderungsgesetzes vom 30. November 1992 (Nds. GVBl. S. 311) und in der Fassung des 16. Änderungsgesetzes vom 6. Mai 1997 (Nds. GVBl. S. 126). Gerügt wird eine Verletzung des Gleichheitssatzes, der Eigentumsgarantie und des Art. 13 Abs. 3 NV.

Mit dem hilfsweise eingeleiteten Organstreitverfahren wird die Feststellung begehrt, daß diese Regelungen mit den Rechten der betroffenen Abgeordneten aus Artikel 13 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung und Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar sind.

Das 12. Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes wurde am 30. November 1992 verkündet und trat am 1. Januar 1993 in Kraft. Mit diesem Gesetz ergänzte der Niedersächsische Landtag § 14 NAbgG um Absatz 3. Danach wird die Grundentschädigung eines Abgeordneten, der Versorgungsbezüge oder Übergangsgeld aus einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis, das gemäß § 5 NAbgG mit der Abgeordnetentätigkeit nicht vereinbar ist, oder aus einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis enthält, um diese Bezüge vermindert. Gemäß Art. III S. 4 des Änderungsgesetzes war die Vorschrift in der geänderten Fassung erstmals auf Abgeordnete der 13. Wahlperiode anzuwenden.

Das 16. Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes wurde am 6. Mai 1997 verkündet und trat mit Wirkung vom 1. Januar 1997 in Kraft. Mit diesem Gesetz änderte der Niedersächsische Landtag § 14 Abs. 3 NAbgG erneut. Danach wird die Grundentschädigung nunmehr nur noch um 75 % der Versorgungsbezüge bzw. des Übergangsgeldes vermindert. Dem Abgeordneten sind dabei in jedem Fall 25 % der Grundentschädigung zu belassen. Gemäß Art. III S. 2 des Änderungsgesetzes ist § 14 Abs. 3 NAbgG in seiner geltenden Fassung erstmals auf Abgeordnete der 14. Wahlperiode anzuwenden.

II.

1. Der Beschwerdeführer und Antragsteller war Mitglied des Niedersächsischen Landtages in der 12. und 13. Wahlperiode. Vor seiner Wahl in den Niedersächsischen Landtag war er Beamter in der niedersächsischen Landesverwaltung sowie im Landkreis C und Wahlbeamter in der Stadt C. Von seiner erstmaligen Wahl in den Landtag 1990 ruhten seine Rechte und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis; mit Ablauf der Amtsperiode am 31. Mai 1992 trat er in den Ruhestand. Mit Bescheid der Landtagsverwaltung vom 12. Juli 1994 wurde dem Beschwerdeführer und Antragsteller mitgeteilt, daß seine Grundentschädigung als Abgeordneter der 13. Wahlperiode gemäß § 14 Abs. 3 NAbgG um die Höhe seiner Versorgungsbezüge zu kürzen sei. In der Folge ist ihm nur noch eine entsprechend gekürzte Grundentschädigung ausgezahlt worden.

2. Mit seiner am 30. November 1994 eingegangenen Verfassungsbeschwerde wendet sich der Beschwerdeführer gegen § 14 Abs. 3 S. 1 NAbgG in der Fassung des 12. Änderungsgesetzes vom 30. November 1992. Mit einem am 30. Juni 1997 eingegangenen Schreiben „erweiterte“ er seine Verfassungsbeschwerde und richtete sie auch gegen § 14 Abs. 3 S. 1 NAbgG in der Fassung des 16. Änderungsgesetzes vom 6. Mai 1997. Zugleich teilte der Beschwerdeführer in diesem Schreiben mit: „Hilfsweise und rein vorsorglich werden die beiden mit Schriftsatz von Oertzen 28.11.1994 und vom heutigen Datum erhobenen Verfassungsbeschwerden des Beschwerdeführers weitergeführt als Organstreitverfahren des Beschwerdeführers mit dem Antrag

„festzustellen, daß der Niedersächsische Landtag durch Beschluß des § 14 Abs. 3 Satz 1 des Nds. Abgeordnetengesetzes in der Fassung des 12. Gesetzes zur Änderung des Nds. Abgeord-

netengesetzes vom 30.11.1992, geändert durch das 14. Gesetz zur Änderung des Nds. Abgeordnetengesetzes vom 20.06.1994 und durch den Erlaß des 16. Gesetzes zur Änderung des Nds. Abgeordnetengesetzes vom 6.5.1997 den Antragsteller in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt hat.“

3. Zur Begründung seiner Verfassungsbeschwerden und seines Hilfsantrages auf Einleitung eines Organstreitverfahrens führt er aus:

a) Die Regelung des § 14 Abs. 3 S. 1 NABgG verstoße gegen den formalen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Sie stelle eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von Abgeordneten, die Versorgungsbezüge aus öffentlichen Kassen erhalten, gegenüber Abgeordneten, die Einkünfte aus sonstiger selbständiger oder nichtselbständiger Tätigkeit beziehen, dar. Während bei ersteren die Grundentschädigung um die volle Höhe der Versorgungsbezüge gekürzt werden, finde eine entsprechende Kürzung bei Abgeordneten, die Einkommen aus einer selbständigen Tätigkeit oder aus einer in der Privatwirtschaft erworbenen Betriebsrente bezögen, nicht statt. Für diese Ungleichbehandlung fehle es an einem sachlichen Grund.

Die in § 14 Abs. 3 S. 1 NABgG vorgesehene Kürzung der Grundentschädigung nur um Versorgungsbezüge aus öffentlichen Kassen sei daher mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar. Der Gleichheitssatz fordere vielmehr, daß jedem Abgeordneten unabhängig von seinem sonstigen Einkommen eine gleich hoch bemessene Entschädigung zustehe. Bei Festsetzung der Entschädigung sei deshalb jede Abhängigkeit von sonstigen Bezügen und jede Verrechnung der Entschädigung mit anderen Bezügen, die nicht als Teil der Abgeordnetenentschädigung zu klassifizieren seien, auszuschließen. Dabei dürfe auch kein Unterschied zwischen Bezügen aus öffentlichen Kassen und anderen Bezügen gemacht werden. Mit dem 16. Änderungsgesetz vom 6. Mai 1997 sei nunmehr nur noch eine Anrechnung in Höhe von 75 % der Versorgungsbezüge vorgesehen, wobei dem Abgeordneten in jedem Fall 25 % der Grundentschädigung zu belassen seien. Diese Regelung solle jedoch erst für Abgeordnete der 14. Wahlperiode gelten. Für die Verletzung des Gleichheitssatzes spreche auch ein „rechtsvergleichender Ansatz“: Die für Abgeordnete der 13. Wahlperiode geltende volle Anrechnung stehe im Gegensatz zu den Regelungen der anderer Bundesländer und des Bundes, die im Regelfall eine Anrechnung in Höhe von 50 % der Versorgungsbezüge vorsähen.

b) Die Regelung des § 14 Abs. 3 S. 1 NABgG führe darüber hinaus zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung der Abgeordneten, die Versorgungsbezüge aus öffentlichen Kassen erhalten, gegenüber Beamten, die gleichzeitig entsprechende Versorgungsbezüge erhalten. Nach ihrem heutigen Verständnis als „Vollalimentation aus der Staatskasse“ sei die Abgeordnetenentschädigung ihrem Charakter nach mit dem Einkommen der Beamten vergleichbar. Gemäß § 53 Abs. 1 BeamtVG würden Versorgungsbezüge der Beamten, die gleichzeitig aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst Einkommen erhalten, nur bis zu einer bestimmten in § 53 Abs. 2 BeamtVG bezeichneten Höchstgrenze gekürzt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsge-

richts fehle es an einem sachlich zureichenden Grund, das Zusammentreffen von zwei Bezügen aus öffentlichen Kassen mit Alimentscharakter anders zu behandeln als entsprechend den im Beamtenrecht geregelten Grundsätzen. Demgemäß dürfe auch die Anrechnung der Versorgungsbezüge auf die Abgeordnetenentschädigung nur bis zu einer bestimmten Höhe erfolgen und nicht, wie in § 14 Abs. 3 S. 1 NAbgG in der Fassung des 12. Änderungsgesetzes vom 30. November 1992 vorgesehen, in voller Höhe.

c) § 14 Abs. 3 S. 1 NAbgG verstoße auch gegen den verfassungsunmittelbaren Anspruch eines Abgeordneten auf angemessene Entschädigung aus Art. 13 Abs. 3 NV. Dieser Anspruch sei auf eine Vollalimentation gerichtet, die unter Beachtung des Gleichheitssatzes zu bemessen sei. Demnach stehe jedem Abgeordneten eine gleich hohe Entschädigung zu. Die unterschiedliche Anrechnung der Versorgungsbezüge von Abgeordneten aus öffentlichen Kassen und aus der Privatwirtschaft, wie sie § 14 Abs. 3 S. 1 NAbgG vorsehe, sei mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nicht vereinbar. Diese Regelung verletze daher auch Art. 13 Abs. 3 NV.

Außerdem müsse die Abgeordnetenentschädigung gemäß Art. 13 Abs. 3 NV ihrer Höhe nach eine ausreichende Existenzgrundlage für den Abgeordneten und seine Familie schaffen und der Bedeutung der Abgeordnetentätigkeit gerecht werden. Die ihm nach Kürzung um die Versorgungsbezüge verbleibende Grundentschädigung sei so gering, daß sie in der Höhe keine der Belastung des Abgeordneten entsprechende Entschädigung darstelle.

d) Die Regelung des § 14 Abs. 3 S. 1 NAbgG in der Fassung des 12. Änderungsgesetzes vom 30. November 1992 verstoße auch gegen Art. 14 GG. Er sei ohne sein Zutun durch die Entschädigungsgesetzgebung in der 12. und 13. Legislaturperiode des Landtages – soweit erkenntlich – als einziger in dieser Härte betroffen. Er müsse damit ein Sonderopfer erbringen, das durch keine sachlichen Grund getragen werde.

e) Schließlich macht der Beschwerdeführer und Antragsteller geltend, die Einfügung des Absatzes 3 in die Regelung des § 14 NAbgG verletze auch den Vertrauensschutz, da er bei seiner erstmaligen Wahl in den Niedersächsischen Landtag im Jahre 1990 noch von ganz anderen Regelungen habe ausgehen können.

III.

Der Niedersächsische Landtag hat einer Stellungnahme zu den Verfahren gegenüber dem Staatsgerichtshof abgesehen.

B.

I.

Die Verfassungsbeschwerden sind nicht statthaft. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof ist zur Entscheidung über die am 28. November 1994 erhobene und die am 30. Juni

1997 „erweiterte“ Verfassungsbeschwerde nicht berufen. Die Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofes sind in Art. 54 Nr. 1 bis 6 NV in Verbindung mit § 8 StGHG abschließend geregelt. Verfassungsbeschwerden fallen unter keine der in Art. 54 Nr. 1 bis 5 NV aufgeführten Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofes. Es gibt auch kein auf Art. 54 Nr. 6 NV gestütztes Landesgesetz, das dem Staatsgerichtshof die Entscheidung über Verfassungsbeschwerden zuweist.

Eine Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes läßt sich auch nicht durch Umdeutung des Rechtsschutzbegehrens begründen. Einer Umdeutung steht der eindeutige Wortlaut der Antragsschrift vom 28. November 1994 entgegen, in der der Beschwerdeführer sein Begehren ausdrücklich als „Verfassungsbeschwerde“ bezeichnet und einen Verstoß gegen Grundrechte rügt. Aus den von ihm dafür angeführten Gründen ergibt sich zweifelsfrei, daß der Beschwerdeführer der Ansicht ist, die angegriffenen Regelungen verletzen ihn in seinen Grundrechten, namentlich in seinem Recht auf Gleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) und der Gewährleistung seines Eigentums (Art. 14 Abs. 1 GG). Außerdem legt er ausführlich dar, weshalb im vorliegenden Fall eine Verfassungsbeschwerde statthaft sei. Dieses eindeutige Begehren des Beschwerdeführers läßt für eine Umdeutung in eine andere Verfahrensart keinen Raum.

II.

Das mit Schreiben vom 30. Juni 1997 hilfsweise eingeleitete Organstreitverfahren gegen den Niedersächsischen Landtag ist unzulässig.

1. Für diesen Antrag ist der Rechtsweg zum Staatsgerichtshof gemäß Art. 54 Nr. 1 NV, § 8 Nr. 6 StGHG eröffnet. Soweit er sich gegen den Beschluß des 12. Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes durch den Niedersächsischen Landtag richtet, ist der Antrag jedoch nicht fristgerecht gestellt worden.

Gemäß § 30 StGHG, § 64 Abs. 3 BVerfGG muß der Antrag innerhalb einer Frist von sechs Monaten gestellt werden. Dies gilt auch für Hilfsanträge. Für den Fristbeginn ist dabei auf den Zeitpunkt abzustellen, zu dem die beanstandete Maßnahme des Antragstellers dem Antragsteller bekannt wurde. Handelt es sich bei der Maßnahme um den Erlaß eines Gesetzes, beginnt die Frist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich mit der Verkündung des Gesetzes. Mit ihr gilt das Gesetz als allgemein bekannt geworden (BVerfGE 13, 1, 10; 24, 252, 258; 64, 301, 316).

Das 12. Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes wurde am 30. November 1992 verkündet. Die in § 30 StGHG, § 64 Abs. 3 BVerfGG bestimmte Frist lief deshalb am 30. Mai 1992 ab. Der den Organstreit einleitende Hilfsantrag ist erst am 30. Juni 1997 beim Staatsgerichtshof eingegangen. Selbst wenn man für den Beginn der Frist des § 30 StGHG, § 64 Abs. 3 BVerfGG an dem Zeitpunkt der aktuellen rechtlichen Betroffenheit des Antragstellers anknüpfen würde (vgl. BVerfGE 80, 188 [209 ff.]; 92, 80 [88]; 93, 208 [212]), wäre der Antrag nicht fristgerecht gestellt worden.

Spätestens seit dem Beginn der 13. Wahlperiode am 21. Juni 1994 (Art. 76 Abs. 2, 76 Abs. 1 NV) war für den Antragsteller als Mitglied des 13. Niedersächsischen Landtages eine aktuelle rechtliche Betroffenheit gegeben. Mit dem Eingang des den Organstreit einleitenden Hilfsantrags erst am 30. Juni 1997 ist die Frist des § 30 StGHG in Verbindung mit § 64 Abs. 3 BVerfGG daher in jedem Fall nicht gewahrt.

2. Soweit sich der Antrag gegen den Beschluß des 14. Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Abgeordnetengesetzes durch den Niedersächsischen Landtag richtet, ist der Antrag zwar fristgerecht gestellt worden, es fehlt aber die Antragsbefugnis des Antragstellers.

Gemäß § 30 StGHG in Verbindung mit § 64 Abs. 1 BVerfGG muß der Antragsteller geltend machen, in seinen ihm durch die Niedersächsische Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein. Der Antragsteller rügt eine Verletzung seiner verfassungsrechtlichen Stellung als Abgeordneter nach Art. 13 Abs. 3 NV und seiner Grundrechte in Art. 3 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG. Die im 16. Änderungsgesetz vom 6. Mai 1997 beschlossene Regelung des § 14 Abs. 3 NAbgG ist gemäß Art. III des Gesetzes vom 6. Mai 1997 in der geänderten Fassung erstmals auf Abgeordnete der 14. Wahlperiode anzuwenden. Der Antragsteller gehört dem Niedersächsischen Landtag der 14. Wahlperiode jedoch nicht an. Die erst nach seinem Ausscheiden aus dem Parlament wirksam gewordene Neuregelung der Anrechnung von Versorgungsbezügen auf die Abgeordnetenentschädigung ist mithin auf ihn nicht anwendbar. Aus ihr läßt sich auch kein Anspruch auf eine nachträgliche, rückwirkende Gleichstellung mit den Abgeordneten der 14. Wahlperiode herleiten.

(gez.)	Schinkel	Wassermann	Hedergott
	Schneider	Starck	Beckmann
	Kramer	Biermann	

Nr. 57

Beschluss vom 24. Juni 1998

– StGH 3/95 –

in dem Verfahren zur Prüfung der Vereinbarkeit von Bestimmungen des Personalvertretungsgesetzes für das Land Niedersachsen vom 2. März 1994 (Nds. GVBl. S. 95) mit der Niedersächsischen Verfassung, Antragsteller: A., MdL, und 65 weitere Abgeordnete des Niedersächsischen Landtages, Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Blanke und Partner, Trift 31, 29221 Celle.

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt, nachdem die Verfahrensbevollmächtigten der Beschwerdeführer die Beschwerde zurückgenommen haben.

(gez.) Schinkel
Schneider
Oltrogge

Hedergott
Starck
Kramer

Wassermann
Beckmann
Biermann

Nr. 58

Zum Vorherigkeitsprinzip des Artikels 65 Abs. 4 NV.

Beschluss vom 1. November 1998

– StGH 1/98 –

in dem Verfahren Fraktion der CDU im Niedersächsischen Landtag, vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden W. - Antragstellerin -, Verfahrensbevollmächtigte: Prof. Dr. Karl Heinrich Friauf, Eichenhainallee 17, 51427 Bergisch Gladbach, Hartmut Möllring, MdL, Hohnsen 51, 31134 Hildesheim, Dr. Hans Ulrich Schneider, MdL, Brentanostr. 25, 30196 Isernhagen gegen die Niedersächsische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten - Antragsgegnerin -.

Entscheidungsformel:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die Frage, ob die Niedersächsische Landesregierung den Niedersächsischen Landtag – und damit auch die antragstellende Fraktion – verfassungswidrig hindert, daran mitzuwirken, daß der Haushaltsplan für das Jahr 1999 rechtzeitig durch Gesetz festgestellt werden kann. Die maßgebende Bestimmung des Art. 65 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung (NV) lautet:

Der Haushaltsplan wird im voraus durch Gesetz festgestellt.

A.

I.

Die nach der Landtagswahl am 1. März 1998 gebildete Landesregierung hat bislang keinen Entwurf eines Haushaltsplans für das Jahr 1999 in den Niedersächsischen Landtag eingebracht. Nach einer Erklärung des Finanzministers Aller, die dieser am 29. April 1998 gegenüber dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtags abgegeben hat, soll das im Dezember 1998 geschehen; es soll dann der Entwurf eines Doppelhaushaltsplans für die Jahre 1999/2000 vorgelegt werden. Diese Ankündigung hat Minister Aller in einem Schreiben vom 3. September 1998 wiederholt, mit dem er die Anfrage eines Abgeordneten beantwortete und das er den Vorsitzenden aller Fraktionen des Landtags zuleitete. Bereits am 6. Mai 1998 hatte ein Abteilungsleiter des Niedersächsischen Finanzministeriums den Zeitpunkt, zu dem der Entwurf des Haushaltsplans nach dem Terminplan der Landesregierung in den Landtag eingebracht werden soll, auf den 21. Dezember 1998 präzisiert.

II.

Die Antragstellende ist der Auffassung, sowohl sie als auch der Landtag insgesamt werde daran gehindert, die ihr aus Art. 65 Abs. 4 NV erwachsende Pflicht zur Mitwirkung an der rechtzeitigen gesetzlichen Feststellung des Haushaltsplans für das Jahr 1999 zu erfüllen, wenn der Entwurf des Haushaltsplans erst zu dem angekündigten Zeitpunkt in den Landtag eingebracht werde. Die beabsichtigte Einbringung am 21. Dezember 1998 hindere den Landtag, sich noch im Jahre 1998 in der gebotenen Sorgfalt mit dem Entwurf zu befassen und in seine Beratung einzutreten. Damit werde die Beachtung des Art. 65 Abs. 4 NV durch die Landesregierung vereitelt.

Diese Auffassung haben Abgeordnete der seit April 1998 wiederholt im Landtag wie auch in der Öffentlichkeit zum Ausdruck gebracht. Ein von der unter dem 18. September 1998 in den Landtag eingebrachter Entwurf einer EntschlieÙung, mit der die Landesregierung aufgefordert werden sollte, dem Landtag den Entwurf des Haushaltsplans für das Jahr 1999 so rechtzeitig vorzulegen, dass die erste Beratung im Plenarsitzungsabschnitt des Monats November 1998 stattfinden könne, erhielt keine Mehrheit.

III.

1. Die hat daraufhin am 8. Oktober 1998 ein Organstreitverfahren anhängig gemacht, in dem sie die Feststellung begehrt,

die Niedersächsische Landesregierung verletzte die verfassungsmäßigen Rechte des Niedersächsischen Landtags und der Fraktion der CDU des Niedersächsischen Landtags, indem sie entgegen den ihr aus Art. 65 Abs. 4 NV erwachsenden verfassungsrechtlichen Pflichten den Entwurf eines Gesetzes zur Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 1999 bislang nicht in den Landtag eingebracht habe und ankündige, dass sie dies erst am 21. Dezember 1998 tun wolle, und den Landtag wie auch dessen Fraktionen damit daran hindere, ihrerseits die verfassungsrechtliche Verpflichtung zu erfüllen, den Haushaltsplan 1999 vor Beginn des Haushaltsjahres durch Gesetz festzustellen.

Zur Begründung trägt die Antragstellerin im wesentlichen vor: Die Landesregierung besitze allein die sachliche Kompetenz, den Entwurf eines Haushaltsplans zu erstellen. Daraus erwachse ihr die Pflicht, dies zu tun und das Parlament damit in den Stand zu setzen, im Rahmen seines Budgetrechts für den Planungszeitraum die wirtschaftlichen Grundentscheidungen in zentralen Bereichen der Politik zu treffen und diesen staatsleitenden Hoheitsakt in der vorgeschriebenen Form eines Gesetzes in Geltung zu setzen. Aus dem sich an das Parlament richtenden Gebot des Art. 65 Abs. 4 NV, den Haushaltsplan im voraus durch Gesetz festzustellen, folge, daß die Landesregierung die ihr in diesem Zusammenhang obliegende Initiativpflicht so rechtzeitig zu erfüllen habe, daß dem Parlament hinreichend Zeit verbleibe, um das den Haushaltsplan betreffende Gesetzgebungsverfahren zeitlich so abzuschließen, dass das Haushaltsgesetz noch vor Be-

ginn des Haushaltsjahres verabschiedet werden könne. Dieser verfassungsrechtlichen Verpflichtung könne die Landesregierung nicht mehr nachkommen, weil eine seiner Bedeutung angemessene Prüfung des Entwurfs des Haushaltsplans durch das Parlament und dessen erste Beratung nach aller Erfahrung einen Zeitraum von vier bis fünf Wochen erfordere. Der Haushaltsplan für das Jahr 1999 könne daher allenfalls dann vor dem Ende des Jahres 1998 verabschiedet werden, wenn er dem Landtag spätestens in den ersten zehn Tagen des Monats Oktober 1998 vorgelegt würde. Das sei nicht zu erwarten, sondern seitens der Landesregierung nach ihrer Erklärung nicht einmal beabsichtigt. Damit verletze sie den Anspruch des Landtags und seiner Fraktionen auf rechtzeitige und ordnungsgemäße Durchführung des Haushaltsverfahrens und setze sie außer Stand, die ihnen aus Art. 65 Abs. 4 NV erwachsenden Pflichten zu erfüllen.

Gründe, welche die verspätete Einbringung des Entwurfs des Haushaltsplans für das Jahr 1999 rechtfertigen könnten, seien nicht ersichtlich. Insbesondere lasse sich aus der Staatspraxis nicht ableiten, dass die Haushaltsvorlage in Wahljahren regelmäßig erst so spät eingebracht werde, dass der Haushaltsplan nicht mehr vor Jahresende in Gesetzesform verabschiedet werden könne. Vielmehr sei sie in den entsprechenden Jahren stets rechtzeitig eingebracht worden. Eine besondere Situation, die es ausnahmsweise als unabweisbar erscheinen lasse, im Jahre 1998 eine Abweichung von dieser Staatspraxis hinzunehmen, bestehe nicht. Entgegen der von der Landesregierung verlautbarten Auffassung habe eine solche Situation nicht dadurch entstehen dürfen, dass die Landesregierung vom Staatsgerichtshof dazu verpflichtet worden sei, den kommunalen Finanzausgleich bis zum Ende des Jahres 1998 neu zu regeln. Denn hierfür habe ausreichende Zeit zur Verfügung gestanden. Die Landesregierung sei verpflichtet und in der Lage gewesen, die Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs frühzeitig derart vorzubereiten, dass deren finanzielle Auswirkungen im Entwurf des Haushaltsplans für das Jahr 1999 hätte berücksichtigen werden können, ohne dessen Aufstellung bis in die letzten Tage des Jahres 1998 hinauszuzögern. Schließlich stelle auch die von ihr erklärte Absicht, das Ergebnis einer aktuellen Steuerschätzung abwarten zu wollen, die Landesregierung nicht von der Einhaltung ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtungen frei.

2. Die Niedersächsische Landesregierung beantragt, den Antrag zurückzuweisen. Sie ist der Auffassung, das Vorherigkeitsgebot des Art. 65 Abs. 4 NV dürfe trotz seiner bindenden Formulierung in der Niedersächsischen Verfassung ausnahmsweise durchbrochen werden, wenn außergewöhnliche Umstände das geböten. Solche Umstände hätten es bislang unmöglich gemacht, den Doppelhaushalt 1999/2000 etatreif zu entwickeln und in einer beratungsfähigen Vorlage in den Niedersächsischen Landtag einzubringen. Namentlich die grundlegende Überprüfung einer Fülle von Haushaltsansätzen und der sich in ihnen ausdrückenden Leistungsverpflichtung des Landes, zu der die vom Staatsgerichtshof veranlaßte Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs gezwun-

gen habe, wie auch die Erarbeitung der politischen und wirtschaftlichen Maßgaben für diese Neuordnung habe noch nicht abgeschlossen werden können, obwohl sie unverzüglich nach der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 25. November 1997 begonnen worden sei. Ohne verlässliche Ansätze in diesem Bereich sei es aber nicht möglich, einen Haushaltsentwurf zu erstellen, der dem Parlament als zuverlässige Grundlage für seine Beratungen dienen könne. Hinzu komme, dass die Anpassung des Haushaltsplans 1998 an die wirtschaftliche Entwicklung und sonstige unabweisbare Notwendigkeiten in zwei Nachtragshaushaltsgesetzen die zur Verfügung stehenden Kräfte außerordentlich stark gebunden und daran gehindert habe, sich während des gesamten Jahres 1998 der Vorbereitung des Doppelhaushalts 1999/2000 zu widmen. Schließlich sei es auch gerechtfertigt gewesen, es der Landesregierung, deren Umbildung Ende Oktober 1998 abzusehen gewesen sei, zu ermöglichen, die von ihr zu setzenden politischen Schwerpunkte in den Haushalt einzuarbeiten.

3. Die Beteiligten haben sich mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.

B.

I.

Der im Organstreitverfahren gestellte Antrag ist zulässig. Die Antragstellerin ist als Fraktion des Niedersächsischen Landtags ein durch Art. 19 NV und eine Vielzahl von Vorschriften der Vorläufigen Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags der 14. Wahlperiode als Zusammenschluss von Mitgliedern des Landtags mit eigenen Rechten ausgestattet und als solche befugt, die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung dieser Rechte oder von Rechten des gesamten Parlaments im Organstreit nach Art. 54 Nr. 1 NV geltend zu machen. Sie ist deswegen auch berechtigt, die Entscheidung des Staatsgerichtshofs darüber herbeizuführen, ob Art. 65 Abs. 4 NV die Landesregierung als eines der obersten Landesorgane verpflichtet, an der Vorbereitung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 1999 so mitzuwirken, wie es die Antragstellerin für geboten erachtet (vgl. dazu Urt. des StGH vom 13.08.1962 – StGH 1/62 –, StGHE 1, 75, 80, und vom 19.01.1963 – StGH 2/62 –, aaO S. 83, 88).

Die Antragstellerin hat auch ein Rechtsschutzbedürfnis. Dieses ist nicht dadurch entfallen, daß die Vertretung der Antragstellerin im Ältestenrat des Niedersächsischen Landtags einer Schlußberatung und Beschlussfassung über den Doppelhaushalt 1999/2000 erst für Mai 1999 zugestimmt hat. Denn dieses Einverständnis bezog sich allein auf das parlamentarische Verfahren und erstreckte sich nicht auf den angekündigten Zeitpunkt der Einbringung des Haushaltsentwurfs durch die Landesregierung.

II.

Der Antrag bleibt ohne Erfolg, weil sich die von der Antragstellerin behauptete Behinderung in der Ausübung ihrer verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten und die entsprechende Behinderung des Niedersächsischen Landtags noch nicht feststellen lässt.

1. Nach Art. 65 Abs. 4 NV ist der Haushaltsplan im voraus durch Gesetz festzustellen. Die Verfassung sichert damit das Haushaltsbewilligungsrecht des Landtags, indem sie den am Verfahren der Haushaltsaufstellung und -gesetzgebung Beteiligten abverlangt, vor Beginn des Rechnungsjahres alle zu erwartenden Einnahmen und alle vorgesehenen Ausgaben in einem Haushaltsplan festzulegen, der in ein Haushaltsgesetz inkorporiert ist. Damit soll verhindert werden, daß zu Beginn des Rechnungsjahres ein etatloser Zustand entsteht, in dem die Haushaltsführung nicht vom Willen des Parlaments gedeckt ist (BVerfGE 45, 1, 33; 66, 26, 38; 92, 130, 137). Der Landesregierung kommt dabei eine besondere Verantwortung zu, weil sie mit der Vorlage des Haushaltsentwurfs erst die Grundlage für das parlamentarische Verfahren schafft.

Zwar regelt die Niedersächsische Verfassung auch den Fall, dass es ausnahmsweise vor Beginn des Rechnungsjahres nicht zur gesetzlichen Feststellung des Haushaltsplans kommt; sie zieht der dann erforderlichen vorläufigen Haushaltsführung jedoch in Art. 66 NV enge Grenzen. Diese enge Begrenzung des Spielraums der Landesregierung während des etatlosen Zustandes korrespondiert mit der verfassungsrechtlichen Verpflichtung aller beteiligten Verfassungsorgane, daran mitzuwirken, daß der Haushaltsplan regelmäßig vor Ablauf des vorherigen Rechnungsjahres verabschiedet werden kann; denn Art. 66 NV soll nicht das Haushaltsbewilligungsrecht des Landtags vorübergehend ersetzen, sondern lediglich für den – von der Niedersächsischen Verfassung als kurzfristige Ausnahmesituation gedachten – etatlosen Zustand vorübergehend die Erfüllung gesetzlich oder in anderer Weise rechtlich begründeter Verpflichtungen zu ermöglichen oder die Fortführung von Bauten oder die Erbringung unabweisbarer Leistungen zu gewährleisten.

Nur in sechs der letzten zwanzig Jahre ist das Haushaltsgesetz vor Beginn des Rechnungsjahres verkündet worden (1988, 1989, 1992, 1993, 1994, 1997), in den übrigen vierzehn Jahren wurde das Haushaltsgesetz erst nach Beginn des Rechnungsjahres, teils sogar mehrere Monate nach dessen Beginn verkündet (die längste etatlose Zeit bestand im Jahre 1978, in dem das Haushaltsgesetz erst am 18. April 1978 verkündet wurde, NdsGVBl. S. 314). Stets ist der Haushaltsentwurf jedoch so rechtzeitig in den Landtag eingebracht worden, dass jedenfalls dessen erste Beratung vor Beginn des Haushaltsjahres stattfinden konnte.

Diese Staatspraxis ist unter normalen Umständen verfassungswidrig (vgl. dazu BVerfGE 45, 1, 33). Selbst dann, wenn eine Neubildung der Regierung nach Landtagswahlen oder ein anderer Grund es der Landesregierung erschwert, die programmi-

schen politischen Grundlagen, von denen sie sich bei der Erarbeitung der Haushaltsvorlage leiten lassen will, frühzeitig festzulegen, verlangt die Niedersächsische Verfassung, den Haushaltsentwurf so rechtzeitig einzubringen, dass er vor Beginn des Haushaltsjahres im Landtag beraten werden kann.

2. Diese zeitliche Grenze ist noch nicht überschritten. Nach dem Vorbringen der Antragstellerin, das durch die in den vergangenen zwanzig Jahren zu beobachtende Parlamentspraxis bestätigt wird, ist es möglich, den Entwurf des Haushaltsplans vier bis fünf Wochen nach seiner Einbringung in den Landtag parlamentarisch zu beraten. Das kann noch geschehen, wenn die Landesregierung den Entwurf für den Haushaltsplan 1999, der nach Lage der Dinge wie auch nach dem Terminplan der Landesregierung weitestgehend erstellt sein muss, unverzüglich verabschiedet und dem Landtag vorlegt. Geschieht dies in der allernächsten Zukunft, dann ist es bis zum Jahresende möglich, den Entwurf noch in Plenarsitzungen des Landtags zu beraten. Die Landesregierung ist mithin noch in der Lage, den ihr nach Art. 65 Abs. 4 NV obliegenden Pflichten zu genügen. Einer Prüfung der Frage, ob vorliegend besondere Gründe eine Ausnahme vom Vorherigkeitsprinzip des Art. 65 Abs. 4 NV rechtfertigen könnten, bedurfte es daher in diesem Verfahren nicht.

Nach alledem ist der Staatsgerichtshof daran gehindert, die beantragte Feststellung gegenwärtig zu treffen.

Diese Entscheidung ist mit 6 zu 2 Stimmen ergangen.

(gez.)	Schinkel	Wassermann	Hedergott
	Schneider	Starck	Beckmann
	Kramer	Biermann	

Nr. 59

*** Die gegen Entscheidungen eines Zivilgerichts erhobene Individualverfassungsbeschwerde ist unstatthaft.**

Beschluss vom 17. Mai 1999

– StGH 3/99 –

in dem Verfahren über den Antrag des Herrn K., -Antragsteller-.

Entscheidungsformel:

Der Antrag wird verworfen.

G r ü n d e :

I.

Der Antragsteller ist in einem Zivilprozess, den eine Firma D. vor dem Landgericht Verden gegen ihn geführt hat, unterlegen. Er hält die im Verlauf dieses Prozesses ergangenen Entscheidungen des Landgerichts Verden und des Oberlandesgerichts Celle ebenso wie die daran anknüpfenden Vollstreckungsmaßnahmen für rechtswidrig und meint, sie verstießen gegen verschiedene Bestimmungen des Grundgesetzes. Mit einer als „Landes-Verfassungsbeschwerde“ bezeichneten Eingabe vom 8. April 1999 hat er bei dem Staatsgerichtshof beantragt, diese Entscheidungen und Maßnahmen sämtlich aufzuheben und ihm in dem Ausgangsverfahren Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren. Auf den Hinweis des Präsidenten des Staatsgerichtshofs, dass die Niedersächsische Verfassung die Verfassungsbeschwerde eines Bürgers nicht vorsehe und der Staatsgerichtshof sich deswegen in der Sache nicht mit seinem Antrag befassen könne, hat der Antragsteller die Entscheidung des Staatsgerichtshofs mit der Begründung beantragt, der Rechtsweg zum Staatsgerichtshof müsse ihm gemäß Art. 53 der Niedersächsischen Verfassung – NV – eröffnet werden, weil er durch die öffentliche Gewalt, die ihren Ausdruck in den angegriffenen gerichtlichen Entscheidungen und Maßnahmen finde, in seinen Rechten verletzt werde.

II.

Der Antrag ist unstatthaft.

Der Staatsgerichtshof entscheidet gemäß Art. 54 NV ausschließlich über die in dieser Verfassungsbestimmung abschließend aufgeführten Gegenstände. Die Befugnis, auf den Antrag eines Bürgers die Vereinbarkeit einer gerichtlichen Entscheidung oder Maßnahme mit der Niedersächsischen Verfassung oder – was der Antragsteller in erster Linie anstrebt – mit dem Grundgesetz zu prüfen, ist ihm dort nicht eingeräumt. Entgegen

der Auffassung des Antragstellers ergibt sie sich auch nicht aus Art. 53 NV. Der in dieser Verfassungsbestimmung gewährleistete Rechtsweg ist dem Antragsteller in dem zivilgerichtlichen Ausgangsverfahren nach den für dieses geltenden Verfahrensvorschriften eröffnet und von ihm offenkundig auch ausgeschöpft worden. Der Antragsteller irrt, wenn er die Tatsache, dass er in diesem Verfahren unterlegen ist, als Verletzung seiner Rechte durch die öffentliche Gewalt ansieht und daraus folgert, ihm müsse gegen die in diesem Verfahren ergangenen Entscheidungen und die daran anknüpfenden Vollstreckungsmaßnahmen ein weiterer Rechtsweg eröffnet werden, der zum Staatsgerichtshof führe. Offenbar ist der Antragsteller nicht in der Lage zu erkennen, dass er den ihm in der zivilrechtlichen Auseinandersetzung mit der Firma D. zustehenden Rechtsschutz bereits in Anspruch genommen hat, in dieser Auseinandersetzung aber unterlegen ist und die ihm Rahmen des üblichen Prozessrisikos liegenden Folgen dessen nunmehr zu tragen hat. Nur diese verfehlte Einschätzung der Rechtslage vermag zu erklären, dass der Antragsteller meint, die ihm ungünstigen gerichtlichen Entscheidungen und Maßnahmen stellten ihrerseits eine Rechtsverletzung im Sinne des Art. 53 NV dar. Ein Anspruch auf Tätigwerden des Staatsgerichtshofs erwächst ihm daraus nicht.

Der Antrag ist nach alledem mangels Entscheidungszuständigkeit des Staatsgerichtshofs als unstatthaft zu verwerfen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei.

(gez.) Schinkel
Starck
Kramer

Wassermann
Beckmann
Biermann

Schneider
Oltrogge
Wendeling-
Schröder

Nr. 60

- * Im Wahlprüfungsverfahren ist ein Einspruch eines Wahlberechtigten mit dem Ziel, eine Änderung des Wahlsystems und eine entsprechende Neuregelung des Wahlrechts und des Parteienrechts zu erreichen, nur zulässig, wenn mindestens 100 Wahlberechtigte dem Einspruch beitreten.**

Beschluss vom 2. Juli 1999

– StGH 1/99 –

in dem Wahlprüfungsverfahren betreffend die Beschwerde des Herrn I., - Beschwerdeführer -, gegen den Beschluss des Niedersächsischen Landtages vom 17. Februar 1999.

Entscheidungsformel:

Die Beschwerde gegen den Beschluss des Niedersächsischen Landtages vom 17. Februar 1999 wird verworfen.

G r ü n d e :

A.

I.

Der Beschwerdeführer ist in G. wohnhaft und zum Niedersächsischen Landtag wahlberechtigt. Er wendet sich gegen die Gültigkeit der am 1. März 1998 durchgeführten Wahl zum Niedersächsischen Landtag.

II.

Mit Schreiben vom 22. Februar 1998, das am 25. Februar 1998 bei dem Landkreis Oldenburg einging, beantragte der Beschwerdeführer bei dem Wahlleiter des Wahlbezirks 78, der Landeswahlleiter möge die am 1. März 1998 durchzuführende Wahl zum Niedersächsischen Landtag für ungültig erklären, einen neuen Wahltermin bestimmen und für die danach durchzuführende erneute Wahl zum Niedersächsischen Landtag die Weisung erteilen, es mögen „die Regeln des Völkerrechts beachtet werden, die bereits mit der Presseverlautbarung über die Dreimächtekonferenz am 2. August 1945 geltendes Bundesrecht wurden (Art. 25 GG)“. Anlass für diese Eingabe waren Zweifel des Beschwerdeführers daran, dass § 1 Abs. 1 des Landeswahlgesetzes, der neben der direkten Wahl von 100 Abgeordneten in den Wahlkreisen (mit der Erststimme) die personalisierte Verhältniswahl (mit der Zweitstimme), d. h. die Zuweisung von Abgeordnetensitzen an die Parteien nach Landeswahlvorschlägen vorsieht, verfassungsgemäß ist. Diese Zweifel gründen sich auf die Auffassung, rechtmäßige Vertreter des Volkes seien nur die direkt gewählten Abgeordneten. Die von Parteiorganen veranlasste Aufnahme von Personen in Landeswahlvorschläge, aus denen den Parteien sodann Abgeordnetensitze

zugewiesen werden, sei ein verfassungswidriges Überbleibsel aus der Zeit des Nationalsozialismus, das den allgemeinen Regeln des Völkerrechts widerspreche, die Bestandteil der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland geworden seien. Die Wähler würden arglistig getäuscht und öffentlich zu einer Straftat aufgefordert, wenn sie veranlasst würden, mit ihrer Zweitstimme daran mitzuwirken, dass den Parteien Abgeordnete zugestanden würden, die nicht unmittelbar vom Volk gewählt worden seien.

Die Eingaben des Beschwerdeführers vom 22. Februar und 5. März 1998 wertete der Landeswahlleiter als Einspruch gegen die Gültigkeit der am 1. März 1998 durchgeführten Wahl zum Niedersächsischen Landtag und legte sie dem Präsidenten des Landtages vor. Dieser bestätigte dem Beschwerdeführer den Eingang des Einspruchs und wies ihn auf die gesetzlichen Voraussetzungen hin, an die § 2 des Wahlprüfungsgesetzes – WPG – die Einspruchsberechtigung knüpft.

Der Niedersächsische Landtag hat den Wahleinspruch des Beschwerdeführers nach Einholung einer Stellungnahme des Niedersächsischen Innenministeriums, die dieses im Einvernehmen mit dem Landeswahlleiter abgegeben hat, in seiner 21. Sitzung am 17. Februar 1999 als unzulässig zurückgewiesen und die Gültigkeit der angegriffenen Wahl festgestellt. Der Niedersächsische Landtag ist der Auffassung, der Beschwerdeführer sei nicht einspruchsberechtigt. Sein Einspruch sei als allgemeiner Wahleinspruch im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 WPG zu behandeln, weil der Beschwerdeführer nicht geltend mache, durch eine Maßnahme einer Wahlbehörde konkret in seinen Rechten als Wahlberechtigter verletzt worden zu sein, sondern grundlegende Regelungen der Ausgestaltung des Wahlrechts angreife, ohne eine individuelle Beschwerde anzuführen. Ein allgemeiner Wahleinspruch sei aber nur zulässig, wenn ihm mindestens 100 Wahlberechtigte beitreten. Daran fehle es.

III.

Gegen den Beschluss des Niedersächsischen Landtages vom 17. Februar 1999 hat der Beschwerdeführer am 22. Februar 1999 Beschwerde beim Staatsgerichtshof erhoben, die am 24. Februar 1999 eingegangen ist. Er beantragt sinngemäß,

der Staatsgerichtshof möge

- den Beschluss des Niedersächsischen Landtages vom 17. Februar 1999 als rechtsfehlerhaft aufheben, weil an ihm Abgeordnete mitgewirkt hätten, die nicht unmittelbar vom Volk gewählt worden seien,
- die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs darüber einzuholen, ob § 1 Abs. 1 Landeswahlgesetz insoweit rechtswidrig ist, als er es zulässt, den Parteien Abgeordnetensitze auf Landeswahlvorschläge hin zuzuweisen.

Der Beschwerdeführer meint, sein Anliegen werde verkürzt behandelt und in einen unrichtigen Zusammenhang gestellt, wenn es allein als Wahleinspruch aufgefasst und

beschieden werde. Ihm gehe es darum, Widerstand gegen das Wahlsystem zu leisten. Dieses entspreche nicht den Regeln der direkten Demokratie und verleite die Wähler rechtswidrig dazu, durch die Abgabe der Zweitstimmen daran mitzuwirken, dass ihre Angelegenheiten in den Parlamenten von Abgeordneten wahrgenommen würden, die keinen direkten Wählerauftrag hätten. Mit dieser Zielsetzung überschreite sein Anliegen die Kompetenz des Staatsgerichtshofs. Deswegen gehe es ihm im vorliegenden Verfahren nur um die Aufhebung des Beschlusses des Niedersächsischen Landtages vom 17. Februar 1999 und darum, dass ihm der Staatsgerichtshof den Weg zum Europäischen Gerichtshof eröffne, von dem er die Bestätigung seiner Rechtsauffassung erwarte.

IV.

Dem Niedersächsischen Landtag ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden. Der Präsident des Niedersächsischen Landtages legt in seiner Stellungnahme dar, dass der angefochtene Beschluss unter Beachtung der Vorschriften der Niedersächsischen Verfassung und des Wahlprüfungsgesetzes ergangen ist, und bezieht sich auf dessen Begründung. Für den Fall, dass der Beschwerdeführer die demokratische Legitimation der Mitglieder des Landtages, die über die Landeslisten der Parteien in den Landtag gewählt worden sind, in Frage stellen wolle, richte sich seine Beschwerde gegen Vorschriften des Landeswahlgesetzes. An deren Verfassungsmäßigkeit bestehe aber kein Zweifel. Im übrigen vertrete der Niedersächsische Landtag seit jeher die Auffassung, dass im Rahmen des Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit von Rechtsvorschriften nicht nachgeprüft werden könne.

B.

I.

Die Beschwerde ist zulässig, soweit sie sich gegen die Wahlprüfungsentscheidung des Niedersächsischen Landtages richtet.

Nach § 8 Nr. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 1. Juli 1996 (Nds. GVBl. S. 342) – StGHG – entscheidet der Staatsgerichtshof über die Anfechtung von Entscheidungen des Landtages, die die Gültigkeit einer Wahl betreffen. Diese Vorschrift entspricht der Bestimmung des Art. 11 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung, wonach die Wahlprüfungsentscheidungen des Landtages beim Staatsgerichtshof angefochten werden können. Diese Voraussetzung des § 22 Abs. 2 StGHG und die Frist des § 22 Abs. 1 StGHG sind gewahrt.

II.

Die Beschwerde ist jedoch unbegründet. Der Niedersächsische Landtag hat die Eingaben des Beschwerdeführers vom 22. Februar und 5. März 1999, soweit sie als Einspruch gegen die am 1. März 1998 durchgeführte Wahl anzusehen sind, zu Recht und mit zutreffenden Erwägungen als unzulässig zurückgewiesen.

Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, durch das Tun oder Unterlassen einer mit der Vorbereitung oder Durchführung der von ihm angegriffenen Wahl betrauten Stelle in der Ausübung seines Wahlrechts, d.h. in der Wahrnehmung seiner staatsbürgerlichen Berechtigung zur Teilnahme an der Wahl beeinträchtigt worden zu sein. Die Zweifel, die er an der rechtmäßigen Zusammensetzung des aus der Wahl am 1. März 1998 hervorgegangenen Niedersächsischen Landtages äußert, gründen sich sämtlich auf seiner Auffassung, der Wahl liege ein mit höherrangigem Recht unvereinbares Wahlsystem zugrunde. Sie betreffen damit nicht nur ihn selbst, sondern letztlich alle Wahlberechtigten.

Erkennbares Ziel des Beschwerdeführers ist eine Änderung des Wahlsystems und eine entsprechende Neuregelung des Wahlrechts und des Parteienrechts.

Der Einspruch des Beschwerdeführers lässt sich nach alledem nicht dem § 2 Abs. 1 Nr. 2 WPG zuordnen, sondern kann sich nur auf § 2 Abs. 1 Nr. 1 WPG stützen. Diese Vorschrift knüpft die Einspruchsberechtigung indes daran, dass mindestens 100 Wahlberechtigte dem Einspruch beitreten. Das ist nicht geschehen. Deswegen war der Niedersächsische Landtag verpflichtet, den Wahleinspruch des Beschwerdeführers als unzulässig zurückzuweisen.

Soweit der Beschwerdeführer über seinen Angriff gegen die am 1. März 1998 durchgeführte Wahl zum Niedersächsischen Landtag hinaus die Feststellung anstrebt, dass das in Niedersachsen – wie auch in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt – geltende Wahlsystem und seine gesetzliche Regelung mit höherrangigem Recht unvereinbar sei, hat der Staatsgerichtshof im vorliegenden Verfahren darüber nicht zu entscheiden, wie der Beschwerdeführer selbst zutreffend anmerkt. Der Staatsgerichtshof sieht auch keinen rechtlichen Anlass, das Verfahren auszusetzen und entweder gemäß Art. 100 Abs. 1 GG die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder gemäß Art. 177 des EG-Vertrages eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs einzuholen.

III.

Die Beschwerde ist nach alledem offensichtlich unbegründet und konnte deswegen nach § 12 Abs. 1 StGHG i.V.m. § 24 BVerfGG ohne mündliche Verhandlung durch einstimmigen Beschluss des Staatsgerichtshofs verworfen werden.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

(gez.) Schinkel
Starck
Kramer

Wassermann
Beckmann
Biermann

Schneider
Oltrogge
Wendeling-
Schröder

Nr. 61

Beschluss vom 27. Juli 1999

– StGH 4/99 –

in dem Verfahren über den Antrag des Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages G., - Antragsteller –, beteiligt: Niedersächsische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Niedersächsische Staatskanzlei, Planckstr. 2, 30169 Hannover.

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt.

G r ü n d e :

Der Antragsteller hat seinen am 12. Mai 1999 gestellten Antrag mit Schriftsatz vom 8. Juli 1999 zurückgenommen. Ein übergeordnetes verfassungsrechtliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens nach Rücknahme des Antrages besteht nicht. Auch ist kein besonderes Interesse des Beteiligten an der Fortführung des Verfahrens zu erkennen. Es ist deswegen einzustellen.

(gez.) Schinkel
Starck
Kramer

Wassermann
Beckmann
Biermann

Schneider
Oltrogge
Wendeling-
Schröder

Nr. 62

**Zur Bedeutung der Wahlkreisgröße im Lichte der Wahlrechtsgleichheit.
Zur Wirkung des aus dem Demokratieprinzip fließenden Bestandsschutzes einer
gewählten Volksvertretung.**

Urteil vom 24. Februar 2000

– StGH 2/99 –

in dem Wahlprüfungsverfahren gegen den Beschluss des Niedersächsischen Landtages vom 17. Februar 1999, Beschwerdeführer: 1. Frau P., 2. Herr T., 3. Herr Sch., 4. Herr K., 5. Frau S., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Brust, Siemering, Rilinger, Liesewitzstr. 28, 30175 Hannover, Beschwerdegegner: Niedersächsischer Landtag, vertreten durch seinen Präsidenten, Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1, 30159 Hannover, weitere Beteiligte: Niedersächsische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Niedersächsische Staatskanzlei, Planckstraße 2, 30169 Hannover.

Entscheidungsformel

Die Beschwerde gegen den Beschluss des Niedersächsischen Landtages vom 17. Februar 1999 wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführer sind in Niedersachsen wohnhaft und zum Niedersächsischen Landtag wahlberechtigt. Sie wenden sich unter Hinweis auf die unterschiedliche Größe der Wahlkreise gegen die Gültigkeit der am 01.03.1998 durchgeführten Wahl zum Niedersächsischen Landtag.

I.

Das endgültige Ergebnis der Landtagswahl vom 01.03.1998 hat der Landeswahlleiter gemäß §§ 69 Abs. 7 i.V.m. 77 Nr. 1 NLWO im Niedersächsischen Ministerialblatt Nr. 14 vom 22.04.1998, S. 581 ff. bekanntgemacht. Mit Schreiben vom 17.05.1998, das am 19.05.1998 bei dem Niedersächsischen Landtag einging, haben die Beschwerdeführer gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 WPrG Einspruch gegen die Wahl zum Niedersächsischen Landtag am 01.03.1998 erhoben. Dem Wahleinspruch sind mindestens 100 Wahlberechtigte beigetreten.

Der Wahleinspruch hatte zum Ziel, die Landtagswahl vom 01.03.1998 insgesamt für ungültig zu erklären, weil die Zahl der Wahlberechtigten in einzelnen Wahlkreisen erheblich voneinander abwich. Beispielhaft aufgeführt wurde in der Einspruchsschrift,

dass die Anzahl der Wahlberechtigten in den Wahlkreisen Goslar um 26,7 %, Bad Münden um 26,9 % und Harz um 41,3 % unter sowie in den Wahlkreisen Vechta um 44,7 %, Oldenburg um 49,2 % und Cloppenburg um 59,9 % über der durchschnittlichen Wahlkreisgröße gelegen habe. Der Landtag habe seiner Pflicht zu einer gerechten Wahlkreiseinteilung mit dem 11. Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes vom 23.07.1997 (Nds. GVBl. S. 368) nicht zeitgerecht genügt, weil dieses Gesetz erst auf die im Jahre 2003 turnusmäßig stattfindende Wahl des Landtags der 15. Wahlperiode Anwendung finde.

Der Niedersächsische Landtag hat den Wahleinspruch für zulässig, jedoch für unbegründet gehalten und ihn durch Beschluss vom 17.02.1999 zurückgewiesen.

II.

Gegen den ihnen am 20.02.1999 zugestellten Beschluss haben die Beschwerdeführer mit Schriftsatz vom 18.03.1999, eingegangen beim Staatsgerichtshof am Montag, dem 22.03.1999, Beschwerde eingelegt.

Die Beschwerdeführer beantragen,

1. den Beschluss des Niedersächsischen Landtags vom 17.02.1999 aufzuheben,
2. die Wahl zum Niedersächsischen Landtag am 01.03.1998 für ungültig zu erklären.

Sie vertreten die Ansicht, in der unterschiedlichen Größe der Wahlkreise liege im Hinblick auf die Direktwahl von Abgeordneten in den Wahlkreisen (§ 31 Abs. 1 NLWG) ein Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 NV, der zur Unwirksamkeit der gesamten Wahl zum Niedersächsischen Landtag am 01.03.1998 führe. Zwar sei ausschlaggebend für die Größe der jeweiligen Fraktionen und damit für das zahlenmäßige, parteipolitische Kräfteverhältnis im Parlament die Zweitstimme, mit der Landeslisten nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Mit der Erststimme bestimme der Wahlberechtigte jedoch, welche Kandidaten nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl direkt in den Wahlkreisen gewählt werden. Sie verschaffe ihm die Möglichkeit, selbst und direkt zumindest teilweise die konkrete personelle Zusammensetzung des Landtages zu bestimmen. Die Gleichheit der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen erfordere, dass die Zahl der für den Mandatserwerb notwendigen Stimmen im Ausgangspunkt annähernd gleich sei. Die Abweichung dürfe jedenfalls nicht $33 \frac{1}{3}$ % der durchschnittlichen Wahlkreisgröße überschreiten.

Dem Niedersächsischen Landtag und der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Der Präsident des Niedersächsischen Landtages führt im Wesentlichen aus: Die Parlamentsmehrheit habe vor der Verabschiedung der Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes vom 23.07.1997 deutlich gemacht, dass sie einen Neuzuschnitt der Landtagswahlkreise bereits für die Wahl zum Landtag der 14. Wahlperiode aus verfas-

sungsrechtlichen Gründen nicht für erforderlich halte. Denn es gebe im Niedersächsischen Landeswahlgesetz anders als im Wahlrecht des Bundes keine Regelung über die höchstzulässige Abweichung der Größe der Wahlkreise. Außerdem seien für entstehende Überhangmandate Ausgleichsmandate vorgesehen, sodass ein gleicher Erfolgswert aller Stimmen gegeben sei. Ob aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.04.1997 (BVerfGE 95, 335) zur Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate im Bundestag, die teilweise von der bisherigen Rechtsprechung abweiche, ein deutlicher Hinweis auf die niedersächsische Rechtslage gewonnen werden könne, erscheine zweifelhaft. Im Übrigen werde etwaigen verfassungsrechtlichen Bedenken dadurch Rechnung getragen, dass der Landtag die Wahlkreiszuschnitte für die Wahl zum Landtag der 15. Wahlperiode geändert und sich bei der höchstzulässigen Divergenz an der Regelung in § 3 Abs. 1 Nr. 3 des Bundeswahlgesetzes in der seinerzeit geltenden Fassung (BGBl. 1996 I S. 1712) orientiert habe, nach der die Abweichung nicht mehr als 25 % von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise betragen dürfe. Anlass zu sofortigem Tätigwerden habe für den Niedersächsischen Landtag keinesfalls bestanden. Jedenfalls eine offensichtliche Verfassungswidrigkeit, die nach BVerfGE 16, 130 ff. vorliegen müsse, damit eine auf den Zuschnitt der Wahlkreise gestützte Wahlanfechtung erfolgreich sein könne, habe nicht vorgelegen. Unabhängig hiervon wäre es für ein regulär vorbereitetes, dem komplizierten Gegenstand angemessenes und rechtzeitig vor der Wahl abschließendes Gesetzgebungsverfahren bereits deutlich zu spät gewesen.

Die Landesregierung nimmt im Wesentlichen wie folgt Stellung: Da nach § 33 Abs. 7 NLWG Überhangmandate durch sog. Ausgleichsmandate „neutralisiert“ würden, sei in Niedersachsen anders als auf Bundesebene der Proporz nach Zweitstimmen letztlich das allein maßgebliche Verteilungssystem. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur wahlrechtlichen Relevanz unterschiedlicher Wahlkreisgrößen für ein Wahlsystem, in dem Überhangmandate ausgeglichen werden, insbesondere dem Beschluss vom 28.11.1979 – 2 BvR 870/79 –, könne nach wie vor eindeutig entnommen werden, dass die verschiedene Größe der Wahlkreise für die Frage, ob der Grundsatz der gleichen Wahl verletzt worden sei, nicht von Belang sei. Hingegen werde in der Entscheidung vom 10.04.1997 (BVerfGE 95, 335) nur unter dem Gesichtspunkt, in welchen Grenzen sich das Entstehen nicht ausgeglichener Überhangmandate rechtfertigen lasse, gefordert, dass sich die Wahlkreisgröße nicht zu sehr unterscheiden dürfe. Aufgrund dieser Entscheidung, in der zudem deutlich werde, dass der zuständige Senat gespalten sei, habe kein erkennbar rechtlicher Grund für eine Änderung und erst recht nicht die Notwendigkeit bestanden, die Novelle vom 23.07.1997 bereits zur Wahl am 01.03.1998 in Kraft zu setzen. Denn das Bundesverfassungsgericht räume dem Gesetzgeber eine verfassungsrechtlich hinzunehmende Korrekturfrist ein. Die Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes vom 23.07.1997 verschiebe die Grenzen von

insgesamt 53 der 100 Wahlkreise. Damit seien nicht nur über 33 1/3 % hinausgehende Abweichungen beseitigt, sondern es sei eine länger währende Neuordnung angestrebt worden. Diese Änderung habe zum Zeitpunkt der Verkündung am 31.07.1997 faktisch nicht mehr für den bereits auf den 01.03.1998 bestimmten Wahltag umgesetzt werden können. Die größeren Parteien hätten in der ganz überwiegenden Mehrheit ihre Wahlkreisnominierungen bereits in der ersten Jahreshälfte 1997 durchgeführt. Falls die Neuregelung bereits für die Wahl der 14. Wahlperiode beschlossen worden wäre, hätten in 53 Wahlkreisen insgesamt 171 Mitglieder- und Delegiertenversammlungen wiederholt werden müssen. Weitreichende Irritationen nicht nur innerhalb der Parteien, sondern auch bei der Wählerschaft wären wohl die Folge gewesen. Danach habe der Landtag in überzeugender Abwägung der Gründe entschieden, die Wahlkreisneueinteilung erst für die 15. Wahlperiode in Kraft treten zu lassen.

B.

Die zulässige Beschwerde ist unbegründet.

I.

Die der Wahl am 01.03.1998 zu Grunde gelegte Wahlkreiseinteilung, soweit sie die Grundlage für die Direktwahl der Abgeordneten des Landtags mit der Erststimme bildete, war in einigen Wahlkreisen nicht mit dem Verfassungsgrundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 8 Abs. 1 NV) vereinbar.

Das niedersächsische Wahlsystem stellt ein Verhältniswahlrecht mit eingegliedertem Mehrheitswahlrecht dar. Da das Wahlergebnis in seinem parteipolitischen Verhältnis von den Zweitstimmen abhängig ist, die nach dem Verhältnisprinzip die Sitzverteilung im Landtag bestimmen (§ 33 NLWG), spielt die Komponente des Mehrheitswahlrechts insoweit eine untergeordnete Rolle. Die in den Wahlkreisen abgegebenen Erststimmen sind für die Parteien nur insofern von Bedeutung, als die von ihnen vorgeschlagenen und erfolgreichen Wahlkreisbewerber als Mandatsträger bestimmt werden.

Dies rechtfertigt allerdings nicht eine unterschiedliche Gewichtung der Erststimmen, die sich aus Unterschieden der Zahl der Wahlberechtigten in den verschiedenen Wahlkreisen ergibt. Zwar bleibt in diesen Fällen das Stimmgewicht der Erststimme innerhalb des Wahlkreises gleich; ein Ungleichgewicht entsteht aber gegenüber den Erststimmen, die in Wahlkreisen mit einer deutlich abweichenden Zahl von Wahlberechtigten abgegeben werden. Denn je größer die Zahl der Wahlberechtigten und damit der möglichen Wähler in einem Wahlkreis ist, umso weniger Gewicht hat die einzelne Stimme. Spiegelbildlich dazu wird die Chancengleichheit der Wahlkreiskandidaten dadurch beeinflusst. Sie benötigen in einem kleineren Wahlkreis weniger Stimmen als in einem größeren, um sich durchzusetzen.

Die Wahl der Wahlkreiskandidaten mit der Erststimme nach dem Prinzip der relativen Mehrheit hat gegenüber dem für die Zweitstimme geltenden Verhältnisprinzip eine selbstständige Bedeutung. Dies ergibt sich schon daraus, dass nach dem Landeswahlgesetz 100 von regelmäßig 155 Abgeordneten durch Mehrheitsentscheidung im Wahlkreis zu wählen sind, und zwar auch als Einzelbewerber, die nicht von politischen Parteien aufgestellt sind (§ 14 Abs. 4 NLWG). Zudem besteht zwischen der Wählerschaft des Wahlkreises und dem im Wahlkreis direkt gewählten Abgeordneten eine engere Beziehung als zwischen ihr und einem über eine Landesliste gewählten Abgeordneten. Der direkt gewählte Abgeordnete repräsentiert den Wahlkreis im Rahmen seiner Funktion als Vertreter des ganzen Volkes (Art. 12 NV) in besonderem Maße. Aus diesem Grunde muss der Zuschnitt der Wahlkreise dem Prinzip der Wahlgleichheit entsprechen (Frowein, DÖV 1963, S. 857, 859; W. Ridder, Die Einteilung der Parlamentswahlkreise, Göttingen [Institut für Völkerrecht] 1976, S. 84 f., 163 f.; J. Ipsen/Koch, Nds. VBl. 1996, S. 269, 271 ff.).

Diese Voraussetzungen waren bei der angefochtenen Wahl zum Niedersächsischen Landtag nicht für alle Wahlkreise gegeben. Die durchschnittliche Größe der 100 Wahlkreise wurde zu diesem Zeitpunkt auf 59.293 Wahlberechtigte berechnet. Zahlreiche Wahlkreise wichen von der Größenordnung erheblich ab. Zwischen dem kleinsten Wahlkreis 17 (Harz) mit 34.799 Wahlberechtigten (= 38 % unter dem Durchschnitt) und dem größten Wahlkreis 79 (Cloppenburg) mit 94.751 Wahlberechtigten (= 50,4 % über dem Durchschnitt) belief sich die Differenz immerhin auf die Größenordnung eines durchschnittlichen Wahlkreises.

Allerdings ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zutreffend herausgearbeitet worden, dass ein gewisses Maß an Abweichungen von der Durchschnittsgröße hingenommen werden muss. Denn jeder Wahlkreis soll zugleich ein abgerundetes, zusammengehöriges Ganzes bilden. Die historisch verwurzelten Verwaltungsgrenzen sollen sich nach Möglichkeit mit den Wahlkreisgrenzen decken. Wegen der Bevölkerungsbewegung im Lande lässt sich das Prinzip der Gleichheit der Wahl im Rahmen des Mehrheitswahlrechts nicht mit mathematischer Exaktheit, sondern immer nur annähernd verwirklichen (BVerfGE 16, 130, 141; 95, 335, 363 f.).

Die Grenzbestimmung tolerierbarer Abweichung von der Durchschnittsgröße der Wahlkreise hat das Bundesverfassungsgericht in seiner letzten einschlägigen Entscheidung – freilich in Anbetracht der nicht auszugleichenden Überhangmandate nach Bundeswahlrecht – dahin umschrieben, dass es künftig nicht mehr genüge, die bisher zugelassene Abweichungsgrenze von 33 1/3 % einzuhalten (BVerfGE 95, 335, 365). In einer Anhörung der Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages (vgl. Sten. Ber. der 5. Sitzung am 28.02.1996) haben sich die Sachverständigen Badura, Bryde, Knies, Mahrenholz und H.P. Schneider ähnlich geäußert. Insbesondere hat keiner die

Ansicht vertreten, die Abweichung dürfe mehr als 33 1/3 % nach oben oder unten betragen.

Im vorliegenden Urteil ist eine konkrete Aussage zur Toleranzgrenze nach niedersächsischem Wahlrecht nicht erforderlich. Denn bei einigen Wahlkreisen sind die Abweichungen vom Durchschnitt so hoch, dass dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit insoweit offensichtlich nicht genügt war.

II.

Dies rechtfertigt es jedoch nicht, die Ungültigkeit der Landtagswahlen vom 01.03.1998 festzustellen und damit Neuwahlen zu veranlassen. Denn die Neuwahlen könnten nicht auf den gerügten Wahlfehler beschränkt werden, sondern würden das Wahlergebnis vom 01.03.1998 insgesamt für die Zukunft ersetzen. Aus dem in Art. 7 bis 9 NV konkretisierten Demokratieprinzip resultiert aber ein größtmöglicher Bestandsschutz für die aus Wahlen hervorgegangene Volksvertretung (vgl. BVerfGE 89, 243, 253). Der Wahlfehler ist in seiner möglichen Wirkung auf die Zusammensetzung des Landtags jedoch nicht so gewichtig, dass der Bestandsschutz des gewählten Landtages zurücktreten müsste.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

(gez.)	Schinkel	Wassermann	Helle
	Starck	Beckmann	Oltrogge
	Kramer	Biermann	Wendeling-Schröder

Nr. 63

- * **Zu den Anforderungen, die an die Begründung eines richterlichen Vorlagebeschlusses zu stellen sind.**

Beschluss vom 15. März 2000

– StGH 5/99 –

in dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des § 65 Abs. 1 des Niedersächsischen Schulgesetzes in der Fassung vom 3. März 1998 (Nds. GVBl. S. 138), Aussetzung- und Vorlagebeschluss des Amtsgerichts Burgdorf vom 20. August 1999, - 4 OWi 49/99 -.

Entscheidungsformel:

Die Vorlage ist unzulässig.

G r ü n d e :

Gegenstand der Vorlage ist die Frage, ob § 65 Abs. 1 des Niedersächsischen Schulgesetzes in der Fassung vom 3. März 1998 (Nds. GVBl. S. 138), wonach die Schulpflicht grundsätzlich zwölf Jahre nach ihrem Beginn endet, mit Art. 4 Abs. 1 NV dann noch vereinbar ist, wenn die Schulpflicht über das Volljährigkeitsalter hinausgeht.

I.

Der Landkreis Hannover hat bei dem Amtsgericht Burgdorf Erzwingungsmaßnahmen nach § 98 Abs. 1 OWiG beantragt, nachdem eine durch rechtskräftigen Bußgeldbescheid vom 25. Juni 1999 gegen eine volljährige Schülerin wegen Schulversäumnisses festgesetzte Geldbuße in Höhe von 260,- DM nicht bezahlt worden war. Das Amtsgericht hat durch Beschluss vom 20. August 1999 das Verfahren gemäß § 8 Nr. 9 StGHG i. V. m. Art. 54 Nr. 4 der Niedersächsischen Verfassung (NV) und Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzt und die Sache dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof zur Entscheidung darüber vorgelegt, ob § 65 Abs. 1 des Niedersächsischen Schulgesetzes mit Art. 4 Abs. 1 NV vereinbar ist, soweit darin die Schulpflicht über das Volljährigkeitsalter hinaus verlängert wird.

Zur Begründung des Vorlagebeschlusses wird folgendes ausgeführt: „Das Gericht hat jedoch Zweifel daran, dass § 65 Abs. 1 NSchG mit Art. 4 Abs. 1 NV vereinbar ist in dem Bereich, in dem die Schulpflicht einen Volljährigen trifft“. Ähnlich heißt es später: „Das Gericht hält die Ausdehnung der Schulpflicht über die Volljährigkeit hinaus möglicherweise für verfassungswidrig“. Gemäß Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV habe jeder Mensch das Recht auf Bildung und auf freie Wahl der Ausbildungsstätte. Hieraus

folge, dass jeder Mensch auch das Recht habe, ungebildet zu bleiben. Diesen Willensentschluss zur Unbildung könne jeder Mensch von dem Zeitpunkt an ausüben, von dem an er frei über sich entscheiden könne, nämlich ab der Volljährigkeit. Zwar sei es im Rahmen einer Berufsausbildung erforderlich, eine begleitende Schule zu besuchen. Dieser Schulbesuch könne auch über den Zeitpunkt der Volljährigkeit hinaus gehen. Jedoch dürfe der Nichtbesuch dieser Schule jenseits der Volljährigkeit nicht mit einer Geldbuße geahndet werden; er könne lediglich zur Folge haben, dass der Betroffene sofort von der Bildungsmaßnahme ausgeschlossen werde.

Dem Niedersächsischen Landtag, der Niedersächsischen Landesregierung sowie den Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden. Die Niedersächsische Landesregierung und der Landkreis Hannover haben sich zum Verfahren geäußert.

II.

Die Vorlage ist unzulässig.

Das Amtsgericht hat die Entscheidungserheblichkeit der Vorlage nicht hinreichend begründet. Dem Begründungserfordernis wird nur entsprochen, wenn der Vorlagebeschluss mit hinreichender Deutlichkeit erkennen lässt, dass das Amtsgericht bei Gültigkeit der Vorschrift zu einem anderen Ergebnis kommen würde als bei ihrer Ungültigkeit und wie dieses Ergebnis jeweils in beiden Fällen zu begründen gewesen wäre (vgl. BVerfGE 86, 52 [56] in std. Rechtspr.). Vorliegend hätte sich das Amtsgericht dazu äußern müssen, ob und inwieweit es in einem Erzwingungsverfahren die materielle Rechtmäßigkeit eines rechtskräftigen Bußgeldbescheids nachprüfen kann. Denn dies wäre Voraussetzung dafür, dass es im Ausgangsverfahren auf die Gültigkeit oder Ungültigkeit des § 65 Abs. 1 NSchG ankommt.

Aus dem Vorlagebeschluss geht im übrigen auch nicht hervor, dass das Amtsgericht von der Verfassungswidrigkeit des § 65 Abs. 1 NSchG überzeugt ist. Es hegt in dieser Hinsicht lediglich „Zweifel“ und hält jene Vorschrift nur „möglicherweise“ für verfassungswidrig. Das Amtsgericht hätte sich darüber eindeutig Klarheit verschaffen und diese Gewissheit nachvollziehbar begründen müssen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Niedersächsische Staatsgerichtshof anschließt, ist eine Vorlage immer schon dann unzulässig, wenn das vorlegende Gericht lediglich Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einer Norm hat (vgl. BVerfGE 80, 54 [59] mit weiteren Nachweisen).

(gez.)	Schinkel	Wassermann	Schneider
	Starck	Beckmann	Oltrogge
	Kramer	Biermann	Wendeling- Schröder

Nr. 64

1. **Das Prozeßhindernis der Rechtshängigkeit steht der Zulässigkeit einer weiteren Verfassungsbeschwerde einer Kommune gegen dasselbe Gesetz wegen der ausschließlichen Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs zur Entscheidung über kommunale Verfassungsbeschwerden nicht entgegen.**
2. **Bei Art. 57 Abs. 4 und Art. 58 NV handelt es sich um zwei selbständige Finanzgarantien, zwischen denen keine rechtliche Konnexität besteht. Änderungen im Rahmen des Erstattungssystems nach Art. 57 Abs. 4 NV dürfen sich deshalb nicht dahin auswirken, daß den Kommunen Mittel vorenthalten werden, die ihnen nach Maßgabe des Art. 58 NV zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben mindestens zustehen.**
3. **Der Gesetzgeber ist bei der Ausgestaltung des übergemeindlichen Finanzausgleichs gemäß Art. 58 NV berechtigt, durch die Erhebung einer Finanzausgleichsumlage einen Teil der Finanzkraft abundanter Gemeinden abzuschöpfen, um das Gesamtvolumen der Schlüsselmasse zu vergrößern.**
4.
 - a) **Ist das Land finanziell nicht in der Lage, den Kommunen die für eine angemessene Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, so darf es sich auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen beschränken, sofern es seine eigenen Ausgaben in vergleichbarem Maße senkt.**
 - b) **Werden die den Kommunen aufgrund des Art. 58 NV zur Verfügung gestellten Mittel durch die Erfüllung gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben und die Einhaltung der dafür festgelegten Standards ausgeschöpft mit der Folge, daß es den Kommunen unmöglich ist, freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, dann verpflichtet Art. 58 NV das Land wenn nicht zu einer Erhöhung des Ausgleichsvolumens dann aber zur Erschließung neuer Steuerquellen oder zu einer Verminderung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben bzw. zu einer Senkung der bei deren Erfüllung einzuhaltenden Standards.**
5. **Art. 58 NV begründet einen individuellen Anspruch jeder einzelnen Kommune auf einen aufgabengerechten Finanzausgleich.**

Urteil vom 16. Mai 2001

– StGH 6/99 u.a. –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerden des Landkreises D. und sechs weiterer Landkreise, Verfahrensbevollmächtigter Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Regensburger Straße 33 A, 10777 Berlin, gegen a) das Niedersächsische Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz –NFVG-) vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 79), b) §§ 2 Satz 1 Ziffer 2

und 3, 3, 7 und 13 Abs. 1 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und anderer Gesetze vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 74), c) § 5 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und anderer Gesetze vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 74) i. V. m. § 15 Abs. 2 NFAG i. d. F. d. Neubekanntmachung vom 26. Mai 1999 (Nds. GVBl. S. 117)

– StGH 6/99 –

der Stadt C. und weiterer 9 Städte und Gemeinden, Verfahrensbevollmächtigter Prof. Dr. Friedrich Schoch, Kastelbergstr. 19, 79189 Bad Kroningen, gegen a) das Niedersächsische Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz –NFVG–) vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 79, mit Berichtigungen Nds. GVBl. S. 106 und S. 360), b) das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich –NFAG– (Fassung vom 26. Mai 1999, Nds. GVBl. S. 117) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und anderer Gesetze –NFAG-ÄndG– vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 74), c) Art. 1 Nr. 7 und Art. 2 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 vom 21. Januar 1999 (Nds. GVBl. S. 10)

– StGH 7/99 –

der Stadt D. und weiterer 7 Samtgemeinden und Gemeinden, Verfahrensbevollmächtigte Rechtsanwälte Prof. Dr. Bernhard Stür, Dr. Eva-Maria Ehebrecht-Stür, Schützenstraße 21, 48143 Münster, gegen a) das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und anderer Gesetze vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 74) i. d. F. der Neubekanntmachung vom 26. Mai 1999 (Nds. GVBl. S. 116), b) das Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz –NFVG–) vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 79 mit Berichtigung Nds. GVBl. S. 106)

– StGH 9/99 –

der Stadt H. und 2 weiterer Städte, Verfahrensbevollmächtigte Rechtsanwälte Dr. Gerhard Schulz-Koffka, Erich Deter, Dr. Klaus Mina, Günter Purcha, Kai Schulz-Koffka, Niclas Schulz-Koffka, Dr. Jonas A. Müller, Eckhard David, Hindenburgstraße 12, 30175 Hannover, gegen Art. 1 Nr. 7 und Nr. 10, Nr. 14 sowie Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich vom 10. März 1999 (Nds. GVBl. S. 74)

– StGH 1/00 –

sowie in dem Verfahren der Normenkontrolle auf Antrag des Vorsitzenden der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag W. und weiterer Mitglieder der CDU-Fraktion

im Niedersächsischen Landtag, Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Prof. Dr. Bernhard Stüer, Dr. Eva-Maria Ehebrecht-Stüer, Schützenstraße 21, 48143 Münster, gegen a) das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und anderer Gesetze vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 74) i. d. F. der Neubekanntmachung vom 26. Mai 1999 (Nds. GVBl. S. 116), b) das Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz –NFVG–) vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 79 mit Berichtigung Nds. GVBl. S. 106)

– StGH 8/99 –

Entscheidungsformel:

1. Die Verfassungsbeschwerden im Verfahren StGH 9/99 werden verworfen.
2. § 2 des Göttingen-Gesetzes vom 1. Juli 1964 (Nds. GVBl. S. 134) in der Fassung des Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und anderer Gesetze vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 74) ist mit Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung unvereinbar und daher nichtig.
3. Im übrigen werden die Verfassungsbeschwerden und der Antrag im Verfahren StGH 8/99 zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführer und die Antragstellerin machen mit ihren zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbundenen Verfassungsbeschwerden sowie in dem mit diesen Verfassungsbeschwerden verbundenen Normenkontrollverfahren geltend, die gesetzliche Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs durch das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG-ÄndG) vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 74), das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG 1999) i. d. F. der Neubekanntmachung vom 26. Mai 1999 (Nds. GVBl. S. 116), das Niedersächsische Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (NFVG) vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 79) sowie das Haushaltsbegleitgesetz vom 21. Januar 1999 (Nds. GVBl. S. 10) verletze sie in ihrem Recht auf Selbstverwaltung bzw. verstoße gegen die Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 57 und 58 NV.

I.

1. Nachdem das Gesetz zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs (Finanzausgleichsgesetz –FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Mai 1990 (Nds. GVBl. S. 147) durch das 10. Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom

16. Dezember 1992 (Nds. GVBl. S. 339) geändert und das Änderungsgesetz durch Beschluß des Staatsgerichtshofs vom 15. August 1995 (Nds. StGHE 3, 136) für nichtig erklärt worden war, verabschiedete der Niedersächsische Landtag am 19. Dezember 1995 das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG 1995), das am 20. Dezember 1995 verkündet worden ist (Nds. GVBl. S. 563). Durch Urteil des Staatsgerichtshofs vom 25. November 1997 (Nds. StGHE 3, 299) wurden die wesentlichen Vorschriften auch dieses Gesetzes für mit der Niedersächsischen Verfassung unvereinbar und mit Wirkung vom 1. Januar 1999 für nichtig erklärt, da der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Kostenerstattung für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises die eigenständige normative Bedeutung des Art. 57 Abs. 4 NV verkannt und es unterlassen hatte, die von ihm angenommene Interessenquote der Kommunen ausdrücklich im Gesetz zu regeln. Überdies hatte es der Gesetzgeber versäumt, nachvollziehbar und unter Berücksichtigung des Gebots der Verteilungssymmetrie für einen aufgabengerechten Finanzausgleich zu sorgen.

2. Der Niedersächsische Landtag hat am 12. März 1999 nach Erlass des Urteil des Staatsgerichtshofs vom 25. November 1997 das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG-ÄndG) sowie das Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (NFVG) beschlossen. Beide Gesetze sind am 22. März 1999 verkündet worden (Nds. GVBl. S. 74 und S. 79) und rückwirkend zum 1. Januar 1999 in Kraft getreten. Eine Neubekanntmachung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG 1999) ist am 26. Mai 1999 (Nds. GVBl. S. 117) erfolgt. Schon zuvor waren durch das Haushaltsbegleitgesetz 1999, das der Niedersächsische Landtag am 21. Januar 1999 verabschiedet hatte (Nds. GVBl. S. 10), erste Schritte in Richtung einer umfassenden Neukonzeption des kommunalen Finanzausgleichs unternommen worden. Vorbereitet wurden die gesetzgeberischen Aktivitäten durch Untersuchungen zu den durch die Wahrnehmung übertragener Aufgaben verursachten Kosten (Niedersächsisches Innenministerium, Vorläufiger Schlußbericht zur Ermittlung der Kosten und Einnahmen der Kommunen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und die Bemessung der Zuweisungen ab 1999 vom 5. Oktober 1998; ferner Schlußbericht mit gleichem Titel vom 3. Mai 1999) sowie durch ein Gutachten zu den mit dem übergemeindlichen Finanzausgleich im Zusammenhang stehenden Fragen (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen – eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Dezember 1998).

II.

Im Zuge der Neukonzeption sind die den kommunalen Finanzausgleich betreffenden Regelungen auf zwei verschiedene Gesetze verteilt worden. Das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG 1999) trifft vorrangig Regelungen zur interkommunalen Verteilung der Finanzausgleichsmasse, bezieht sich also auf die horizontale Dimension des Finanzausgleichs, während das Niedersächsische Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (NFVG) primär Festlegungen hinsichtlich der Zuweisungsmasse, d. h. des prozentualen Anteils der Kommunen am Steueraufkommen und an anderen Einnahmen des Landes, sowie bezüglich der Höhe der Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches enthält und damit die vertikale Dimension des Finanzausgleichs betrifft. Durch das Haushaltsbegleitgesetz 1999 wurden der bisherige besondere Finanzausgleich der Kosten der Heimerziehung und Familienpflege (§ 15 AG KJHG a. F.) sowie die früheren Finanzhilfen für Personalausgaben der Kindertagesstätten (§§ 15 ff. KiTaG a. F.) in den allgemeinen Finanzausgleich überführt. Ebenso wurden die bisherigen besonderen Ansätze zum Ausgleich von Steuerausfällen aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs sowie zur Beteiligung der Landkreise an der Grunderwerbssteuer in den allgemeinen Finanzausgleich einbezogen (Art. 1 Nr. 17 und Art. 1 Nr. 19 NFAG-ÄndG). Schließlich wurde der Stadt Göttingen durch Art. 3 NFAG-ÄndG in finanzausgleichsrechtlicher Hinsicht die Rechtsstellung einer kreisangehörigen Gemeinde zugewiesen.

1. Das durch die Verfassungsbeschwerden sowie im Verfahren der Normenkontrolle angegriffene Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Mai 1999 (NFAG 1999) regelt in § 1 Abs. 1 die Zusammensetzung der Verbundmasse. Diese besteht aus dem im sog. Steuerverbund zusammengefaßten Steueraufkommen und den sonstigen Einnahmen des Landes. Aus der Verbundmasse erhalten die Kommunen gemäß der ursprünglichen Festlegung in § 1 Abs. 1 NFVG insgesamt einen Anteil von 16,92 vom Hundert für das Haushaltsjahr 1999 und von 17,59 vom Hundert ab dem Haushaltsjahr 2000 (Zuweisungsmasse). Der für das Jahr 2000 geltende Vomhundertsatz ist durch Art. 3 des Änderungsgesetzes vom 22. Juni 2000 (Nds. GVBl. S. 138) rückwirkend auf den 1. Januar 2000 auf 17,01 vermindert worden. Die sich aus diesem Anteil am Steuerverbund ergebende Zuweisungsmasse wird nach Maßgabe des § 2 NFAG 1999 wie folgt auf verschiedene Teilmassen aufgeteilt:

„§ 2 Aufteilung der Zuweisungsmasse

Von der Zuweisungsmasse werden vorab

1. 1,6 vom Hundert für Bedarfszuweisungen

2. die Finanzhilfen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen nach § 1 Abs. 2 NFVG und
3. der Betrag für Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bereitgestellt. Der verbleibende Betrag wird für Zuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben zur Ergänzung und zum Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden und der Umlagekraft der Landkreise verwendet (Schlüsselzuweisungen).“

Die nach § 2 Nr. 2 NFAG 1999 vorab für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen bereitzustellende Summe beträgt gemäß § 1 Abs. 2 NFVG 12,3 vom Hundert der um Bedarfszuweisungen und die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gekürzten Zuweisungsmasse. Bei der Festsetzung der Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises werden gemäß § 2 NFVG für das Haushaltsjahr 1999 bei kreisfreien Städten 98,46 Deutsche Mark und bei Landkreisen 106,18 Deutsche Mark für jeden Einwohner zugrunde gelegt. Für das Haushaltsjahr 2000 gelten nach einer rückwirkend zum 1. Januar erfolgten Änderung durch Gesetz vom 22. Juni 2000 (Nds. GVBl. S. 138) geringere Beträge, nämlich ein Betrag von 81,32 Deutsche Mark bei kreisfreien Städten und ein Betrag von 89,35 Deutsche Mark bei Landkreisen. Die Teilhabe kreisangehöriger Gemeinden an den entsprechenden Zuweisungen richtet sich nach § 12 Abs. 2 Satz 3 NFAG 1999.

§ 3 NFAG 1999 regelt die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise und hat folgenden Wortlaut:

„§ 3 Aufteilung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben

Von den Schlüsselzuweisungen werden

1. 48 vom Hundert für Zuweisungen für Gemeindeaufgaben an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte und
2. 52 vom Hundert für Zuweisungen für Kreisaufgaben an Landkreise und kreisfreie Städte verwendet. Der Anteil an den Schlüsselzuweisungen nach Satz 1 Nr. 1 wird erhöht um die Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage (§ 16). Der Anteil an den Schlüsselzuweisungen nach Satz 1 Nr. 2 enthält die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer nach § 1 Abs. 1 Nr. 2.“

§ 4 NFAG 1999 betrifft die Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise, die sich auf eine Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft der jeweiligen Kommune stützt. Die Bedarfsmeßzahlen für Gemeindeaufgaben werden dabei gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1, 1. Halbsatz NFAG 1999 durch Vervielfältigung des Bedarfsansatzes nach § 5 mit einem für die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden einheitlichen Grundbetrag ermittelt. § 5 NFAG 1999 hat folgenden Wortlaut:

„§ 5 Bedarfsansatz

Der Bedarfsansatz wird durch Vervielfältigung der Einwohnerzahl der Gemeinde mit dem Gemeindegrößenansatz errechnet. Der Gemeindegrößenansatz beträgt bei Gemeinden

mit weniger als 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern 100 vom Hundert,
mit 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern 110 vom Hundert,

mit 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern 125 vom Hundert,
mit 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern 145 vom Hundert,
mit 250 000 Einwohnerinnen und Einwohnern 170 vom Hundert,
mit mehr als 500 000 Einwohnerinnen und Einwohnern 180 vom Hundert
der Einwohnerzahl. Für Gemeinden mit dazwischenliegenden Einwohnerzahlen gelten
die entsprechenden dazwischenliegenden Gemeindegrößenansätze; diese werden auf
volle 0,1 vom Hundert gerundet.“

Die Bedarfsmeßzahlen für Kreisaufgaben werden demgegenüber gemäß § 4 Abs. 2
Satz 1, 2. Halbsatz NFAG 1999 durch Vervielfältigung des Bedarfsansatzes nach § 7
mit einem für die kreisfreien Städte und Landkreise einheitlichen Grundbetrag ermittelt.
§ 7 NFAG 1999 lautet:

„§ 7 Bedarfsansatz

- (1) Der Bedarfsansatz ergibt sich aus der Einwohnerzahl des Landkreises oder der kreisfreien Stadt, erhöht um eine zusätzliche Einwohnerzahl zur Berücksichtigung der Sozialhilfelasten. Die zusätzliche Einwohnerzahl ergibt sich aus der Vervielfältigung des Einwohnererhöhungswertes (Absatz 2) mit der Verhältniszahl, die sich aus dem Verhältnis der Sozialhilfelasten (Absatz 3) des Landkreises oder der kreisfreien Stadt zu denen aller Landkreise und kreisfreien Städte ergibt.
- (2) Der Einwohnererhöhungswert ergibt sich durch Teilung der Gesamtzahl der Einwohner der Landkreise und kreisfreien Städte durch 69,2, dieses Ergebnis vervielfältigt mit 30,8. Die zweitgenannte Zahl ist der auf die Sozialhilfe, die erstgenannte Zahl der auf die übrigen Aufgaben entfallende Vomhundertsatz der gesamten Aufgabenbelastung im eigenen Wirkungskreis.
- (3) Die Sozialhilfelasten werden nach dem Durchschnitt der Ausgaben der letzten beiden vorvergangenen Haushaltsjahre für Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (Abschnitt 41 der Haushalte) nach Abzug der dort verbuchten Einnahmen sowie der Zuweisungen nach der Sozialhilfeausgleichsverordnung – AG BSHG 1986 (Nds. GVBl. S. 76) ermittelt.“

Die Finanzkraft der Gemeinden ist nach Maßgabe des § 11 NFAG 1999 zu ermitteln:

„§ 11 Steuerkraftzahlen

- (1) Als Steuerkraftzahlen werden für die Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern und die gemeindefreien Gebiete berücksichtigt:
 1. bei den Grundsteuern A und B die Messbeträge mit 90 vom Hundert des mit den Messbeträgen gewogenen Durchschnitts der Hebesätze aller Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern im vorvergangenen Haushaltsjahr,
 2. bei der Gewerbesteuer ein durch Verordnung des Innenministeriums jährlich festzusetzender Vomhundertsatz der Messbeträge mit 90 vom Hundert des mit den Messbeträgen gewogenen Durchschnitts der Hebesätze aller Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern im vorvergangenen Haushaltsjahr (...),
 3. bei dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer die Messbeträge mit 90 vom Hundert,
 4. bei dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer die Messbeträge mit 90 vom Hundert,

5. bei den Anteilen der Spielbankengemeinden an der Spielbankabgabe die Messbeträge mit 90 vom Hundert
- (2) Absatz 1 ist auf die Gemeinden mit 100 000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern mit der Maßgabe anzuwenden, dass der jeweilige gewogene Durchschnitt der Hebesätze aller Gemeinden mit 100 000 und mehr Einwohnerinnen und Einwohnern der Berechnung der Steuerkraftzahlen für die Grundsteuern A und B und die Gewerbesteuer zugrunde zu legen ist.“

§ 12 NFAG 1999 enthält Bestimmungen über die Verteilung des Ansatzes für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die mit Wirkung vom 1. Januar 2000 geändert worden sind (Art. 4 des Änderungsgesetzes vom 22. Juni 2000, Nds. GVBl. S. 138):

„§ 12 Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

- (1) Der Gesamtbetrag der Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises beträgt 75 vom Hundert der nicht durch Einnahmen gedeckten pauschalisierten Kosten.
- (2) Die Aufteilung der Zuweisungen auf die einzelnen kreisfreien Städte und Landkreise erfolgt nach ihrer Einwohnerzahl. Abweichend von § 17 wird die Einwohnerzahl vom 31. Dezember des Vorjahres zugrunde gelegt. Von den Zuweisungen für einen Landkreis erhalten

	1999	2000
große selbständige Städte	60,11 vom Hundert	74,56 vom Hundert
selbständige Gemeinden und die übrigen Gemeinden/Samtgemeinden	41,09 vom Hundert	51,00 vom Hundert
	26,01 vom Hundert	32,26 vom Hundert

des auf ihre Einwohnerzahl entfallenden Betrages.“

§ 15 NFAG 1999 ermöglicht die Erhebung einer Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden, Samtgemeinden und gemeindefreien Gebieten (Kreisumlage), soweit die anderen Einnahmen eines Landkreises seinen Bedarf nicht decken. Hinsichtlich der Umlagegrundlagen ist in § 15 Abs. 2 NFAG 1999 bestimmt:

- „(2) Umlagegrundlagen sind
1. für kreisangehörige Gemeinden und gemeindefreien Gebiete die Steuerkraftzahlen nach Maßgabe des § 11 Abs. 1 sowie für kreisangehörige Gemeinden, die nicht Mitgliedsgemeinde einer Samtgemeinde sind, 90 vom Hundert der auf sie entfallenden Schlüsselzuweisungen,
 2. für Samtgemeinden 90 vom Hundert der auf sie nach § 6 Abs. 1 entfallenden Schlüsselzuweisungen.“

Für den Fall der Wahrnehmung von Kreisaufgaben durch kreisangehörige Gemeinden auf der Grundlage einer entsprechenden Vereinbarung ist in § 15 Abs. 4 NFAG 1999 vorgesehen:

- „(4) Der Landkreis kann die finanziellen Folgen von Vereinbarungen zwischen dem Landkreis und einer oder mehrerer Gemeinden, durch die von der allgemeinen Verteilung der Aufgaben zwischen dem Landkreis und den Gemeinden abgewichen wird, bei der Kreisumlage der betroffenen Gemeinden oder Gemeinden berücksichtigen.“

Durch § 16 NFAG 1999 werden die finanzausgleichsrechtlichen Mechanismen um das Instrument einer sog. Finanzausgleichsumlage erweitert. § 16 NFAG 1999 hat den folgenden Wortlaut:

„§ 16 Finanzausgleichsumlage

Übersteigt die für die Schlüsselzuweisungen gemäß § 11 in Verbindung mit § 4 Abs. 3 ermittelte Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ihre Bedarfsmesszahl, so erhebt das Land von der Gemeinde eine Finanzausgleichsumlage in Höhe von 20 vom Hundert des übersteigenden Betrages.“

2. Das ebenfalls angegriffene Niedersächsische Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (NFVG) vom 12. März 1999 enthält außer den bereits im Zusammenhang mit dem Finanzausgleichsgesetz angeführten Regelungen bezüglich der Verteilungsmasse (§ 1 NFVG) und des übertragenen Wirkungskreises (§ 3 NFVG) Bestimmungen zur Investitionsbindung (§ 3 NFVG). So ist im Hinblick auf die nach § 2 Nr. 2 NFAG 1999 von der Zuweisungsmasse vorab bereitzustellenden Finanzhilfen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen, auf die gemäß § 1 Abs. 2 NFVG 12,3 vom Hundert von der um Bedarfszuweisungen und die Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gekürzten Zuweisungsmasse gemäß § 2 Satz 1 NFAG 1999 entfallen, in § 3 NFVG geregelt:

„(1) Die Finanzhilfen nach § 1 Abs. 2 werden in dem Verfahren der §§ 3 bis 8 NFAG verteilt und sind für das Berechnungsverfahren als Schlüsselzuweisungen (§ 2 Absatz 2 NFAG) zu behandeln. Die Finanzhilfen sind in entsprechender Anwendung des § 18 Abs. 2 NFAG Grundlagen für die Kreisumlage, die Umlage nach dem Niedersächsischen Krankenhausfinanzierungsgesetz und die Verbandsumlagen des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ und des Kommunalverbandes „Großraum Hannover“. Sie sind für eigene Investitionen oder Investitionsfördermaßnahmen im Bereich des Hoch- oder Tiefbaus oder für Ausrüstungsinvestitionen zu verwenden. Für diese Investitionen oder Investitionsfördermaßnahmen darf kein Kredit aufgenommen werden.

(2) Die Verwendung für Investitionsmaßnahmen nach Absatz 1 ist dem Land nach Abschluss des Haushaltsjahres nachzuweisen. Das Innenministerium wird ermächtigt, die Form des Nachweises zu bestimmen. Das Land kann nicht zweckentsprechend oder unter Verstoß gegen Absatz 1 Satz 4 verwendete Mittel durch Bescheid zurückfordern und mit Leistungen nach dem Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich aufrechnen. § 24 Abs. 1 Sätze 1 und 2 NFAG gilt entsprechend. Die Finanzhilfen gelten als Investitionsfördermaßnahmen des Landes nach Art. 71 Satz 2 der Niedersächsischen Verfassung.“

Durch Art. 1 Nr. 7, Art. 2 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 sind § 15 AGKJHG a. F. sowie §§ 15 ff. KiTaG a. F. gestrichen worden. Der besondere finanzkraftunabhängige Ausgleich der Kosten der Heimerziehung und Familienpflege sowie die gesonderten Finanzhilfen für Personalausgaben der Kindertagesstätten sind dadurch abgeschafft und in den allgemeinen Finanzausgleich (Teilmasse für Kreisaufgaben) überführt worden. Entsprechend verhält es sich mit §§ 15 und 17 NFAG 1995. § 15 NFAG 1995 hatte den Gemeinden außerhalb des finanzkraftabhängigen Finanz-

ausgleichs Mittel zum Ausgleich von Steuerausfällen aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs zugewiesen und ist durch Art. 1 Nr. 17 NFAG-ÄndG aufgehoben worden. § 17 NFAG 1995 ist Grundlage für gesonderte und eigenständig abgerechnete Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen gewesen.

Seine Aufhebung ist durch Art. 1 Nr. 19 NFAG-ÄndG erfolgt. Die entsprechenden Mittel werden nunmehr zur Erhöhung der Teilmassen für Gemeindeaufgaben (Familienleistungsausgleich) bzw. Kreisaufgaben (Grunderwerbsteueraufkommen, vgl. § 3 Satz 3 i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 2 NFAG 1999) verwendet, fließen also in den allgemeinen Finanzausgleich ein.

4. Durch Art. 3 NFAG-ÄndG ist schließlich eine Änderung des besonderen Status der Stadt Göttingen bewirkt worden. § 2 des Göttingen-Gesetzes lautet in der aktuellen Fassung:

„§ 2

Die Stadt Göttingen wird bei Anwendung der Vorschriften des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich über die Schlüsselzuweisungen sowie die Kreisumlage als kreisangehörige Gemeinde behandelt.“

B.

I.

Die Beschwerdeführer zu 1 bis 28 sind niedersächsische Landkreise, Städte, Gemeinden und Samtgemeinden. Antragstellerin im Verfahren nach Art. 54 Nr. 3 NV ist die CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag. Die Verfassungsbeschwerden und der Normenkontrollantrag sind durch Beschluß des Staatsgerichtshofs vom 30. Juni 2000 zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden worden.

Die Beschwerdeführer zu 1 bis 7 richten ihre Verfassungsbeschwerden gegen das NFVG und gegen die Bestimmungen des NFAG 1999 über die Investitionsbindung eines Teil der Zuweisungsmasse, die Erstattung der Kosten für die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs, die Aufteilung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben, die Ermittlung des Finanzbedarfs für die Erfüllung von Kreisaufgaben, die Ermittlung des Finanzbedarfs für die Erfüllung von Gemeindeaufgaben sowie die Berechnungsgrundlagen für die Erhebung der Kreisumlage. Beantragt wird, die entsprechenden Bestimmungen mit ex tunc-Wirkung für nichtig zu erklären, und außerdem die Feststellung, daß der Schutz der Finanzgarantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 57 Abs. 1, 58 NV prozedurale Absicherungen in dem zu anstehenden Entscheidungen des Gesetzgebers über den Finanzausgleich führenden Verfahren voraussetzt, denen der niedersächsische Landesgesetzgeber nicht Rechnung getragen habe.

Die Beschwerdeführer zu 8 bis 17 wenden sich gegen das NFVG und das NFAG in der Fassung des NFAG-ÄndG insgesamt sowie gegen die Überführung vormals geson-

derter Zuweisungen in den allgemeinen Finanzausgleich. Auch sie beantragen die Nichtigerklärung der angegriffenen Gesetze mit Wirkung ex tunc.

Die Beschwerdeführer zu 18 bis 25 sowie die Antragstellerin im Verfahren StGH 8/99 rügen die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und anderer Gesetze (NFAG-ÄndG) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 26. Mai 1999 sowie des Niedersächsischen Gesetzes zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (NFVG).

Die Beschwerdeführer zu 26 bis 28 wenden sich gegen die Vorschriften betreffend die Ermittlung des Finanzbedarfs für die Erfüllung von Gemeinde- und Kreisaufgaben, die Bestimmung der Steuerkraft von Gemeinden sowie gegen die finanzausgleichsrechtliche Behandlung der Stadt Göttingen als kreisangehörige Gemeinde.

Der Niedersächsische Landtag hat beschlossen, von einer Äußerung gegenüber dem Staatsgerichtshof abzusehen. Die Niedersächsische Landesregierung hat sich zu den Verfassungsbeschwerden und dem Normenkontrollantrag geäußert.

II.

Die Beschwerdeführer zu 1 bis 28 halten, soweit sie sich zu Fragen der Zulässigkeit äußern, die Verfassungsbeschwerden gemäß Art. 54 Nr. 5 NV, §§ 8 Nr. 10, 36 StGHG für zulässig.

Die Landesregierung äußert in ihrer Stellungnahme hinsichtlich der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden Bedenken. Den Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen zu 26 bis 28 stehe das Prozeßhindernis der bestehenden Rechtshängigkeit entgegen, weil die Beschwerdeführerinnen bereit an dem Verfahren StGH 7/99 beteiligt seien. Der Antrag der Beschwerdeführer zu 18 bis 25, der auf die Nichtigerklärung der angegriffenen Bestimmungen gerichtet sei, „insoweit die Beschwerdeführerinnen betroffen sind“, genüge nicht den Anforderungen hinreichender Bestimmtheit. Zudem sei die Rüge der Verfassungswidrigkeit des fehlenden Flächenansatzes für die Landkreise in den Verfassungsbeschwerden zu 1 bis 7 mangels Betroffenheit der Beschwerdeführer offensichtlich unzulässig. Bedenken bestünden schließlich hinsichtlich des Feststellungsantrages der Beschwerdeführer zu 1 bis 7, weil dieser Antrag der Sache nach bereits in dem weitergehenden Antrag auf Nichtigerklärung enthalten sei und es dem Staatsgerichtshof zudem an einer entsprechenden Feststellungskompetenz mangle. Überdies sei zweifelhaft, ob der Antrag den Anforderungen hinreichender Bestimmtheit Rechnung trage und ob die beschwerdeführenden Landkreise bezüglich der Bestimmungen über die Ermittlung des Finanzbedarfs für die Erfüllung von Gemeindeaufgaben überhaupt beschwerdebefugt seien.

III.

Die Beschwerdeführer sehen sich durch die jeweils beanstandeten Regelungen in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt. Die Antragstellerin hält die Selbstverwaltungsgarantie für verletzt. Insgesamt stützen die Beschwerdeführer und die Antragstellerin die von ihnen behauptete Verfassungswidrigkeit des NFAG-ÄndG bzw. NFAG 1999, des NFVG sowie des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 auf die folgenden Argumente:

1. Die gesetzliche Regelung der Kostenerstattung für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises verstoße insofern gegen Art. 57 Abs. 4 NV, als die tatsächlich entstehenden Kosten nicht vollständig berücksichtigt und unrichtig festgesetzt worden seien; insbesondere könnte die bei der Kostenermittlung angewandten Pauschalierungstechniken vor der Verfassung keinen Bestand haben. Dem verfassungsrechtlichen Gebot der Transparenz der Kostenuntersuchung sei nicht Rechnung getragen worden. Ebenfalls unzulässig sei die Festlegung einer Deckungsquote in Höhe von 75 vom Hundert der nicht durch Einnahmen gedeckten pauschalierten Kosten. Die gerügten Maßnahmen führten zusammengenommen zu einer Kostenunterdeckung um etwa ein Drittel, was die Garantie des Art. 57 Abs. 4 NV aushöhle.

2. Verfassungswidrig seien die angefochtenen Gesetze weiterhin deshalb, weil sie die Regelung der Kostendeckung für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises mit dem Finanzausgleich nach Art. 58 NV vermischten. Der Betrag für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises werde in § 2 Satz 1 Nr. 3 NFAG 1999 als Teil der im Landeshaushaltsplan ausgewiesenen Zuweisungsmasse behandelt. Die verfassungswidrige, weil mit der normativen Eigenständigkeit der in Art. 57 Abs. 4 NV und Art. 58 NV enthaltenen Finanzgarantien unvereinbare Folge sei, daß eine Aufstockung der Deckungsmittel für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zwangsläufig eine entsprechende Verminderung der Schlüsselzuweisungsmasse für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zur Folge habe.

3. Die gesetzliche Ausgestaltung des Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen sei in mehrerlei Hinsicht mit Art. 58 NV unvereinbar.

Der Gesetzgeber habe versäumt, die Aufgaben der Gemeinden und Landkreise und die dadurch bedingten Ausgaben zu analysieren. Statt dessen habe er die Entscheidung über das Volumen der Ausgleichsmasse und damit die Höhe der Schlüsselzuweisungen unzulässigerweise als eine einnahmebezogene, am Gebot der Verteilungssymmetrie orientierte politische Abwägungsentscheidung behandelt. In der Konsequenz dieses Vorgehens liege es, daß die primäre Frage nach der aufgabengerechten vertikalen Zuweisung der Finanzmittel ausgeblendet und statt dessen versucht worden sei, eine Art Selbstfinanzierung des Finanzausgleichs durch Strukturveränderungen auf der horizontalen Ebene zu organisieren.

Darüber hinaus seien die Kommunen nicht ausreichend in das Gesetzgebungsverfahren einbezogen worden. Damit sei das vom Staatsgerichtshof über das Land Baden-Württemberg entwickelte Erfordernis der prozeduralen Absicherung der Selbstverwaltungsgarantie verletzt worden. Insbesondere habe im Zuge der legislativen Beratungen des NFVG keine den Anforderungen des Art. 57 Abs. 6 NV genügende Anhörung der Kommunen stattgefunden.

Die finanzielle Mindestausstattung, die zum unantastbaren Kern der kommunalen Selbstverwaltung zähle und die Möglichkeit der Gemeinden und Landkreise zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung sicherstelle, sei unterschritten, weil den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten infolge einer unzureichenden Finanzausstattung zunehmend unmöglich werde. Das Gebot der Verteilungssymmetrie sei mißachtet worden. Zu verzeichnen sei nämlich eine weiterhin scherenartige Entwicklung zwischen langsamer steigenden kommunalen Einnahmen bei stärker zunehmenden kommunalen Ausgaben einerseits und besser sich entwickelnden Einnahmen des Landes bei weniger steil zunehmenden Ausgaben andererseits.

Verfassungswidrig sei angesichts des unzureichenden Volumens der Schlüsselzuweisungen auch die Investitionsbindung eines Teils der Zuweisungssumme. Eine solche gesetzliche Zweckbindung stelle einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die kommunale Finanzhoheit dar, der nur dann verfassungsgemäß sei, wenn der nicht zweckgebundene Teil der Schlüsselzuweisungen einen aufgabengerechten Finanzausgleich bewirke. Diese Voraussetzung sei jedoch nicht erfüllt.

Mit Art. 58 NV sowie mit der Selbstverwaltungsgarantie unvereinbar sei es ferner, von Gemeinden, deren Steuerkraftmeßzahl ihre Bedarfsmeßzahl übersteige, eine Finanzausgleichsumlage in Höhe von 20 vom Hundert des übersteigenden Betrages zu erheben (§ 16 NFAG 1999). Insbesondere sei es willkürlich, die Bemessung der Finanzausgleichsumlage allein an den Gewerbesteuvorauszahlungen, nicht aber an der endgültigen Steuerveranlagung zu orientieren und für den Fall dabei entstehender Einnahmeverluste keine Möglichkeit einer nachträglichen Korrektur vorzusehen.

4. Verfassungswidrig sei außerdem die Überführung ehemals finanzkraftunabhängiger Zuweisungen in die finanzkraftabhängige Schlüsselmasse, nämlich der Zuweisungen für die Kosten der Heimerziehung und Familienpflege, die Personalausgaben der Kindertagesstätten, den Ausgleich von Steuerausfällen aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs sowie der Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen. Dieser konzeptionellen Änderung liege keine nachvollziehbare gesetzgeberische Entscheidung zugrunde.

5. Die interkommunale Verteilung der Schlüsselmasse wird mit den folgenden Argumenten angegriffen: Die Zuweisungen für Gemeindeaufgaben und Landkreisaufgaben seien rechnerisch nicht nachvollziehbar, sondern gegriffen, wie sich aus der Geset-

zusbegründung ergebe. Die Einwohnenspreizung aus früheren, inzwischen für verfassungswidrig erklärten Fassungen des Gesetzes werde ohne Rücksicht auf den kommunalen Aufgabenbestand beibehalten und sei sogar noch verstärkt worden, obgleich bis zum Beweis des Gegenteils der Bedarf pro Einwohner in jeder Gebietskörperschaft gleich hoch zu veranschlagen sei. Die Ermittlung des Finanzbedarfs der Landkreise ohne flächenbezogene Indikatoren, die in allen anderen Ländern gälten, mißachte die verfassungsrechtliche Vorgabe der Aufgabengerechtigkeit des Finanzausgleichs. Statt eines Flächenkriteriums habe der Gesetzgeber die Sozialhilfelasten der Landkreise und kreisfreien Städte berücksichtigt, was ebenfalls verfassungswidrig sei, weil dabei nicht auf normierte Indikatoren, sondern auf die Ist-Ausgaben eines vergangenen Zeitraums abgestellt worden sei. Schließlich sei verfassungswidrig, daß bei der Bestimmung der Steuerkraftzahlen zwischen Gemeinden mit weniger und mit mehr als 100.000 Einwohnern differenziert werde.

Von der Prozeßvertretung der Stadt G. wird geltend gemacht, daß die Stadt gemäß dem Göttingen-Gesetz in großem Umfang Kreisaufgaben wahrnehme, ohne an den entsprechenden Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben beteiligt zu sein.

6. Einige Beschwerdeführer halten es auf Grund der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für verfassungsrechtlich zwingend, daß der Landesgesetzgeber die grundlegenden Regelungen des Finanzausgleichs in einem formell verselbständigten Maßstäbengesetz treffe.

7. Die Beschwerdeführer zu 1 bis 7 beantragen, das Niedersächsische Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz – NFVG) vom 12.3.1999 (Nds. GVBl. S. 79) und §§ 2 Satz 1 Nr. 2 und 3, 3, 7 und 13 Abs. 1 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und anderer Gesetze vom 12.3.1999 (Nds. GVBl. S. 74) sowie § 5 dieses Gesetzes i. V. m. § 15 Abs. 2 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG) i. d. F. der Neubekanntmachung vom 26.5.1999 (Nds. GVBl. S. 117) wegen Unvereinbarkeit mit Art. 57 Abs. 1 und 4 sowie Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107) für verfassungswidrig und mit ex-tunc-Wirkung für nichtig zu erklären sowie festzustellen, daß der Schutz der Finanzgarantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 57 Abs. 1, 58 NV prozedurale Absicherungen in dem zu anstehenden Entscheidungen des Gesetzgebers über den Finanzausgleich führenden Verfahren voraussetzt, denen der niedersächsische Landesgesetzgeber mit dem Erlaß des NFVG und dem NFAG-Änderungsgesetz jeweils vom 12.3.1999 nicht Rechnung getragen hat, so daß auch aus diesem Grunde das NFVG und die vorgenannten Bestimmungen des NFAG-Änderungsgesetzes verfassungswidrig und nichtig sind.

Die Beschwerdeführer zu 8 bis 17 beantragen, das Niedersächsische Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Niedersächsisches Fi-

finanzverteilungsgesetz – NFVG -) vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 79 mit Berichtigungen S. 106 und S. 360), das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich – NFAG (Fassung vom 26. Mai 1999, Nds. GVBl. S. 177) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und anderer Gesetze – NFAG-ÄndG – vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 74) sowie Art. 1 Nrn. 17, 19 NFAG-ÄndG und Art. 1 Nr. 7 und Art. 2 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 vom 21. Januar 1999 (Nds. GVBl. S. 19) wegen Unvereinbarkeit mit Art. 57 und 58 der Niedersächsischen Verfassung vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107) ex tunc für nichtig zu erklären.

Die Beschwerdeführer zur 18 bis 25 beantragen, das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und anderer Gesetze vom 12.3.1999 (Nds. GVBl. 1999, S. 74) i. d. F. der Neubekanntmachung vom 26.5.1999 (Nds. GVBl. 1999, S. 116) sowie das Gesetz zur Regelung der Niedersächsischen Finanzverteilung (Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz – NFVG) v. 12.3.1999 (Nds. GVBl. 1999, S. 79 mit Berichtigung S. 106) für verfassungswidrig und nichtig zu erklären, soweit die Beschwerdeführer betroffen sind.

Die Beschwerdeführerinnen zu 26 bis 28 beantragen, Art. 1 Nr. 7 und Nr. 10 (Bedarfsansatz), Nr. 12 (Steuerkraftzahlen) sowie Art. 3 (Göttingen) des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich vom 12.3.1999 (Nds. GVBl. 1999, S. 74) wegen Unvereinbarkeit mit der Niedersächsischen Verfassung, insbesondere deren Art. 57 Abs. 4 und 58, für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.

Die Antragstellerin beantragt, das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und anderer Gesetze vom 12.3.1999 (Nds. GVBl. 1999, S. 74) i. d. F. der Neubekanntmachung vom 26.5.1999 (Nds. GVBl. 1999, S. 116) sowie das Gesetz zur Regelung der Niedersächsischen Finanzverteilung (Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz – NFVG) vom 12.3.1999 (Nds. GVBl. 1999, S. 79 mit Berichtigung S. 106) für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.

IV.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerden und den Normenkontrollantrag für unbegründet. Sie führt dazu im wesentlichen aus:

1. Was die im übertragenen Wirkungskreis entstehenden Kosten anbelange, liege eine vertretbare und nicht evident unzutreffende Einschätzung vor. Auch die Methode der Erfassung der Kosten – Bemessung auf der Grundlage von Angaben der Kommunen, Bildung gewogener Durchschnittsbeträge, Anwendung des Verfahrens der gestutzten Reihe – sowie die Eigenquote der Gemeinden von 25 % seien nicht zu beanstanden, da Art. 57 Abs. 4 NV keine vollständige Kostenerstattung, sondern Bestimmungen über

die Kostendeckung verlange. Auch bewirke die Kombination von Kostenschätzung und Eigenquote keine Verfassungswidrigkeit.

2. Im Finanzausgleichsgesetz seien Kostenerstattung und Finanzausgleich zwar dergestalt verknüpft, daß bei jeder Steigerung der Kostendeckungsquote sich automatisch die Mittel für den Finanzausgleich verringerten. Dies sei aber in einer Zeit angespannter Haushaltslage kein Verstoß gegen die normative Selbständigkeit des Art. 57 Abs. 4 NV und 58 NV.

3. Die gesetzliche Ausgestaltung des Finanzausgleichs nach Art. 58 NV sei in jeder Hinsicht verfassungsmäßig. Der Gesetzgeber habe sich der Auffassung des als sachkundig anerkannten Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung angeschlossen, daß die Forderung nach einer Quantifizierung des finanziellen Mindestbedarfs der Kommunen nach finanzwissenschaftlichen Maßstäben nicht zu erfüllen sei, weswegen die Festlegung der Finanzausgleichsmittel eine Frage politischer, nicht aber rechtlicher Wertung sei. Um gleichwohl innerhalb des zur Verfügung stehenden Zeitraums zu einer nachvollziehbaren Dotierung des Finanzausgleichs zu kommen, habe der Gesetzgeber nach Hilfsmaßstäben gesucht und dafür die vom Staatsgerichtshof geforderte Verteilungssymmetrie genommen und demgemäß die Entwicklung der Einnahmen der Haushalte und die Aufgaben- und Ausgabenentwicklung des Landes und der Kommunen zugrunde gelegt. Die Berufung auf das vom Staatsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg aufgestellte Postulat einer prozeduralen Absicherung der Finanzgarantie gehe fehl, weil dieses Postulat in einem zwingenden Zusammenhang mit der von diesem Staatsgerichtshof gleichzeitig vorgenommenen Absenkung der materiellen Standards bzw. der gerichtlichen Kontrollichte stehe. Zudem seien die Kommunen in allen Phasen der Entscheidungsfindung ausreichend beteiligt und zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens auch offiziell angehört worden. Die Abrechnung des Haushaltsjahres 1999 ergebe Finanzausgleichsmittel (einschl. Mittel für Kostenerstattung nach Art. 57 Abs. 4 NV) von über 5 Mrd. DM. Dieser Betrag garantierte ohne jeden Vorbehalt eine finanzielle Mindestausstattung im Sinne einer „freien Spitze“. Im übrigen sei die Garantie des Art. 58 NV nur institutionell, nicht individuell zu verstehen, deshalb komme es nicht auf die Situation einer einzelnen oder mehrerer einzelner Gemeinden und Landkreise an. Die Bindung von 12,3 % der Zuweisungsmasse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sei schon deshalb nicht verfassungswidrig, weil es sich um einen Vorab handele, der nicht zur Schlüsselmasse gehöre.

Außerdem handele es sich bei der Zweckbindung für Investitionen um die bloße Beschränkung einer Vorteilsgewährung, also um eine Leistung mit Auflage, durch die das Land im übrigen den bundesrechtlichen Vorgaben des § 16 Abs. 2 StabG nachkomme. Die erhebliche Kluft zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden rechtfertige die Finanzausgleichsumlage, die als horizontales Element mit dem Grundgedanken des verfassungsrechtlich geforderten Finanzausgleichs vereinbar sei.

4. Die Überführung ehemals finanzkraftunabhängiger Zuweisungen in den allgemeinen Finanzausgleich verbessere und vereinfache das Finanzausgleichssystem und sei deshalb nicht verfassungswidrig.

5. Die interkommunale Verteilung der Schlüsselmasse beruhe auf plausiblen und nachvollziehbaren Erwägungen; sie sei strikt aufgabenbezogen. Der Prüfauftrag des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf die Einwohnerspreizung verbiete dem Landesgesetzgeber nicht, sich wie bisher politisch für diese Spreizung zu entscheiden. Auch der Verzicht auf einen Flächenansatz liege im Rahmen der Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers. Verfassungsmäßig sei auch die bei der Steuerkraftberechnung erfolgende Differenzierung zwischen Gemeinden mit mehr und solchen mit weniger als 100.000 Einwohnern, weil erwiesen ist, daß Großstädte aufgrund des Angebots umfassender kommunaler Leistungen und besserer Standortbedingungen über größere Möglichkeiten der Hebesatzanspannung verfügten als kleinere Städte und Gemeinden, und dem Gesetzgeber überdies bei der Bildung von Gemeindegrößenklassen ein großer Gestaltungsspielraum zustehe. Schließlich könne mit Blick auf das geltende Recht nicht angenommen werden, daß durch das Zusammenwirken der verschiedenen Maßnahmen im Ergebnis eine unzulässige Nivellierung oder gar Übernivellierung bewirkt werde. Letzteres sei schon daran zu erkennen, daß die auf die Steuerkraft bezogene Rangfolge aller am Finanzausgleich teilnehmenden 427 Verwaltungseinheiten durch den Finanzausgleich in keinem Fall verändert werde. Lediglich die Abstände zwischen den Kommunen würden verringert, was gerade Ziel des Finanzausgleichs sei.

Die Behandlung der Stadt G. sei gerechtfertigt, weil die wahrgenommenen Kreisaufgaben entweder kein wirtschaftliches Gewicht hätten oder mit nahezu vollständiger Kostendeckung betrieben würden. Den verbleibenden Abweichungen könne durch die Kreisumlage und besondere Vereinbarungen zwischen Stadt und Landkreis Rechnung getragen werden.

6. Die Forderung einzelner Beschwerdeführer, der Landesgesetzgeber müsse dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern folgen und die Kriterien des kommunalen Finanzausgleichs in einem Maßstäbe-gesetz regeln, auf dessen Grundlage dann erst das Finanzausgleichsgesetz erlassen werden könne, finde in der Niedersächsischen Verfassung keine Stütze.

C.

Die Verfassungsbeschwerden in dem Verfahren StGH 7/99 und die abstrakte Normenkontrolle sind zulässig.

Dies gilt auch für die Verfassungsbeschwerden im Verfahren StGH 6/99, allerdings mit der Einschränkung, daß der Antrag der sieben beschwerdeführenden Landkreise insoweit unzulässig ist, als mit ihm die Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen über

die Ermittlung des Finanzbedarfs für Gemeindeaufgaben (§ 5 NFAG 1999) geltend gemacht wird. Entgegen ihrer Ansicht sind die Beschwerdeführer durch die in Rede stehende Vorschrift nicht selbst und unmittelbar betroffen. Wenn dies gleichwohl mit der Begründung angenommen wird, die Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden nach § 15 Abs. 2 NFAG 1999 zählten zu den Umlagegrundlagen der Kreisumlage, wird verkannt, daß es sich dabei um eine lediglich mittelbare Betroffenheit der Landkreise handelt, die nicht zur Begründung ihrer Beschwerdebefugnis ausreicht.

Die Verfassungsbeschwerden im Verfahren StGH 1/2000 sind ebenfalls zulässig. Zwar sind die Beschwerdeführerinnen bezüglich desselben Streitgegenstandes auch an dem Verfahren StGH 7/99 beteiligt. Das Prozeßhindernis der Rechtshängigkeit, das die Landesregierung geltend macht, soll die unnütze Anrufung des Gerichts verhindern, Prozeßökonomie wahren und widersprechende Entscheidungen mehrerer Gerichte über denselben Streitgegenstand vermeiden.

Bei den vorliegenden Verfahren besteht aber auf Grund der ausschließlichen Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs zur Entscheidung über kommunale Verfassungsbeschwerden weder die Gefahr divergierender Entscheidungen, noch ist die Prozeßökonomie beeinträchtigt, zumal die verschiedenen anhängigen Verfahren zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden worden sind.

Die Verfassungsbeschwerden im Verfahren StGH 9/99 sind unzulässig. In der Beschwerdeschrift wird nur pauschal beantragt, das NFAG 1999 und das NFVG für nichtig zu erklären, „soweit die Beschwerdeführerinnen betroffen sind“. Auch in den Ausführungen zur behaupteten Verfassungswidrigkeit des geltenden Finanzausgleichsrechts, die zu einem Großteil eine Stellungnahme der Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes beim Niedersächsischen Landtag wörtlich wiedergeben, werden Normen der betroffenen Gesetze nur cursorisch erwähnt. Ausdrücklich oder wenigstens sinngemäß als verfassungswidrig bezeichnet und aufgeführt werden lediglich §§ 2, 3 NFVG, 2 Satz 1 Nr. 2, 3, 12 NFAG 1999. Inwiefern die beschwerdeführenden Kommunen durch die Normen des NFAG 1999 und NFVG in ihrem Selbstverwaltungsrecht selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sein sollen, wird in dem Schriftsatz, der nahezu wörtlich mit dem im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle eingereichten Schriftsatz übereinstimmt, nicht deutlich. Die Beschreibung der finanziellen Konsequenzen der Neuregelung für die Beschwerdeführer folgt Bezug zur Selbstverwaltungsgarantie der Art. 57, 58 NV, während das zur Verfassungswidrigkeit von NFAG 1999 und NFVG Vorgetragene mit Ausnahme der Darlegungen zur Finanzausgleichsumlage allenfalls nur bedingt auf die Situation der klagenden Kommunen bezogen ist.

D.

Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 27 und der Normenkontrollantrag sind teilweise begründet. § 2 des Göttingen-Gesetzes i. d. F. des Artikel 3 des Ge-

setzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und anderer Gesetze vom 12. März 1999 (GVBl. S. 74) ist verfassungswidrig und nichtig.

I.

Das Gesetzgebungsverfahren ist mit Art. 57 Abs. 6 NV vereinbar, obwohl es Mängel aufweist.

Die von den Beschwerdeführern in Bezug genommene Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs des Landes Baden-Württemberg, wonach eine wirksame und über eine bloße Anhörung hinausgehende Teilnahme der Kommunen an der Entscheidungsfindung des Finanzausgleichsgesetzgebers um der Sicherstellung eines aufgabengerechten Finanzausgleichs willen geboten ist (Urteil vom 10. Mai 1999, ESVGH 49, 241, 253 ff.)¹ ist auf das niedersächsische Verfassungsrecht nicht übertragbar. Die verfahrensrechtliche Absicherung der verfassungsrechtlich verbürgten Rechtsposition der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren wird durch Art. 57 Abs. 6 NV bewirkt, der eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände zur Pflicht macht. Die Landesregierung hat die kommunalen Spitzenverbände angehört, bevor die angegriffenen gesetzlichen Regelungen erlassen worden sind. Das gilt auch für den Erlaß des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes. Dessen Entwurf wurde gemäß Kabinettsbeschluß vom 22. Dezember 1998 zur Anhörung freigegeben. Wegen der unmittelbar bevorstehenden Feiertage war es den kommunalen Spitzenverbänden nur schwer möglich, eine Stellungnahme vorzubereiten und abzugeben. Die Anhörung hat dann auch noch überraschend auf Grund einer Ladung per Telefax vom 2. Februar am 4. Februar 1999 im Ausschuß für Haushalt und Finanzen stattgefunden. Obwohl somit dem verfassungsrechtlich ausdrücklich verbürgten Anhörungsrecht im Gesetzgebungsverfahren nicht in vollem Umfange Rechnung getragen worden ist, führt das nicht zur Verfassungswidrigkeit des Finanzverteilungsgesetzes, weil sich die kommunalen Spitzenverbände auf dieses Verfahren eingelassen haben.

II.

Prüfungsmaßstab für die angegriffenen gesetzlichen Regelungen ist die Selbstverwaltungsgarantie der Art. 57 und 58 NV. Beide Bestimmungen konkretisieren für das Land Niedersachsen die in Art. 28 GG enthaltene bundesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und haben nach Zweck und Entstehungsgeschichte jedenfalls denselben Mindestgehalt wie Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und 3 sowie Abs. 2 GG (Nds. StGHE 3, 136, 155 f.; 3, 299, 311).

Zum Selbstverwaltungsrecht der Kommunen gehört nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 71, 25, 36 m. w. N.) und der Verfas-

¹ LVerfGE 10, 3, 26 ff.

sungsgerichte der Länder (Nds. StGHE 3, 299, 311 m. w. N.) die Finanzhoheit der Kommunen. Sie umschließt die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft der Kommunen. Die Niedersächsische Verfassung enthält mit Art. 57 Abs. 4 einerseits und Art. 58 andererseits zwei selbständige Ausformungen der finanziellen Absicherung der kommunalen Gebietskörperschaften, kraft derer das Land zum einen Bestimmungen über die Deckung der Kosten treffen muß, die den Gemeinden und Landkreisen durch die Erfüllung übertragener staatlicher Aufgaben entstehen, und zum anderen verpflichtet ist, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen (Nds. StGHE 3, 136, 156 ff., 160 f.; 3, 299, 311 f.).

III.

1. Im übertragenen Wirkungskreis, dessen Finanzierung durch Art. 57 Abs. 4 NV geregelt wird, sind Kommunen weder hinsichtlich der Aufgabenstellung noch hinsichtlich der Ausgabengestaltung aus eigenem Recht entscheidungsgefügigt. Dieser Bindung an staatliche Vorgaben entspricht die Verpflichtung des Landesgesetzgebers, Bestimmungen über die Deckung der in diesem Aufgabenbereich entstehenden Kosten zu treffen. Art. 57 Abs. 4 NV enthält insoweit einen besonderen Regelungsauftrag, der seinem Wesen nach eine Schutzfunktion für die Kommunen erfüllt, da der Gesetzgeber bei jeder Aufgabenübertragung die damit verbundenen finanziellen Belastungen zu berücksichtigen hat. Diesem Gebot kann der Gesetzgeber aber nur nachkommen, wenn die Bestimmungen über die Deckung der Kosten erkennbar und nachprüfbar sind (Nds. StGHE 3, 136, 157; 3, 299, 312). Wie das Land seiner aus Art. 57 Abs. 4 NV abzuleitenden Verpflichtung nachkommt, bei der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die kommunalen Gebietskörperschaften Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen, unterliegt der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist jedoch nicht unbegrenzt, sondern im Lichte von Art. 57 Abs. 4 NV zu interpretieren (Nds. StGHE 3, 299, 313). Im einzelnen gilt folgendes:

a) Der Gesetzgeber muß bei der Prüfung der Kosten, die von Art. 57 Abs. 4 NV erfaßt werden, alle Ausgaben berücksichtigen, welche die Aufgabenerfüllung verursacht. In Betracht zu ziehen sind alle Kosten der Verwaltungstätigkeit, und zwar die Zweckausgaben ebenso wie die Personal- und Sachkosten (Nds. StGHE 3, 136, 159; 3, 299, 313). Allerdings verlangt Art. 57 Abs. 4 NV nicht, daß für jede einzelne übertragene Aufgabe die jeweils entstehenden und nach Einzelfallprüfung erforderlichen Kosten gesondert berechnet werden. Dies erforderte einen vom Schutzzweck des Art. 57 Abs. 4 NV nicht gedeckten und nicht verlangten Verwaltungsaufwand. Die hierfür erforderliche Kontrolle der Mittelverwendung stünde zudem in einem schwer auflösbaren Widerspruch zur Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung. Denn je genauer die

Zweckbestimmung der jeweils zugewiesenen Mittel ist und je näher die Zuweisung am Erstattungsprinzip liegt, desto mehr werden die Möglichkeiten der Kommunen beschränkt, in dem durch Gesetz und Weisungen gezogenen Rahmen Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung eigenverantwortlich zu bestimmen (Nds. StGHE 3, 136, 159; 3, 299, 313). Der Gesetzgeber darf die Kosten deshalb pauschal in einem einheitlichen Ansatz zusammenfassen, wodurch gleichzeitig im kommunalen Vergleich bestehenden Unterschieden hinsichtlich Aufgabenanfall und Kostenstrukturen sowie bei der Aufgabenerfüllung auftretenden Synergieeffekten Rechnung getragen werden kann. Jedoch darf die Pauschalierung nicht zu einer Aushöhlung von Art. 57 Abs. 4 NV führen (Nds. StGHE 3, 136, 159; 3, 299, 313).

b) Die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung garantiert eine Untergrenze der nach Art. 57 Abs. 4 NV zu finanzierenden Kosten. Sie verlangt aber nicht eine Kostenerstattung für jede übertragene Aufgabe im Sinne einer vollständigen Kostendeckung (Nds. StGHE 3, 299, 313). Die Grenzen des dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Kostenerstattungssystems zukommenden Gestaltungsspielraums werden vielmehr erst dann überschritten, wenn eine Aushöhlung der Garantie des Art. 57 Abs. 4 NV zu besorgen ist (Nds. StGHE 3, 136, 159; ähnlich Leitsatz 3 jenes Urteils). Daß der Niedersächsischen Verfassung ein Prinzip der Vollkostenabdeckung fremd ist, ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 57 Abs. 4 NV, wonach lediglich „Bestimmungen über die Deckung der Kosten“ zu treffen sind, nicht aber die tatsächliche Deckung aller Kosten sichergestellt sein muß.

Auch im Hinblick auf seinen Zweck ist Art. 57 Abs. 4 NV nicht im Sinne eines Prinzips der Vollkostenabdeckung zu interpretieren. Die besondere Finanzgarantie für die übertragenen staatlichen Aufgaben soll verhindern, daß der Staat beliebig zu Lasten der Kommunen Aufgaben verschiebt, ohne für deren Finanzierung zu sorgen. Der Gesetzgeber soll sich bei jeder Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die Kommunen bewußt machen, daß damit die Kommunen finanziell belastet werden. Wenn der Gesetzgeber deshalb nach Art. 57 Abs. 4 NV über die Deckung der Kosten Bestimmungen treffen muß, so muß er dies erkennbar und damit nachprüfbar tun (Nds. StGHE 3, 136, 159; 3, 299, 312). Das Gebot der Transparenz der gesetzgeberischen Entscheidungen, verbunden mit der verfassungsrechtlichen Garantie einer Untergrenze der nach Art. 57 Abs. 4 NV zu finanzierenden Kosten, erscheint insofern als ausreichend.

Weil somit verfassungsrechtlich keine vollständige Deckung der bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben anfallenden Kosten gefordert ist und die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zudem die Effizienz des kommunalen Verwaltungsapparates steigert, darf der Gesetzgeber die Kommunen durch die Festlegung einer Eigenquote an den Kosten für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben beteiligen (vgl. Nds. StGHE 3, 136, 159 ff.; 3, 299, 313 f.). In bezug auf die Bemessung der Eigenquote

ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers allerdings insofern begrenzt, als seine Entscheidung – auch im Zusammenwirken mit einer ggf. pauschalierenden Kostenermittlung – nicht zu einer Aushöhlung des Art. 57 Abs. 4 NV führen darf.

c) Unabhängig davon, ob Kostendeckungsbestimmungen durch ein selbständiges Gesetz oder gesondert im Rahmen eines allgemeinen Finanzausgleichs- und Kostendeckungsgesetzes getroffen werden, was gleichermaßen zulässig ist, hat der Gesetzgeber die Kosten nachvollziehbar zu ermitteln und für die Kommunen sichtbar zu machen, in welcher Höhe sie an der Deckung der Kosten beteiligt sind. Dessen bedarf es nicht nur der Klarheit und Publizität wegen, sondern auch, um die Kostendeckungsquote auf ihre Angemessenheit hin überprüfen zu können (Nds. StGHE 3, 136, 160 f.; 3, 299, 313 f.), zumal die Höhe des Kommunalanteils im Bereich der Kostendeckung des Art. 57 Abs. 4 NV regelmäßig Einfluß auf den Ausgleichsbedarf der Kommunen im Bereich des Finanzausgleichs nach Art. 58 NV haben wird. Müssen nämlich die Kommunen einen hohen Anteil an den Kosten für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises selbst tragen, so mindern sich dadurch die ihnen zur Erfüllung ihrer sonstigen Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel. Das kann zu einem Ansteigen ihres Bedarfs an Ausgleichsleistungen im Rahmen des Art. 58 NV führen (vgl. Nds. StGHE 3, 136, 159 f.).

Allerdings besteht zwischen den nach Art. 57 Abs. 4 NV und nach Art. 58 NV zu verteilenden Finanzmassen kein rechtliches Konnexitätsverhältnis in dem Sinne, daß eine Veränderung der Deckungsquote für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zwingend zu einer entsprechenden Veränderung der Schlüsselzuweisungen führt. Denn aufgrund der Selbständigkeit beider Finanzgarantien dürfen sich Änderungen im Rahmen des Erstattungssystems nach Art. 57 Abs. 4 NV nicht dahin auswirken, daß den Kommunen Mittel vorenthalten werden, die ihnen nach Maßgabe des Art. 58 NV zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben mindestens zustehen. Anderenfalls könnte das Land den Kommunen auf deren alleinige Kosten weitere Staatsaufgaben übertragen, weil die gegebenenfalls vorzunehmende Erhöhung der Erstattungszuweisungen durch eine äquivalente Reduzierung der vom Land zur Verfügung zu stellenden Schlüsselmasse kompensiert würde. Entsprechendes gälte für den Fall einer Steigerung der Kosten für die Erfüllung übertragener Aufgaben. Eine Verminderung der Schlüsselmasse kommt selbst, wenn deswegen die Zuweisung nach Art. 57 Abs. 4 NV aufgestockt werden, nur in Betracht, wenn eine entsprechende Kürzung nach Maßgabe des insoweit allein maßgeblichen Art. 58 NV gerechtfertigt ist. Eine Verminderung der für übertragene Aufgaben zur Verfügung gestellten Mittel bzw. eine Vergrößerung der aus der Wahrnehmung dieser Aufgaben resultierenden Kosten führt nicht automatisch und rechtlich zwangsläufig dazu, daß das Volumen der den Gemeinden und Landkreisen nach Art. 58 NV zur Verfügung zu stellenden Mittel erhöht werden muß. Daß eine kommunale Mitfinanzierung der Erfüllung staatlicher Aufgaben den finanziellen Bedarf der Gemeinden und

Landkreise im Sinne des Art. 58 NV steigert, mag zwar – gerade in Zeiten allseits knapper Kassen – naheliegen, bedarf wegen der Selbständigkeit der in Art. 57 Abs. 4 und Art. 58 NV enthaltenen kommunalen Finanzgarantien jedoch stets einer eigenständigen Überprüfung.

d) Die Ausgleichsmasse für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ist nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs finanzkraftunabhängig zu verteilen, wobei von Verfassungs wegen kein bestimmter Verteilungsmodus vorgegeben ist. Die Verteilung hat sich allerdings an der Eigenart der wahrzunehmenden Aufgaben zu orientieren und kann darüber hinaus kommunalspezifische Strukturmerkmale wie z. B. die Fläche der aufgabenwahrnehmenden Gebietskörperschaft berücksichtigen (Nds. StGHE 3, 299, 314, 318). Werden staatliche Aufgaben mit besonders stark ausgeprägtem territorialen Bezug übertragen, kann sich die Notwendigkeit eines flächenbezogenen Verteilungskriteriums derart aufdrängen, daß der gesetzgeberische Verzicht auf die Einführung eines Flächenkriteriums als in besonderer Weise begründungsbedürftig erscheint.

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß im Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit für sich genommen jeweils zulässige Maßnahmen (pauschalierende Bestimmung der Kosten, Festlegung einer Eigenquote der Kommunen, Verwendung bestimmter Verteilungsindikatoren etc.) auch in ihrem Zusammenwirken nicht dazu führen dürfen, daß das Verfassungsgebot des Art. 57 Abs. 4 NV unterlaufen und die in ihm enthaltene Garantie ausgehöhlt wird.

2. Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe ergibt sich für die insoweit angegriffenen Regelungen:

a) Die Ermittlung und Festsetzung der nach Maßgabe des Art. 57 Abs. 4 NV zu erstattenden Kosten, die bei der Erfüllung übertragener staatlicher Aufgaben anfallen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Grundlage der Erstattungsregelung ist eine vom Land unter Mitwirkung der Gemeinden und Landkreise durchgeführte Erhebung über die Höhe der Kosten und Einnahmen bei allen 465 niedersächsischen Kommunen, die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahrnehmen. Dieser Ausgangspunkt und die weiteren Schritte der Kostenermittlung sind in dem Vorläufigen Schlußbericht vom 5. Oktober 1998, der die Basis für das Gesetzgebungsverfahren bildete, sowie in dem weitgehend unveränderten (endgültigen) „Schlussbericht zur Ermittlung der Kosten und Einnahmen der Kommunen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und die Bemessung der Zuweisungen ab 1999“ vom 3. Mai 1999 ausführlich und nachvollziehbar dargestellt.

Ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Gebot, alle Ausgaben zu berücksichtigen, welche die Aufgabenerfüllung verursacht, liegt nicht vor. Soweit hinsichtlich der Kosten für EDV-Arbeitsplätze sowie der Personalkosten die unzureichende Höhe der jeweils in Ansatz gebrachten Summen gerügt wird, kann damit die Verfassungswidrig-

keit der entsprechenden Ansätze nicht begründet werden, weil Art. 57 Abs. 4 NV lediglich eine Untergrenze der zu finanzierenden Kosten garantiert und gerade keine Kostenerstattung für jede übertragene Aufgabe im Sinne einer vollständigen Kostendeckung verlangt (Nds. StGHE 3, 299, 313). Diese Untergrenze ist hier angesichts der von den Beschwerdeführern vorgetragene Zahlen nicht verletzt. Der Gesetzgeber hat insofern in zulässiger Weise von seiner Befugnis zur pauschalierenden Kostenermittlung Gebrauch gemacht.

Auch eine in Bezug auf einzelne übertragene Aufgaben eventuell eintretende Gebührenunterdeckung ist wegen des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums verfassungsrechtlich irrelevant, solange nur die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Kosten überhaupt bei der Kostenfestsetzung berücksichtigt worden sind und keine Aushöhlung der Garantie des Art. 57 Abs. 4 NV zu besorgen ist.

Die konkret praktizierte Art der Kostenbestimmung durch Bildung gewogener Durchschnittsbeträge und anschließende Anwendung des Verfahrens der „gestutzten Reihe“ verletzt die Verfassungsgarantie des Art. 57 Abs. 4 NV ebenfalls nicht. Unabhängig davon, ob schon die Bildung gewogener Durchschnittsbeträge einen Akt der Pauschalierung darstellt, wäre die Bildung „angemessener gewogener Durchschnitte“ durch Anwendung des Verfahrens „gestutzten Reihe“ als (weiterer) Pauschalierungsschritt nämlich nur dann mit Art. 57 Abs. 4 NV unvereinbar, wenn es dadurch zu einer Aushöhlung der in diesem Artikel enthaltenen besonderen Finanzgarantie käme. Das ist hier jedoch nicht der Fall. Der Gesetzgeber bewegt sich auch dann noch im Rahmen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums, wenn er den Betrag der den Kommunen zuzuweisenden Mittel dadurch vermindert, daß er verschiedene Pauschalierungstechniken miteinander kombiniert.

Die durch Art. 57 Abs. 4 NV garantierte Untergrenze der zu finanzierenden Kosten wird durch das angewandte pauschalierende Verfahren der Kostenbestimmung nicht tangiert. Nach dem Schlußbericht Kostenermittlung beträgt die Differenz zwischen dem Zuweisungsbetrag auf Grundlage der Originaldaten und dem sich nach Anwendung des Verfahrens der „gestutzten Reihe“ ergebenden Zuweisungsbetrag 79.772 Mio. DM. In Anbetracht der damit festzustellenden pauschalierungsbedingten Kürzung der Zuweisungssumme um ca. 6,5 % kann von einer Aushöhlung des Art. 57 Abs. 4 NV nicht die Rede sein.

b) Im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen liegt auch die Beschränkung der Kostenerstattung auf 75 vom Hundert der nicht durch Einnahmen gedeckten pauschalierten Kosten. Da Art. 57 Abs. 4 NV keine vollständige Kostendeckung verlangt, darf eine Beteiligung der Kommunen an den Kosten der Erfüllung übertragener staatlicher Aufgaben nicht nur durch ein pauschalierendes Vorgehen bei der Festsetzung der zu erstattenden Kosten bewirkt werden, sondern darüber hinaus grundsätzlich auch durch die Festlegung einer Eigenquote der Gemeinden und Landkreise. Auch indem er die

Höhe dieser Quote auf 25 % festgelegt hat, hat der Gesetzgeber die Grenzen des ihm von Verfassungs wegen eröffneten Gestaltungsspielraums nicht überschritten, weil angesichts einer solchen Beteiligungsquote noch keine Aushöhlung der in Art. 57 Abs. 4 NV enthaltenen Finanzgarantie zu gewärtigen ist. Schließlich kann auch kein Verstoß gegen das Willkürverbot festgestellt werden, weil die vom Gesetzgeber angestellten Überlegungen zur Kostenersparnis durch die gleichzeitige Wahrnehmung kommunaler und übertragener Angelegenheiten einen mit Blick auf seine legislative Gestaltungsfreiheit hinreichenden sachlichen Grund für die Regelung des § 12 Abs. 1 NFAG 1999 bilden.

c) Daß die Aufteilung der Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auf die einzelnen Kommunen gemäß §§ 12 Abs. 2 NFAG 1999, 2 NFVG ausschließlich nach ihrer Einwohnerzahl erfolgt, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Zwar kann der Verzicht auf ein Flächenkriterium bei Aufgaben mit besonders stark ausgeprägtem territorialen Bezug in besonderer Weise begründungsbedürftig sein. Dementsprechend hat der Staatsgerichtshof dem Gesetzgeber aufgegeben zu untersuchen, ob die Einwohnerzahl weiterhin als Verteilungsmaßstab in Betracht zu ziehen ist (Nds. StGHE 3, 299, 318). Dahingehende Untersuchungen sind vom Niedersächsischen Landesamt für Statistik vorgenommen worden und haben ergeben, daß sowohl die Fläche als auch die Bevölkerungsdichte als zusätzliche Verteilungsmaßstäbe für einzelne Aufgaben grundsätzlich nicht in Betracht kommen. Damit hat der Gesetzgeber, der sich diese Erwägungen zu eigen gemacht hat, den ihm obliegenden Pflichten genügt.

d) Auch das Zusammenwirken der Pauschalierungstechniken mit der Festlegung einer Eigenquote der Kommunen von 25 % und der sonstigen gesetzlichen Regelungen führt nicht zu einer Aushöhlung der Finanzgarantie des Art. 57 Abs. 4 NV. Der auf Grundlage der von den Kommunen zur Verfügung gestellten Originaldaten für das Jahr 1999 ermittelte Bedarfsbetrag von 1.226 Mio. DM als Ausgangsbetrag ist zwar um insgesamt 404 Mio. DM auf ca. 822 Mio. DM gekürzt worden, wobei sich der Gesamtkürzungsbetrag aus folgenden Einzelbeträgen zusammensetzt (vgl. im einzelnen Schlußbericht Kostenermittlung, S. 14 ff.): 80 Mio. DM (Pauschalierungstechniken), 50 Mio. DM (Berichtigung der Zuweisungen für die Landkreise aufgrund der Wahrnehmung einzelner Kreisaufgaben durch selbständige Gemeinden und große selbständige Städte), 274 Mio. DM (kommunale Eigenquote). Damit ist der Ausgangsbetrag im Ergebnis um etwa ein Dritte reduziert worden. Dies ist verfassungsrechtlich jedoch noch hinnehmbar, weil die von den Kommunen mitgeteilten tatsächlichen Kosten nicht deren notwendige Finanzbedarfe für die Erfüllung übertragener Aufgaben widerspiegeln und insofern von Anfang an lediglich die Grundlage, nicht aber bereits das Ergebnis der Kostenermittlung bilden konnten, und weil unter diesen Umständen eine Verletzung der von Art. 57

Abs. 4 NV garantierten Untergrenze der Kostenerstattung nicht mit hinreichender Sicherheit verfassungsgerichtlich festgestellt werden kann.

IV.

1. Art. 58 NV verpflichtet das Land, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Anders als Art. 57 Abs. 4 NV bezieht sich Art. 58 NV also auf die Ausstattung der Kommunen mit den Finanzmitteln, die für die Erfüllung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises einschließlich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben notwendig sind. Als landesverfassungsrechtliche Garantie eines aufgabengerechten Finanzausgleichs weist Art. 58 NV dabei einen engen Bezug zu den bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen über den Finanzausgleich auf, welcher die Gemeinden unmittelbar einschließt. So steht den Gemeinden ein bundesgesetzlich zu bestimmender Anteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5, 5 a GG) zu, ferner die Ertragshoheit über die Grund- und Gewerbesteuer, an deren Aufkommen aber Bund und Länder durch eine Umlage beteiligt werden, sowie die Ertragshoheit über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, sofern diese nicht nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zusteht (Art. 106 Abs. 6 GG). Von Bedeutung sind weiterhin die in Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG niedergelegte Pflicht, die Gemeinden und Gemeindeverbände landesgesetzlich am Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern zu beteiligen, sowie die in Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG normierte Möglichkeit, die Kommunen landesgesetzlich am Aufkommen der Landessteuern zu beteiligen. Diesen Regelungsauftrag erfüllt die Niedersächsische Verfassung in Art. 58 (Nds. StGHE 3, 136, 162; 3, 299, 311 f.).

Kernelement des an die bundesverfassungsrechtlichen Regelungen des Finanzausgleichs anknüpfenden gesetzlichen Ausgleichsmechanismus des Landes ist die Errichtung eines Systems finanzkraftabhängiger Schlüsselzuweisungen, das nicht nur die Finanzierung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Kommunen sichern soll, sondern auch dem Ziel dient, bestehende Finanzkraftunterschiede zu mildern. Durch eine Annäherung der Finanzausstattung der Kommunen sollen auch die ursprünglich finanzschwachen Kommunen so gestärkt werden, daß sie zu einer eigenverantwortlichen Entwicklung und Aufgabengestaltung befähigt werden (Nds. StGHE 3, 136, 164). Wie der kommunale Finanzausgleich konkret ausgestaltet wird, unterliegt der Entscheidung des Landesgesetzgebers, dem dabei angesichts des Ineinandergreifens von landesrechtlichen und grundgesetzlichen Finanzausgleichsvorschriften, durch welche den Gemeinden unmittelbar Steuererträge zugewiesen werden, sowie der Einbindung des kommunalen Finanzausgleichs in die gesamte Haushaltswirtschaft und -planung des Landes ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht (Nds. StGHE 3, 299, 314).

a) Die Aufgabenbezogenheit der Finanzgarantie des Art. 58 NV und ihr Ziel eines aufgabengerechten Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen verlangen, daß der Gesetzgeber die Höhe der erforderlichen Finanzmittel und damit auch Art und Umfang der zu erledigenden Aufgaben kennt, d. h. nachvollziehbar einschätzt (vgl. Nds. StGHE 3, 299, 315). Eine Beschränkung hinsichtlich der zu berücksichtigenden Aufgaben und der zu ihrer Erledigung zur Verfügung zu stellenden Mittel ergibt sich indes daraus, daß gemäß Art. 58 NV lediglich die „erforderlichen Mittel“ bereitgestellt werden müssen. Hieraus folgt zunächst, daß Aufwendungen zur Aufgabenerfüllung unbeachtlich sind, die dem Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung nicht entsprechen. Die Grenze der Erforderlichkeit des Art. 58 NV gilt allerdings nicht allein für die haushaltsrechtliche Betrachtung der je für eine Aufgabe erforderlichen Mittel, sondern auch für die Wahrnehmung der Aufgaben dem Grunde nach. Denn die Kommunen entscheiden über das Ob und den Umfang der Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben sowie über die Strukturen der Aufgabewahrnehmung bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Die aus dem Grundsatz kommunaler Selbstverwaltung folgende Aufgabenautonomie verwehrt es mithin dem Land, sich in jedem Einzelfall die Entscheidung vorzubehalten, ob und in welchem Umfang eine wahrgenommene Aufgabe „ausgleichsrelevant“ ist. Für die Bestimmung der nach Art. 58 NV erforderlichen Mittel ist deshalb anders als bei Art. 57 Abs. 4 NV keine Kostenanalyse, sondern eine typisierende Bedarfsanalyse vorzunehmen (Nds. StGHE 3, 136, 163 f.; 3, 299, 315).

b) Im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit ist der Gesetzgeber nicht nur berechtigt, besonders finanzkräftige Gemeinden als sog. abundante Gemeinden von den Zuweisungen nach Art. 58 NV auszuschließen, sondern grundsätzlich auch befugt, einen Teil der Finanzkraft dieser Gemeinden abzuschöpfen, um das Gesamtvolumen der Ausgleichsmasse zu vergrößern. Indem Art. 58 NV als eines der möglichen Finanzierungsinstrumente den „übergemeindlichen Finanzausgleich“ nennt, wird neben der Verpflichtung des Landes zur Bereitstellung von Mitteln der Gedanke interkommunaler Solidarität zum Ausdruck gebracht, der dem Begriff des übergemeindlichen Finanzausgleichs innewohnt (Nds. StGHE 3, 136, 161). Des weiteren resultiert aus dem Gebot des „übergemeindlichen Finanzausgleichs“ eine gewisse Harmonisierungspflicht des Gesetzgebers. Eine Kombination von Mittelzuweisung und Finanzkraftabschöpfung kann insbesondere deswegen angebracht sein, weil die bloße Nichteinbeziehung überdurchschnittlich finanzkräftiger Kommunen in das Verteilungssystem des Art. 58 NV angesichts der ihnen kraft bundesverfassungsrechtlicher Anordnung verbleibenden Steuererträge (Art. 106 Abs. 5, 5 a, 6 GG) und zudem der finanzkraftunabhängig zu gewährenden Zuweisungen nach Art. 57 Abs. 4 NV oftmals nur wenig an ihrer überschießenden Finanzkraft wird ändern können. Vor diesem Hintergrund überschreitet der Gesetzgeber nicht den

ihm eingeräumten Gestaltungsspielraum, wenn er besonders finanzstarke Gemeinden zur Aufbringung eines Teils der im Rahmen des Finanzausgleichssystems zu verteilenden Mittel heranzieht.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den Grenzen, die jeder finanzausgleichsrechtlichen Regelung gesetzt sind. Da der Finanzausgleich Finanzkraftunterschiede durch Angleichung mildern, sie aber nicht völlig abbauen oder gar im Ergebnis bewirken soll, daß die tatsächliche Finanzkraftangfolge umgekehrt wird, findet das Ausgleichsgebot dort seine Grenzen, wo es zur Nivellierung oder gar einer Übernivellierung führt (Nds. StGHE 3, 136, 164; bezogen auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich ebenso BVerfGE 1, 117, 131; 72, 330, 398, 418 f.; 86, 148, 250; 101, 158, 222). Auch ist, ebenso wie bei der Erhebung einer Kreisumlage, zu beachten, daß die angemessene Finanzausstattung der umlagepflichtigen Kommunen nicht in Frage gestellt werden darf, ihnen also ein substantieller Finanzspielraum zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung verbleiben muß (Nds. StGHE 3, 299, 320).

c) Das System des kommunalen Finanzausgleichs ist eingebunden in den bundesverfassungsrechtlichen Finanzausgleich und in die gesamte Haushaltswirtschaft und -planung des Landes (Nds. StGHE 3, 299, 314). Dem letztgenannten Umstand entspricht es, daß Art. 58 NV die Pflicht zur Befriedigung des kommunalen Finanzbedarfs unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stellt, der nicht nur auf die vom Land zu erbringenden Ausgleichsleistungen zu beziehen ist, sondern auch auf das vom Land im Ergebnis zu gewährleistende Niveau der Finanzbedarfsbefriedigung (Nds. StGHE 3, 136, 162 f.). Dieser Vorbehalt soll dem Land eine gewisse Elastizität sichern und einen Ausgleich zwischen den finanziellen Interessen der Kommunen und denen des Landes herstellen. Durch ihn wird die Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgabe zum Ausdruck gebracht und verhindert, daß in Zeiten knapper Finanzen anstelle einer gleichmäßigen Verteilung des Defizits primär das Land betroffen wird (Nds. StGHE 3, 136, 162; 3, 299, 315 f.). Die Niedersächsische Verfassung enthält damit in Gestalt des Art. 58 eine Kollisionsregelung für das normative Spannungsverhältnis zwischen den zur Aufgabenwahrnehmung der Kommunen „erforderlichen Mitteln“ einerseits und der „finanziellen Leistungsfähigkeit“ des Landes andererseits. Daraus folgt das Gebot einer gerechten und gleichmäßigen Verteilung bestehender Lasten. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer Verteilungssymmetrie, um dem Land und den Kommunen die jeweils verfügbaren Finanzmittel gleichermaßen aufgabengerecht zukommen zu lassen (Nds. StGHE 3, 299, 316).

Zwar sind die in Art. 58 NV vorgesehenen Finanzierungsinstrumente von vornherein nicht dahin zu verstehen, daß sie eine Vollabdeckung des Finanzbedarfs der Kommunen für die Erledigung ihrer Angelegenheiten gewährleisten. Der Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes, unter den der übergemeindliche Finanzausgleich gestellt ist, bestätigt dies (Nds. StGHE 3, 136, 162). Jedoch liegt Art. 58 NV, der

einen Anspruch der Kommunen auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel begründet, gleichzeitig das Leitbild eines aufgabengerechten Finanzausgleichs zugrunde (Nds. StGHE 3, 299, 315). Auch wenn durch Art. 58 NV keine Vollabdeckung der im eigenen Wirkungskreis anfallenden Kosten garantiert ist, sollen den Kommunen doch grundsätzlich diejenigen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, die sie zu einer angemessenen Wahrnehmung ihrer Aufgaben in den Stand setzen (Nds. StGHE 3, 136, 163 f.).

In Bezug auf die von den Gemeinden und Landkreisen zu erledigenden Aufgaben ist zu berücksichtigen, daß das Ob der Aufgabenwahrnehmung nur teilweise im Ermessen der Kommunen steht, ihnen in zahlreichen Fällen vielmehr gesetzlich zur Pflicht gemacht wird. Dementsprechend ist hinsichtlich der von Art. 58 NV erfaßten Aufgaben zwischen freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu unterscheiden (vgl. Nds. StGHE 3, 299, 314 f.). Des weiteren muß bedacht werden, daß durch Gesetz vielfach Standards vorgegeben werden, die bei der Erfüllung von Selbstverwaltungsangelegenheiten einzuhalten sind und zu weiteren staatlich veranlaßten Belastungen führen.

d) Beschränkt ist der Anspruch der Kommunen auf einen aufgabengerechten Finanzausgleich insofern, als er unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes steht. In Zeiten einer angespannten Finanzlage resultiert aus diesem Vorbehalt sowie dem daraus abgeleiteten Prinzip der Verteilungssymmetrie das Gebot einer gerechten und gleichmäßigen Verteilung bestehender Lasten, d. h. einer ausgewogenen Aufteilung des Defizits auf Land und Kommunen durch eine beiderseitige Reduzierung der zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel. Sofern Land und Kommunen zu anteilmäßig gleich großen Einsparungen gezwungen sind, darf daher im Falle mangelnder finanzieller Leistungsfähigkeit des Landes das Volumen der auf der Grundlage des Art. 58 NV zur Verfügung gestellten Mittel hinter dem zurückbleiben, was für eine angemessene Wahrnehmung der zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden und Landkreise zählenden Aufgaben erforderlich ist.

Zum Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit hat der Staatsgerichtshof festgestellt (E 3, 299, 314 f.): „Der Gesetzgeber darf die kommunale Finanzausstattung aber nicht in einer Weise beeinträchtigen, die den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung verletzt und dadurch das Recht auf Selbstverwaltung aushöhlt. Die danach gebotene Mindestausstattung ist jedenfalls dann unterschritten, wenn die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten infolge einer unzureichenden Finanzausstattung unmöglich wird. Die Erfüllung neuer pflichtiger Aufgaben durch die kommunalen Gebietskörperschaften unter Ausschöpfung der für die freiwillige Selbstverwaltung vorgehaltenen Finanzmittel kann dazu führen, daß die Finanzmittel, die der Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben vorbehalten sind, durch die Wahrnehmung

gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben aufgezehrt werden. Bei einer offensichtlichen Disproportionalität von wahrzunehmenden Aufgaben und Mittelzuweisung ist der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung in unzulässiger Weise beeinträchtigt.“

Sofern den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten unmöglich wird, weil die zur Verfügung stehenden Finanzmittel aufgrund ihrer Pflicht zur Erfüllung landesgesetzlich vorgeschriebener Aufgaben bzw. Standards der Aufgabenerfüllung bereits ausgeschöpft sind, ist das Land mit Blick auf Art. 58 NV wenn nicht verpflichtet, das Ausgleichsvolumen entsprechend zu erhöhen, dann aber verpflichtet, neue Steuerquellen zu erschließen, oder aber, sofern dies angesichts der Finanzlage ausgeschlossen ist, gehalten, die landesgesetzlich verursachten Kosten für die Erfüllung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises durch eine Verminderung der Zahl der Pflichtaufgaben bzw. eine Senkung der bei der Aufgabenerfüllung einzuhaltenen Standards zu reduzieren. Soweit es sich um bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen und Standards handelt, muß das Land einen entsprechenden Einfluß im Bundesrat geltend machen.

e) Ausgangspunkt für die horizontale Verteilung der Schlüsselmasse auf die Kommunen muß das Leitbild eines aufgabengerechten Finanzausgleichs sein; denn der Finanzausgleich soll bewirken, daß den Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen (Nds. StGHE 3, 299, 315, 318 f.). Genügen die vorhandenen Gelder, bedarf eine Kommune keiner Schlüsselzuweisungen. Ausgleichsleistungen im Sinne des Art. 58 NV sind mithin nur dann erforderlich, wenn die ursprünglich vorhandene Finanzkraft der Gemeinden und Landkreise mit Blick auf die jeweils zu erfüllenden Aufgaben nicht ausreicht. Bevor ein übergemeindlicher Finanzausgleich durchgeführt werden kann, müssen daher der Finanzbedarf und die Finanzkraft der verschiedenen Kommunen ermittelt werden. Erst in einem zweiten Schritt können dann die Schlüsselzuweisungen auf diejenigen Kommunen verteilt werden, deren vorhandene Einnahmen nicht ausreichen, um die Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben zu ermöglichen.

Geht es um die Ermittlung der Finanzkraft der Gemeinden und Landkreise, so kann das Land alle erzielten oder erzielbaren Einkünfte der Kommunen berücksichtigen (Nds. StGHE 3, 136, 163). Für die Bestimmung des Finanzbedarfs der einzelnen Gemeinden und Landkreise ist demgegenüber die Festlegung fiktiver Maßstäbe und damit das Abstrahieren vom Ausgabeverhalten der einzelnen bzw. überhaupt konkreter Kommunen unumgänglich, sofern nicht deren Ausgabewilligkeit belohnt, sparsames Finanzgebaren aber bestraft werden soll (entsprechend BVerfGE 101, 158, 220). Dem dient die gesetzliche Fixierung abstrakter Bedarfsindikatoren. Die herangezogenen Indikatoren müssen die mit der Erfüllung bestimmter Aufgaben verbundenen Kosten realitätsgerecht abbilden. Diesem Umstand ist vor allem dann Rechnung zu tragen, wenn der Finanzbedarf der Kommunen in Anlehnung an ihre Einwohnerzahl ermittelt werden soll

und dabei je nach Größe der Kommune ein unterschiedlicher abstrakter Bedarf pro Einwohner unterstellt wird (sog. Einwohnerspreizung). Einer dahingehenden Regelung müssen – auch wegen des grundsätzlichen Gebots der Gleichbehandlung aller Kommunen – sach- und aufgabengerechte Erwägungen des Gesetzgebers zugrunde liegen, die eine entsprechende Differenzierung zu rechtfertigen vermögen. Umfang und Höhe eines Mehrbedarfs sowie die Art seiner Berücksichtigung dürfen vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müssen sich nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen (vgl. BVerfGE 72, 330, 415 f.; 86, 148, 239; 101, 158, 230).

Aus dem Umstand, daß die zur Bedarfsmitteilung herangezogenen Faktoren die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Kosten realitätsgerecht abbilden müssen, ergibt sich wegen der besonderen territorialen Bezogenheit bestimmter Aufgaben außerdem, daß als Kriterium für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die Kommunen auch die Heranziehung ihrer Fläche erforderlich sein kann. So hat der Staatsgerichtshof bereits zum Ausdruck gebracht, daß jedenfalls bei den Landkreisen die Zahl der Einwohner nicht notwendig im Verhältnis zur Fläche des Landkreises steht, und daß die Eigenart mancher Aufgaben der Landkreise bewirken kann, daß die Fläche ein wesentlicher Kostenfaktor ist. Dies gilt z. B. für die Straßenbaulast für die Schülerbeförderung (Nds. StGHE 3, 299, 319). Verzichtet der Gesetzgeber gleichwohl auf ein Flächenkriterium, bewegt er sich nur dann innerhalb des ihm von Verfassungs wegen zustehenden Gestaltungsspielraumes, wenn er seine Entscheidung unter Berücksichtigung der im Entscheidungszeitpunkt aktuellen finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse nachvollziehbar begründet und die Aufgabengerechtigkeit der Finanzaufweisungen – speziell im Hinblick auf flächenbedingt entstehende Kosten – trotz des Verzichts auf flächenabhängige Verteilungskriterien sichergestellt ist.

f) Mit der durch Art. 58 NV begründeten Verpflichtung des Landes, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen und sie dadurch zu einer angemessenen Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu befähigen, korrespondiert ein Anspruch jeder einzelnen Kommune. Eine mit Blick auf Art. 58 NV verfassungswidrige Lage ist folglich nicht erst dann gegeben, wenn in der Gesamtheit der Gemeinden oder Kreise oder Gruppen derselben diesbezügliche Defizite zu verzeichnen sind, sondern liegt schon dann vor, wenn einzelnen Kommunen die im Sinne des Art. 58 NV erforderlichen Mittel vorenthalten werden. Indem Art. 58 NV die von den Kommunen zu erledigenden Aufgaben, zu denen insbesondere auch die freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten zählen, zum Maßstab für die Bemessung der Finanzaufweisungen erhebt, wird nämlich ein Bezug zu der in Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 58 NV verbürgten allgemeinen Selbstverwaltungsgarantie hergestellt, welche den Kommunen ein auch subjektiv-individuelles, gerichtlich durchsetzbares

Recht auf eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung einräumt. An dieser Rechtsqualität hat der aus Art. 58 NV abgeleitete Anspruch als auf die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung bezogener und sie erst ermöglichender Anspruch teil (entsprechend VerfGH Rheinland-Pfalz, Entscheidung vom 30. Januar 1998, NVwZ, Rechtsprechungs-Report, Verwaltungsrecht 1998, 607, und VerfG Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999, NVwZ, Rechtsprechungs-Report, Verwaltungsrecht 2000, 129, 131²). Somit ist der Gesetzgeber gehalten, Vorkehrungen – gegebenenfalls unter Einsatz des Instruments der Bedarfszuweisung – für den Fall zu treffen, daß auch nur eine einzelne Gemeinde trotz sparsamster Wirtschaftsführung in eine finanzielle Lage gerät, in der ihr keinerlei Mittel auch nur für ein Mindestmaß an freiwilliger kommunaler Selbstverwaltung verbleiben.

2. Die nach Art. 58 NV erforderliche Mindestausstattung der Kommunen ist trotz der problematischen Methode der Festlegung der Schlüsselzuweisungen (a) durch die angegriffenen gesetzlichen Vorschriften gewährleistet (a – i). Im Fall der Stadt G. verletzt die gesetzliche Regelung jedoch Art. 58 NV (j).

a) Die gesetzliche Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Kostenerstattung nach Art. 57 Abs. 4 NV und Finanzausgleich nach Art. 58 NV ist zwar nicht bedenkenfrei, aber im Ergebnis nicht verfassungswidrig. In den §§ 1, 2 Nr. 3, 12 NFAG 1999 und in § 2 NFVG ist ein formal gesonderter und der Summe nach bestimmbarer Kostenansatz für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises vorgesehen, woraus sich nach Abzug weiterer Posten die Mittel für den Finanzausgleich errechnen lassen. In Anbetracht der normativen Eigenständigkeit der Gewährleistungen nach Art. 57 Abs. 4 und 58 NV problematisch ist jedoch die durch § 2 Satz 1 Nr. 3 NFAG 1999 vorgenommene rechnerische Verknüpfung zwischen Kostenerstattung und Finanzausgleich. Diese Regelung wirkt sich unter anderem dahin aus, daß eine Erhöhung der Zuweisungen für die Erfüllung übertragener Aufgaben bei insgesamt unveränderter Zuweisungsmasse automatisch zu einer entsprechenden Reduzierung der im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs zu verteilenden Mittel führt. Damit besteht die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 58 NV, weil den Kommunen infolge jenes Kürzungsautomatismus möglicherweise Mittel vorenthalten werden, zu deren Bereitstellung das Land nach Maßgabe des Art. 58 NV verpflichtet ist und auf die die Kommunen einen Anspruch haben. Verfassungswidrig wäre eine derartige Regelung, wenn den Kommunen dadurch die erforderliche Mindestausstattung nicht mehr gewährleistet wäre.

b) In den hier zur Beurteilung stehenden Finanzausgleichsperioden 1999 und 2000 war die den Kommunen zustehende Mindestausstattung gewährleistet. Dem Gesetzgeber lag eine Liste sämtlicher Pflichtaufgaben der Kommunen vor. Eine typisierende Bedarfsanalyse hat zwar vor Erlass des Finanzausgleichsgesetzes 1999 und des Finanz-

² LVerfGE 10, 237, 253

verteilungsgesetzes nicht stattgefunden. Eine solche Bedarfsanalyse hat aber inzwischen die am 10. März 1999 eingesetzte FAG-Kommission für die zurückliegenden Jahre 1995 – 1997 erstellt (LT Drucks. 14/1524 und 14/1790, S. 4). Wenn die Arbeiten weitergehen, wird der Gesetzgeber alsbald auch über Daten verfügen, die im Sinne der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs der zukünftigen Bemessung der Schlüsselzuweisungen zugrunde gelegt werden können. Daß die notwendige Mindestausstattung gewährleistet ist, ergibt sich aus den Zahlen, die die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen seit 1996 widerspiegeln und die deren ständiges Ansteigen anzeigen (Statistische Berichte Niedersachsen L II / S – j /00: Kommunalen Finanzausgleich 2000, S. 30). Selbst wenn die Schlüsselzuweisungen fallende Kostenerstattung nach Art. 57 Abs. 4 NV kompensieren, steigt die Gesamtmasse der staatlichen Leistungen nach Art. 57 Abs. 4 und Art. 58 NV an. Des weiteren hat sich gezeigt, daß die Kommunen über eine freie Spitze verfügen, die für die Jahre 1995 – 1997 durchschnittlich 5,3 vom Hundert der kommunalen Aufgaben beträgt (LT Drucks. 14/1524, S. 9). Von keinem Beschwerdeführer ist konkret geltend gemacht worden, daß ihm eine freie Spitze für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben fehle. Sollte dies jedoch ausnahmsweise der Fall sein, würde dies noch nicht zur Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Regelungen führen, weil § 13 NFAG 1999 Bedarfszuweisungen vorsieht, die in solch einem Fall eingesetzt werden können.

c) Ob bei der Dotierung der Schlüsselmasse dem Gebot der Verteilungssymmetrie hinreichend Rechnung getragen worden ist, kann angesichts des Umstandes, daß den Kommunen im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs Mittel in erforderlichem Mindestumfang zugeflossen sind, dahinstehen; denn der Grundsatz der Verteilungssymmetrie braucht aufgrund seiner Herleitung aus dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt, einer Anspruchsschranke, nur dann thematisiert zu werden, wenn das Land den Kommunen infolge seiner beschränkten finanziellen Leistungsfähigkeit weniger Mittel zur Verfügung stellen kann, als die Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

Soweit sich das Land bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs hilfsweise am Prinzip der Verteilungssymmetrie orientiert hat, ist dies weder grundsätzlich noch unter dem Gesichtspunkt einer möglichen Verletzung dieses Prinzips zu beanstanden. Der Gesetzgeber hat seine Entscheidung, Fragen der Verteilungssymmetrie mit Hilfe einer Gegenüberstellung von Finanzierungssalden zu beurteilen, mit vertretbaren Argumenten begründet und auch dargetan, daß die Finanzierungssalden von Land und Kommunen in den letzten Jahren annähernd parallel verlaufen seien. Solange die Richtigkeit seiner Einschätzung nicht widerlegt ist, sind seine Entscheidungen mithin verfassungsrechtlich hinzunehmen.

d) Die durch §§ 2 Satz 1 Nr. 2 NFAG 1999, 1 Abs. 2 i.V.m. § 3 NFVG bewirkte Investitionsbindung eines Teils der Zuweisungsmasse ist verfassungsrechtlich nicht zu

beanstanden. Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs steht die Zweckbindung eines Teils der Schlüsselzuweisungen dann mit Art. 58 NV im Einklang, wenn der nicht zweckgebundene Teil der Schlüsselzuweisungen einen aufgabengerechten Finanzausgleich bewirkt (Nds. StGH 3, 299, 320³). Da die Höhe der im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs ohne Zweckbindung zur Verfügung gestellten Mittel in Gestalt der Schlüsselzuweisungen so bemessen ist, daß der Anspruch der Kommunen auf eine den Vorgaben des Art. 58 NV entsprechende Finanzausstattung befriedigt wird, war der Gesetzgeber nicht daran gehindert, sich unter Berufung auf die von ihm angestellten Erwägungen für die Investitionsbindung eines Teils der insgesamt bereitgestellten Mittel zu entscheiden.

e) Die Erhebung einer Finanzausgleichsumlage (§ 16 NFAG 1999) und damit die Abschöpfung eines Teils der Finanzkraft besonders steuerstarker Kommunen ist von Verfassungs wegen grundsätzlich zulässig; sie führt auch in der konkreten Ausgestaltung der Umlage nicht zu einer verbotenen Nivellierung oder Übernivellierung. Die vor dem Eingreifen des finanzausgleichsrechtlichen Instrumentariums vorhandene Finanzkraftangfolge der Kommunen bleibt trotz Korrektur durch die Finanzausgleichsmechanismen, insbesondere durch die Erhebung der Finanzausgleichsumlage, erhalten (vgl. Nieders. Landesamt für Statistik (NLS), Kommunalen Finanzausgleich 1999, Tabelle 8, S. 40 ff., sowie Kommunalen Finanzausgleich 2000, Tabelle 8, S. 38 ff.). Eine Übernivellierung, d. h. eine Umkehrung der tatsächlichen Finanzkraftangfolge der Kommunen, liegt demnach nicht vor.

Auch ein über das Ziel der Annäherung der Finanzausstattung der Kommunen hinausgehender völliger oder weitgehender Abbau der bestehenden Finanzkraftunterschiede, der den finanzschwachen Kommunen jeden Anreiz nimmt, ihre Finanzkraft zu verbessern, und es finanzstärkeren Kommunen finanziell attraktiv macht, sich statt durch selbstverantwortliche Anspannung der eigenen Finanzkraft über den allgemeinen Finanzausgleich zu finanzieren (zu dieser Grenze jeder finanzausgleichsrechtlichen Regelung vgl. Nds. StGHE 3, 136, 164), ist nicht zu verzeichnen. Selbst nach Durchführung aller finanzausgleichsrechtlichen Maßnahmen schwankt die Finanzkraft der Kommunen im Jahre 1999 noch zwischen 2.694,62 und 941,94 DM je Einwohner Bedarfsansatz (NLS, Kommunalen Finanzausgleich 1999, Tabelle 8, S. 40 ff.). Im Jahre 2000 hat sich die Schwankungsbreite nicht wesentlich verändert. Läßt man den atypischen Fall der finanzstärksten Gemeinde außer Acht – sie zählt nur 4100 Einwohner -, so beträgt die Schwankungsbreite im Jahre 2000 immerhin 1.414 DM; 1999 betrug sie 1.723 DM (NLS, Kommunalen Finanzausgleich 2000, Tabelle 8, S. 38 ff.). Von einer übermäßigen, nivellierenden Einebnung der Finanzkraftunterschiede kann danach nicht die Rede sein. Ebenso wenig sind Anhaltspunkte dafür ersichtlich, daß die nur von wenigen,

³

Gemeint ist StGHE.

besonders steuerstarken Kommunen erhobene Finanzausgleichsumlage im Zusammenwirken mit der Kreisumlage und der Gewerbesteuerumlage eine nivellierende oder gar übernivellierende Wirkung hat.

Daß für die Ermittlung der Umlagepflichtigkeit bezüglich der Gewerbesteuer auf Gewerbesteuervorauszahlungen abgestellt wird, ohne daß im Fall einer niedriger ausfallenden endgültigen Steuerfestsetzung und eines daraus möglicherweise resultierenden Zurückbleibens der Steuerkraftmeßzahl hinter der Bedarfsmeßzahl eine Korrekturmöglichkeit besteht, ist weder willkürlich noch sonst verfassungswidrig. Der Gesetzgeber hat seine diesbezügliche Entscheidung nachvollziehbar mit der sonst eintretenden mehrjährigen Vorläufigkeit des gesamten Finanzausgleichs begründet, sie konsequent umgesetzt und den Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit damit nicht überschritten. Der Gesetzgeber wird allerdings zu beobachten haben, wie sich die geltende Regelung auf Gemeinden auswirkt, in denen das jährliche Gewerbesteueraufkommen und damit auch die Vorauszahlungen starken Schwankungen unterworfen sind.

Sollte sich herausstellen, daß Kommunen aufgrund von Steuervorauszahlungen umlagepflichtig werden und Beträge abführen müssen, auf Basis der endgültigen Steueranlagung aber nicht umlagepflichtig waren, müßte der Gesetzgeber seine Entscheidung überprüfen und dergestalt ändern, daß für die zu hoch abgeführten Beträge nachträglich ein angemessener Ausgleich geschaffen wird.

f) Mit der Niedersächsischen Verfassung vereinbar ist auch die Überführung der Zuweisungen für die Kosten der Heimerziehung und Familienpflege (§ 15 AG KJHG a.F.), für die Personalausgaben der Kindertagesstätten (§§ 15 ff. KiTaG a.F.), für den Ausgleich von Steuerausfällen aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs (§ 15 NFAG 1995) sowie der Zuweisungen aus dem Grunderwerbsteueraufkommen (§ 17 NFAG 1995) in die finanzkraftabhängig zu verteilende Schlüsselmasse. Originär den Kommunen zustehende Einnahmen sind von der Maßnahme nicht betroffen. Da die Schlüsselmasse auch unter Berücksichtigung der nun nicht mehr durch gesonderte Zuweisungen finanzierten Aufgaben so bemessen ist, daß die Kommunen entsprechend der Vorgabe des Art. 58 NV zur Erledigung ihrer Angelegenheiten imstande sind, oblag es der Entscheidung des Gesetzgebers, ob er den aus der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben des eigenen Wirkungskreises herrührenden Finanzbedarf der Kommunen durch gesonderte, d. h. aufgabenspezifische und gleichzeitig finanzkraftunabhängige Zuweisungen oder aber durch Zuweisungen im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs befriedigt. Auch die Einbeziehung der Zuweisungen für den Ausgleich von Steuerausfällen aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs verstößt aus diesem Grunde nicht gegen die Niedersächsische Verfassung.

g) Mit Blick auf den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist die durch § 3 NFAG 1999 vorgeschriebene Verwendung von

48 % der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben und 52 % der Schlüsselmasse für Kreisaufgaben. Die entsprechende Verteilung beruht auf finanzwissenschaftlichen Untersuchungen des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung, wird demzufolge der verfassungsrechtlich geforderten Aufgabengerechtigkeit der finanzausgleichsrechtlichen Regelung gerecht und ist auch in der Motivation des Gesetzes eingehend und nachvollziehbar begründet worden.

h) Die in § 5 NFAG 1999 vorgesehene Einwohnerspreizung hat vor der Verfassung ebenfalls Bestand. Unter Berücksichtigung seiner politischen Gestaltungsfreiheit durfte der Gesetzgeber entsprechend der bisherigen niedersächsischen und auch in zahlreichen anderen Ländern herrschenden Praxis von einem mit steigender Einwohnerzahl überproportional zunehmenden Finanzbedarf der Gemeinden ausgehen. Seiner Pflicht zur Überprüfung der Einwohnergewichtung ist der Gesetzgeber dadurch nachgekommen, daß er den finanzwissenschaftlichen Sachverstand des Nieders. Instituts für Wirtschaftsforschung zurate gezogen und sich dessen Untersuchungsergebnisse zu eigen gemacht hat. Allerdings bleibt der Gesetzgeber auch in Zukunft verpflichtet, sich kontinuierlich der Richtigkeit der von ihm vorausgesetzten Prämissen zu vergewissern und ggf. neuen finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung zu tragen. Entsprechendes gilt für den Verzicht auf flächenbezogene Bedarfsindikatoren bei den Kreisaufgaben sowie für die Heranziehung der Ist-Ausgaben für die Ermittlung der Sozialhilfelasten und insbesondere für die Abflachung der Einwohnerspreizung.

i) Verfassungsgemäß ist § 11 NFAG 1999, demzufolge bei der Ermittlung der kommunalen Steuerkraft zwischen Gemeinden mit weniger und mit mehr als 100.000 Einwohnern differenziert wird. Im Rahmen seiner ihm von Verfassungs wegen zustehenden Entscheidungsfreiheit durfte sich der Gesetzgeber sowohl überhaupt für nach Gemeindegröße differenzierte Nivellierungssätze entscheiden als auch die Schnittstelle zwischen „größeren“ und „kleineren“ Gemeinden bei einer Zahl von 100.000 Einwohnern ansetzen. Beide Entscheidungen sind unter Bezugnahme auf das Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung plausibel begründet und lassen sich zudem damit rechtfertigen, daß durch die in Gestalt differenzierter Nivellierungssätze erfolgende „Privilegierung“ kleinerer Gemeinden ein Gegengewicht zu ihrer „Benachteiligung“ durch die Einwohnerspreizung geschaffen wird.

j) Überschritten ist die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen allerdings im Fall der Stadt G., die fachrechtlich Träger fast sämtlicher Kreisaufgaben des eigenen Wirkungsbereiches ist (§§ 1 Abs. 2, 3 Göttingen-Gesetz), finanzausgleichsrechtlich aber als kreisangehörige Gemeinde behandelt (§ 2 Göttingen-Gesetz) und dementsprechend nur an den Zuweisungen für Gemeindeaufgaben beteiligt wird (§ 3 Satz 1 Nr. 1 NFAG 1999). Eine nachvollziehbare Begründung für diese finanzausgleichsrechtliche Behandlung der Stadt G. ist nicht ersichtlich. Die entsprechende Regelung kann auch nicht unter Berufung auf die grundsätzlich vorhandene politische Gestaltungsfreiheit des Ge-

gesetzgebers gerechtfertigt werden, weil gerade Entscheidungen im Rahmen des legislativen Gestaltungsspielraums einer plausiblen und nachvollziehbaren Begründung bedürfen. Auch ist im Fall der Stadt Göttingen nicht sichergestellt, daß durch die zur Verfügung gestellten Finanzmittel im Ergebnis das nach Art. 58 NV erforderliche Niveau der Finanzausstattung erreicht wird. Der Gesetzgeber hat insoweit das Ziel eines aufgabengerechten Finanzausgleichs verfehlt. Er hätte die im Hinblick auf die Aufgabenverteilung zwischen der Stadt und dem Landkreis G. besondere Konstellation bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs nicht unberücksichtigt lassen dürfen. Auch aus der Ausgleichsklausel des § 15 Abs. 4 NFAG 1999 ergibt sich nichts Gegenteiliges, weil sie ihrem klaren Wortlaut nach nicht auf gesetzliche Aufgabenzuweisungen, sondern nur auf Aufgabenverlagerungen bezogen ist, die auf einer Vereinbarung zwischen betroffenem Landkreis und betroffener Gemeinde beruhen.

V.

Mit dem Fehlen eines die grundlegenden Koordinaten des kommunalen Finanzausgleichs abstrakt und formell separiert regelnden Maßstäbengesetzes kann die Verfassungswidrigkeit von NFAG 1999 und NFVG nicht begründet werden. Ungeachtet dessen, daß der Nachweis des praktische Nutzens einer legislatorisch verselbständigten Maßstababbildung bisher noch aussteht, besteht kein Anlaß, das vom Bundesverfassungsgericht in einem Akt der Verfassungsfortbildung (so ausdrücklich BVerfGE 101, 158, 218) kreierte Institut des Maßstäbengesetzes auf die niedersächsische Verfassungsordnung zu übertragen; denn allein die vom Staatsgerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung herausgearbeiteten Vorgaben für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs sorgen für ein hinreichendes Maß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidungen. Einer zusätzlichen Fixierung bestimmter Grundentscheidungen des Gesetzgebers in einem speziellen Gesetz bedarf es daneben nicht.

(gez.) Schinkel	H. P. Schneider	Starck
Beckmann	Oltrogge	Kramer
Biermann	Wendeling-Schröder	J. Schneider

Nr. 65

Beschluss vom 20. September 2001

– StGH 4/00 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Stadt B., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Sellmann, Blume und Wiemann, Stresemannstraße 6, 21335 Lüneburg, gegen das Gesetz über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“ vom 15.07.1999 (Nds. GVBl. S. 164).

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt, weil das angegriffene Gesetz über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“ vom 15. Juli 1999 (Nds. GVBl. S. 164) mit Wirkung vom 31. Juli 2001 außer Kraft getreten ist (Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ vom 11. Juli 2001 (Nds. GVBl. S. 443) und ein übergeordnetes verfassungsrechtliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens nicht besteht.

(gez.) Schinkel

H.P. Schneider

Starck

Beckmann

Oltrogge

Kramer

Biermann

Wendeling-Schröder

J. Schneider

Nr. 66

Beschluss vom 20. September 2001

– StGH 6/00 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Inselgemeinde J., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Sellmann, Blume und Wiemann, Stresemannstraße 6, 21335 Lüneburg, gegen das Gesetz über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“ vom 15.07.1999 (Nds. GVBl. S. 164).

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt, weil das angegriffene Gesetz über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“ vom 15. Juli 1999 (Nds. GVBl. S. 164) mit Wirkung vom 31. Juli 2001 außer Kraft getreten ist (Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ vom 11. Juli 2001 (Nds. GVBl. S. 443) und ein übergeordnetes verfassungsrechtliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens nicht besteht.

(gez.) Schinkel

H.P. Schneider

Starck

Beckmann

Oltrogge

Kramer

Biermann

Wendeling-Schröder

J. Schneider

Nr. 67

Beschluss vom 20. September 2001

– StGH 7/00 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Stadt N., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Sellmann, Blume und Wiemann, Stresemannstraße 6, 21335 Lüneburg, gegen das Gesetz über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“ vom 15.07.1999 (Nds. GVBl. S. 164).

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt, weil das angegriffene Gesetz über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“ vom 15. Juli 1999 (Nds. GVBl. S. 164) mit Wirkung vom 31. Juli 2001 außer Kraft getreten ist (Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ vom 11. Juli 2001 (Nds. GVBl. S. 443) und ein übergeordnetes verfassungsrechtliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens nicht besteht.

(gez.) Schinkel

H.P. Schneider

Starck

Beckmann

Oltrogge

Kramer

Biermann

Wendeling-Schröder

J. Schneider

Nr. 68

Beschluss vom 24. September 2001

– StGH 3/00 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Bergstadt A., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Redeker, Schön, Dachs & Sellner, Kurfürstendamm 218, 100719 Berlin, gegen das Gesetz über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“ vom 15.07.1999 (Nds. GVBl. S. 164).

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt, weil die Beschwerdeführerin die Verfassungsbeschwerde zurückgenommen hat und ein übergeordnetes verfassungsrechtliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens nicht besteht.

(gez.) Schinkel

H.P. Schneider

Starck

Beckmann

Oltrogge

Kramer

Biermann

Wendeling-Schröder

J. Schneider

Nr. 69

Beschluss vom 24. September 2001

– StGH 9/00 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Inselgemeinde S., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Sellmann, Blume und Wiemann, Stresemannstraße 6, 21335 Lüneburg, gegen das Gesetz über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“ vom 15.07.1999 (Nds. GVBl. S. 164).

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt, weil die Beschwerdeführerin die Verfassungsbeschwerde zurückgenommen hat und ein übergeordnetes verfassungsrechtliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens nicht besteht.

(gez.) Schinkel

H.P. Schneider

Starck

Beckmann

Oltrogge

Kramer

Biermann

Wendeling-Schröder

J. Schneider

Nr. 70

Beschluss vom 12. Oktober 2001

– StGH 8/00 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Gemeinde N., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Sellmann, Blume und Wiemann, Stresemannstraße 6, 21335 Lüneburg, gegen das Gesetz über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“ vom 15.07.1999 (Nds. GVBl. S. 164).

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt, weil die Beschwerdeführerin die Verfassungsbeschwerde zurückgenommen hat und ein übergeordnetes verfassungsrechtliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens nicht besteht.

(gez.) Schinkel

H.P. Schneider

Starck

Beckmann

Oltrogge

Kramer

Biermann

Wendeling-Schröder

J. Schneider

Nr. 71

Beschluss vom 12. Oktober 2001

– StGH 10/00 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Inselgemeinde L., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Sellmann, Blume und Wiemann, Stresemannstraße 6, 21335 Lüneburg, gegen das Gesetz über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“ vom 15.07.1999 (Nds. GVBl. S. 164).

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt, weil das angegriffene Gesetz über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“ vom 15. Juli 1999 (Nds. GVBl. S. 164) mit Wirkung vom 31. Juli 2001 außer Kraft getreten ist (Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ vom 11. Juli 2001 (Nds. GVBl. S. 443) und ein übergeordnetes verfassungsrechtliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens nicht besteht.

(gez.) Schinkel

H.P. Schneider

Starck

Beckmann

Oltrogge

Kramer

Biermann

Wendeling-Schröder

J. Schneider

Nr. 72

1. Für die nach Art. 48 Abs. 1 Satz 2 NV erforderliche Information der Bürger über die Tragweite des Volksbegehrens genügt es, wenn der Kern des Volksbegehrens, d. h. seine tatsächliche Zielsetzung erkennbar ist.
2. Die nach Art. 68 Abs. 1 NV gebotene Kostenermittlung gilt auch für Gesetzesinitiativen im Rahmen der Volksgesetzgebung. Jedoch ist eine präzise Kostenermittlung nicht notwendiger Bestandteil der nach Art. 48 Abs. 1 Satz 2 NV erforderlichen Begründung des Volksbegehrens.
3. Zur Bedeutung des Haushaltsvorbehalts in 48 Abs. 1 Satz 3 NV bei Kostenneutralität.

Urteil vom 23. Oktober 2001

– StGH 2/00 –

in dem Verfahren über die Zulässigkeit des Volksbegehrens „Kindertagesstätten-Gesetz Niedersachsen“, Vertreterinnen und Vertreter: B., F., K., M., T., Antragstellerinnen und Antragsteller, Verfahrensbevollmächtigter: Professor Dr. Horst Dreier, Bismarckstraße 13, 21465 Reinbek, beteiligt: 1. Niedersächsischer Landtag, vertreten durch den Präsidenten, Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1, 30159 Hannover, 2. Niedersächsische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Planckstraße 2, 30169 Hannover.

Entscheidungsformel:

1. Der Beschluss der Niedersächsischen Landesregierung vom 7. März 2000 wird aufgehoben.
2. Das „Volksbegehren Kindertagesstätten-Gesetz“ Niedersachsen wird unter Anrechnung der Eintragungen in den eingereichten Unterschriftenbögen mit der Maßgabe zugelassen, dass der „Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG)“ wie folgt lautet:

§ 1 Zweck des Gesetzes

Dieses Gesetz gilt für Tageseinrichtungen für Kinder. Das Niedersächsische Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) findet in der Fassung vom 25. September 1995 (Nds. GVBl. S. 303), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 28. Mai 1996 (Nds. GVBl. S. 242), mit der Maßgabe Anwendung, dass in § 16 Abs. 1 Satz 1 KiTaG der Satzteil „ab dem 1. Januar 1995 in Höhe von 25 vom Hundert“ entfällt.

§ 2 In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt mit Beginn des auf seine Verkündung folgenden Haushaltsjahres in Kraft.

G r ü n d e :

A.

Das Volksbegehren „Kindertagesstätten-Gesetz Niedersachsen“ richtet sich gegen die durch Art. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 vom 21. Januar 1999 (Nds. GVBl. S. 10) mit Wirkung vom 1. August 1999 (Art. 22 Abs. 2) vorgenommenen Änderungen am Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder in der Fassung vom 25. September 1995 (Nds. GVBl. S. 303), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 28. Mai 1996 (Nds. GVBl. S. 242), und erstrebt insoweit die Fortgeltung bzw. Wiederherstellung der früheren Rechtslage.

I.

Das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) vom 25. September 1995 enthielt – wie bereits das 1. KiTaG vom 16. Dezember 1992 (Nds. GVBl. S. 353) – im 2. und 4. Abschnitt Bestimmungen über die Ausstattung und Organisation sowie die Finanzierung von Tageseinrichtungen.

1. Durch Art. 1 Nrn. 3, 4 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 sind im 2. Abschnitt die §§ 4 – 9, 11 KiTaG gestrichen worden. Diese Bestimmungen enthielten Vorgaben u.a. für folgende Bereiche: Anzahl und Qualifikation, Freistellungs- und Verfügungszeiten sowie Fortbildung des Personals, Räume und deren Ausstattung, Größe der Tagesstätte und ihrer Gruppen, Öffnungs- und Betreuungszeiten. Auf Grund der vormaligen – nunmehr gem. Art. 1 Nr. 9 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 entfallenen – Ermächtigung in § 21 Abs. 1 KiTaG a.F. waren zudem in der Verordnung über Mindestanforderungen an Kindertagesstätten (1. DVO-KiTaG) vom 24. März 1993 (Nds. GVBl. S. 82) die im Gesetz mehr allgemein gehaltenen Regelungen zu den Räumen und ihrer Ausstattung sowie zur Größe der Tagesstätte und ihrer Gruppen näher konkretisiert worden. Durch Art. 22 Abs. 3 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 ist diese Verordnung mit Ablauf des 31. Juli 1999 außer Kraft getreten. Von den bisherigen Standards ist in abgewandelter Form nur eine Bestimmung über die Größe der Gruppen erhalten geblieben. Durch Art. 1 Nr. 2 b des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 ist insoweit in § 1 Abs. 3 KiTaG ein neuer Satz 3 angefügt worden, wonach „in der Regel“ die Gruppen der sog. Krippen nicht mehr als 15, die der Kindergärten nicht mehr als 25 und die der sog. Horte nicht mehr als 20 Kinder haben. Vormalig waren diese Zahlen gemäß § 2 der 1. DVO-KiTaG Höchstgrenzen, wobei zusätzlich für bestimmte Fälle (z.B. bei Gruppen mit Kindern unterschiedlicher Altersstufen oder besonders hohem Anteil ganz kleiner Kinder) niedrigere Teilnehmerzahlen vorgeschrieben waren.

2. Außerdem sind durch Art. 1 Nr. 7 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 die Bestimmungen über die Finanzierung von Tageseinrichtungen im 4. Abschnitt des KiTaG gestrichen worden, und zwar mit Ausnahme der Regelung über die Elternbeiträge, die allerdings dahingehend geändert worden ist, dass sich die Beiträge nicht mehr nach der

wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern richten „sollen“, sondern „können“. Damit entfiel § 16 Abs. 1 KiTaG, wonach das Land eine Finanzhilfe in einer bestimmten prozentualen Höhe zu den Personalausgaben der Träger der Tageseinrichtungen beisteuerte. Nach der Regelung im KiTaG vom 16. Dezember 1992 bzw. 25. September 1995 sollte die Finanzhilfe zunächst 20 %, ab dem 1. Januar 1995 25 % betragen. Sie wurde jedoch abweichend davon durch Art. II des Haushaltsbegleitgesetzes 1995 vom 17. Dezember 1994 (Nds. GVBl. S. 533) bzw. Art. 5 Nr. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 1996 vom 20. Dezember 1995 (Nds. GVBl. S. 478) auch für die Haushaltsjahre 1995 bis 1996 bzw. 1997 bis 1999 auf 20 % begrenzt.

Die Einzelheiten der Berechnung der Finanzhilfe waren in der 2. DVO-KiTaG vom 11. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 103) mit Änderungen vom 12. Dezember 1996 (Nds. GVBl. S. 521) festgelegt, die gemäß Art. 22 Abs. 3 Nr. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 ebenfalls mit Ablauf des 31. Juli 1999 außer Kraft getreten ist. Nach Art. 1 Nr. 9 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 ist ferner die entsprechende Verordnungsermächtigung (§ 21 Abs. 2 Nr. 3 KiTaG a.F.) entfallen. Die Mittel, die das Land Niedersachsen bislang für die Förderung von Tageseinrichtungen auf Grund des KiTaG einsetzte, sind ab 1. August 1999 in voller Höhe als zusätzliche Mittel in den kommunalen Finanzausgleich eingestellt worden. Diese Finanzierung beruht auf dem Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG) und anderer Gesetze vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 74), dem Niedersächsischen Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (NFVG) vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 79) und dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes für die Haushaltsjahre 1999 und 2000 vom 18. März 1999 (Nds. GVBl. S. 82). Ihr liegt weiterhin eine Landesfinanzierungsquote von 20 % (ca. 260 Mio. DM pro Jahr) zu Grunde. Anders als früher (§ 16 KiTaG a.F.) werden die Finanzhilfen des Landes aber nicht mehr direkt mit dem jeweiligen Träger der Einrichtung abgerechnet, sie sind auch nicht mehr unmittelbar zweckgebunden.

3. Die Änderung durch das Haushaltsbegleitgesetz 1999 sind inzwischen in die Neubekanntmachung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder vom 4. August 1999 (Nds. GVBl. S. 308) eingeflossen.

II.

1. Gegen diese Änderungen hat sich das „Aktionsbündnis für das Volksbegehren zum Erhalt des Kita-Gesetzes in Niedersachsen“ gebildet, das u.a. von verschiedenen Gewerkschaften, kirchlichen Organisationen, Eltern- und Wohlfahrtsverbänden getragen wird. Vertreterinnen und Vertreter des Volksbegehrens im Sinne des § 14 Niedersächsisches Volksabstimmungsgesetz (NVAbsStG) sind die Antragstellerinnen und Antragsteller. Gegenstand des Volksbegehrens ist der von ihnen erarbeitete „Entwurf eines Nie-

dersächsischen Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG)“, der folgenden Wortlaut hat:

§ 1 Zweck des Gesetzes

Dieses Gesetz gilt für Tageseinrichtungen für Kinder. Das Niedersächsische Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) findet in der Fassung vom 25. September 1995 (Nds. GVBl. S. 303) zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 28. Mai 1996 (Nds. GVBl. S. 242) Anwendung.

§ 2 In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündigung in Kraft.

Begründung:

Mit diesem Volksbegehren soll die Fortgeltung des Kindertagesstättengesetzes in seiner alten Fassung erreicht werden.

Das Volksbegehren bezieht sich ausdrücklich auf die von der damaligen Landesregierung angegebenen Begründung, die bei der Einbringung des Niedersächsischen Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) vom 01. Januar 1993 in den Landtag vorgelegt wurde. Die damals gemachten Aussagen zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen der Kindertagesstätten sind, wie dieses Volksbegehren zeigt, weiterhin aktuell. Die VertreterInnen des Volksbegehrens finden es unerträglich, dass ohne ein qualifiziertes Kindertagesstätten-Gesetz die Entwicklungs- und Bildungschancen der niedersächsischen Kinder davon abhängig sind, in welchem Ort sie eine Kindertagesstätte besuchen.

Kosten und Mindereinnahmen bei Annahme des Gesetzes für das Land und die Gemeinden:

Gegenüber den bei Einleitung des Volksbegehrens bestehenden Rechtsverhältnissen (bisheriges KITA-Gesetz) ergeben sich weder für das Land Niedersachsen noch für die Gemeinden Mehrkosten, wenn das vorgelegte KITA-Gesetz durch Volksbegehren (wieder) in Kraft gesetzt wird.

Die freien Träger, aber auch die kommunalen Träger, brauchen weiterhin eine langfristige Regelung der Landesbeteiligung. Nur dann ist zu erwarten, dass auch zukünftig in Kindertagesstätten investiert wird und eine „Mindest-Qualitätsabsicherung“ erfolgt. Mindereinnahmen sind nicht zu erwarten.

In einer Erläuterung zum Volksbegehren – Bestandteil der Unterschriftenbögen nach § 13 NVAbstG – heißt es nach dem Hinweis, am 20. Januar 1999 sei über ein Haushaltsbegleitgesetz „das Kindertagesstättengesetz in seinen wesentlichen Inhalten abgeschafft“ worden, ergänzend:

Damit wird den Kommunen die Verantwortung für die Qualität der Arbeit in den Kindertagesstätten übertragen. Gleichzeitig wurden die Mittel in den kommunalen Finanzausgleich eingebracht und sind damit nicht mehr zweckgebunden.

Es ist zu befürchten, dass eine Reihe von Kommunen wegen ihrer kritischen Haushaltslage die bisherigen Standards nicht halten werden und dies zu einer Verschlechterung der Qualität der Arbeit in den Kindertagesstätten führen wird. Das kann z.B. geschehen durch Arbeitsplatzabbau und verstärkte Teilzeitarbeit, Einsatz von Hilfskräften an Stelle

von Fachkräften, verkürzte Vorbereitungszeiten, verkürzte Öffnungszeiten, weniger Zeit für Eltern, erhöhte Elternbeiträge, größere Gruppen.

.....

Kinder und Familien in Niedersachsen brauchen verlässliche gesetzliche Rahmenbedingungen! Wir brauchen das bewährte Kindertagesstättengesetz!

2. Unter dem 24. März 1999 hat der Landeswahlleiter gemäß § 15 Abs. 3 NVAbstG das Muster für den Unterschriftenbogen des Volksbegehrens verbindlich festgelegt und im Niedersächsischen Ministerialblatt (S. 172) das Volksbegehren öffentlich bekannt gemacht (§ 15 Abs. 4 NVAbstG). Nachdem bis August 1999 die für das Zustandekommen von Volksbegehren erforderliche Anzahl gültiger Eintragungen von 10 % der Wahlberechtigten der letzten Landtagswahl erreicht war, beantragten die Vertreterinnen und Vertreter des Volksbegehrens unter dem 16. September 1999, die Zulässigkeit des Volksbegehrens festzustellen.

III.

Mit Beschluss vom 7. März 2000 hat die Niedersächsische Landesregierung entschieden, dass das Volksbegehren „Kindertagesstätten-Gesetz Niedersachsen“ mit Art. 48 Abs. 1 NV nicht vereinbar und daher unzulässig sei. Dem Volksbegehren liege zum einen kein ausgearbeiteter, mit Gründen versehener Gesetzentwurf zu Grunde (Art. 48 Abs. 1 Satz 2 NV); zum anderen sei Gegenstand des Volksbegehrens ein Gesetz über den Landeshaushalt (Art. 48 Abs. 1 Satz 3 NV).

1. Der Inhalt der erstrebten Regelung gehe aus dem abgedruckten Text nicht unmittelbar hervor. Auch die Begründung unterrichte nicht über die Bedeutung der beabsichtigten Wiederherstellung des Rechtszustandes von 1995. Der Hinweis auf die seinerzeitige Begründung der Landesregierung bei Einbringung des Gesetzentwurfes von 1993 sei unergiebig, weil diese den Bürgern nicht bekannt sein könne und ihnen auch keine Fundstelle dafür benannt sei. Zudem informiere die Begründung nicht über die mit dem Gesetzentwurf verbundenen finanziellen Folgen, wozu u.a. ab 2000 die Heraufsetzung der Finanzierungsquote von 20 % auf 25 % gehöre. Auch fehlten rechtliche Regelungen, die eine Herausnahme der Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich herbeiführen und die im Volksbegehren dargestellte Kostenneutralität bewirken könnten; insofern wären flankierend verschiedenste Gesetzesänderungen nötig. Um die angekündigte Rückkehr zum vormaligen Rechtszustand herbeizuführen, hätte letztlich ein Änderungsgesetz entworfen werden müssen, mit dem das erstrebte Ziel tatsächlich hätte erreicht werden können.

2. Gegenstand des Volksbegehrens sei im Übrigen ein unzulässiges „Gesetz über den Landeshaushalt“. Art. 48 Abs. 1 Satz 3 NV schütze das Budgetrecht des Parlaments. Diese Norm könne deshalb nicht auf die Haushaltsgesetzgebung im engen tech-

nischen Sinn (Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan) beschränkt werden. Vielmehr sei das Verbot der Verfassung materiell zu verstehen und auf Volksbegehren anzuwenden, deren finanzielle Auswirkungen den Landeshaushalt „wesentlich“ beeinflussten oder das Gleichgewicht des gesamten Haushaltes störten und letztlich zu einer Neuordnung zwingen würden. Finanzwirksame Entscheidungen, die Ausgleichsmaßnahmen im Landeshaushalt verlangten, könnten deshalb nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein, weil dies zugleich Regelungen des Landeshaushaltes wären.

Bei Annahme des Gesetzes entstünden erhebliche Mehrkosten. Durch die Erhöhung der Finanzierungsquote auf 25 % ergebe sich eine zusätzlich Belastung von 67 Mio. DM jährlich. In den kommunalen Finanzausgleich seien für die Zeit vom 1. August bis 31. Dezember 1999 bereits etwa 105 Mio. DM eingestellt worden; für 2000 werde mit ca. 260 Mio. DM gerechnet. Die Wiedereinführung direkter Personalkostenzuschüsse bedeute insoweit eine entsprechende Doppelbelastung, die frühestens im Rahmen einer Neuordnung der Finanzierung ab dem Jahre 2001 kompensiert werden könne. Auf Grund dieser Mehrkosten sei von einer unzulässigen Finanzwirksamkeit des Volksbegehrens auszugehen. Denn maßgebend sei – angesichts des Ausmaßes der Haushaltsbindung durch bereits bestehende Rechtsansprüche – die sog. „freie Spitze“ im Landeshaushalt, die durch Anhebung des Haushaltsvolumens im Wege der Kreditaufnahme wegen der Kreditaufnahmegrenze des Art. 71 Satz 2 NV nicht erhöht werden dürfe.

Das Volksbegehren greife auch strukturell in den Landeshaushalt ein, weil es eine Finanzierung der Kindertagesstätten außerhalb des kommunalen Finanzausgleiches vorschreibe.

3. Die Zulässigkeit des Volksbegehrens lasse sich nicht durch eine Zulassung mit Änderungen (§ 21 NVAbstG) herbeiführen. Insoweit sei nur eine Korrektur im Hinblick auf die von den Vertretern des Volksbegehrens nicht beabsichtigte Anhebung der Finanzierungsquote auf 25 % möglich, weil hier offenbar ein redaktionelles Versehen vorliege. Die übrigen verfassungsrechtlichen Mängel ließen sich dagegen entweder aus tatsächlichen Gründen nicht mehr beheben (Verstöße gegen Art. 48 Abs. 1 Satz 2 NV) oder beträfen den Kern des Volksbegehrens (Finanzierung der Kindertagesstätten außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs – Verstoß gegen Art. 48 Abs. 1 Satz 3 NV), so dass bei einer Abänderung die gesammelten Unterstützungsunterschriften nicht angerechnet werden könnten.

IV.

Gegen diese Entscheidung wenden sich die Vertreterinnen und Vertreter des Volksbegehrens. Sie beantragen, den Beschluss der Niedersächsischen Landesregierung vom 7. März 2000 aufzuheben und festzustellen, dass das Volksbegehren Kindertagesstättengesetz mit der Niedersächsischen Verfassung vereinbar und zulässig ist. Zur Begründung führen sie aus:

1. Ein Verstoß gegen Art. 48 Abs. 1 Satz 2 NV liege nicht vor. Die Landesregierung übersehe, dass der Gesetzentwurf auf die „Fortgeltung“ des bis zum 31. Juli 1999 in Niedersachsen in Kraft befindlichen KiTaG ziele. Damit handele es sich der Sache nach nicht um die Vorbereitung eines neues Recht setzenden Volksentscheides, sondern vielmehr um ein Referendum gegen die vom Parlament vorgenommenen Änderungen. Als die Bürger sich in die Unterschriftenlisten eintrugen, hätten sie mithin für die Beibehaltung der geltenden Rechtslage votiert, die ihnen in ihren praktischen Auswirkungen geläufig gewesen sei. Deshalb habe ihnen das Anliegen des Volksbegehrens nicht zusätzlich noch einmal in einem ausführlichen Gesetzentwurf deutlich gemacht und erläutert werden müssen. Insofern genüge die dem Entwurf beigefügte Begründung. Die Begründungslast trage stets derjenige, der eine bestehende Rechtslage ändern wolle; wer sie hingegen bewahren möchte, sei nicht genötigt, die zur Einführung des entsprechenden Gesetzes vorgetragenen Gründe noch einmal zu wiederholen.

Soweit es angesichts mittlerweile eingetretener Rechtsänderungen zur Wiederherstellung des früheren Rechtszustandes noch weiterer Schritte und Rechtsakte bedürfe, stelle dies die Zulässigkeit des Volksbegehrens nicht in Frage. Auf die finanziellen Regelungen im NFVG, NFAG und im Doppelhaushalt 1999/2000 habe man schon zeitlich gar nicht reagieren können; gleiches gelte für die Neubekanntmachung des KiTaG. Abgesehen davon gehöre es zum Wesen der direkten Demokratie und damit zu dem von der Niedersächsischen Verfassung vorgesehenen Nebeneinander zweier normativ gleichrangiger Legislativorgane, dass das Volk als Gesetzgeber in Konkurrenz zum parlamentarischen Gesetzgeber trete, also entweder neues Recht setze oder Entscheidungen des Landtages korrigiere. Normative Überschneidungen und Widersprüche in der Rechtsordnung würden zwischen gleichrangigen Legislativorganen allein durch Anwendung der Vorrangregel korrigiert, wonach das spätere Gesetz das frühere verdrängt.

2. Es liege auch kein „Gesetz über den Landeshaushalt“ vor. Gemeint seien hiermit Gesetze über den Haushalt bzw. Haushaltsplan im technischen Sinne des Art. 65 Abs. 4 NV. Im Übrigen könne von einer wesentlichen Beeinträchtigung des Haushalts keine Rede sein. Lege man die von der Landesregierung genannten Zahlung zu Grunde, gehe es um 0,81 % des Haushaltsvolumens. Halte man dies bereits für unzulässig, müsse man fragen, welcher Raum der Volksgesetzgebung noch verbleibe, wenn sie darauf verwiesen wäre, lediglich Gesetze zu erlassen, deren Haushaltsrelevanz gegen Null tendieren müsse. Letztlich seien die angeblichen Mehrkosten in Höhe von 260 Millionen DM eine „Luftbuchung“. Zu Mehrkosten komme es nur, wenn gesetzgeberische Eingriffe in das Haushaltsgesetz, den Haushaltsplan, das NFAG und das NFVG unterblieben. Das unveränderte Fortbestehen der genannten Regelungen werde insoweit zu Lasten des Volksbegehrens als Faktum unterstellt, der angebliche „Vertrauensschutz“ der Gemeinden und damit die einfach-gesetzliche Regelung in § 1 Abs. 2 NFAG als Grenze der

Volksgesetzgebung im Sinne der Verfassung gesehen. Dies sei unzulässig. Der Umstand, dass die Personalkostenzuschüsse wieder aus dem Gesamtvolumen des kommunalen Finanzausgleichs auszugliedern seien, könne kein Zulassungshindernis bilden; die direkte Demokratie stehe in Niedersachsen nicht unter dem Vorbehalt, den kommunalen Finanzausgleich nicht zu tangieren. Die bei richtiger Betrachtung verbleibenden Mehrkosten in Höhe von nur 67 Millionen DM beruhten – wie auch die Landesregierung einräume – auf einem Redaktionsversehen, sie könnten im Wege einer klarstellenden Änderung nach § 21 Abs. 1 Satz 1 NVAbstG ausgeschlossen werden.

V.

Die Landesregierung hält den Antrag für unbegründet. Sie führt dazu aus:

1. Ein Gesetzentwurf müsse so ausgestaltet sein, dass er in der für das Volksbegehren zu Grunde gelegten Form Gesetz werden könne. Der streitgegenständliche Entwurf verweise auf das Gesetz über die Tageseinrichtungen für Kinder „in der Fassung vom 25. September 1995, zuletzt geändert durch Art. 17 des Gesetzes vom 28. Mai 1996“. Bezogen auf den Zeitpunkt der Festlegung des Musters für den Unterschriftenbogen bedeute dies, dass das Gesetz in der Fassung gelten solle, die zu diesem Zeitpunkt noch gegolten habe; nehme man den Wortlaut ernst, dann würde ein Gesetz mit diesem Inhalt an der Rechtslage nichts ändern. Der Entwurf sei zudem so formuliert, dass er das Haushaltsbegleitgesetz unberührt lasse. Er verhalte sich jedenfalls ausdrücklich nicht zum geltenden Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder, mittlerweile in der Fassung vom 4. August 1999, sondern stelle daneben einen – zeitlich nicht begrenzten – Gesetzesbefehl über die Anwendung dieses Gesetzes in einer früheren Fassung dar. Ein solches Vorgehen entspreche nicht dem rechtsstaatlichen Gesetzgebungsstandard; es ergebe sich durch dieses Nebeneinander ein Normwiderspruch. Auch ein Volksbegehren müsse jedoch einen Mindeststandard dahingehend einhalten, dass bei ändernden Gesetzen keine Zweifel über den künftigen Gesetzeswortlaut aufkommen dürften.

Es fehle – wie im angegriffenen Beschluss ausgeführt – an der erforderlichen Begründung. Soweit der Entwurf Informationen enthalte, seien diese im Übrigen teilweise falsch, teilweise unzureichend; zu wesentlichen Änderungen, die das Volksbegehren gegenüber der Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers im Haushaltsbegleitgesetz herbeiführen wolle, werde nicht Stellung genommen. Auch zu den finanziellen Folgen fehle eine hinreichende Begründung bzw. sei die Aussage der Kostenneutralität falsch. Abgesehen von der Frage der Höhe der Zuschüsse führe die Wiedereinführung der direkten Personalkostenzuschüsse zu einer erheblichen Mehrbelastung. Eine Kompensation sehe das Volksbegehren nicht vor. Bei der Kostenbetrachtung komme es aber allein darauf an, was das angestrebte Gesetz bewirken könne. Dass das Parlament die Kosten ggf. durch Rechtsänderungen und daraus resultierende Einsparungen an anderer Stelle ausgleichen könne, ändere nichts an der Kostenwirksamkeit des Vorhabens.

2. Im Übrigen scheitere das Volksbegehren jedenfalls an Art. 48 Abs. 1 Satz 3 NV. Gesetze über den Landeshaushalt seien auch Gesetze, die sich in bestimmter Weise materiell auf die Haushaltsgesetzgebung auswirkten, indem sie auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nähmen, das Gleichgewicht des Haushalts störten und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führten.

Art. 48 Abs. 1 Satz 3 NV diene dem Schutz der Gesamtverantwortung des Landtags für den Haushalt. Ein Gesetz, das Maßnahmen mit Auswirkungen auf einen bereits verabschiedeten Haushaltsplan zum Inhalt habe und damit an sich eine Deckungsregelung erfordere, sei unzulässig. Die in der Antragsbegründung vertretene formelle Betrachtungsweise werde dem Zweck der Haushaltsklausel nicht gerecht und lasse diese im Ergebnis leer laufen. Die in Rede stehenden, mit einem Volksbegehren zumindest verbundenen Mehrausgaben von knapp 260 Millionen DM würden – unter Berücksichtigung rechtlich oder faktisch feststehender Positionen im Haushalt – den finanziellen Spielraum des Landes in den nächsten Jahren erheblich schrumpfen lassen. Die Art der Nutzung der finanziellen Spielräume falle aber grundsätzlich in die Gesamtverantwortung der Landesregierung bzw. des Landtags.

VI.

Der Niedersächsische Landtag hat in seiner Sitzung am 20. Juni 2000 beschlossen, von einer Äußerung im anhängigen Verfahren abzusehen.

B.

Der Antrag der Vertreterinnen und Vertreter des „Volksbegehrens Kindertagesstätten-Gesetz Niedersachsen“ ist zulässig (Art. 48 Abs. 2 Halbsatz 2, Art. 54 Nr. 2 NV; § 31 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Satz 1 StGHG) und führt in der Sache zur Aufhebung des Beschlusses der Niedersächsischen Landesregierung vom 7. März 2000 und damit zur Zulassung des Volksbegehrens.

I.

Ein „ausgearbeiteter, mit Gründen versehener Gesetzentwurf“ im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Satz 2 NV liegt vor. Das Volksbegehren ist mit der Maßgabe zulässig, dass der im Hinblick auf § 16 Abs. 1 Satz 1 KiTaG vorliegende redaktionelle Fehler bezüglich der Heraufsetzung der Höhe der Personalkostenzuschüsse nach Maßgabe der Entscheidungsformel zu korrigieren ist (§ 21 NVAbsTG).

1. Der „Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG)“ kann als Gesetz beschlossen werden und ist abstimmungsfähig, weil sich der Inhalt der intendierten Regelung durch das in § 1 in Bezug genommene Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder objektiv hinreichend bestimmen lässt. Dass der

vollständige Inhalt der erstrebten Regelung sich nicht unmittelbar aus dem in dem Unterschriftenbogen abgedruckten Gesetzestext ergibt, ist im vorliegenden Fall unschädlich:

a) Das Erfordernis der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs dient – ebenso wie das der Begründung – dem Zweck, den Bürgern die Tragweite des Volksbegehrens deutlich zu machen. Dabei genügt es nicht, dass lediglich die am Volksbegehren unmittelbar interessierten Bürger (z. B. der von dem intendierten Volksgesetz direkt betroffene Bevölkerungsteil) kraft ihres Interesses an der Materie den Inhalt des Begehrens kennen; vielmehr muss die Gesamtheit der abstimmenden Bürger aus der Fassung des Gesetzentwurfes oder dessen Begründung die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung entnehmen können (s.a. BayVerfGH, BayVBl. 1977, 143 <145>; 1978, 334 <335>; StGH Bremen, DÖV 1986, 792 <793>; SaarlVerfGH, NVwZ 1988, 245 <246>). Soweit das Informationsbedürfnis der Bürger als Voraussetzung einer sachgerechten Abstimmung dies erfordert, ist deshalb die mit einem Volksbegehren erstrebte Regelung in den Unterschriftenbögen selbst abzudrucken.

Die Notwendigkeit der Information der Bürger schließt jedoch die Möglichkeit einer Verweisung im Text eines Volksbegehrens nicht zwangsläufig aus. Zwar kann nicht davon ausgegangen werden, dass bei einem Verweis auf eine Fundstelle im Gesetz- und Verordnungsblatt jeder Bürger, bevor er seine Unterschrift leistet, Einsicht in den in Bezug genommenen Text nimmt und sich anhand dessen die Gesetzeslage vergegenwärtigt, sodass er bei seiner Stimmabgabe in voller Kenntnis jeder Einzelheit der Ziele des Volksbegehrens handelt. Allein aus dem Umstand, dass ein Volksbegehren auf die Korrektur einer vom Parlament beschlossenen Änderung eines Gesetzes abzielt, kann andererseits aber nicht der Schluss gezogen werden, es bestehe kein Informationsbedürfnis, weil dem Bürger die bisherige Rechtslage ausreichend bekannt sei; dies liefe auf eine nicht zulässige Unterstellung hinaus. Ein umfassender Wissensstand wäre – jedenfalls bei umfangreicheren Gesetzen mit vielen Detailregelungen, wie auch hier bei dem KiTaG – ohnehin nie sicherzustellen, auch wenn den Unterschriftenbögen ein kompletter Abdruck des Gesetzes beigelegt würde. Die Annahme, dass der zur Abstimmung aufgerufene Bürger sich vor Unterzeichnung alle Regelungen durchliest, entspricht nicht der Wirklichkeit. Eine solche Verfahrensweise wäre auch kontraproduktiv, weil sie beim Bürger angesichts der Kompliziertheit der einzelnen Normen und der Gesetzessprache eher auf Unverständnis stoßen und zu einer Verwirrung über die Tragweite des Volksbegehrens führen könnte.

Ausgehend von Sinn und Zweck des Art. 48 Abs. 1 Satz 2 NV, dem Bürger die Tragweite des Volksbegehrens zu verdeutlichen, liegt eine ausreichende Information als Voraussetzung einer sachgerechten Abstimmung bereits dann vor, wenn der Kern des Volksbegehrens, das heißt seine tatsächliche Zielsetzung, für den Bürger erkennbar ist. Denn in einem solchen Fall besteht nicht die Gefahr einer Verfälschung des Abstimm-

nungsergebnisses und damit des (volks-) gesetzgeberischen Willens, da hierfür eine Kenntnis von Detailregelungen regelmäßig ohne Bedeutung ist. Darüber hinaus kann der Kern des Volksbegehrens auch durch die Begründung vermittelt werden; dieser kommt, zumal wenn auf ein anderes Gesetz verwiesen wird, eine besondere Bedeutung zu (vgl. auch BayVerfGH, BayVBl. 1977, 143 <145>; BayVBl. 1995, 173 <178>).

b) Diese Anforderungen erfüllt der Entwurf. Der mit „Begründung“ überschriebene und sich an die Formulierung der §§ 1-2 anschließende Text des Entwurfs ist zwar – für sich genommen – nicht genügend aussagekräftig. Die als Bestandteil der Unterschriftenbögen (§ 13 Abs. 2 NVAbstG) den Unterlagen beiliegende Erläuterung Volksbegehren „Kindertagesstätten-Gesetz Niedersachsen“ enthält aber nähere und letztlich im Hinblick auf Art. 48 Abs. 1 Satz 2 NV ausreichende Informationen. Die beiden zentralen Punkte der vom Landtag beschlossenen Änderung des KiTaG werden behandelt: die Aufhebung der direkten, unmittelbar zweckgebundenen Finanzhilfe unter Einstellung der Mittel in den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich sowie der Verzicht auf landesrechtliche Vorgaben für die personale und sächliche Ausstattung von Kindertagesstätten. Es wird deutlich, dass hierdurch die Verantwortung für die Qualität der Tagesstätten auf die Kommunen als örtliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe übertragen wird und von deren finanziellem Engagement (Höhe der Kostenbeteiligung; ggf. – wie bei § 16 KiTaG – gekoppelt an Standards) künftig auch die Güte der Kindertagesstätten freier Träger abhängt. Anschließend wird im Entwurf nachvollziehbar die Sorge dargelegt, dass sich hierdurch die Situation in den Tagesstätten in verschiedener Hinsicht verschlechtern könnte.

Die Absicherung der Finanzierung von Kindertagesstätten durch die Regelungen im 4. Abschnitt des KiTaG a.F. sowie die Vorgabe von Mindeststandards durch die Regelungen im 2. Abschnitt des KiTaG a.F. sind auch vormals von der Landesregierung im Rahmen der Begründung des unter dem 2. Juni 1992 eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (Drs.12/3280; S. 15) als die zentralen Pfeiler des neuen KiTaG bewertet worden.

Da das Volksbegehren insoweit die beiden entscheidenden Sachthemen konkret und sachgerecht anspricht, genügt der Entwurf den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 48 Abs. 1 Satz 2 NV. Hierbei ist es im Hinblick auf den Empfängerhorizont der Adressaten gerade nicht zu beanstanden, dass die gewählten Formulierungen nicht immer juristisch exakt, manchmal „volkstümlicher“ ausgefallen sind.

2. Die von der Landesregierung in ihrem Beschluss vom 7. März 2000 sowie im anhängigen Verfahren weiter angeführten Gesichtspunkte sind nicht geeignet, die Unzulässigkeit des Volksbegehrens zu begründen.

a) Es ist unerheblich, dass der Gesetzentwurf keine näheren Regelungen im Hinblick auf das Haushaltsbegleitgesetz vom 21. Januar 1999 – das zwar in der Begründung an-

gesprochen, aber dessen Änderung im Text des Gesetzes nicht ausdrücklich angeordnet wird – und die Neubekanntmachung des KiTaG vom 4. August 1999 enthält. Im Falle eines erfolgreichen Volksentscheid wird das alte KiTaG wieder in Kraft gesetzt und verdrängt dann nach dem Grundsatz „Lex posterior derogat legi priori“ ältere entgegenstehende Gesetze. Von einem rechtsstaatswidrigen Normenwiderspruch kann nicht gesprochen werden. Dem Landesgesetzgeber steht es im Übrigen frei, im Zuge einer späteren Neubekanntmachung des KiTaG etwaige von ihm als wünschenswert angesehene klarstellende Änderungen nachzuholen.

b) Die nach Auffassung der Landesregierung fehlerhafte Darstellung der Kostensituation im Entwurf ist nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Zwar bestimmt Art. 68 Abs. 1 NV, dass derjenige, der einen Gesetzentwurf einbringt, die Kosten und Mindereinnahmen darlegen muss, die für das Land, für die Gemeinden, für die Landkreise und für betroffene andere Träger öffentlicher Verwaltung in absehbarer Zeit zu erwarten sind. Diese Norm gilt für alle Gesetzesinitiatoren im Sinne des Art. 42 Abs. 3 NV und damit auch für die Volksgesetzgebung, was § 12 Abs. 2 NVAbstG verdeutlicht. Jedoch erfordert ein Gesetzentwurf im Rahmen der Volksgesetzgebung keine gesicherte Kostenermittlung. Art. 48 Abs. 1 Satz 2 NV verlangt unmittelbar nur einen Gesetzentwurf mit abstimmungsfähigem Inhalt und eine Erläuterung von Sinn und Zweck des Gesetzes. Dass ein Volksgesetz sich zu den Kosten äußern muss, ergibt sich erst aus der allgemein im 8. Abschnitt der Verfassung enthaltenen Bestimmung des Art. 68 Abs. 1 NV. Auch ein Parlamentsgesetz ist aber nicht deshalb verfassungswidrig, weil sich die in seinem Entwurf getroffenen Aussagen zu den Kosten als unzureichend erweisen. Nichts anderes gilt für die Volksgesetzgebung.

Wollte man demgegenüber eine fehlerfreie Kostenermittlung verlangen und hielte ein Volksbegehren immer dann für unzulässig, wenn dessen finanzielle Folgen nicht präzise und zutreffend dargestellt werden, würde dies die Möglichkeit der Volksgesetzgebung – entgegen den Intentionen der Verfassung – massiv beschränken. Denn die Initiatoren eines Volksbegehrens fehlt häufig die Möglichkeit, die mit ihrem Gesetzentwurf verbundenen Kosten exakt zu errechnen; ihnen steht anders als der Regierung bzw. dem Parlament kein fachkundiger Verwaltungsapparat zur Verfügung. Im Übrigen kann nach § 25 Abs. 2 NVAbstG die Bekanntmachung über den Volksentscheid eine Stellungnahme der Landesregierung enthalten; insoweit ist es möglich, etwaige anders zu beurteilende Kostenfaktoren offen zu legen und damit im Rahmen des Volksentscheids zur Abstimmung aufgerufenen Bürger zu präsentieren.

c) Es stellt kein relevantes Defizit dar, dass der Gesetzentwurf sich nicht unmittelbar zu den vom Landesgesetzgeber im NFVG und NFAG getroffenen Maßnahmen verhält. Zwar liegt es in der Konsequenz der intendierten Wiedereinführung direkter Personalkostenzuschüsse, dass der kommunale Finanzausgleich – im Hinblick auf die dort auf der Grundlage einer Landesfinanzierungsquote von 20 % eingestellten pauschalierten

Zuschüsse – im Falle eines erfolgreichen Volksentscheids geändert werden muss. Dies zu regeln ist aber – auch unabhängig von dem seitens der Antragsteller angesprochenen Zeitpunkt – nicht Sache des Volksgesetzes. Soweit Änderungen des Haushalts bzw. der insoweit in den Finanzgesetzen ergangenen Ausführungs- bzw. Umsetzungsbestimmungen notwendig sein sollten, handelt es sich in der Sache um eine Vollzugsregelung zum Ausgleich des Haushalts. Eine solche Maßnahme ist dem Landtag vorbehalten (vgl. auch BayVerfGH, BayVBl. 1977, 143 <150>). Im Übrigen wäre es für die Initiatoren eines Volksbegehrens kaum möglich, den Katalog von Folgeregelungen sachgerecht zu formulieren, den die Landesregierung in ihrem Beschluss vom 7. März 2000 als notwendig bezeichnet hat. Eine entsprechende Forderung würde ein Volksbegehren in diesem Bereich unmöglich machen.

d) Der Zulässigkeit des Volksbegehrens steht nicht entgegen, dass der Gesetzentwurf sich nicht mit jeder durch Art. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 1999 herbeigeführten Detailänderung des KiTaG näher befasst bzw. im Text insoweit nicht im Einzelnen begründet wird, weshalb die alten Regelungen den neuen ggfs. vorzuziehen sind; gleiches gilt – die Berechtigung dieses Vorwurfs dahingestellt – soweit die Landesregierung rügt, der Entwurf enthalte teilweise unzureichende, teilweise falsche Informationen. Zwar können im Rahmen des Art. 48 Abs. 1 Satz 2 NV Ungenauigkeiten, Lücken und Fehler eines Gesetzentwurfes oder seiner Begründung zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens führen, wenn sie „abstimmungsrelevant“ sind, d.h. zentrale Aspekte betreffen, mithin der Bürger im Kern irregeleitet wird (vgl. auch BayVerfGH, BayVBl. 2000, 460 <464>; BayVBl. 1977, 143 <145 ff.>; SaarlVerfGH, NVwZ 1988, 245 <248>). Hiervon kann aber im Hinblick auf die von der Landesregierung in diesem Zusammenhang angesprochenen Punkte keine Rede sein.

e) Der Gesetzentwurf bedarf jedoch einer Änderung im Hinblick auf die Höhe der Personalkostenzuschüsse des Landes; dies steht einer Anrechnung der geleisteten Unterschriften nicht entgegen.

Durch den pauschalen Verweis in § 1 auf das KiTaG „in der Fassung vom 25. September 1995 (Nds. GVBl. S. 203), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 28. Mai 1996 (Nds. GVBl. S. 242)“ wird auch § 16 Abs. 1 KiTaG in Bezug genommen. Danach gewährt das Land eine Finanzhilfe für Personalausgaben in Höhe von 20 %, ab dem 1. Januar 1995 in Höhe von 25 %. Wie bereits oben (A I 2) dargestellt, ist es zu der vorgesehenen Erhöhung nie gekommen. Würde nun das Volksgesetz so wie im Text vorgesehen in Kraft treten, hätte dies die Erhöhung der Quote auf 25 % zur Folge.

Hier liegt jedoch unstreitig ein Redaktionsversehen vor. Es ging den Vertreterinnen und Vertretern des Volksbegehrens um die Wiedereinführung der zweckgebundenen Direktzuschüsse des Landes an die Träger der Kindertagesstätten, nicht um die Erhöhung der Finanzierungsquote auf einen seit Einführung des 1. KiTaG noch nie prakti-

zierten Prozentsatz. Dies macht auch die Begründung des Volksbegehrens hinreichend deutlich, weil es als eines der Ziele bezeichnet, die bisherige Finanzierung aufrechtzuerhalten. Das ergibt sich aus der Aussage: „Gegenüber den bei Einleitung des Volksbegehrens bestehenden Rechtsverhältnissen (bisheriges KITA-Gesetz) ergeben sich weder für das Land Niedersachsen noch für die Gemeinden Mehrkosten, wenn das vorgelegte KITA-Gesetz durch Volksbegehren (wieder) in Kraft gesetzt wird“. Insoweit konnte bei den Bürgern, die für das Volksbegehren gestimmt haben, kein Irrtum aufkommen, selbst dann nicht, wenn ein Einzelner vor Unterschriftsleistung Einsicht in die im Gesetzentwurf zitierten Fundstellen aus dem Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt genommen hätte. Denn zum einen enthält § 16 Abs. 1 KiTaG in der Fassung vom 25. September 1995 (Nds. GVBl. S. 303) den Hinweis auf die 20 %-Regelung im Haushaltsbegleitgesetz 1995. Zum anderen nimmt § 1 des Entwurfs aus Art. 12 des Gesetzes vom 28. Mai 1996 Bezug; dort wird auf das Haushaltsbegleitgesetz 1996 verwiesen, mit dem für 1997-1999 weiterhin die 20 %-Quote festgeschrieben worden ist. Unter Berücksichtigung dessen und der Begründung des Volksbegehrens konnte selbst ein Leser des Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblattes nicht annehmen, Intention des Volksbegehrens sei ab Inkrafttreten des Gesetzentwurfs eine 25 %ige Finanzierungsquote.

Dieses Redaktionsversehen ist dadurch zu korrigieren, dass der Text des Volksbegehrens entsprechend geändert wird (Streichung des Satzteils „ab dem 1. Januar 1995 in Höhe von 25 vom Hundert“ in § 16 Abs. 1 KiTaG). Hierzu haben sich die Vertreterinnen und Vertreter des Volksbegehrens in der mündlichen Verhandlung vor dem Staatsgerichtshof bereit erklärt (§ 21 Abs. 1 Satz 1 NVAbstG), sodass das Volksbegehren mit der entsprechenden Maßgabe zugelassen werden konnte. Da durch die Änderung der Kern des Volksbegehrens nicht verfälscht, sondern vielmehr richtig gestellt wird, können die geleisteten Unterschriften angerechnet werden (§ 21 Abs. 1 Satz 2 NVAbstG).

II.

Das Volksbegehren verstößt nicht gegen Art. 48 Abs. 1 Satz 3 NV.

Nach Art. 48 Abs. 1 Satz 3 NV können Gesetze über den Landeshaushalt, über öffentliche Abgaben sowie über Dienst- und Versorgungsbezüge nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein. Ähnliche Beschränkungen enthalten zahlreiche andere Landesverfassungen. Ob dabei Begriffe wie Haushalt, Landeshaushalt oder Staatshaushalt nur im formell-technischen Sinn (Haushaltsgesetz und Haushaltsplan, ggfs. einschließlich nachtragshaushaltsrechtlicher Regelungen und Haushaltsbegleitgesetzen) zu verstehen sind oder ob und in welchem Umfang von dem Verbot im Sinne einer materiellen Auslegung auch sog. finanzwirksame Gesetze erfasst werden, ist streitig. Überwiegend wird die Auffassung vertreten, Volksbegehren seien auch dann unzulässig, wenn sie auf den Gesamtbestand des Haushalts Einfluss nähmen, das Gleichgewicht des gesamten Haus-

halts störten und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führten; ob dies der Fall sei, hänge nicht nur von der Höhe etwaiger Mehrkosten ab, sondern müsse im Einzelfall auf Grund einer wertenden Gesamtbetrachtung ermittelt werden (vgl. beispielhaft nur BayVerfGH, BayVBl. 1977, 143 <149ff.>; DVBl. 1995, 419 <425 ff.>; BayVBl. 2000, 397 <398 ff.>; BVerfGE 102, 176 <185 ff.> zu Art. 41 Abs. 2 SchlHVerf; ähnlich VerfG Brandenburg, Urteil vom 20. September 2001, Umdruck S. 38⁴; anders im Sinne eines formellen Verständnisses z.B. Braun, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 59, Rn. 40, Nawiasky/Schweiger/Knöpfe/Leusser/Gerner, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Loseblattsammlung, Stand 7/2000, Art. 73, Rn. 8; Kunzmann/Haas/Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentierte Textausgabe, 2. Aufl., 1997, Art. 73, Rn. 1; Reich, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Kommentar, 1994, Art. 81, Rn. 3).

In welcher Form der Haushaltsvorbehalt in Art. 48 Abs. 1 Satz 3 NV die Volksgesetzgebung begrenzt, bedarf aus Anlass dieses Verfahrens keiner Entscheidung. Denn die Umsetzung des Volksbegehrens ist für den Haushaltsgesetzgeber „kostenneutral“ möglich. Die vormals direkt an die Träger der Kindertagesstätten gezahlten Personalkostenzuschüsse von jährlich 260 Mio. DM sind – wie die Vertreter der Landesregierung in der mündlichen Verhandlung vor dem Staatsgerichtshof bestätigt haben – ungekürzt in den kommunalen Finanzausgleich überführt worden, wobei sich am Finanzvolumen zwischenzeitlich insoweit nichts geändert hat. Eine Rückkehr zur vormaligen Rechtslage ohne entsprechende Mehraufwendungen ist, wie auch die Landesregierung einräumt, jedenfalls zum Beginn des jeweils nächsten Haushaltsjahres möglich. Allein der Umstand, dass bei einem erfolgreichen Volksentscheid der Haushaltsgesetzgeber zur Vermeidung zusätzlicher Kosten die bisherigen Berechnungsgrundlagen für den kommunalen Finanzausgleich für die Zukunft abändern müsste, macht den Gesetzentwurf nicht zu einem Gesetz „über den Landeshaushalt“ und führt daher nicht zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens. Dem Volksbegehren liegt nicht die Forderung nach zusätzlichen Mitteln zu Grunde; es betrifft vielmehr die Art der Mittelzuwendung (zweckgebundene Zuschüsse an die Träger der Kindertagesstätten oder Einbeziehung entsprechender Mittel in den kommunalen Finanzausgleich). Die Entscheidung über diese Frage gehört aber nicht zu den Voraussetzungen der Zulässigkeit einer Volksgesetzgebung, sondern ist als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung im Verfahren nach Art. 49 NV zu treffen.

Inwieweit eine Änderung der Finanzierung im Rahmen eines laufenden Haushaltsjahres möglich wäre bzw. in welchem Umfang anderenfalls Mehrkosten entstünden, kann dahinstehen. Die Vertreterinnen und Vertreter des Volksbegehrens haben in der

⁴ LVerfGE 12, 119, 137

mündlichen Verhandlung vor dem Staatsgerichtshof auf Nachfrage erklärt, Ziel des Volksbegehrens sei die Wiedereinführung der direkten Zuschüsse an die Träger der Kindertagesstätten und damit die Finanzierung außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs; neben dieser Grundsatzfrage sei es aus ihrer Sicht unerheblich, ob die Wiedereinführung zum Beginn des auf die Verkündung des Gesetzes folgenden Haushaltsjahres oder – abhängig von den Zufälligkeiten der Dauer des Volksgesetzgebungsverfahrens – zu einem bei Einleitung des Volksbegehrens noch nicht absehbaren Zeitpunkt innerhalb eines laufenden Haushaltsjahres erfolgte. Diese Erklärung steht im Einklang mit Inhalt und Zweck des Gesetzentwurfs. Die Vertreterinnen und Vertreter des Volksbegehrens haben sich im Hinblick auf die von der Landesregierung angesprochenen Probleme einer Änderung der Finanzierung im Rahmen eines laufenden Haushaltsjahres damit einverstanden erklärt, dass der Zeitpunkt des Inkrafttretens nach § 2 des Gesetzentwurfs mit der laufenden Finanzierung über den kommunalen Finanzausgleich im aktuellen Haushaltsplan dergestalt „harmonisiert“ wird, dass als Zeitpunkt des Inkrafttretens der Beginn des auf die Verkündung des Gesetzes folgenden Haushaltsjahres bestimmt wird.

Da durch diese Änderung nicht der Kern des Volksbegehrens betroffen ist, können die geleisteten Unterschriften angerechnet werden (§ 21 Abs. 1 Satz 2 NVAbstG).

(gez.) Schinkel

Beckmann

Biermann

H. P. Schneider

Oltrogge

Wendeling-Schröder

Starck

Kramer

J. Schneider

Nr. 73

Beschluss vom 7. Dezember 2001

– StGH 5/00 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Gemeinde B., Verfahrensbefugte: Rechtsanwälte Dr. Sellmann, Blume und Wiemann, Stresemannstraße 6, 21335 Lüneburg, gegen das Gesetz über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“ vom 15.07.1999 (Nds. GVBl. S. 164).

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt, weil die Beschwerdeführerin die Verfassungsbeschwerde zurückgenommen hat und ein übergeordnetes verfassungsrechtliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens nicht besteht.

(gez.) Schinkel
Beckmann

H.P. Schneider
Oltrogge

Starck
Kramer

Biermann

J. Schneider

Nr. 74

Beschluss vom 14. Februar 2002

– StGH 11/00 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Gemeinde W., Verfahrensbvollmächtigte: Rechtsanwälte Weißleder und Ewer, Walkerdamm 4 – 6, 24103 Kiel, gegen das Gesetz über die Niedersächsischen Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ und „Harz“ vom 15.07.1999 (Nds. GVBl. S. 164).

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt, weil die Beschwerdeführerin die Verfassungsbeschwerde zurückgenommen hat und ein übergeordnetes verfassungsrechtliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens nicht besteht.

(gez.) Schinkel
Beckmann
Biermann

H.P. Schneider
Oltrogge
Wendeling-Schröder

Starck
Kramer
J. Schneider

Nr. 75

Beschluss vom 22. Januar 2003

– StGH 1/02 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Inselgemeinde L., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Sellmann, Blume und Wiemann, Stresemannstraße 6, 21335 Lüneburg, gegen das Gesetz zur Neufassung des Gesetzes über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ vom 11.07.2001 (GVBl. 21/2001 vom 31.7.2001, S. 443 ff.).

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt, weil die Beschwerdeführerin die Verfassungsbeschwerde zurückgenommen hat und ein übergeordnetes verfassungsrechtliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens nicht besteht.

(gez.) Schinkel

H.P. Schneider

Starck

Beckmann

Oltrogge

Kramer

Biermann

Wendeling-Schröder

J. Schneider

Nr. 76

Beschluss vom 22. Januar 2003

– StGH 2/02 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Stadt B., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Sellmann, Blume und Wiemann, Stresemannstraße 6, 21335 Lüneburg, gegen das Gesetz zur Neufassung des Gesetzes über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ vom 11.07.2001 (GVBl. 21/2001 vom 31.7.2001, S. 443 ff.).

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt, weil die Beschwerdeführerin die Verfassungsbeschwerde zurückgenommen hat und ein übergeordnetes verfassungsrechtliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens nicht besteht.

(gez.) Schinkel

Beckmann

Biermann

H.P. Schneider

Oltrogge

Wendeling-Schröder

Starck

Kramer

J. Schneider

Nr. 77

Beschluss vom 22. Januar 2003

– StGH 3/02 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Inselgemeinde S., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Sellmann, Blume und Wiemann, Stresemannstraße 6, 21335 Lüneburg, gegen das Gesetz zur Neufassung des Gesetzes über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ vom 11.07.2001 (GVBl. 21/2001 vom 31.7.2001, S. 443 ff.).

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt, weil die Beschwerdeführerin die Verfassungsbeschwerde zurückgenommen hat und ein übergeordnetes verfassungsrechtliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens nicht besteht.

(gez.) Schinkel
Beckmann
Biermann

H.P. Schneider
Oltrogge
Wendeling-Schröder

Starck
Kramer
J. Schneider

Nr. 78

Beschluss vom 16. September 2003

– StGH 1/03 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Stadt G. und der Stadt H., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Schulz-Koffka, Deter, Pawelz, E.-E. Deter, G. Pawelz, K. Schulz-Koffka, N. Schulz-Koffka, E. David, B. Häring, Hindenburgstr. 12, 30175 Hannover, gegen § 8 Abs. 7 Satz 4 des Gesetzes über die Region Hannover vom 5.6.2001 (Nds. GVBl. S. 348) betreffend §§ 117, 118 des Niedersächsischen Schulgesetzes i.d.F. vom 25.6.2002 (Nds. GVBl. S. 312).

Entscheidungsformel:

Das Verfahren wird eingestellt, weil die Beschwerdeführerinnen die Verfassungsbeschwerde zurückgenommen haben und ein übergeordnetes verfassungsrechtliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens nicht besteht.

(gez.) Schinkel
Beckmann
Biermann

H.P. Schneider
Oltrogge
Wendeling-Schröder

Starck
Kramer
J. Schneider

Nr. 79

- * **Ein Stimmzettel zur Landtagswahl, der den Familiennamen, den Vornamen, den Beruf, den Familienstand und die Anschrift der Bewerber um die Erststimme aufführt, genügt den gesetzlichen Anforderungen.**

Beschluss vom 29. Juni 2004

– StGH 1/04 –

in dem Wahlprüfungsverfahren des Herrn M., Beschwerdeführers, gegen den Wahlprüfungsbeschluss des Niedersächsischen Landtags vom 21. Januar 2004.

Entscheidungsformel:

Die Beschwerde gegen den Beschluss des Niedersächsischen Landtags vom 21. Januar 2004 wird verworfen.

G r ü n d e :

A.

I.

Der Beschwerdeführer ist in Neuenburg wohnhaft. An seiner Wahlberechtigung zum Niedersächsischen Landtag besteht kein Zweifel. Mit seiner Beschwerde wendet er sich gegen den auf seinen Wahleinspruch ergangenen Beschluss des Niedersächsischen Landtags vom 21. Januar 2004, mit dem dieser die am 2. Februar 2003 durchgeführte Wahl zum Niedersächsischen Landtag für gültig erklärt hat.

II.

Mit seiner Einspruchsschrift vom 23. Januar 2003, beim Niedersächsischen Landtag eingegangen am 12. Februar 2003, hat der Beschwerdeführer geltend gemacht, er sei in seinen Rechten als Wahlberechtigter verletzt, weil er dem Stimmzettel für die Wahl zum Niedersächsischen Landtag am 2. Februar 2003 die Identität der Bewerber um die Erststimme nicht entnehmen könne und deswegen gehindert sei, seine Stimme gültig für einen der Stimmenbewerber abzugeben. Hierzu sei es gekommen, weil auf den Stimmzetteln bei den Angaben über die Erststimmenbewerber der Zusatz „Person“ gefehlt habe.

Der Niedersächsische Landtag hat dem Niedersächsischen Innenminister, dem Niedersächsischen Landeswahlleiter und dem Kreiswahlleiter des Wahlkreises 98 –Varel–, in dem Neuenburg gelegen ist, Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Der Niedersächsische Innenminister hat im Einvernehmen mit dem Niedersächsischen Landeswahlleiter erklärt, die im Wahlkreis 98 für die Wahl zum Niedersächsischen Landtag

am 2. Februar 2003 zugelassenen Wahlvorschläge hätten den zur Erleichterung der Gestaltung eines Stimmzettels vom Niedersächsischen Innenminister herausgegebenen Runderlass entsprochen und die erforderlichen Angaben enthalten, um die Personen der Bewerber um die Erststimme zu identifizieren (Familiennamen, Vorname, Beruf, Stand, Anschrift).

Der Beschwerdeführer sei damit in der Lage gewesen, den Bewerber, dem er seine Erststimme habe geben wollen, auf dem Stimmzettel zu identifizieren und seine Stimme gültig abzugeben. Sein Wahlrecht sei mithin nicht beeinträchtigt worden.

Der Empfehlung des Wahlprüfungsausschusses folgend hat der Niedersächsische Landtag den Wahleinspruch des Beschwerdeführers in seiner 23. Sitzung am 21. Januar 2004 einstimmig als unbegründet zurückgewiesen. Die Gestaltung der zur Wahl des Niedersächsischen Landtages ausgegebenen Stimmzettel sei zwar eine Maßnahme, die Gegenstand eines Wahleinspruchs sein könne, wenn ein Anhalt dafür bestehe, dass sie Rechte des Einspruchsführers verletze. Daran fehle es jedoch. Die im Wahlkreis 98 – Varel- anlässlich der Wahl zum Niedersächsischen Landtag am 2. Februar 2003 ausgegebenen Stimmzettel hätten die in § 23 Abs. 2 NLWG, § 37 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 NLWO vorgeschriebenen Angaben über die einzelnen Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber enthalten, die für deren einwandfreie Identifizierung und damit für die Feststellung der im Wahlkreis 98 zugelassenen Wahlvorschläge ausgereicht hätten. Die Angabe des Familiennamens, des Vornamens, des Berufs, des Standes und der Anschrift der Hauptwohnung des jeweiligen Bewerbers oder der jeweiligen Bewerberin auf dem Stimmzettel habe es auch dem Einspruchsführer möglich gemacht, die zur Wahl vorgeschlagenen Personen zu identifizieren und seine Stimme auf dieser Grundlage gültig abzugeben.

III.

Gegen den Beschluss des Niedersächsischen Landtags vom 21. Januar 2004 hat der Beschwerdeführer mit Schriftsatz vom 6. Februar 2004, bei dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof eingegangen am 10. Februar 2004, Beschwerde erhoben, die er damit begründet, er fühle sich in seiner Menschenwürde verletzt, weil er in dieser Sache zu keinem Zeitpunkt angehört worden sei. Insbesondere sei er nicht zur Sitzung des Wahlprüfungsausschusses am 16. Dezember 2003 geladen worden, wie es § 6 Abs. 1 WPG vorschreibe. Auch habe der Niedersächsische Landtag nicht über seinen Wahleinspruch entscheiden dürfen, weil er weder eine „Person“ noch eine „Firma“ sei, sondern eine „Sache“.

B.

I.

Die Beschwerde ist zulässig, soweit sie sich gegen die Wahlprüfungsentscheidung des Niedersächsischen Landtags richtet.

Nach § 8 Nr. 1 des Gesetzes über den Niedersächsischen Staatsgerichtshof (StGHG) vom 1. Juli 1996 (Nds. GVBl. S. 342) entscheidet der Staatsgerichtshof über die Anfechtung von Entscheidungen des Landtags, die die Gültigkeit einer Wahl betreffen. Diese Vorschrift entspricht der Bestimmung des Art. 11 Abs. 4 NV, wonach die Wahlprüfungsentscheidungen des Landtags beim Staatsgerichtshof angefochten werden können.

Die Frist des § 22 Abs. 1 StGHG ist gewahrt.

Die Beschwerde ist jedoch offensichtlich unbegründet.

1. Nach § 1 Abs. 1 Wahlprüfungsgesetz – WPG – prüft der Landtag auf Einspruch die Gültigkeit der Wahl zum Landtag. Seine Entscheidung wird gemäß § 4 Abs. 1 WPG durch den Wahlprüfungsausschuss des Landtags vorbereitet. Der Wahlprüfungsausschuss verhandelt über den Einspruch gemäß § 5 Abs. 1 WPG in öffentlicher Sitzung, sofern nicht alle Beteiligten auf die Anberaumung eines Verhandlungstermins verzichten. Da der Beschwerdeführer einen solchen Verzicht nicht ausgesprochen hatte, ist eine Sitzung des Wahlprüfungsausschusses, in der über seinen Einspruch öffentlich verhandelt wurde, auf den 16. Dezember 2003 anberaumt worden. Hierüber ist der Beschwerdeführer ausweislich der Akten des Präsidenten des Niedersächsischen Landtags mit Schreiben des Niedersächsischen Landtags vom 21. November 2003 unterrichtet und zugleich darauf hingewiesen worden, dass er nicht verpflichtet sei, an dem Verhandlungstermin teilzunehmen und dass bei seinem Ausbleiben auch ohne ihn verhandelt und entschieden werden könne. Diese Mitteilung ist dem Beschwerdeführer ausweislich der Zustellungsurkunde vom 24. November 2003 an diesem Tage durch Einlegen in den Briefkasten seiner Wohnung zugestellt worden, weil die persönliche Übergabe des Schriftstücks nicht möglich war. Damit ist der Beschwerdeführer wirksam zu der öffentlichen Sitzung des Wahlprüfungsausschusses eingeladen worden. Seine Behauptung, dies sei nicht geschehen, erweist sich damit als unrichtig.

2. Der Stimmzettel, auf dem der Beschwerdeführer seine Wahl hätte treffen sollen, enthielt die Namen und Vornamen sowie die Anschriften und Parteibezeichnungen der für die Abgabe der Erststimme zugelassenen Wahlbewerber. Er entsprach damit den Anforderungen des § 23 Abs. 2 NLWG, § 37 NLWO. Diese Gestaltung des Stimmzettels machte es dem Beschwerdeführer ohne weiteres möglich, die Wahlkreisbewerber um die Erststimme zu identifizieren und einem von ihnen seine Stimme zu geben. Sein Verlangen, es habe auf dem Stimmzettel kenntlich gemacht werden sollen, dass es sich bei diesen Bewerbern um „Personen“ handelte, ist unverständlich und genießt keinen

Rechtsschutz. Denn es versteht sich von selbst, dass es sich bei Wahlkreisbewerbern, die in der erwähnten Weise bezeichnet werden, um natürliche Personen und nicht um juristische Personen oder Institutionen handelt. Das ist derart offenkundig, dass es keiner weiteren Darlegung bedarf. Die Ausführungen des Beschwerdeführers, mit denen er dies in Zweifel zieht, sind unverständlich und entbehren jeden vernünftigen Sinnes.

II.

Die Beschwerde ist nach alledem offensichtlich unbegründet und konnte deswegen nach § 12 StGHG i.V.m. § 24 BVerfGG ohne mündliche Verhandlung durch einstimmigen Beschluss des Staatsgerichtshofs verworfen werden.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

(gez.) Schinkel
Beckmann
Biermann

H.P. Schneider
Oltrogge
Wendeling-Schröder

Starck
Kramer
J. Schneider

Nr. 80

*** Zur Anknüpfung der Wahlberechtigung an das Melderecht.**

Beschluss vom 29. Juni 2004

– StGH 2/04 –

in dem Wahlprüfungsverfahren des Herrn S., Beschwerdeführers, betreffend die Gültigkeit der am 2. Februar 2003 durchgeführten Wahl zum Niedersächsischen Landtag (15. WP).

Entscheidungsformel:

Die Beschwerde gegen den Beschluss des Niedersächsischen Landtags vom 21. Januar 2004 wird verworfen.

G r ü n d e :

A.

I.

Der Beschwerdeführer greift die am 2. Februar 2003 durchgeführte Wahl zum Niedersächsischen Landtag der 15. Wahlperiode an und bezweifelt deren Gültigkeit. Zweifel daran, dass der Beschwerdeführer zum Niedersächsischen Landtag wahlberechtigt ist, sind nicht erkennbar.

II.

Mit Schreiben vom 17. und 19. Februar sowie 10. März 2003 erhob der Kläger beim Niedersächsischen Landtag Einspruch gegen die Gültigkeit der am 2. Februar 2003 durchgeführten Wahl zum Niedersächsischen Landtag mit der Begründung, er habe keine Wahlunterlagen erhalten und sei so an der Ausübung seines Wahlrechts gehindert worden.

Der Niedersächsische Landtag holte daraufhin Stellungnahmen des Niedersächsischen Innenministers und des Niedersächsischen Landeswahlleiters ein. Im Einvernehmen mit dem Landeswahlleiter berichtete der Innenminister am 4. April 2003, nach den Vorschriften des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes könnten nur Wahlberechtigte wählen, die in ein Wählerverzeichnis eingetragen seien oder einen Wahlschein ausgestellt bekommen hätten. Die Führung des Wählerverzeichnisses und die Ausstellung von Wahlscheinen obliege nach den Vorschriften des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes den Gemeinden, in denen die Wahlberechtigten nach den Vorschriften des Melderechts angemeldet seien. Eine wahlberechtigte Person, die in keinem Wahlbezirk melderechtlich gemeldet sei, werde auf ihren Antrag in das Wählerverzeichnis desjenigen Wahlbezirks eingetragen, für den sie sich bis zum 16. Tag vor der Wahl anmelde.

Der Beschwerdeführer, der niemals eine Wohnanschrift angebe, sondern seinen Schriftwechsel unter einer Postfach-Anschrift führe, sei an dem für die Eintragung in ein Wählerverzeichnis maßgeblichen 16. Tag vor der Wahl, das heißt am 17. Januar 2003, in keiner niedersächsischen Gemeinde gemeldet gewesen. Seine frühere Anschrift „Eversen, Dorfstraße 25“ sei am 17. Oktober 2002 aus dem Melderegister der Stadt Bergen gestrichen worden, weil Schriftstücke der Stadt Bergen und anderer Behörden, die an den Beschwerdeführer adressiert waren, mit dem Stempel „Empfänger unbekannt“ zurückgelangt seien. Dies habe die Stadt Bergen zu der Annahme veranlasst, der Beschwerdeführer sei unbekannt verzogen. Spätere Nachprüfungen der Stadt Bergen hätten allerdings zu dem Ergebnis geführt, dass sich der Beschwerdeführer vermutlich doch in der Wohnung „Eversen, Dorfstraße 25“ aufhalte. Die Nichtaufnahme des Beschwerdeführers in das Wählerverzeichnis des zuständigen Wahlbezirks der Stadt Bergen beruhe ausschließlich auf dem Verhalten des Beschwerdeführers. Obwohl er vom Niedersächsischen Landeswahlleiter rechtzeitig über die Voraussetzungen für das Ausstellen eines Wahlscheines und von Briefunterlagen unterrichtet worden sei, habe er sich nicht an seine Wohnsitzgemeinde gewendet und habe damit seinen Ausschluss vom Wahlrecht zur Landtagswahl 2003 durch sein Verhalten herbeigeführt. Im Übrigen sei die Nichtaufnahme des Beschwerdeführers in ein Wählerverzeichnis nicht durch die Wahlbehörde veranlasst, sondern eine Folge dessen, dass der Beschwerdeführer aus dem Melderegister der Stadt Bergen gestrichen worden sei, was ihm bekannt gewesen sei, und sich auch an keinem anderen Ort in Niedersachsen mit einem Wohnsitz angemeldet habe.

Der Empfehlung des Wahlprüfungsausschusses folgend hat der Niedersächsische Landtag den Wahleinspruch des Beschwerdeführers in seiner 23. Sitzung am 21. Januar 2004 einstimmig als unzulässig zurückgewiesen. Er ist der Auffassung, dem Beschwerdeführer mangle es an der Einspruchsberechtigung, weil er sich mit dem von ihm beanstandeten Ausschluss vom Wahlrecht zur Wahl des Niedersächsischen Landtages 2003 nicht gegen eine Maßnahme einer Wahlbehörde wende, sondern dies die Folge seines Verhaltens gegenüber der für seinen Wahlbezirk zuständigen Meldebehörde sei. Dem an den Niedersächsischen Landeswahlleiter gerichteten Wunsch des Beschwerdeführers, ihm einen Wahlschein und Briefwahlunterlagen zu übersenden, habe nicht entsprochen werden können, weil dies ausschließlich Aufgabe der Gemeinden sei. Hierauf habe der Niedersächsische Landeswahlleiter den Beschwerdeführer rechtzeitig hingewiesen und ihn aufgefordert, sich an seine Wohnsitzgemeinde zu wenden. Da sich der Wahleinspruch nicht gegen eine Maßnahme einer Wahlbehörde wende, sei er unzulässig.

III.

Gegen den Beschluss des Niedersächsischen Landtags vom 21. Januar 2004 hat der Beschwerdeführer mit einem am 24. Februar 2004 bei dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof eingegangenen Schriftsatz Beschwerde erhoben. Mit ihr wiederholt er den Vorwurf, er sei rechtsmissbräuchlich daran gehindert worden, an der Wahl zum Niedersächsischen Landtag am 2. Februar 2003 teilzunehmen. Ihm sei nicht bekannt gewesen, dass ihn die Stadt Braunschweig, in der er seinen Wohnsitz habe, zweimal aus dem Melderegister gestrichen habe. Weder sei ihm dies mitgeteilt worden, noch habe er von der Stadt Braunschweig erfahren, wo er nunmehr seinen „amtlichen“ Wohnsitz habe. In der Stadt Bergen habe er keinen Wohnsitz, weil das in ihrem Gebiet gelegene Grundstück Eversen, Dorfstraße 25, nicht bewohnt sei. Der Anregung des Landeswahlleiters, sich vor der Wahl zum Niedersächsischen Landtag am 2. Februar 2003 rechtzeitig polizeilich zu melden und damit die Voraussetzungen für seine Eintragung in ein Wählerverzeichnis zu schaffen, sei er nicht nachgekommen, weil er keinen Anlass gesehen habe, seine rechtswidrige Streichung aus dem Melderegister durch irgendein „Wohlverhalten“ rückgängig zu machen.

Der Beschwerdeführer beantragt sinngemäß,

festzustellen, dass er verbotswidrig gehindert gewesen sei, sein Wahlrecht bei der am 2. Februar 2003 durchgeführten Wahl zum Niedersächsischen Landtag auszuüben und die Wahl deswegen für ungültig zu erklären.

IV.

Dem Niedersächsischen Landtag ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden. Der Präsident des Niedersächsischen Landtags bezieht sich gegenüber dem Beschwerdevorbringen auf den Beschluss des Niedersächsischen Landtags vom 21. Januar 2004.

B.

I.

Die Beschwerde ist zulässig, soweit sie sich gegen die Wahlprüfungsentscheidung des Niedersächsischen Landtags richtet.

Nach § 8 Nr. 1 des Gesetzes über den Niedersächsischen Staatsgerichtshof (StGHG) vom 1. Juli 1996 (Nds. GVBl. S. 342) entscheidet der Staatsgerichtshof über die Anfechtung von Entscheidungen des Landtags, die die Gültigkeit einer Wahl betreffen. Diese Vorschrift entspricht der Bestimmung des Art. 11 Abs. 4 NV, wonach die Wahlprüfungsentscheidungen des Landtags beim Staatsgerichtshof angefochten werden können.

Die Frist des § 22 Abs. 1 StGHG ist gewahrt.

Die Beschwerde ist jedoch unbegründet.

Der Niedersächsische Landtag hat den Einspruch des Beschwerdeführers gegen die am 2. Februar 2003 durchgeführte Wahl zu Recht und mit zutreffenden Erwägungen als unbegründet zurückgewiesen.

Der Beschwerdeführer rügt eine individuelle Rechtsverletzung im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Prüfung der Wahl zum Niedersächsischen Landtag vom 6. März 1955 (Nds. GVBl. S. 39) i.d.F. des Gesetzes vom 12. Juni 1981 (Nds. GVBl. S. 125) – WPG –. Diese sieht er darin, dass er an der Ausübung seines Wahlrechts - aus seiner Sicht missbräuchlich – dadurch gehindert sei, dass er trotz Bemühens keine Wahlbenachrichtigung oder einen Wahlschein erhalten habe. Beides sei unterblieben, weil er von der in Betracht kommenden Meldebehörde – nach seinem neuesten Vorbringen ist das die Stadt Braunschweig – rechtswidrig im Melderegister gelöscht worden sei und der Landeswahlleiter sich geweigert habe, ihm unmittelbar einen Wahlschein auszustellen.

Mit dem ersten von ihm angeführten Argument verkennt der Beschwerdeführer, dass Gegenstand und Zweck des Wahlprüfungsverfahrens nur ist, die rechtsfehlerfreie Vorbereitung der Wahl und den nicht durch Rechtsverletzung behinderten oder beeinflussten Ablauf der Wahlhandlung sicherzustellen. Andere Rechte, so auch das Recht, an seinem Wohnsitz in das örtliche Melderegister aufgenommen zu werden, sichert das Wahlprüfungsverfahren auch dann nicht, wenn sie Bedeutung für die Vorbereitung der Wahl haben.

Deswegen ist es für das vorliegende Verfahren ohne Bedeutung, ob der Beschwerdeführer zu Recht oder zu Unrecht aus den Melderegistern der Stadt Bergen und, wie er nunmehr behauptet, auch aus denen der Stadt Braunschweig, in die er eingetragen war, gelöscht worden ist. Denn selbst wenn das fälschlich geschehen sein sollte, hatte der Beschwerdeführer die Möglichkeit, bis zum 16. Tage vor der Wahl die (Wieder-)Eintragung in das Melderegister und damit die Aufnahme in das Wählerverzeichnis zu erreichen. Hierauf ist er von dem Landeswahlleiter rechtzeitig hingewiesen worden. Wenn er sich diesem Hinweis aus einer nicht erklärbaren Abneigung gegenüber der in Betracht kommenden Behörde verschlossen hat, so beruht das auf seiner persönlichen Entscheidung, nicht auf einem Fehlverhalten der mit der Vorbereitung der Wahl betrauten Behörden.

Sein Verlangen, der Landeswahlleiter hätte ihm vor der Wahl einen Wahlschein ausstellen sollen, musste aus Rechtsgründen scheitern. Die Aufgaben und Befugnisse des Landeswahlleiters sind im Niedersächsischen Landeswahlgesetz abschließend geregelt. Zu ihnen gehört nicht, die Wahlberechtigung (§ 2 NLWG) eines einzelnen Bürgers auf dessen Wunsch zu prüfen und ihm – unter Umgehung der dafür nach dem Gesetz zuständigen Stellen – Unterlagen auszustellen, die ihn zur Teilnahme an der Wahl berechtigen. Dazu wäre er im Übrigen auch außerstande, soweit es die Voraussetzung des § 2 Nr. 2 NLWG (Wohnsitz im Land Niedersachsen seit 3 Monaten) anbelangt. Denn

ob sie erfüllt ist, kann nur die Meldebehörde des Wohnsitzes beurteilen. Fehlt es aber – wie beim Beschwerdeführer – an einem gemeldeten Wohnsitz, so musste der von ihm eingeschlagene „Umweg“ zum Landeswahlleiter – von den anderen bereits genannten Aspekten abgesehen – auch daran scheitern.

II.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Beschwerde offensichtlich unbegründet ist. Sie konnte deswegen nach § 12 StGHG i.V.m. § 24 BVerfGG ohne mündliche Verhandlung durch einstimmigen Beschluss des Staatsgerichtshofs verworfen werden.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

(gez.) Schinkel
Beckmann
Biermann

H.P. Schneider
Oltrogge
Wendeling-Schröder

Starck
Kramer
J. Schneider

Nr. 81

*** Zu den Ansprüchen eines körperbehinderten Rollstuhlverfahrrers auf Ermöglichung der Stimmabgabe bei einer Landtagswahl.**

Beschluss vom 29. Juni 2004

– StGH 3/04 –

in dem Wahlprüfungsverfahren des Herrn S., Beschwerdeführers, betreffend die Gültigkeit der am 2. Februar 2003 durchgeführten Wahl zum Niedersächsischen Landtag (15. WP).

Entscheidungsformel:

Die Beschwerde gegen den Beschluss des Niedersächsischen Landtags vom 21. Januar 2004 wird verworfen.

G r ü n d e :

A.

I.

Der Beschwerdeführer ist in Moormerland wohnhaft. An seiner Wahlberechtigung zum Niedersächsischen Landtag bestehen keine Zweifel. Er wendet sich gegen die Gültigkeit der am 2. Februar 2003 durchgeführten Wahl zum Niedersächsischen Landtag (15. WP).

II.

Mit Telefax vom 2. und 3. Februar 2003, beim Niedersächsischen Landtag eingegangen am 7. Februar 2003, hat der Beschwerdeführer gegen die am 2. Februar 2003 durchgeführte Wahl zum Niedersächsischen Landtag Einspruch erhoben, mit dem er beanstandet, als Rollstuhlfahrer habe er das für seinen Stimmbezirk eingerichtete Wahllokal im Gebäude des Ems-Sperrwerks nicht erreichen können. Zudem sei für dieses Gebäude ein Hausverbot gegen ihn ausgesprochen worden. Die von ihm angeforderten Briefwahlunterlagen habe er erst am 1. Februar 2003 mit der Post erhalten und deswegen nicht zeitgerecht zurücksenden können. Im Übrigen halte er die Briefwahl insgesamt für ungültig, weil das Verlangen, der Briefwähler habe auf dem Wahlschein an Eides statt zu versichern, dass er den Stimmzettel persönlich gekennzeichnet habe, eine rechtswidrige Nötigung darstelle, die das Briefwahlverfahren ungültig mache.

Der Niedersächsische Landtag hat dem Niedersächsischen Innenminister, dem Niedersächsischen Landeswahlleiter und dem Kreiswahlleiter des Wahlkreises 91 –Leer– Gelegenheit gegeben, sich zu dem Wahleinspruch zu äußern.

Der Kreiswahlleiter teilte am 25. März 2003 unter Bezugnahme auf eine Stellungnahme der Gemeinde Moormerland mit, in Moormerland gebe es keine gemeindeeigenen Gebäude, so dass der Wahlraum an anderer Stelle, nämlich im Infosaal des Gebäudes des Ems-Sperrwerks, habe eingerichtet werden müssen. Dieser Raum sei auch von Rollstuhlfahrern ohne weiteres zu erreichen. Vor das Gebäude des Ems-Sperrwerks könne ein Personenkraftwagen direkt vorfahren, der Eingang des Gebäudes sei barrierefrei und der Wahlraum könne auch von körperbehinderten Menschen problemlos mit einem Fahrstuhl erreicht werden. Der Wahlraum habe damit den Anforderungen des § 38 Abs. 2 NLWO entsprochen. Es treffe auch nicht zu, dass gegenüber dem Beschwerdeführer ein Hausverbot für das Gebäude des Ems-Sperrwerks ausgesprochen worden sei. Im Übrigen hätte ein solches Verbot gegenüber der Ausübung des Wahlrechts zurückzustehen gehabt.

Der Minister des Innern äußerte sich im Einvernehmen mit dem Landeswahlleiter dahin, der Beschwerdeführer habe ungeachtet der vom Kreiswahlleiter beschriebenen Erreichbarkeit des Wahlraumes keinen Anspruch darauf, dass der Zugang zum Wahlraum behindertengerecht ausgestaltet sei. Auch habe der Beschwerdeführer nicht überzeugend dargelegt, dass er die beantragten Briefwahlunterlagen erst am 1. Februar 2003 erhalten habe und dadurch gehindert gewesen sei, sie rechtzeitig zurückzusenden. Seine Bedenken gegen die Gültigkeit der Briefwahl seien unbegründet, weil § 27 Abs. 2 NLWG ausdrücklich verlange, dass der Briefwähler zur Sicherung gegen Missbrauch an Eides statt zu versichern habe, den Stimmzettel persönlich gekennzeichnet zu haben.

III.

Der Niedersächsische Landtag hat den Wahleinspruch des Beschwerdeführers nach vorheriger Durchführung einer mündlichen Verhandlung vor dem Wahlprüfungsausschuss in seiner 23. Sitzung am 21. Januar 2004 als unbegründet zurückgewiesen. Zur Begründung ist ausgeführt (LT-Drs. 15/692):

Im Zusammenhang mit der am 2. Februar 2003 durchgeführten Wahl zum Niedersächsischen Landtag seien Rechte des Beschwerdeführers nicht verletzt worden.

Der Beschwerdeführer habe nicht überzeugend nachgewiesen, dass für seinen Stimmbezirk ein für ihn als Rollstuhlfahrer nicht erreichbarer Wahlraum eingerichtet gewesen sei. Zwar solle nach den Vorschriften der Niedersächsischen Landeswahlordnung darauf geachtet werden, dass der Wahlraum auch körperbehinderten Personen zugänglich sei. Dass der Beschwerdeführer den für seinen Stimmbezirk ausgewählten Wahlraum in Moormerland nicht mit dem Rollstuhl habe erreichen können, habe er indes nicht nachgewiesen. Letztlich komme es darauf aber auch nicht an, weil zum einen ein verbürgter Anspruch auf behindertengerechten Zugang zum Wahlraum nicht bestehe und der Beschwerdeführer zum anderen die Möglichkeit gehabt habe, mit dem

ihm erteilten Wahlschein in einem anderen Wahllokal desselben Wahlkreises zu wählen.

Es stehe auch nicht fest, dass der Beschwerdeführer aufgrund eines Fehlers in der Wahlvorbereitung gehindert gewesen sei, an der Briefwahl teilzunehmen. Denn er mache keine Angaben dazu, wann er die Briefwahlunterlagen angefordert habe. Möglich sei ihm das seit Zustellung der Wahlbenachrichtigungskarte – spätestens am 23. Tag vor der Wahl, an dem der Wahlraum bestimmt wurde – gewesen. Nach diesem Tag hätten ihn die Unterlagen auch bei verzögerter Zusendung rechtzeitig erreichen müssen, wenn er sie unverzüglich beantragt habe. Es sei sonach offen, wer den verspäteten Zugang der Unterlagen zu verantworten habe.

Die Zweifel des Beschwerdeführers daran, dass Briefwählern die eidesstattliche Versicherung abverlangt werden dürfe, sie hätten den Stimmzettel selbst ausgefüllt, seien unberechtigt. Diese Bedingung für die Zulassung zur Briefwahl sei rechtlich unbedenklich, weil sie gewährleisten solle, dass die Stimmabgabe nicht durch Unbefugte erfolge.

IV.

Gegen den Beschluss des Niedersächsischen Landtags vom 21. Januar 2004, der ihm nach seinen Angaben am 28. Februar 2004 zugestellt worden ist, hat der Beschwerdeführer mit Telefax vom 28. Februar 2004 Beschwerde zum Staatsgerichtshof erhoben. Mit ihr macht er geltend, der Beschluss des Niedersächsischen Landtags sei rechtswidrig, weil ihm die Teilnahme an der öffentlichen Sitzung des Wahlprüfungsausschusses nicht ermöglicht worden sei. Im Hinblick auf seine Behinderung habe er an einer solchen Sitzung nur teilnehmen können, wenn sie an seinem Wohnort durchgeführt worden wäre. Zudem seien von ihm benannte Zeugen nicht gehört worden. Im Übrigen dürfe er als Schwerstbehinderter und Schwerstpflegebedürftiger nicht zur Briefwahl gezwungen werden.

Der Beschwerdeführer beantragt sinngemäß,

1. die am 2. Februar 2003 durchgeführte Wahl zum Niedersächsischen Landtag für ungültig zu erklären,
2. festzustellen, dass er verbotswidrig gehindert gewesen sei, sein Wahlrecht bei der am 2. Februar 2003 durchgeführten Wahl zum Niedersächsischen Landtag auszuüben.

V.

Dem Niedersächsischen Landtag ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden. Der Präsident des Niedersächsischen Landtags bezieht sich gegenüber dem Beschwerdevorbringen auf den Beschluss des Niedersächsischen Landtags vom 21. Januar 2004.

B.

I.

Die Beschwerde ist zulässig, soweit sie sich gegen die Wahlprüfungsentscheidung des Niedersächsischen Landtags richtet.

Nach § 8 Nr. 1 des Gesetzes über den Niedersächsischen Staatsgerichtshof (StGHG) vom 1. Juli 1996 (Nds. GVBl. S. 342) entscheidet der Staatsgerichtshof über die Anfechtung von Entscheidungen des Landtags, die die Gültigkeit einer Wahl betreffen. Diese Vorschrift entspricht der Bestimmung des Art. 11 Abs. 4 NV, wonach die Wahlprüfungsentscheidungen des Landtags beim Staatsgerichtshof angefochten werden können.

Die Frist des § 22 Abs. 1 StGHG ist gewahrt.

Die Beschwerde ist jedoch unbegründet. Der Niedersächsische Landtag hat den Einspruch des Beschwerdeführers gegen die am 2. Februar 2003 durchgeführte Wahl zu Recht und mit zutreffenden Erwägungen als unbegründet zurückgewiesen.

Der Beschwerdeführer rügt eine individuelle Rechtsverletzung im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Prüfung der Wahl zum Niedersächsischen Landtag vom 6. März 1955 (Nds. GVBl. S. 39) i.d.F. des Gesetzes vom 12. Juni 1981 (Nds. GVBl. S. 125) – WPG –. Diese sieht er darin, dass ihm die Wahlenthaltung, die er sich auferlegt hat, nach seiner Auffassung zum einen durch die Auswahl des Wahlraumes, den er wegen seiner Behinderung nicht habe erreichen können, und zum anderen dadurch aufgezwungen worden sei, dass er die beantragten Wahlunterlagen zu spät erhalten habe, um den Wahlbrief noch rechtzeitig absenden zu können.

1. Es kann dahinstehen, ob der Wahlraum, in dem der Beschwerdeführer seine Stimme hätte abgeben sollen, für ihn als Rollstuhlfahrer erreichbar war, wie der Kreiswahlleiter dargelegt hat, oder ob das nicht der Fall war, wie der Beschwerdeführer behauptet. Denn der Beschwerdeführer konnte nicht verlangen, dass der Wahlraum auch für ihn als Rollstuhlfahrer zugänglich war. Zwar soll der Wahlraum gemäß § 38 Abs. 2 der Niedersächsischen Landeswahlordnung vom 1. November 1997 (Nds. GVBl. S. 437) –NLWO– so gelegen sein, dass den Wahlberechtigten die Teilnahme an der Wahl möglichst erleichtert wird und der Zugang auch körperbehinderten Personen möglich ist. Dies ist jedoch nicht zwingend und wäre auch nicht in jeder für die Bestimmung des Wahlraumes zuständigen Gemeinde (§ 38 Abs. 2 NLWO) möglich. Körperbehinderte werden aber auch dann nicht ihres Wahlrechts beraubt, wenn sie den Wahlraum wegen der Eigenart ihrer Gebrechen nicht aufsuchen können. Anstelle der persönlichen Stimmabgabe im Wahlraum können sie an der –nicht zuletzt für den Fall, dass der Wahlberechtigte den Wahlraum wegen seines körperlichen Zustandes nicht oder nur unter nicht zumutbaren Schwierigkeiten aufsuchen kann, eingeführten– Briefwahl teilnehmen. Hierauf werden sie unter Nennung des Wahlraumes auf der Wahlbenachrichti-

gungskarte hingewiesen. Es liegt dann an dem Betreffenden, die Briefwahlunterlagen so rechtzeitig zu beantragen und ausgefüllt an den Kreiswahlleiter zurückzusenden, dass sie spätestens am Wahltag um 18.00 Uhr bei diesem eingehen (§ 27 Abs. 1 NLWG).

2. Die Möglichkeit, sein Wahlrecht im Wege der Briefwahl auszuüben, war dem Beschwerdeführer nach seinem Vorbringen verschlossen, weil er die Briefwahlunterlagen erst am Tag vor dem Wahltag erhalten hat. Ein Fehler in der Wahlvorbereitung läge darin indes nur dann, wenn der späte Eingang der Briefwahlunterlagen beim Beschwerdeführer in die Verantwortung des Kreiswahlleiters fiel. Dafür wird indes vom Beschwerdeführer nichts vorgetragen. Insbesondere lässt er unerwähnt, wann er die Briefwahlunterlagen beantragt hat und ob er dabei auf etwaige Schwierigkeiten in der Zustellung an ihn gerichteter Poststücke hingewiesen hat. Bei dieser Sachlage ist weder auszuschließen, dass der Beschwerdeführer die Briefwahlunterlagen zu spät beantragt hat, noch, dass sie trotz rechtzeitiger Beantragung verspätet an ihn abgesandt worden sind. Ein Fehler in der Wahlvorbereitung ist auf dieser Grundlage nicht mit der gebotenen Sicherheit festzustellen.

3. Die Zweifel, die der Beschwerdeführer an der Rechtmäßigkeit des Briefwahlverfahrens äußert, sind offensichtlich unbegründet. Abgesehen davon, dass der Beschwerdeführer von Rechtsmängeln dieses Verfahrens im Rahmen der hier zu beurteilenden Wahl nicht betroffen wäre, weil er nicht an ihr teilgenommen hat, entbehren seine Bedenken der Grundlage. Schon seine Ansicht, eidesstattliche Versicherungen dürften nur vor Gerichten oder Notaren abgegeben werden, ist unzutreffend. Dieses Mittel der Glaubhaftmachung ist auch in anderen Zusammenhängen zulässig. Im Briefwahlverfahren dient es dazu sicherzustellen, dass der Wahlberechtigte das Wahlrecht ohne den Schutz der Wahlkabine persönlich und unbeobachtet abgibt. Damit soll das Wahlgeheimnis auch im Rahmen dieses besonderen Wahlverfahrens geschützt werden. Die dem Wahlberechtigten abverlangte eidesstattliche Versicherung ist geeignet und erforderlich, diesen Schutz im Rahmen des Möglichen zu gewährleisten. Sie ist deswegen zu Recht in allen Wahlgesetzen vorgesehen.

4. Auch das Wahlprüfungsverfahren des Niedersächsischen Landtags leidet nicht an erkennbaren Verfahrensfehlern. Der Wahlprüfungsausschuss hat über den Wahleinspruch des Beschwerdeführers in öffentlicher Sitzung verhandelt, zu der der Beschwerdeführer geladen worden ist. Anhaltspunkte dafür, dass die Ladung des Beschwerdeführers nicht rechtzeitig im Sinne des § 6 Abs. 1 WPG erfolgt ist, sind nicht gegeben oder vorgetragen. Dass der Beschwerdeführer an der öffentlichen Sitzung des Wahlprüfungsausschusses nicht teilgenommen hat –vermutlich, weil er wegen seiner Schwerbehinderung den Sitzungsort, den Niedersächsischen Landtag, nicht hat aufsuchen können– steht der Wirksamkeit des Beschlusses des Wahlprüfungsausschusses nicht entgegen. Denn für das Verfahren vor dem Wahlprüfungsausschuss gelten gemäß § 5 Abs. 3 WPG die Vorschriften über das verwaltungsgerichtliche Verfahren. Diese sehen vor, dass der-

jenige, der den Wahleinspruch eingelegt hat, bei der Ladung darauf hinzuweisen ist, dass bei seinem Ausbleiben auch ohne ihn verhandelt und entschieden werden kann (§ 102 Abs. 2 VwGO). Soweit der Beschwerdeführer offenbar beanstanden will, dass der Wahlprüfungsausschuss seine öffentliche Sitzung nicht an seinem Wohnort abgehalten hat, um ihm die Teilnahme zu ermöglichen, zeigt er auch damit keinen Mangel des Wahlprüfungsverfahrens auf. Denn, ob es der Wahlprüfungsausschuss für erforderlich hält, eine öffentliche Sitzung außerhalb des Sitzes des Niedersächsischen Landtags durchzuführen, hat nur er selbst zu entscheiden. Wie der Verfahrensablauf zeigt, hat der Wahlprüfungsausschuss das im Falle des Beschwerdeführers offensichtlich nicht für erforderlich gehalten. Das vom Staatsgerichtshof in diesem Zusammenhang allein zu würdigende Vorbringen des Beschwerdeführers im Beschwerdeverfahren gibt keinen Anlass, dies zu beanstanden.

II.

Die Beschwerde ist nach alledem offensichtlich unbegründet und konnte deswegen nach § 12 StGHG i.V.m. § 24 BVerfGG ohne mündliche Verhandlung durch einstimmigen Beschluss des Staatsgerichtshofs verworfen werden.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

(gez.) Schinkel
Beckmann
Biermann

H.P. Schneider
Oltrogge
Wendeling-Schröder

Starck
Kramer
J. Schneider

Nr. 82

1. Die Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes können vom Staatsgerichtshof insoweit ausgelegt werden, als es um die Prüfung der Gesetzgebungsbefugnis des Landes für eine auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfende Norm des Landesrechts geht.
2. Art. 21 Abs. 3 GG, welcher eine ausschließliche Bundeskompetenz zur Regelung des Parteienrechts begründet, schließt nicht aus, daß im Rahmen der Landesgesetzgebungskompetenz über den Rundfunk Regelungen über den Zugang politischer Parteien zum privaten Rundfunk getroffen werden.
3. Das Ziel, Staatsferne, Überparteilichkeit sowie Meinungsvielfalt des Rundfunks im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu sichern, rechtfertigt nicht den weitgehenden Ausschluß politischer Parteien von der Veranstaltung privaten Rundfunks.
4. Eine verfassungskonforme Auslegung eines Gesetzes ist dem Staatsgerichtshof verwehrt, wenn in den Gesetzesberatungen diese Auslegung einhellig abgeschlossen worden ist.

Urteil vom 6. September 2005

– StGH 4/04 –

in dem Normenkontrollantrag des Herrn G., MdL, und 62 weiterer Mitglieder der SPD-Fraktion des Niedersächsischen Landtags, Antragsteller, Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Ralf Poscher, Am Poter 12, 44879 Bochum, auf Überprüfung des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG vom 1. November 2001 (Nds. GVBl. S. 680), zuletzt geändert durch Art. 1 Nr. 1 b des Gesetzes zur Änderung des NMedienG vom 11. Dezember 2003 (Nds. GVBl. S. 423) hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit der Niedersächsischen Verfassung, beteiligt: 1. Niedersächsischer Landtag, vertreten durch den Präsidenten, Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz, 30159 Hannover, Niedersächsische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Planckstr. 2, 30169 Hannover, Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Peter Badura, Rothenberg Süd 4, 82431 Kochel am See.

Entscheidungsformel:

§ 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 des Niedersächsischen Mediengesetzes i. d. F. vom 11. Dezember 2003 (GVBl. S. 423) ist mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV unvereinbar und daher nichtig.

Gründe:

A.

Das Normenkontrollverfahren betrifft die Verfassungsmäßigkeit des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG in der Fassung vom 11. Dezember 2003 – NMedienG n. F.

I.

Das Niedersächsische Mediengesetz vom 1. November 2001 (GVBl. S. 680) macht die Veranstaltung von Rundfunk durch einen privaten Veranstalter, wie auch in den Rundfunkgesetzen anderer Länder üblich, von einer Zulassung abhängig (§ 4 NMedienG). Die verfahrensgegenständliche Vorschrift ist Teil der Regelungen über die persönlichen Zulassungsvoraussetzungen. Sie bestimmt, daß juristischen Personen oder Vereinigungen, an denen eine Partei oder Wählergruppe in gleich welcher Form mittelbar, auch still oder durch Treuhandverhältnis beteiligt ist, grundsätzlich keine Zulassung zur Veranstaltung privaten Rundfunks erteilt werden darf. Von diesem in Satz 2 geregelten Grundsatz werden nach Satz 3 und 4 Ausnahmen gemacht, nach denen eine Zulassung ausnahmsweise erteilt werden kann, wenn auf verschiedenen Beteiligungsstufen ein bestimmter Prozentsatz der gehaltenen Kapital- oder Stimmrechtsanteile nicht erreicht wird und auch sonst kein maßgeblicher Einfluß auf Programm oder Geschäftsführung ausgeübt werden kann.

§ 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. lautet:

„²Die Zulassung darf auch nicht einer juristischen Person oder einer Vereinigung erteilt werden, an der eine politische Partei oder eine Wählergruppe still, durch ein Treuhandverhältnis oder mittelbar in gleich welcher Form beteiligt ist. ³Satz 2 gilt für mittelbare Beteiligungen nicht, wenn die politische Partei oder Wählergruppe mindestens in einer Beteiligungsstufe an einer juristischen Person oder Vereinigung zu weniger als zehn vom Hundert der Kapital- oder Stimmrechtsanteile beteiligt ist. ⁴Satz 2 gilt für mittelbare Beteiligungen außerdem nicht, wenn die von Satz 3 nicht erfassten Beteiligungen beim Veranstalter insgesamt weniger als zehn vom Hundert der Kapital- oder Stimmrechts-Anteile erreichen und ein maßgeblicher Einfluss einer politischen Partei oder Wählergruppe auf die Geschäftsführung oder Programmgestaltung des Veranstalters weder unmittelbar noch mittelbar ausgeübt werden kann.“

Diese Regelung ergänzt und verschärft § 6 Abs. 3 NMedienG a. F. (= § 6 Abs. 3 Satz 1 NMedienG n. F.), welcher schon vor Inkrafttreten der Neuregelung die Zulassung politischer Parteien in mehrfacher Hinsicht beschränkt hat. Hiernach darf eine Zulassung nicht erteilt werden:

- einer politischen Partei oder Wählergruppe oder einer von ihr abhängigen Person (§ 6 Abs. 3 Nr. 3 NMedienG a. F.);

- einer juristischen Person oder Vereinigung, wenn daran eine politische Partei oder Wählergruppe oder eine von ihr abhängige Person mit insgesamt 25 v. H. oder mehr der Kapital- oder Stimmrechtsanteile beteiligt ist oder einen vergleichbaren Einfluß ausübt (§ 6 Abs. 3 Nr. 1 lit. a i. V. m. Nr. 3 NMedienG a. F.);

- einer juristischen Person oder Vereinigung, wenn daran eine politische Partei oder Wählergruppe beteiligt ist (§ 6 Abs. 3 Nr. 5 lit. a, b NMedienG a. F.);

- einer juristischen Person oder Vereinigung, wenn daran ein Unternehmen oder eine Vereinigung beteiligt ist, das oder die von einer politischen Partei oder Wählergruppe im Sinne des § 17 des Aktiengesetzes abhängig ist (§ 6 Abs. 3 Nr. 5 lit. d NMedienG a. F.).

Dies ist in § 6 Abs. 3 Satz 1 NMedienG n. F. wie folgt geregelt:

(3) Die Zulassung darf nicht erteilt werden:

1. *einer juristischen Person oder Vereinigung, wenn daran Personen oder Vereinigungen mit insgesamt 25 vom Hundert oder mehr der Kapital- oder Stimmrechtsanteile beteiligt sind oder einen vergleichbaren Einfluss (§ 7 Abs. 4) ausüben, die*
 - a) *nach den Nummern 2 bis 4 keine Zulassung erhalten dürfen oder*
 - b) *...*
2. *einem Mitglied des Bundestages, der Bundesregierung, des Europäischen Parlaments oder der Volksvertretung oder Regierung eines Landes,*
3. *einer politischen Partei oder Wählergruppe oder einer von ihr abhängigen Person,*
4. *...*
5. *einer juristischen Person oder Vereinigung, wenn daran beteiligt ist*
 - a) *eine politische Partei*
 - b) *einer Wählergruppe*
 - c) *...*
 - d) *ein Unternehmen oder eine Vereinigung, das oder die von den in den Buchstaben a) bis c) Genannten im Sinne des § 17 des Aktiengesetzes abhängig ist,*
6. *...*
7. *...*
8. *...*

Ähnliche Vorschriften, durch welche die Zulassung politischer Parteien zur Veranstaltung privaten Rundfunks eingeschränkt werden, existieren auch in allen anderen Ländern. Nach diesen Vorschriften darf eine Zulassung politischen Parteien sowie Unternehmen und Vereinigungen, die von politischen Parteien abhängig sind, nicht erteilt werden (z. B. § 6 Nr. 5 LMG Nordrhein-Westfalen). Nach den Regelungen der Länder Hessen und Baden-Württemberg ist die Zulassung auch Unternehmen oder Vereinigungen zu versagen, an denen politische Parteien mittelbar durch Treuhandverhältnisse

beteiligt sind (§ 13 Abs. 3 Nr. 6 LMG Baden-Württemberg, § 6 Abs. 2 Nr. 4 PRG Hessen). In Bayern ist dies grundsätzlich auch der Fall, jedoch kann eine Zulassung hier ausnahmsweise erteilt werden, wenn es sich um eine geringfügige mittelbare Beteiligung ohne Stimm- und Kontrollrecht handelt (Art. 24 Abs. 3 LMG Bayern). Auch Schleswig-Holstein verfügt über eine weitergehende Regelung, nach der eine Zulassung dann nicht erteilt werden darf, wenn die Parteibeteiligung nicht zu einer Abhängigkeit des Unternehmens von der Partei führt (§ 10 Abs. 3 Nr. 4 und 6 LRG Schleswig-Holstein).

Das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz vom 23. Mai 1984, der Vorläufer des Mediengesetzes 2001, enthielt bereits eine entsprechende Regelung. § 5 Abs. 1 Satz 2 LRG bestimmte, daß politischen Parteien sowie von ihnen abhängigen Unternehmen, Personen und Vereinigungen eine Erlaubnis zur Veranstaltung von Privatrundfunk nicht erteilt werden durfte. Diese Bestimmung ist Gegenstand einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1986 gewesen (BVerfGE 73, 118, 190).

II.

63 der SPD-Fraktion angehörende Mitglieder des Niedersächsischen Landtags beantragen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG vom 1. November 2001 (Nds. GVBl. S. 680), zuletzt geändert durch Art. 1 Nr. 1 b des Gesetzes zur Änderung des NMedienG vom 11. Dezember 2003 (Nds. GVBl. S. 423), für nichtig zu erklären.

1. Die Antragsteller sind der Ansicht, die angegriffene Norm sei kompetenzwidrig erlassen worden und daher formell verfassungswidrig. Dem Landesgesetzgeber fehle die Kompetenz für die in § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. getroffene Regelung, da es sich bei dieser inhaltlich um Parteienrecht handle, für das nach Art. 21 Abs. 3 GG eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestehe.

2. Nach Ansicht der Antragsteller ergibt sich die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm auch aus ihrer Widersprüchlichkeit und Unbestimmtheit. Sie verstoße gegen das Rechtsstaatsgebot des Art. 2 Abs. 2 NV. Widersprüchlich sei die Norm insofern, als die Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. solche mittelbaren Parteibeteiligungen bei Rundfunkveranstaltern ausschließe, die nach § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. d NMedienG n. F. einer Zulassung gerade nicht im Wege stünden. Weiterhin rügen die Antragsteller die Unbestimmtheit des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. Es sei unklar, welche Regelung die Vorschrift treffe. Zu unbestimmt sei weiterhin die Voraussetzung des „maßgeblichen Einflusses“ in § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F.

3. Die Antragsteller sind ferner der Ansicht, die angegriffene Norm verletze die gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV gewährleistete Rundfunk-

freiheit. Da die Norm die Zulassung privater Rundfunkveranstalter regelt, berühre sie den Schutzbereich des Grundrechts.

Die Rundfunkfreiheit sei ihrem Wesen nach auf politische Parteien anwendbar. Eine, die wesensmäßige Anwendbarkeit ausschließende, funktionale Unvereinbarkeit von politischen Parteien und Rundfunk bestehe nicht. Die Aufgabe des Rundfunks, öffentliche Kontrolle über die politischen Akteure auszuüben, stehe nicht im Widerspruch zum Auftrag der Parteien, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Zwar könnten unterschiedliche rechtliche Mechanismen erforderlich sein, den Pluralismus zu schützen, der umfassende Ausschluß bedeutender gesellschaftlicher Akteure von den Grundrechten bedeute jedoch eher eine Gefährdung desselben.

Die Rundfunkfreiheit schütze die Veranstaltung von Rundfunk umfassend, einschließlich ihrer wirtschaftlichen Aspekte. Auch der Ausschluß politischer Parteien von der Veranstaltung von Rundfunk in Form geringfügiger Minderheitsbeteiligungen zu wirtschaftlichen Zwecken berühre daher den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit und verletze ihn.

§ 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. sei am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen und genüge diesem nicht. Sehe man von seiner Ungeeignetheit ab, so sei er zur Erreichung des angestrebten Zwecks jedenfalls nicht erforderlich. Die Vorschrift gehe weit über den zur Verhinderung eines unangemessenen Einflusses politischer Parteien auf den Rundfunk erforderlichen Schutz hinaus.

4. Neben der Rundfunkfreiheit der politischen Parteien sei auch die Rundfunkfreiheit der Medienunternehmen mit Parteibeteiligungen verletzt. Rundfunkveranstaltern mit Parteibeteiligung werde aufgrund von § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. bei Beibehaltung ihrer jetzigen Gesellschafterstruktur die Verlängerung ihrer Zulassung ab dem Jahr 2006 versagt werden. Insoweit seien auch diese Unternehmen in ihrer Rundfunkfreiheit betroffen. Die Regelung sei auch ihnen gegenüber unverhältnismäßig und verstoße gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes, da sie gegenwärtig nur eine Partei betreffe.

5. Darüber hinaus verletze § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. weitere Grundrechte. Es liege ein Verstoß gegen die Pressefreiheit der politischen Parteien und Medienunternehmen mit Parteibeteiligung vor. Der wirtschaftlich erfolgreiche Betrieb eines Presseunternehmens hänge zunehmend davon ab, inwieweit dieses sich mit anderen Medien und darunter besonders auch mit dem privaten Rundfunk vernetzen könne. Ferner verletze die angegriffene Regelung die Berufsfreiheit der politischen Parteien sowie der betroffenen Medienunternehmen. Auch dieses Grundrecht sei dem Wesen nach auf politische Parteien und die Veranstalter von Rundfunk anwendbar. Nach Ansicht der Antragsteller werde auch die Eigentumsfreiheit der politischen Parteien verletzt. Diese würden durch die Neuregelung – jedenfalls nach einer möglichen Lesart – gezwungen, ihre mittelbaren Beteiligungen an Rundfunkveranstaltern aufzugeben.

III.

Dem Niedersächsischen Landtag sowie der Niedersächsischen Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Die Niedersächsische Landesregierung hat sich zum Normenkontrollantrag geäußert. Sie hält den Antrag für unbegründet und trägt im wesentlichen vor:

1. Die Gesetzgebungskompetenz für den Erlaß der Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. liege beim Land und nicht beim Bund. Für die Kompetenzabgrenzung komme es nicht auf Zielsetzung und Wirkung der beanstandeten Regelung, sondern allein auf den Regelungsgegenstand des Gesetzes an. Sofern ein den Gegenstand des Gesetzes bildender Sachbereich eine mehrfache Zuordnung erlaube, komme es für die Erfassung des Schwerpunktes der Regelung auf deren wesensmäßige und historische Zugehörigkeit an. Ob und welcher Einfluß den politischen Parteien im privaten Rundfunk eingeräumt werden müsse oder könne, bestimme sich nach dem Grundrecht der freien Berichterstattung durch Rundfunk und gehöre daher zum Gesetzgebungsrecht der Länder.

2. Die angegriffene Regelung genüge in jeder Hinsicht den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips. Die komplizierte Formulierung der Regelung ergebe sich aus der Komplexität der durch das Gesellschafts- und Konzernrecht ermöglichten mehrstufigen Beteiligungen, die zu berücksichtigen gewesen seien. Es liege keine willkürliche Regelung der konkreten Rechtsverhältnisse einer bestimmten Person oder Personengruppe vor. Dem rechtsstaatlichen Vertrauensschutz hinsichtlich der bestehenden Zulassungen zur Rundfunkveranstaltung und der darauf bezogenen Anteilsrechte an Unternehmen und Rundfunkveranstaltern sei durch eine Übergangsregelung Rechnung getragen.

3. § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. verstoße nicht gegen das Grundrecht der Rundfunkfreiheit. Anders als die Pressefreiheit sei die Rundfunkfreiheit nach ihrem Schutz- und Ordnungsziel im Ausgangspunkt nicht die Garantie eines bestimmten Bereichs privatautonomer Freiheit. Ihr beherrschendes Ziel sei die objektive Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks, also eines bestimmten Ordnungszustands im Interesse der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Das Grundrecht bedürfe daher der Ausgestaltung durch Gesetz, um die organisatorischen Bedingungen einer Veranstaltung von Rundfunksendungen bereitzustellen und die Voraussetzungen eines freien, zur unabhängigen und ausgewogenen Berichterstattung befähigten Rundfunks zu sichern. Auch bei einem Zurücktreten der technischen und finanziellen Sondersituation des Rundfunks bleibe es bei dem verfassungsrechtlichen Erfordernis gesetzlicher Vorkehrungen zur Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks.

Diesem Gesetzgebungsauftrag sei der Landesgesetzgeber nicht zuletzt durch die angegriffene Novellierung des Niedersächsischen Mediengesetzes nachgekommen. Bei einem Medium von der Bedeutung des Rundfunks müßten die Möglichkeiten einer

Konzentration von Meinungsmacht und die Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung in Rechnung gestellt werden. Es falle in den Schutzauftrag des Gesetzgebers zu verhindern, daß der Rundfunk durch politische, wirtschaftliche oder publizistische Macht instrumentalisiert werde. Folgerichtig untersage das Niedersächsische Mediengesetz, daß politische Parteien einen beherrschenden oder ins Gewicht fallenden Einfluß auf Rundfunkunternehmen gewönnen. Hinsichtlich der Bemessung der Grenze, von der an eine Beteiligung politischer Parteien die Wirkung eines greifbaren und die Freiheit des Rundfunks beeinträchtigenden publizistischen Einflusses hervorrufe, verfüge der Gesetzgeber über eine Einschätzungsprärogative.

4. Soweit die angegriffene Neuregelung die Rundfunkunternehmensfreiheit oder die allgemeine Unternehmensfreiheit von Unternehmen berühre, die ihrerseits Anteilsrechte an rundfunkveranstaltenden Unternehmen halten oder erwerben wollten, werde eine bestimmte unternehmerische oder publizistische Interessenverfolgung zur Sicherung der Rundfunkfreiheit zulässigerweise ausgeschlossen.

5. Nach Ansicht der Landesregierung liegt ein Verstoß gegen die Eigentums-garantie nicht vor. Das verschärfte Verbot mittelbarer Beteiligung von Parteien an privaten Rundfunkveranstaltern bestimme, soweit es bestehende Anteilsrechte betreffe, Inhalt und Schranken des Eigentums. Der Umstand, daß eine Betätigung befristet zugelassen worden sei, begründe keinen schutzwürdigen Vertrauenstatbestand dahingehend, daß ein neuer Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis bewilligt werden müsse.

IV.

In der mündlichen Verhandlung vom 22. Juni 2005 haben die Beteiligten ihr schriftliches Vorbringen bekräftigt und vertieft. Die Niedersächsische Landesregierung hat ihre Rechtsauffassung hinsichtlich der Auslegung von § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. näher erläutert. Sie ist der Ansicht, § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. regele zwei dem Bestimmtheitsgrundsatz genügende Ausnahmen vom Grundsatz des § 6 Abs. 3 Satz 2 NMedienG n. F. Die Auslegung der Regelungen hinsichtlich der hier festgelegten 10%-Grenzen sei verständlich und eindeutig.

Im Hinblick auf den Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 3 Satz 3 NMedienG n. F. sei die mittelbare Beteiligung einer politischen Partei oder Wählergruppe für jede Beteiligungsstufe je gesondert zu ermitteln. Wenn die Beteiligung einer - die Beteiligung einer politischen Partei oder Wählergruppe mittelnden - juristischen Person oder Vereinigung auf einer der Stufen vor der direkten Beteiligung beim Rundfunkveranstalter weniger als 10 % betrage, werde die „Kausalkette“ unterbrochen. Der Ausnahmetatbestand sei dann gegeben.

Der Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. komme dagegen in Betracht, wenn die mittelbare Beteiligung einer politischen Partei oder Wählergruppe

auf keiner Beteiligungsstufe vor der unmittelbaren Beteiligung an dem Rundfunkunternehmen unter 10 % bleibe, der Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 3 Satz 3 NMedienG n. F. also nicht gegeben sei. In diesem Fall sei zu ermitteln, mit welcher Quote ein oder mehrere - die Beteiligung einer politischen Partei oder Wählergruppe mittelnde - Unternehmen an einem Rundfunkveranstalter direkt beteiligt seien. Betrage diese Quote, bzw. im Fall mehrerer Unternehmen die Summe dieser Quoten, weniger als 10 %, so sei der Ausnahmetatbestand gegeben. Auf den durchgerechneten tatsächlichen Beteiligungsanteil einer politischen Partei oder Wählergruppe an dem Rundfunkveranstalter komme es für die Anwendung dieser Regelung nicht an.

Auf Ersuchen des Staatsgerichtshofs hat sich auch die Niedersächsische Landesmedienanstalt in der mündlichen Verhandlung zur Auslegung des § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. geäußert. Ihrer Ansicht nach sind die 10%-Grenzen des § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. entsprechend der Auffassung der Niedersächsischen Landesregierung auszulegen. Darüber hinaus meint sie, daß hinsichtlich der 10%-Grenze des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. die Beteiligungen, die über den Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 3 Satz 3 NMedienG n. F. zugelassen werden könnten und die Beteiligungen, die über den Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. zulassungsfähig seien, nicht zusammengerechnet werden müßten, sondern nebeneinander bis knapp 20 % betragen könnten.

B.

Der zulässige Antrag ist begründet. § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. ist mit der Niedersächsischen Verfassung unvereinbar und daher nichtig.

I.

§ 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. ist formell verfassungsmäßig. Die *Gesetzgebungskompetenz* für die angegriffene Norm liegt gem. Art. 70 Abs. 1 GG beim Land und nicht gem. Art. 21 Abs. 3 GG beim Bund.

1. Die Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes können vom Staatsgerichtshof insoweit ausgelegt werden, als es um die Prüfung der Gesetzgebungsbefugnis des Landes für eine auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfende Norm des Landesrechts geht (BVerfGE 60, 175, 206 f.). Nach ständiger Rechtsprechung gehört Art. 21 Abs. 1 GG ebenfalls zum Prüfungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, da die hier niedergelegten Grundsätze unmittelbar auch in den Ländern als Landesverfassungsrecht wirken (BVerfGE 1, 208, 227; 6, 367, 375; 23, 33, 39; 60, 53, 61; VerfGH Nordrhein-Westfalen, OVG 44, 301, 304; 47, 304, 305; Nds. StGH 1, 62, 66; 3, 42, 58; 104, 114).

2. Bei der Beurteilung der Verbandskompetenz für den Erlass eines Gesetzes ist auf den primären Normzweck und den Regelungszusammenhang abzustellen. Der einheitliche Bezugspunkt von § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. und damit sein Regelungszusammenhang ist rundfunkrechtlicher Natur.

Aus Art. 21 Abs. 3 GG, welcher eine ausschließliche Bundeskompetenz für die Regelung des Parteienrechts begründet (*Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 4. Aufl. 2000, Art. 21 Abs. 3, Rn. 253), kann nicht geschlossen werden, daß überall, wo (auch) Parteien tätig werden, dem Bund die alleinige Regelungskompetenz zukommt (*Gusy*, in: AK GG, 3. Aufl., 2001, Art. 21 III, Rn. 144). Im Fall von Überschneidungen der Kompetenztitel muß die kompetenzrechtliche Qualifikation nach dem Schwerpunkt der gesetzlichen Regelung erfolgen (*Gusy*, in: AK GG, 3. Aufl., 2001, Art. 21 III, Rn. 144; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 7. Aufl. 2004, Art. 70 Rn. 4). Die Einordnung richtet sich danach, ob Inhalt und Zweck des Gesetzes unmittelbar mit dem Thema der Kompetenz übereinstimmen, ob dieses Thema alleiniger oder Nebenzweck des Gesetzes ist, ob dieses Thema in dem Gesetz als solches oder als Reflex geregelt wird (vgl. BVerfGE 28, 119, 147 ff.). Teilregelungen dürfen nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden; eine enge Verzahnung und ein dementsprechend geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung spricht regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung (vgl. BVerfGE 97, 228, 251 f.; 97, 332, 341 f.). Primärer Zweck des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. ist es, den privaten Rundfunk vor der Einflußnahme der politischen Parteien und Wählergruppen zu bewahren und damit die Unabhängigkeit des privaten Rundfunks in Niedersachsen zu stärken (Begründung zu § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG, Nds. LT-Drucks. 15/450, S. 4). Dementsprechend erweist es sich als Nebenzweck der Regelung, daß die betroffenen politischen Parteien im Rahmen ihres Auftrags zur Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes aus Art. 21 Abs. 1 GG bzw. bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung beschränkt werden.

§ 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. ist Bestandteil der Regelung der persönlichen Voraussetzungen für die Zulassung als Veranstalter privaten Rundfunks. Er ergänzt die Bestimmung des § 6 Abs. 3 Satz 1 NMedienG n. F., nach der juristische Personen, Unternehmen, Vereinigungen und andere Gruppen unter bestimmten Voraussetzungen von der Veranstaltung privaten Rundfunks bzw. der Beteiligung daran ausgeschlossen werden. An politische Parteien wird hier nur unter anderem angeknüpft.

II.

§ 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. ist auch kein verfassungsrechtlich unzulässiges *Einzelfallgesetz*. Die Vorschrift gilt abstrakt-generell und nicht nur für den Einzelfall. Sie erfaßt alle politischen Parteien und Rundfunkunternehmen, an denen politische Parteien mittelbar beteiligt sind. Hieran ändert es nichts, daß die Regelung im Zeitpunkt

ihres Inkrafttretens möglicherweise nur eine einzige Partei betrifft, da nur sie Rundfunkbeteiligungen unterhält. Ein verdecktes Einzelfallgesetz ist nicht schon deshalb gegeben, weil eine Regelung zunächst nur einen einzigen Anwendungsfall hat, der Anlaß für sie gewesen ist. Ausreichend ist in diesem Zusammenhang, daß der Gesetzgeber bei Erlaß des Gesetzes nicht erkennen kann, wie viele Fälle sein Gesetz (auch in Zukunft) noch erfassen wird, d. h. es darf nicht schon von vornherein nur ein einmaliger Eintritt der vorgesehenen Rechtsfolge möglich erscheinen (BVerfGE 25, 371, 396). Die Regelung beschränkt alle politischen Parteien, die eine Rundfunkbeteiligung anstreben, bzw. Unternehmen, an denen mittelbare Parteibeteiligungen bestehen, in gleicher Weise.

III.

§ 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. ist bestimmt genug und mit dem in Art. 2 Abs. 2 NV niedergelegten Rechtsstaatsgebot vereinbar.

Das Tatbestandsmerkmal „maßgeblicher Einfluß“ ist als unbestimmter Rechtsbegriff interpretationsbedürftig, was jedoch nicht mit einer rechtsstaatswidrigen Unbestimmtheit gleichzusetzen ist. Der Niedersächsischen Landesregierung ist darin Recht zu geben, daß das Tatbestandsmerkmal des „maßgeblichen Einflusses“ wegen der sehr niedrigen in Frage kommenden Beteiligungsquoten nicht allein aus gesellschaftsrechtlicher Sicht zu verstehen ist. Ein Einfluß auf Geschäftsführung oder Programmgestaltung kann auch durch vertragliche Vereinbarung oder satzungsrechtliche Bestimmungen, wie z. B. das Recht den Geschäftsführer zu bestimmen o. ä., gegeben sein, wie übrigens auch § 7 Abs. 4 NMedienG zeigt.

Auch die von den Antragstellern geltend gemachte Unbestimmtheit der Neuregelung des § 6 Abs. Satz 2 – 4 NMedienG n. F. aufgrund Widersprüchlichkeit zu der Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. d NMedienG besteht nicht. Denn anstatt ihm zu widersprechen, ergänzt und verschärft die Neuregelung den § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. d NMedienG unter Einbeziehung des Aspektes der verschiedenen Beteiligungsstufen, die im Fall mittelbarer Beteiligungen auftreten können. Es handelt sich um eine Stufenfolge immer strengerer Regelungen, die teilweise den gleichen Sachverhalt mehrfach aber eindeutig regeln. § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. d NMedienG besagt, daß die Zulassung im Fall mittelbarer Beteiligungen zu versagen ist, wenn das bei einem Rundfunkveranstalter beteiligte Unternehmen von einer Partei abhängig ist. Dies gilt bei Mehrheitsbeteiligung der Partei am Unternehmen nach § 17 Abs. 1 und 2 AktienG, wobei diese auch mittelbar über andere Unternehmen zustande kommen kann. § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. besagt, daß die Zulassung im Fall mittelbarer Parteibeteiligungen grundsätzlich zu versagen und ausnahmsweise dann zu erteilen ist, wenn auf einer Beteiligungsstufe eine Quote von 10 % der Anteile unterschritten wird. Auch geht § 6

Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. d NMedienG nicht völlig in der scheinbar strengeren Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 2 und 3 NMedienG n. F. auf. Es kommen Fälle in Betracht, bei denen trotz der Vereinbarkeit mit der einen Regelung die Zulassung aufgrund der anderen Regelung versagt werden muß. Dies ergibt sich daraus, daß § 6 Abs. 3 Satz 3 NMedienG n. F. die 10%-Grenze auf alle möglichen Beteiligungsstufen bezieht, während die Abhängigkeitsgrenze des § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. d NMedienG auch bei einer langen Beteiligungskette nur für das Unternehmen gilt, das direkt beim Rundfunkveranstalter beteiligt ist. Die beiden Vorschriften regeln zwar teilweise denselben Sachverhalt mehrfach, widersprechen einander aber nicht und sind jeweils eindeutig.

Gesetzestechisch klarer wäre es gewesen, die Regelung des § 6 Abs. 3 Nr. 5 lit. d NMedienG als Rückausnahme zu den Ausnahmen des § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. zu formulieren. Die vom Gesetzgeber gewählte Fassung stellt jedoch die Eindeutigkeit der Aussage des NMedienG in diesem Punkt nicht in Frage. In der Formulierung ähnlich widersprüchlich, in der Anwendung aber eindeutig sind die in diesem Verfahren nicht angegriffenen Regelungen der §§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 lit. a und 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 NMedienG.

IV.

§ 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. verstößt gegen die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV gewährleistete *Rundfunkfreiheit*. Dieser Verstoß ergibt sich sowohl dann, wenn die Rundfunkfreiheit wie die anderen Kommunikationsgrundrechte als ein subjektives Recht auch von politischen Parteien und Unternehmen, an denen politische Parteien beteiligt sind, auf Veranstaltung von Rundfunk angesehen wird, als auch dann, wenn die Rundfunkfreiheit im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als objektiv-rechtliche Gewährleistung freier, öffentlicher und individueller Meinungsbildung (BVerfGE 74, 297, 323) gedeutet wird.

1. Politische Parteien sind allgemein grundrechtsfähig (a), auch die Rundfunkfreiheit im speziellen ist ihrem Wesen nach auf die politischen Parteien anwendbar (b).

a) Soweit der Mitwirkungsauftrag der politischen Parteien bei der Bildung des politischen Volkswillens reicht, sind diese Träger von Grundrechten und leiten ihre Rechte nicht allein aus Art. 21 GG her, welcher insofern auch keine parteienstaatliche Grundentscheidung des Grundgesetzes zum Inhalt hat (BVerfGE 7, 99, 103; 20, 119, 131; 41, 399, 413 f.; 82, 322, 336; 84, 290, 299; anders *Huber*, Parteien in der Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, 2001, S. 609, 618 ff.; *ders.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Art. 19 Abs. 3, Rn. 249).

Die politischen Parteien sind nach Art. 19 Abs. 3 GG in den Schutzbereich der Grundrechte einbezogen. Ihre Bildung und Betätigung ist Ausdruck der freien Entfaltung natürlicher Personen, welche hierdurch ihre grundrechtlich garantierte politische

Freiheit wahrnehmen und in die Organisation mit einbringen (*H. H. Klein*, Medienbeteiligung politischer Parteien – verfassungsrechtliche Betrachtungen, in: Medienbeteiligungen politischer Parteien, hrsg. von Morlok/v. Alemann/Streit, 2004, 77, 84). Obwohl die politischen Parteien in der Regel auch an der Willensbildung in den Staatsorganen mitwirken und es im personellen Bereich zu Überschneidungen von politischer Partei und Staatsorgan kommt, so handelt es sich bei den politischen Parteien primär um frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen (BVerfGE 20, 56, 101; 85, 264, 287), die zunächst, ihrem Mitwirkungsauftrag entsprechend, den politischen Willen des Volkes formen und hervorbringen. Die zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderliche „dialektische Auseinandersetzung“ muß frei von staatlicher Einwirkung verlaufen (*H. H. Klein*, Medienbeteiligung politischer Parteien, a.a.O., S. 83; *Morlok*, in: Dreier, GG, Band 2, 1998, Art. 21, Rn. 23). Der vom Bundesverfassungsgericht statuierte Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien (BVerfGE 20, 56, 100) erstreckt die grundrechtlich geschützte Freiheit der Bürger, die sich in politischen Parteien organisieren, auf die von ihnen gebildeten Parteien.

b) Auch die Rundfunkfreiheit im speziellen ist ihrem Wesen nach auf die politischen Parteien anwendbar (*Ipsen*, in: Sachs, GG, 3. Aufl., 2003, Art. 21, Rn. 44; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Bd. 1, 5. Aufl., 2005, Art. 5 Rn. 183; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2000, Art. 5, Rn. 6; *Hoffmann-Riem*, AK GG, 2001, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 28; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 4. Aufl., 2000, Art. 21, Abs. 1, Rn. 34; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Bd. 1, 2. Aufl., 2004, Art. 5 I, II, Rn. 116). Es besteht keine strukturelle Inkompatibilität von politischen Parteien und Rundfunk. Der Rundfunk ist von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV nicht von vornherein ausschließlich als unabhängiges Medium der kritischen Berichterstattung und Vermittlung mit der zwingenden Folge konzipiert, daß der Ausschluß politischer Parteien von der Veranstaltung privaten Rundfunks verfassungsrechtlich geboten ist (so aber *Mösl*, Politische Parteien als Medienunternehmer, DÖV 2003, 106, 113). Auch wenn die Unabhängigkeit und Neutralität des Rundfunks aufgrund seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft (BVerfGE 90, 60, 87) durch die Rechtsordnung zu bewahren ist, so muß dies nicht zwangsläufig durch strikte Parteiferne des privaten Rundfunks erfolgen. Zwar stellt ein beherrschender Einfluß politischer Parteien sowie der von politischen Parteien abhängigen Unternehmen auf den privaten Rundfunk eine Gefahr für dessen Unabhängigkeit dar, doch rechtfertigt dies nicht den generellen Ausschluß der politischen Parteien vom Grundrecht der Rundfunkfreiheit. Die Annahme der funktionellen Inkompatibilität von Rundfunk und politischen Parteien ist mit deren Aufgabe in der parlamentarischen Demokratie nicht vereinbar. Dementsprechend sind die politischen Parteien als gesellschaftlich relevante Gruppe auch in den Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vertreten.

2. Indem § 6 Abs. 3 Satz 2 - 4 NMedienG n. F. bestimmte mittelbare Beteiligungen politischer Parteien an privaten Rundfunkveranstaltern ausschließt, berührt er den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit. Dieser umfaßt alle Tätigkeiten und Verhaltensweisen, die zur Gewinnung und rundfunkspezifischen Verbreitung von Nachrichten und Meinungen im weitesten Sinne gehören (BVerfGE 77, 65, 74; 78, 101, 103). Hierzu gehört auch die gesellschaftsrechtliche Zusammensetzung eines Rundfunkveranstalters, an dem eine Minderheitsbeteiligung einer oder mehrerer politischer Parteien besteht, aufgrund derer ihm eine Zulassung zur Veranstaltung von Rundfunk versagt wird. Die durch § 6 Abs. 3 Satz 2 - 4 NMedienG n. F. bewirkte Verkürzung der Rechte der politischen Parteien, die mittelbar an einem Rundfunkveranstalter beteiligt sind, sowie der Rechte des Rundfunkveranstalters, an dem eine mittelbare Beteiligung einer politischen Partei besteht, wird durch die aus der objektiv-rechtlichen Dimension der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV herrührende Aufgabe des Gesetzgebers zu deren gesetzlicher Ausgestaltung nicht gedeckt.

3. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Rundfunkfreiheit primär eine der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiv-rechtlichen und objektiv-rechtlichen Elementen „dienende Freiheit“. Der Gesetzgeber sei dazu berufen die Rundfunkfreiheit auszugestalten und eine positive Rundfunkordnung zu schaffen, in der die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichst umfassender Vollständigkeit Ausdruck finde (BVerfGE 57, 295, 320, st. Rspr.). Die Aufgabe, die Rundfunkfreiheit auszugestalten, befreie den Gesetzgeber aber nicht von seiner Bindung an Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Gesetze zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit müßten der Sicherung ihrer objektiv-rechtlichen Dimension dienen, um verfassungsrechtlich zulässig zu sein (BVerfGE 74, 297, 334).

Es fragt sich, ob angesichts der mittlerweile in sehr großem Maße vorhandenen Übertragungskapazitäten und eines stark fortgeschrittenen Außenpluralismus im Bereich des privaten Rundfunks sowie unter Beachtung der Rechtsprechung von EGMR und EuGH zum Grundrecht der Rundfunkfreiheit auf völkerrechtlicher bzw. supranationaler Ebene (EGMR, EuGRZ 1994, 549, 550, Nr. 35 – „Informationsverein Lentia“; EuGH, Slg. I-1991, S. 4007 –Antennevoorziening Gouda-, Tz. 23 ff.) noch an der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts festgehalten werden kann. Danach überlagert die objektiv-rechtliche Seite der Rundfunkfreiheit die subjektiv-rechtliche Seite, so daß ein Recht auf freien Zugang zur Veranstaltung von Rundfunk nicht besteht (BVerfGE 57, 295 319; 83, 238, 315; 87, 181, 197; st. Rspr.). Nach einer erstarkenden Meinung im Schrifttum wird heute aufgrund der genannten Entwicklungen von einer originären subjektiv-rechtlichen Rundfunkveranstalterfreiheit ausgegangen (H. H. Klein, Die Rundfunkfreiheit, 1978, S. 41 ff.; ders., Parteien – Presse – Rundfunk, in: FS für Maurer, 2001, 193, 202 ff.; ders., Medienbeteiligung politischer Parteien, a.a.O., S. 87 f.; Starck, Zur notwendigen Neuordnung des Rundfunks, NJW 1980,

1359 ff.; *ders.*, Die Konstruktionsprinzipien und verfassungsrechtlichen Grundlagen der gegenwärtigen mediengesetzlichen Aktivitäten in den deutschen Bundesländern, JZ 1983, 405, 407 f., *ders.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 108 ff., 150 m. w. N.; *Bullinger*, Freiheit von Presse, Rundfunk und Film, HStR VI, 2001, § 142, Rn. 118 ff.; *Degenhart*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, BK GG, Stand: Sept. 2004, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 643 ff. m. w. N.; *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, 1993, S. 80 ff.; *Schoch*, Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57, 158, 187 ff.; *Fink*, Wem dient die Rundfunkfreiheit? DÖV 1992, 805, 812; *Engel*, Rundfunk in Freiheit, AfP 1994, 185 ff.; *O. Klein*, Fremdnützige Freiheitsgrundrechte, 2003, S. 107 f. m. w. N.). Ob dieser Auffassung zu folgen ist, bedarf hier keiner Klärung, denn § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. stellt schon keine verfassungsmäßige Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit dar.

a) Die Ausgestaltungen der Rundfunkfreiheit sind unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insoweit auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen, als sie allein dem Zweck der Sicherung der Freiheit des Rundfunks im Sinne einer Gewährleistung freier, umfassender und wahrheitsgemäßer Meinungsbildung dienen dürfen (BVerfGE 57, 295, 321 f.; 73, 118, 166; 74, 297, 334). Wie der Gesetzgeber seine Aufgabe erfüllen will, hat er – in den von der Garantie gezogenen Grenzen – selbst zu entscheiden (BVerfGE 73, 118, 153; 74, 297, 324).

Das in der Begründung zum Änderungsgesetzesentwurf angeführte Gebot der Staatsferne und die Stärkung der Unabhängigkeit des Rundfunks in Niedersachsen (Nds. LT-Drucks. 15/450, S. 4) wird von diesen Erwägungen getragen. Die Sicherung von Staatsferne, Überparteilichkeit und Vielfalt im privaten Rundfunk stellt eine verfassungskonforme Zielrichtung eines Gesetzes zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit dar (BVerfGE 57, 295, 320 ff.; 73, 118, 190.). Der Rundfunk muß seine Funktion unbeeinflußt von jeglicher Indienstnahme für außerpublizistische Zwecke, seien sie politischer oder ökonomischer Natur, erfüllen (BVerfGE 97, 228, 266 f.). Zur Verhinderung vorherrschender, die Unabhängigkeit des Rundfunks gefährdender Meinungsmacht darf dieser weder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen, wie den Parteien, oder den von diesen abhängigen Unternehmen noch dem Staat ausgeliefert werden.

b) § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. ist im Rahmen der Rundfunkordnung des Landes Niedersachsen indes kein zulässiges Mittel zur Erreichung von Staatsferne, Überparteilichkeit und Meinungsvielfalt zum Zweck der Gewährleistung der objektivrechtlichen Rundfunkfreiheit. Wegen der verschiedenen Möglichkeiten, die 10%-Grenzen in § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. zu berechnen, müssen zwei Auslegungsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden.

aa) Möglich erscheint die Auslegung, wie sie von der Niedersächsischen Landesregierung in der mündlichen Verhandlung vorgetragen worden ist. Auch wenn diese

Auslegung vom Wortlaut des § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. nicht nahegelegt wird, ist es aus Gründen der genetischen und teleologischen Auslegung möglich, der Vorschrift diesen Normgehalt zu entnehmen.

Nach dieser Lesart regeln § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. zwei Ausnahmetatbestände für den Grundsatz in § 6 Abs. 3 Satz 2 NMedienG n. F., nach dem einem Rundfunkveranstalter keine Zulassung erteilt werden darf, an dem eine politische Partei oder Wählergruppe mittelbar beteiligt ist. Zur Überprüfung der Einhaltung der 10%-Grenze gemäß § 6 Abs. 3 Satz 3 NMedienG n. F. wird die Beteiligung der politischen Partei oder Wählergruppe bzw. des Unternehmens auf jeder Beteiligungsstufe gesondert betrachtet. Wenn die Beteiligungsquote auf einer der Stufen - außer der Stufe der direkten Beteiligung beim Rundfunkveranstalter (sc. „mittelbare Beteiligungen“) - weniger als 10 % beträgt, ist der Ausnahmetatbestand erfüllt. Bezöge man nämlich die 10%-Grenze des Satzes 3 auch auf die letzte Beteiligungsstufe der Beteiligungskette direkt beim Veranstalter, so wäre die Anwendung der Ausnahme des Satzes 4 logisch ausgeschlossen. Dieser setzt das Nichtgreifen des Satzes 3 voraus, was nie der Fall wäre, wenn, wie Satz 4 weiterhin voraussetzt, die Beteiligung auf der letzten Stufe direkt beim Veranstalter weniger als 10 % betrüge. Darauf wurde im Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes (Gutachten vom 30.04.2004 zur Verfassungsmäßigkeit von Änderungen des Mediengesetzes, S. 10, 11) hingewiesen.

Der Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. ist nach der möglichen Lesart der Niedersächsischen Landesregierung gegeben, wenn zunächst die mittelbare Beteiligung einer politischen Partei oder Wählergruppe auf keiner Beteiligungsstufe – abgesehen von der letzten Beteiligungsstufe direkt am Rundfunkunternehmen - unter 10 % bleibt und damit der Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 3 Satz 3 NMedienG n. F. nicht erfüllt ist. Als weitere Voraussetzung muß die Quote, mit welcher ein - die Beteiligung einer politischen Partei oder Wählergruppe mittelndes – Unternehmen beim Rundfunkveranstalter direkt beteiligt ist, bzw. im Fall mehrerer Unternehmen die Summe dieser Quoten, weniger als 10 % betragen.

Nach dieser Auslegung des § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. ist potentiellen Rundfunkveranstaltern die Zulassung schon bei sehr kleinen mittelbaren Beteiligungen politischer Parteien zu versagen. In dem Fall, in dem eine politische Partei mit 10 % an einem Unternehmen A beteiligt ist und das Unternehmen A mit 10 % an einem Unternehmen B beteiligt ist, welches wiederum mit 10 % an einem Rundfunkveranstalter C beteiligt ist, darf hiernach eine Zulassung nicht erteilt werden, obwohl die faktische, durchgerechnete Beteiligung der politischen Partei beim Rundfunkveranstalter lediglich 0,1 % beträgt.

Der nach dieser Lesart von § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. sehr weitgehende Ausschluß politischer Parteien von der Veranstaltung privaten Rundfunks greift über den objektiv-rechtlichen Gewährleistungsgehalt der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs.1

Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV hinaus, denn er ist durch die Ziele der Herstellung von Staatsferne (1) und Überparteilichkeit sowie Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk (2) nicht gedeckt. Einer mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV zu vereinbarenden einschränkenden Auslegung des § 6 Abs. 3 Satz 2 bis 4 NMedienG n. F. steht der eindeutige Wortlaut der Vorschrift entgegen.

(1) Das Gebot der Staatsferne zielt darauf ab, den Rundfunk von Einflußnahme durch den Staat freizuhalten, um die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV gewährleistete Freiheit der Programmgestaltung zu wahren.

Politische Parteien sind mit dem Staat nicht gleichzusetzen. Auch wenn ihnen ein Einfluß auf die Entscheidungsfindung in den Staatsorganen zukommt, sind sie keine Staatsorgane. Das Grundgesetz hat ihnen durch Art. 21 Abs. 1 GG die Aufgabe zugewiesen, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, und sie hierdurch mit dem Status verfassungsrechtlicher Institutionen ausgezeichnet, die in den Bereich institutionalisierter Staatlichkeit hineinwirken, allerdings ohne diesem anzugehören. Trotz ihrer Mittlerrolle zwischen politischen „Meinungen, Interessen und Bestrebungen“ der Einzelnen und der „staatlichen Willensbildung“ sind sie als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen dem gesellschaftlichen Bereich zugeordnet (BVerfGE 20, 56, 101).

Aufgrund der regelmäßig bestehenden Verquickungen von Parteien und Staatsorganen wäre es mit dem Gebot der Staatsferne des Rundfunks allerdings nicht vereinbar, wenn eine politische Partei als alleinige Veranstalterin eines Rundfunkvollprogramms aufträte. Ein solcher Zustand kam aber schon vor der Einfügung des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. in Niedersachsen nicht in Frage. Denn ein umfangreicher Ausschluß auch mittelbarer Parteibeteiligungen bei Rundfunkveranstaltungen Unternehmen findet schon auf Grund der bereits in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes enthaltenen Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 1 NMedienG statt. So wird die Erteilung einer Zulassung an eine politische Partei oder Wählergruppe als alleinige, direkte Veranstalterin von Rundfunk durch § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 NMedienG verhindert. Auch einem Unternehmen mit Parteibeteiligung darf eine Zulassung als Rundfunkveranstalter nicht erteilt werden (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. a NMedienG). Ein Unternehmen, an dem wiederum ein von einer politischen Partei abhängiges Unternehmen beteiligt ist, kann ebenfalls nicht als Veranstalter zugelassen werden (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. d NMedienG). Die Möglichkeit mittelbarer Minderheitsbeteiligungen politischer Parteien an Rundfunkveranstaltern vermag die Verwirklichung von Staatsferne des privaten Rundfunks nicht in jedem Fall in Frage zu stellen. Sie darf deswegen – trotz zu beachtender Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers – nicht über das in Niedersachsen bereits geregelte Maß hinaus soweit eingeschränkt werden, daß Raum nur noch

für Beteiligungen bleibt, die sowohl unter dem Blickwinkel der Meinungsbildung im Rundfunk als auch unter wirtschaftlichem Aspekt völlig bedeutungslos sind.

Näher liegt dagegen die Gefährdung der Staatsferne des Rundfunks aufgrund der Möglichkeit einer Beteiligung von Staatsorganen bzw. ihrer Mitglieder an einem Rundfunkveranstalter. So ist es nach § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 a) i. V. m. Nr. 2 NMedienG zum Beispiel möglich, daß ein Bundes- oder Landesminister, direkt mit 24,9 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile an einem Rundfunkveranstalter beteiligt ist. An diesem Umstand ändert § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F., der ausdrücklich nur auf die politischen Parteien und Wählergruppen zielt, nichts. Im Hinblick auf die Gewährleistung einer freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch die Sicherung der Staatsferne des privaten Rundfunks enthält § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. eine zu weitgehende Beschränkung der Parteien und Wählergruppen, ihre politischen und wirtschaftlichen Bestrebungen im Bereich des Rundfunks zu verfolgen.

(2) Ebenso wenig rechtfertigt die Gewährleistung der Überparteilichkeit des Rundfunks die Regelungen des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. Überparteilichkeit ist nicht automatisch mit Parteiferne gleichzusetzen, sondern der Weg zu ihrer Verwirklichung ist unter Berücksichtigung der vom Gesetzgeber geschaffenen Rundfunkorganisation zu wählen. Die angemessene Berücksichtigung politischer Parteien innerhalb eines die Meinungsvielfalt sichernden Rundfunkkonzepts steht der Forderung nach Überparteilichkeit keineswegs entgegen. Der niedersächsische Gesetzgeber hat sich für die Zulassung von privatem Rundfunk entschieden und diesen im NMedienG geregelt. Hierbei legt er ein grundsätzlich außenpluralistisches Modell zugrunde, das durch einige binnenpluralistische Vorgaben zur Sicherung der Meinungsvielfalt und zur Konzentrationskontrolle in den §§ 7 und 16 NMedienG modifiziert ist. In § 16 Abs. 1 NMedienG i. V. m. § 25 Abs. 1, 2 RuStV⁵ wird bestimmt, daß „die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen ... angemessen zu Wort kommen“ sollen.

Die durch diese Regelungen geschaffene Rundfunkordnung erzielt Überparteilichkeit durch Vielfalt der vertretenen Meinungen. In einer grundsätzlich außenpluralistisch organisierten Rundfunkordnung widerspräche die Gleichsetzung von Überparteilichkeit und strikter Parteiferne dem Charakter und der Funktion der politischen Parteien, deren Aufgabe es ist, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und die sich auf die Medienfreiheiten der Verfassung berufen können. Gegen eine solche Gleichsetzung spricht auch die Berücksichtigung politischer Parteien in den Rundfunkräten der binnenpluralistisch organisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den Hauptorganen der Landesmedienanstalten (*H. H. Klein, Medienbeteiligung politischer Parteien, a.a.O., S. 87.*)

⁵ In Bezug genommen wurde der Rundfunkstaatsvertrag -RStV-.

Schließlich ist der weitgehende Ausschluß gesellschaftlich relevanter Gruppen, wie politischer Parteien und Wählergruppen, von der Veranstaltung privaten Rundfunks der Herstellung von Meinungsvielfalt und Pluralismus nicht dienlich.

bb) § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. läßt sich nach einer weiteren möglichen Lesart auch dahingehend auslegen, daß hiermit eine oder mehrere mittelbare Beteiligungen einer politischen Partei bei einem Rundfunkveranstalter dann ausnahmsweise erlaubt sind, wenn die Beteiligung auf jeder Stufe zwar mehr als 10 % der Kapital- oder Stimmrechtsanteile ausmacht, die durchgerechnete Beteiligung der gesamten Beteiligungskette beim Veranstalter insgesamt jedoch unter 10 % der Anteile liegt (und ein maßgeblicher Einfluß auf die Geschäftsführung oder Programmgestaltung nicht ausgeübt werden kann). Der Wortlaut des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. legt diese Auslegung nahe. Im besonderen die Begriffe „insgesamt“ und „erreichen“ sprechen dafür, daß hier anders als bei Satz 3 die Beteiligung auf der letzten Stufe beim Veranstalter nicht isoliert auf den Anteil des die Beteiligung mittelnden Unternehmens zu beziehen ist, sondern vielmehr auf den tatsächlichen, hier noch von der politischen Partei gehaltenen Anteil, welcher durch Durchrechnung zu ermitteln ist.

Diese Auslegung des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. ermöglicht eine Zulassung von Rundfunkveranstaltern, an denen eine deutlich höhere mittelbare Beteiligung einer politischen Partei besteht. Der Staatsgerichtshof kann aber den Landtag und die Landesregierung nicht auf diese Auslegung verpflichten.

Gesichtspunkte der genetischen und teleologischen Auslegung verbieten ihm dies. Denn nach einer solchen Auslegung des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. hätte die Vorschrift zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens die konkret bestehenden Rundfunkbeteiligungen politischer Parteien in Niedersachsen nicht erfaßt und hätte somit keinen einzigen Anwendungsfall. Der Gesetzgeber beabsichtigte aber offensichtlich durch den Erlaß des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. die zu diesem Zeitpunkt bestehenden Rundfunkbeteiligungen der SPD in Niedersachsen zu erfassen und die betroffenen Medienunternehmen zu einer Umstrukturierung zu veranlassen. Dies ergibt sich vor allem aus den Beratungen der 20. Plenarsitzung des Niedersächsischen Landtags vom 10. Dezember 2003, in der man einhellig davon ausging, daß die Verlagsgesellschaft Madsack aufgrund ihrer SPD-Beteiligungen nach Ablauf der Übergangsregelung von der Neuregelung betroffen sein würde (*Heister-Neumann*, 20. Sitzung des Nds. Landtags am 10.12.2003, 15. Wahlperiode, Stenographischer Bericht S. 2031; *Kuhlo*, ebd. S. 2030; *Harms*, ebd. S. 2032; *McAllister*, ebd. S. 2034).

cc) Da somit eine verfassungskonforme Auslegung der angegriffenen Vorschrift weder nach der ersten noch nach der zweiten Lesart möglich ist, mußte die Vorschrift für nichtig erklärt werden.

V.

Auf die Überprüfung der Rügen weiterer Grundrechtsverletzungen kommt es für die Entscheidung nicht an.

VI.

Die Rechtsfolgen der Nichtigkeit von § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. bestimmen sich nach § 34 Abs. 1 Satz 1 StGHG.

Der Richter H. P. Schneider ist an der Unterschrift verhindert

(gez.) Schinkel
Biermann
Pust

Starck
Wendeling-Schröder
van Nieuwland

Oltrogge
J. Schneider

Nr. 83

*** Zur Antragsbefugnis im Organstreitverfahren.**

Beschluss vom 27. Januar 2006

– StGH 3/05 –

in dem Verfahren über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung des Herrn Rechtsanwalts R., Antragsteller.

Entscheidungsformel:

Der Antrag wird verworfen.

G r ü n d e :

I.

Der Antragsteller will festgestellt wissen, dass

1. alle Städte und Gemeinden des Landes Niedersachsen grundsätzlich dazu verpflichtet sind, auf Antrag eine Bescheinigung nach § 7 h Abs. 2 Satz 1 EStG bei Belegenheit von Gebäuden im gesamten Gemeinde-/Stadtgebiet als städtebaulichem Entwicklungsbereich (§ 165 Abs. 3 BauGB) auszustellen,

2. § 165 Abs. 3 BauGB mit Art. 3 Abs. 1 GG und der Niedersächsischen Verfassung vereinbar ist.

Mit diesem Ziel beantragt er bei dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof den Erlass einer einstweiligen Anordnung im Rahmen eines offenbar angestrebten Verfahrens nach Art. 54 Nr. 1 NV (= § 8 Nr. 6 StGHG). In Kenntnis des Wortlauts dieser Bestimmungen bezeichnet er sich als antragsbefugter Beteiligter. Als weitere Beteiligte benennt er

- a) alle niedersächsischen Finanzämter,
- b) alle niedersächsischen Städte und Gemeinden.

Der Antragsteller ist vom Staatsgerichtshof darauf hingewiesen worden, dass im Sinne des Art. 54 Nr. 1 NV nur Personen beteiligt und damit antragsbefugt sind, die durch die Landesverfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Landesregierung mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Dies sei bei ihm nicht der Fall, so dass der Staatsgerichtshof nicht in der Sache über seinen Antrag entscheiden dürfe. Der Antragsteller hält den Antrag gleichwohl aufrecht.

II.

Der Antrag ist unstatthaft.

Der Staatsgerichtshof darf in Verfahren nach Art. 54 Nr. 1 NV nur auf Antrag des obersten Landesorgans oder eines Beteiligten im Sinne dieser Verfassungsbestimmung entscheiden. Nach deren Wortlaut und dem insoweit wortgleichen § 8 Nr. 6 StGHG können antragsbefugte Beteiligte nur Personen sein, die durch die Niedersächsische Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Landesregierung mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Das gilt sowohl für den Verfassungsstreit in der Hauptsache als auch für einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Rahmen eines solchen (angestrebten) Verfassungsstreits.

Eigene Rechte im Sinne des Art. 54 Nr. 1 NV können nur solche sein, die dem Betreffenden über die jedermann zustehenden Rechte und verfassungsrechtlichen Gewährleistungen hinaus zustehen. Solche Rechte macht der Antragsteller im Zusammenhang mit seinem Bemühen um die Ausstellung bestimmter gemeindlicher Bescheinigungen, das ersichtlich den Hintergrund seines Antrages bildet, nicht für sich geltend und kann das auch nicht. Er ist weder durch die Niedersächsische Verfassung noch durch eine der genannten Geschäftsordnungen allgemein oder in Bezug auf die Erlangung der erstrebten Bescheinigungen mit besonderen Rechten ausgestattet, deren Umfang durch Auslegung der Niedersächsischen Verfassung zu ermitteln wäre. Eine solche besondere Rechtsstellung erwächst ihm insbesondere nicht daraus, dass die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte nach Art. 3 Abs. 2 Satz 1 NV Bestandteil der Niedersächsischen Verfassung sind. Denn dabei handelt es sich um Gewährleistungen, auf die sich jedermann berufen kann.

Der Hinweis des Antragstellers auf die gemäß § 30 StGHG in Verfahren vor dem Staatsgerichtshof entsprechend geltenden Vorschriften des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes geht ins Leere. Diese Vorschriften wären nur anzuwenden, wenn das Verfahren als solches zulässig wäre. Daran aber mangelt es wegen der fehlenden Beteiligtenfähigkeit des Antragstellers.

Der Antrag ist nach alledem als unstatthaft zu verwerfen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei.

(gez.) Schinkel

Oltrogge

J. Schneider

H.-P. Schneider

Biermann

Pust

Starck

Wendeling-Schröder

van Nieuwland

Nr. 84

*** Wissenschaftliche Äußerungen eines Richters zu einer für das Verfahren bedeutsamen Rechtsfrage als Befangenheitsgrund.**

Beschluss vom 16. Juni 2006

– StGH 1/05 –

in dem Verfahren betreffend die Verfassungsbeschwerde der Stadt B. und 9 weiterer Städte und Gemeinden gegen Vorschriften des Niedersächsischen Spielbankengesetzes vom 16.12.2004 (Nds.GVBl. S. 605) – NSpielBG –.

Entscheidungsformel:

Der von dem Mitglied des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs Prof. Dr. Ipsen mit dienstlicher Erklärung vom 5. Mai 2006 angezeigte Sachverhalt hindert ihn nicht an der Ausübung des Richteramtes.

G r ü n d e

I.

1. Die Beschwerdeführer, sämtlich Städte und Gemeinden, in denen Spielstätten zugelassener Spielbanken betrieben werden, wenden sich mit einer Verfassungsbeschwerde gegen Vorschriften des Niedersächsischen Spielbankengesetzes vom 16.12.2004 (Nds.GVBl. S. 605) – NSpielBG –. Sie sehen ihr verfassungsmäßiges Recht auf Selbstverwaltung dadurch als verletzt an, dass sie nach diesem Gesetz nicht in dem Umfang an dem Aufkommen der von zugelassenen Spielbanken gezahlten Abgaben beteiligt werden, in dem sie aufgrund der Befreiung der zugelassenen Spielbanken von der Gewerbesteuer sowie von örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern einen Einnahmeausfall erleiden, sondern nach § 7 NSpielBG nur einen Spielbankgemeindeanteil erhalten sollen, der nach dem Verhältnis des im vorangegangenen Kalenderjahr auf die örtliche Spielbank entfallenden Bruttospielertrags zum Bruttospielertrag aller in Niedersachsen zugelassenen Spielbanken bemessen sein und nach Maßgabe des Landeshaushalts geleistet werden soll.

2. Das Mitglied des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs Prof. Dr. Ipsen hat mit dienstlicher Erklärung vom 5. Mai 2006 angezeigt, dass er im Februar 2000 auf Wunsch des Niedersächsischen Städtetages ein Rechtsgutachten zu der Frage erstattet hat, ob die Einbeziehung des Gemeindeanteils an der Spielbankabgabe in die Berechnung der Steuerkraftzahl gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 5 NFAG in der Fassung vom 26. Mai 1999 (Nds. GVBl. S. 117) gegen den Grundsatz der Systemgerechtigkeit bzw. das interkommunale

Gleichbehandlungsgebot (Art. 28 NV⁶) verstößt und die Spielbankgemeinden insofern in ihrem durch Art. 57 Abs. 1 NV geschützten Recht auf Selbstverwaltung verletzt sind. Im Rahmen der gutachtlichen Untersuchung habe er sich auch mit der Rechtsnatur der Spielbankabgabe und insbesondere mit ihrem Abgeltungscharakter auseinandergesetzt. In diesem Zusammenhang sei er in kritischer Auseinandersetzung mit einem von Prof. Dr. Konrad Redeker im Jahre 1995 erstatteten Rechtsgutachten dessen Auffassung entgegengetreten, Spielbankgemeinden hätten gegenüber dem Land keinen Anspruch auf Zuweisung eines Gemeindeanteils an der Spielbankabgabe in einer bestimmten Höhe.

Prof. Dr. Ipsen ist der Auffassung, seine Ausführungen in dem von ihm erstatteten Rechtsgutachten schlossen ihn im vorliegenden Verfahren nicht nach § 12 Abs. 1 StGHG i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG von seinem Richteramt aus. Es fehle bereits an dem Tatbestandsmerkmal des Tätigwerdens in „derselben Sache“. Zudem gelte die Äußerung einer wissenschaftlichen Meinung zu einer Rechtsfrage, die für das Verfahren bedeutsam sein könne, gemäß § 12 Abs. 1 StGHG i.V.m. § 18 Abs. 3 BVerfGG nicht als Tätigkeit im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG. Im Übrigen sei er bereit, die in dem Rechtsgutachten von ihm vertretene Rechtsauffassung infrage zu stellen, wenn gute Gründe hierfür beständen.

Er zeige seine gutachterliche Tätigkeit im Jahre 2000 an, weil seine Äußerungen in dem Rechtsgutachten Zweifel an seiner Unvoreingenommenheit in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren der Beschwerdeführer erwecken könnten, die er selbst nicht habe. Für befangen halte er sich nicht.

II.

Den Verfahrensbeteiligten ist Gelegenheit gegeben worden, sich zu der dienstlichen Erklärung von Prof. Dr. Ipsen zu äußern. Sie haben in der Sache keine Stellungnahmen abgegeben.

III.

1. Bei der Erklärung des Mitglieds des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs Prof. Dr. Ipsen handelt es sich um eine Selbstablehnung im Sinne des § 12 Abs. 1 StGHG i.V.m. § 19 Abs. 3 BVerfGG, obwohl er sich selbst nicht für befangen hält. Denn die Regelung setzt nicht voraus, dass sich der Richter für befangen hält. Es genügt, dass er Umstände anzeigt, die Anlass geben, eine Entscheidung über die Besorgnis seiner Befangenheit zu treffen (BVerfGE 88, 1 [3]). Die Erklärung Prof. Dr. Ipsens lässt zudem erkennen, dass er selbst eine solche Entscheidung für tunlich hält. Die mitgeteilten Umstände geben hierzu auch objektiv Anlass.

2. Es ist nicht zu besorgen, dass Prof. Dr. Ipsen im Verfahren über die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer befangen ist.

⁶ Gemeint ist Art. 28 GG.

a) Besorgnis der Befangenheit ist gegeben, wenn ein am Verfahren Beteiligter bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass hat, an der Unvoreingenommenheit des Richters zu zweifeln (vgl. BVerfGE 109, 130 [132] m.w.N.). Maßstab hierfür ist, ob ohne Rücksicht auf Besonderheiten einzelner Verfahren Anlass besteht, allgemein an der Unvoreingenommenheit des Richters zu zweifeln (BVerfGE 89, 359 [363] m.w.N.).

Wissenschaftliche Äußerungen eines Richters zu einer für das Verfahren bedeutsamen Rechtsfrage können für sich genommen kein Befangenheitsgrund sein. Anders liegt es aber, wenn die Äußerung in Form eines Gutachtens den erkennbaren Zweck hatte, die umstrittene Position des Auftraggebers oder einer diesem nahestehenden Person oder Organisation zu unterstützen, so dass die Auftragserteilung von dem voraussehbaren Ergebnis des Gutachtens abhängig war. In einem solchen Fall liegen für die Verfahrensbeteiligten Zweifel an der Unvoreingenommenheit des Richters nahe. Die Sorge, dass er die streitige Rechtsfrage nicht mehr offen und unbefangen beurteilen werde, ist bei lebensnaher Betrachtungsweise dann verständlich (BVerfGE 88, 1 [4]).

b) Ein solcher Fall ist hier nicht gegeben. Die von Prof. Dr. Ipsen in seinem für den Niedersächsischen Städtetag erstellten Rechtsgutachten erörterte Frage, ob und in welcher Höhe Spielbankgemeinden an der Spielbankabgabe zu beteiligen sind, steht weder im Mittelpunkt des Gutachtens, noch hatte ihre Beantwortung den Zweck, eine bestimmte Rechtsauffassung des Auftraggebers zu unterstützen. Im Gesamtzusammenhang des Gutachtens hat sie vielmehr den Charakter eines obiter dictum. Gegenstand des Gutachtens war eine den Bereich des kommunalen Finanzausgleichs zuzuordnende Fragestellung, die nicht das Niedersächsische Spielbankengesetz oder dessen Vorgängerregelung betraf. Bezogen auf diese Themenstellung des Rechtsgutachtens hatte die Frage, ob und in welcher Höhe Spielbankgemeinden an der Spielbankabgabe zu beteiligen sind, eher Randbedeutung. Die Stellungnahme, die Prof. Dr. Ipsen zu ihr abgegeben hat, diente deswegen allein der wissenschaftlichen Vervollkommnung, ohne in irgendeiner Weise zweckgerichtet zu sein. Die Unterstützung der Rechtsposition eines der Beteiligten des vorliegenden Verfassungsbeschwerdeverfahrens konnte sie seinerzeit zudem nicht einmal mittelbar bezwecken, weil die streitbefangene gesetzliche Regelung damals noch nicht bestand und folglich kein Anlass gegeben war, sie zu unterstützen oder ihr entgegenzutreten.

Danach besteht kein Anlass daran zu zweifeln, dass Prof. Dr. Ipsen an der unabhängigen und unvoreingenommenen Beurteilung derjenigen Rechtsfragen gehindert wäre, die sich in dem vorliegenden Verfassungsbeschwerdeverfahren stellen. Das hat nicht zuletzt auch deswegen zu gelten, weil er in seiner dienstlichen Erklärung vom 5. Mai 2006 die Bereitschaft angezeigt hat, einen Standpunkt in der Frage, ob und in welcher Höhe Spielbankgemeinden an der Spielbankabgabe zu beteiligen sind, zu überdenken,

Nr. 85

- * **Zu den Anforderungen an die Darlegung schwerwiegender Nachteile, die über das normale Vollzugsrisiko einer Regelung hinausgehen, bei einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.**

Beschluss vom 11. Oktober 2006

– StGH 2/06 –

In dem Verfahren 1. der Samtgemeinde D. und weiterer 9 Gemeinden und Samtgemeinden, Antragsteller, Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Sellmann, Blume, Wiemann, Stresemannstraße 6, 21335 Lüneburg, wegen des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Landkreis Lüchow-Dannenberg (Lüchow-Dannenberg-Gesetz) vom 23. Mai 2006 (GVBl. S. 215); hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Entscheidungsformel:

Der Antrag wird abgelehnt.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Außergerichtliche Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e

A.

I.

Die Antragstellerinnen, zwei Samtgemeinden sowie acht ihrer Mitgliedsgemeinden, bestreiten mit einer bei dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof anhängigen Kommunalverfassungsbeschwerde (StGH 1/06) die Vereinbarkeit des § 4 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Landkreis Lüchow-Dannenberg (Lüchow-Dannenberg-Gesetz) vom 23. Mai 2006 (Nds. GVBl. S. 215) mit Art. 57 NV. Die Vorschrift des § 4 Lüchow-Dannenberg-Gesetz sieht in ihrem ersten Absatz den Übergang der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden von den Samtgemeinden auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg vor, soweit nicht Bundesrecht ausdrücklich die Zuständigkeit der Gemeinden bestimmt, und regelt in ihrem zweiten Absatz, dass die den bisherigen Samtgemeinden von ihren Mitgliedsgemeinden übertragenen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auch den nach § 1 Lüchow-Dannenberg-Gesetz neu zu bildenden Samtgemeinden verbleiben. Im vorliegenden Verfahren beantragen die Antragstellerinnen den Erlass einer einstweiligen Anordnung, durch die der Vollzug des § 4 Lüchow-Dannenberg-Gesetz bis zur Entscheidung über die Kommunalverfassungsbeschwerde ausgesetzt werden soll.

Zur Begründung führen die Antragstellerinnen im verfassungsgerichtlichen Hauptsacheverfahren aus, § 4 Lüchow-Dannenberg-Gesetz verstoße gegen Art. 57 Abs. 3 NV. Durch diese Verfassungsbestimmung seien die Gemeinden für die “gesamten öffentlichen Aufgaben“ und damit auch für die “staatlichen“ Aufgaben im Sinne des Art. 57 Abs. 4 NV zuständig. Dieses von Verfassungs wegen vorgesehene und vom Bundesverfassungsgericht für Art. 28 Abs. 2 GG bestätigte Aufgabenverteilungsprinzip zu Gunsten der Gemeinden werde durch § 4 Lüchow-Dannenberg-Gesetz verletzt. Gemeindliche Aufgaben dürften nur unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf eine höhere Verwaltungsebene übertragen werden. Die Voraussetzungen einer solchen “Hochzonung“ lägen hier nicht vor. Weder sei die Aufgabenübertragung auf den Landkreis geeignet, dessen Finanzprobleme zu lindern, noch sei die Aufgabenübertragung erforderlich. Es handele sich um einen weit reichenden Eingriff in die Garantie kommunaler Selbstverwaltung, der allenfalls zu geringfügigen Einsparungen führe und daher unangemessen sei. Es sei auch widersprüchlich, einerseits die Samtgemeindeebene durch den Zusammenschluss von Samtgemeinden gemäß § 1 Lüchow-Dannenberg-Gesetz zu stärken, andererseits genau diese Ebene durch den Entzug von Aufgaben gemäß § 4 Lüchow-Dannenberg-Gesetz wieder zu schwächen. Zudem würden durch § 4 Lüchow-Dannenberg-Gesetz die Antragstellerinnen anders behandelt als alle anderen Gemeinden im Lande Niedersachsen, ohne dass für diese Ungleichbehandlung sachliche Gründe erkennbar seien.

§ 4 Lüchow-Dannenberg-Gesetz erfordere umfangreiche verwaltungsorganisatorische Maßnahmen. Werde der Vollzug dieser Vorschrift durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht bis zur Entscheidung des Staatsgerichtshofs in der Hauptsache ausgesetzt, sei in der Zwischenzeit die ordnungsgemäße Erfüllung der Verwaltungsaufgaben gefährdet. Denn dem Landkreis Lüchow-Dannenberg fehle das notwendige Personal, die auf ihn übergehenden Aufgaben wahrzunehmen. Von den mit der Erledigung dieser Aufgaben bisher betrauten Mitarbeitern der Samtgemeinden könne nicht verlangt werden, diese Aufgaben bis zum Erfolg der Antragstellerinnen in der Hauptsache bei dem Landkreis zu erfüllen. Den Bürgern der antragstellenden Gemeinden könne nicht zugemutet werden, für alltägliche Verwaltungsgeschäfte die Kreisverwaltung in Lüchow aufzusuchen. Würde bei einem Erfolg der Antragstellerinnen in der Hauptsache die ursprüngliche Kompetenzzuweisung auf die Samtgemeindeebene wieder aufleben, riefe dieses “Hin und Her“ von Verwaltungszuständigkeiten bei den Bürgern erhebliche Rechtsunsicherheit hervor.

II.

Der Staatsgerichtshof hat dem Niedersächsischen Landtag und der Niedersächsischen Landesregierung gemäß § 15 StGHG Gelegenheit gegeben, zu dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung Stellung zu nehmen. Der Landtag hat beschlossen, eine

Stellungnahme nicht abzugeben. Die Landesregierung ist dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung entgegengetreten. Sie hat ausgeführt:

§ 4 Lüchow-Dannenberg-Gesetz werde sich im Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß erweisen. Art. 57 Abs. 3 NV gewährleiste den Gemeinden in gleicher Weise wie Art. 28 Abs. 2 GG lediglich die Aufgaben des eigenen, nicht aber die des übertragenen Wirkungskreises. Dies ergebe sich aus der Entstehungsgeschichte sowie aus dem systematischen Zusammenhang mit Art. 57 Abs. 4 NV, der ersichtlich von einem dualistischen Aufgabenmodell ausgehe und bei einem anderen Verständnis leer liefe. Selbst wenn man aber auch die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in die Garantie des Art. 57 Abs. 3 NV einbezöge, sei der dann durch § 4 Lüchow-Dannenberg-Gesetz erfolgende Eingriff gerechtfertigt. Die von der regulären Aufgabenverteilung abweichende Sonderregelung für die Gemeinden im Landkreis Lüchow-Dannenberg sei durch die außergewöhnliche Situation dieses Landkreises gerechtfertigt. Diese werde gekennzeichnet durch eine geringe Einwohnerzahl bei großer Fläche und daher eine sehr niedrige Bevölkerungsdichte. Zugleich sei die Verwaltungsstruktur besonders kleinräumig und deshalb sehr kostenintensiv. Nur durch den Aufgabenübergang auf den Landkreis könnten die Verwaltungskosten dauerhaft gesenkt werden. Die Kommunalverfassungsbeschwerde verspreche daher keine Aussicht auf Erfolg, weshalb der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung schon aus diesem Grunde abgelehnt werden müsse. Im Übrigen träfe die Antragstellerinnen – wie jeden anderen Rechtsunterworfenen auch – lediglich das normale Vollzugsrisiko, das immer bei der Verabschiedung eines neuen Gesetzes bestehe. Dies allein rechtfertige aber nicht den Erlass einer einstweiligen Anordnung, weil andernfalls bei jeder gegen ein Gesetz gerichteten Kommunalverfassungsbeschwerde der Vollzug des Gesetzes bis zur Entscheidung in der Hauptsache auszusetzen sei.

B.

I.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig. Der Staatsgerichtshof ist gemäß Art. 54 Nr. 5 NV i.V.m. §§ 8 Nr. 10, 36 StGHG zur Entscheidung in der Hauptsache berufen, ob § 4 Lüchow-Dannenberg-Gesetz mit Art. 57 NV vereinbar ist.

Die Antragstellerinnen haben beantragt, den Vollzug des § 4 Lüchow-Dannenberg-Gesetz bis zur Entscheidung über die Kommunalverfassungsbeschwerde auszusetzen. Der Staatsgerichtshof versteht diesen Antrag in der Weise, dass er sich lediglich gegen § 4 Abs. 1 Lüchow-Dannenberg-Gesetz richtet, wonach der Übergang der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Antragstellerinnen zu 2) bis 8) und 10) von den Antragstellerinnen zu 1) und 9) auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg angeordnet wird. Denn § 4 Abs. 2 Lüchow-Dannenberg-Gesetz schreibt vor, dass die Aufgaben des eige-

nen Wirkungskreises von den gemäß § 1 Lüchow-Dannenberg-Gesetz neu zu bildenden Samtgemeinden Lüchow und Elbtalau wahrgenommen werden. Es ist nicht ersichtlich, dass die Antragstellerinnen durch diese Übergangsregelung beeinträchtigt sein könnten. So haben auch die Antragstellerinnen in ihrem letzten Schriftsatz selbst betont, dass sich ihre Rechtsverfolgung ausschließlich gegen den sofortigen Übergang der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auf den Landkreis richte.

Sämtliche Antragstellerinnen sind antragsberechtigt. Die Antragsberechtigung bei der einstweiligen Anordnung bemisst sich nach der Beschwerdeberechtigung in der Hauptsache. Eine Kommunalverfassungsbeschwerde kann gemäß Art. 54 Nr. 5 NV, §§ 8 Nr. 10, 36 StGHG von "Gemeinden und Gemeindeverbänden" erhoben werden. Die Antragstellerinnen zu 2) bis 8) als Mitgliedsgemeinden der Antragstellerin zu 1) sowie die Antragstellerin zu 10) als Mitgliedsgemeinde der Antragstellerin zu 9) sind geeignete Beschwerdeführerinnen einer kommunalen Verfassungsbeschwerde. Dasselbe gilt für die Antragstellerinnen zu 1) und 9), die als Samtgemeinden den Status eines Gemeindeverbandes i.S.d. Art. 54 Nr. 5 NV haben (vgl. Nds. StGHG 3, 199 (212)).

Sowohl die Antragstellerinnen zu 1) und 9) als auch die Antragstellerinnen zu 2) bis 8) und 10) sind antragsbefugt. Die Antragstellerinnen zu 1) und 9) sind Samtgemeinden, die bisher gemäß § 72 Abs. 2 Satz 1 NGO die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ihrer Mitgliedsgemeinden erfüllt haben. Durch den in § 4 Abs. 1 Lüchow-Dannenberg-Gesetz angeordneten Aufgabenübergang auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg wird ihnen kraft Gesetzes die Zuständigkeit für diese Aufgabe entzogen. Die Antragstellerinnen zu 2) bis 8) und 10) sind Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden. Zwar nehmen sie schon nach der derzeitigen Rechtslage gemäß § 72 Abs. 2 Satz 1 NGO im Unterschied zu den nicht in Samtgemeinden zusammengeschlossenen (Einheits-)Gemeinden die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nicht mehr selbst wahr. Auf der anderen Seite macht es für eine Mitgliedsgemeinde durchaus einen Unterschied, ob die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises von der Samtgemeinde wahrgenommen werden, auf deren Bildung und deren Organisation eine Mitgliedsgemeinde unmittelbar Einfluss nehmen kann (vgl. § 73 Abs. 2 NGO), oder ob die Wahrnehmung dieser Aufgaben dem Landkreis obliegt, gegenüber dem eine Mitgliedsgemeinde keine rechtlich gesicherten Einflussmöglichkeiten hat. Für die Antragstellerinnen zu 2) bis 8) und 10) ist es deshalb von Bedeutung, auf welcher ihnen übergeordneten Ebene die Aufgaben angesiedelt werden.

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist jedoch nicht begründet. Nach § 12 Abs. 1 StGHG i.V.m. § 32 Abs. 1 BVerfGG kann der Staatsgerichtshof im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl

dringend geboten ist. Wegen der meist weittragenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslöst, ist - wie schon der Wortlaut des § 32 Abs. 1 BVerfGG ausweist - bei der Prüfung der Voraussetzungen ein strenger Maßstab anzulegen. Dieser Maßstab verschärft sich aus Achtung vor dem unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber dann, wenn die Aussetzung des Vollzugs eines Gesetzes beantragt wird (st. Rspr.; vgl. BVerfGE 82, 310 (312 f.); LVerfGE 14, 175 (177)). Zwar ist selbst in einem solchen Fall der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht schlechthin ausgeschlossen, es bedarf aber besonders schwerwiegender Gründe, die den Erlass dringend geboten erscheinen lassen.

Bei der Entscheidung haben die Gründe, die die jeweiligen Antragsteller für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschrift anführen, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben. Denn es wäre nicht angängig, den Erlass einer einstweiligen Anordnung von etwas Ungewissem, der summarischen Abschätzung der Erfolgchancen der Hauptsache, abhängig zu machen.

Für die Entscheidung kommt es deshalb in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Urt. vom 10.7.1990, BVerfGE 82, 310; Beschl. vom 3.5.1994, BVerfGE 91, 70; Beschl. vom 26.3.2003, BVerfGE 108, 45; Beschl. vom 25.1.2005, BVerfGE 112, 216) und der Verfassungsgerichte der anderen Länder (z.B. Bbg. VerfG, Urt. vom 22.12.1993, LVerfGE 1, 214; Beschl. vom 20.3.1997, LVerfGE 6, 101; Beschl. vom 19.6.2003, LVerfGE 14, 175; LVerfG LSA, Beschl. vom 24.7.2001, LVerfGE 12, 387; Thür. VerfG, Urt. vom 20.12.1997, LVerfGE 6, 373) auf eine Abwägung der Folgen an, die eintreten, wenn die begehrte einstweilige Anordnung nicht erlassen würde, die Kommunalverfassungsbeschwerde aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erginge, der Verfassungsbeschwerde der Erfolg aber versagt bliebe. Dabei muss das normale Vollzugsrisiko des angegriffenen Gesetzes freilich außer Betracht bleiben. Denn mit dem Vollzug von Gesetzen, die in die Aufgaben-, Personal- und Verwaltungsstruktur kommunaler Verwaltungen eingreifen, sind regelmäßig gewichtige finanzielle und organisatorische Folgen verbunden. Wenn sich ein solches Gesetz als verfassungswidrig erweist, wird der durch seinen vorausgegangenen Vollzug nutzlos vertane Aufwand zunächst fast immer nachteiliger erscheinen als ein vorübergehendes Hinausschieben des Vollzugs des Gesetzes. Würde die vor Erlass einer einstweiligen Anordnung vorzunehmende Abwägung dadurch bestimmt, wäre die Aussetzung des Vollzugs eines solchen Gesetzes praktisch die Regel. Die Berücksichtigung des Vollzugsrisikos im Rahmen der Folgenabwägung würde mithin der Verfassungsbeschwerde in diesen Fällen stets zu einem Suspensiveffekt verhelfen, den sowohl das Bundesverfassungsgerichtsgesetz als auch das Gesetz über den Staatsgerichtshof - im Unterschied etwa zu § 80 Abs. 1 VwGO - ersichtlich nicht gewollt haben. Der Erlass

einer einstweiligen Anordnung nach § 12 Abs. 1 StGHG i.V.m. § 32 Abs. 1 BVerfGG setzt deshalb ein erhebliches Mehr an Nachteilen voraus als die Abwendung des normalen Risikos, das der Vollzug eines mit der Kommunalverfassungsbeschwerde angegriffenen Gesetzes stets mit sich bringt (vgl. Nds. StGHE 1, 307 (315); 3, 128 (134)).

Schwerwiegende Nachteile, die über das normale Vollzugsrisiko des § 4 Abs. 1 Lüchow-Dannenberg-Gesetz hinausgehen und deswegen die Suspendierung dieser Bestimmung aus Gründen des Gemeinwohls unabweisbar geboten erscheinen lassen, haben die Antragstellerinnen nicht darlegen können. Solche Nachteile sind mit dem Vollzug dieser Vorschrift auch nicht verbunden.

Soweit die Antragstellerinnen geltend machen, der ordnungsgemäße Verwaltungsvollzug sei gefährdet, falls bis zur Entscheidung des Staatsgerichtshofs in der Hauptsache die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg übergangen, beschreiben sie lediglich das normale Vollzugsrisiko, welches mit jedem Gesetz verbunden ist, das den Übergang von Verwaltungszuständigkeiten anordnet. Auch beim Vollzug anderer kompetenzverlagernder Gesetze können sowohl für die aufgabenabgebende als auch für die aufgabenaufnehmende Stelle zunächst Umstellungsschwierigkeiten entstehen, ohne dass dies schon die Aussetzung der Vollziehung des Gesetzes zu rechtfertigen vermag. Es ist nicht ersichtlich, dass § 4 Abs. 1 Lüchow-Dannenberg-Gesetz sich insoweit von anderen kompetenzverlagernden Gesetzen unterscheidet.

Wenn die Antragstellerinnen sich darauf berufen, dem Landkreis Lüchow-Dannenberg fehle das notwendige Personal, die auf ihn übergehenden Aufgaben wahrzunehmen, rügen sie die Verletzung fremder, nicht eigener Rechte. Sähe der Landkreis Lüchow-Dannenberg sich tatsächlich nicht in der Lage, diese Aufgaben wahrzunehmen, wäre es dessen Sache - nicht die der Antragstellerinnen - dies gerichtlich geltend zu machen.

Im Hinblick auf die Mitarbeiter der Antragstellerinnen zu 1) und 9), die bisher mit der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises beschäftigt waren, kann dahin stehen, ob die Antragstellerinnen als Dienstherrn bzw. Arbeitgeber überhaupt deren Rechte in diesem Verfahren geltend machen können (dagegen: Berl. VerfG, Beschl. vom 9.2.1995, LVerfGE 3, 16 (20)) oder ob die Mitarbeiter nicht selbst um - gegebenenfalls fachgerichtlichen - Rechtsschutz nachsuchen müssten. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass die Mitarbeiter durch den Übergang der Aufgaben auf den Landkreis bis zum Ende des Hauptsacheverfahrens unzumutbar belastet würden. Vielmehr gehört es zum Risiko jedes Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung, dass der von ihm bisher wahrgenommene Aufgabenbereich Wandlungen unterworfen wird und dies sogar bis zum vollständigen Verlust dieser Aufgabe bei dem bisherigen Dienstherrn bzw. Arbeitgeber führen kann. Die sich daraus möglicherweise im Einzelfall ergeben-

den beamten- oder arbeitsrechtlichen Folgen sind aber nicht geeignet, den Vollzug des Gesetzes insgesamt in Frage zu stellen.

Es kann ebenfalls dahinstehen, ob die Antragstellerinnen in diesem Verfahren Belange ihrer Bürger geltend machen können (dagegen auch: Berl. VerfG, Beschl. vom 9.2.1995, LVerfGE 3, 16 (20)) oder ob diese bei möglichen Beeinträchtigungen nicht vielmehr selbst zur gerichtlichen Verteidigung ihrer Rechtspositionen aufgerufen wären. Jedenfalls sind keine solchen Belastungen der Bürger zu erkennen, die es rechtfertigten, bis zur Entscheidung in der Hauptsache den Vollzug des § 4 Abs. 1 Lüchow-Dannenberg-Gesetz auszusetzen. Die Tatsache, dass die Bürger künftig zur Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches den Sitz der Kreisverwaltung in Lüchow aufzusuchen haben, mag für die Betroffenen lästig sein - einen Grund, den Gesetzesvollzug auszusetzen, stellt dieses Erschwernis nicht dar.

Soweit die Antragstellerinnen bei Vollzug des § 4 Abs. 1 Lüchow-Dannenberg-Gesetz darüber hinaus einen immateriellen Nachteil dergestalt befürchten, dass das Rechtsverständnis ihrer Bürger leiden könne, wenn ein Gesetz vollzogen werde, dem verfassungsrechtliche Bedenken entgegen stehen, oder wenn sich ein bereits vollzogenes Gesetz nachträglich als nicht mit der Verfassung vereinbar erweise, so machen sie damit auf ein außerrechtliches Risiko aufmerksam, dass nicht sie als Gesetzesunterworfenen, sondern den Gesetzgeber trifft. Denn es liegt im Verantwortungsbereich des Gesetzgebers, ob er trotz der im Gesetzgebungsverfahren geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken bereit ist, ein solches Risiko in Kauf zu nehmen. Die Antragstellerinnen dürfen ihre eigene Risikobewertung nicht an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen.

Auch im Übrigen haben die Antragstellerinnen nichts vorgebracht, was über das reguläre Vollzugsrisiko hinausginge. Es ist nicht ersichtlich, dass die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung der Antragstellerinnen durch den Übergang der Aufgaben auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg für die Dauer des Hauptsacheverfahrens ausgehöhlt würde. Es sind auch keine anderen Gründe von vergleichbarem Gewicht für den Erlass einer einstweiligen Anordnung erkennbar. Das Vollzugsrisiko, welches den Antragstellerinnen durch den Übergang von Aufgaben auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg zum 1. November 2006 auferlegt wird, hält sich deshalb innerhalb des normalen Maßes.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung war daher abzulehnen.

Das Verfahren ist gemäß § 21 Abs. 1 StGHG gerichtskostenfrei.

Auslagen sind gemäß § 21 Abs. 2 S. 2 StGHG nicht zu erstatten.

(gez.) Schinkel
Schneider
Menk

Biermann
Pust
Ipsen

Wendeling-Schröder
van Nieuwland
Isermann

Nr. 86

*** Zu den Anforderungen an Äußerungen eines Richters in der Vorbereitung und während des Gesetzgebungsverfahrens als Verhinderungsgrund.**

Beschluss vom 23. Januar 2007

– StGH 1/06 –

in dem Verfahren betreffend die Verfassungsbeschwerde der Samtgemeinde E. und 8 weiterer Städte und Gemeinden gegen § 4 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Landkreis Lüchow-Dannenberg vom 23. Mai 2006 (Nds.GVB1. S. 215).

Entscheidungsformel:

Der von dem Mitglied des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs Prof. Dr. Ipsen mit dienstlicher Erklärung vom 13. Dezember 2006 angezeigte Sachverhalt hindert ihn an der Ausübung des Richteramtes.

G r ü n d e

I.

1. Die Beschwerdeführerinnen, eine Samtgemeinde und deren Mitgliedsgemeinden im Landkreis Lüchow-Dannenberg, wenden sich mit einer Kommunalverfassungsbeschwerde gegen § 4 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Landkreis Lüchow-Dannenberg (Lüchow-Dannenberg-Gesetz vom 23. Mai 2006 (Nds. GVB1. S. 215)). Sie sehen ihr verfassungsmäßiges Recht auf Selbstverwaltung dadurch als verletzt an, dass der Landkreis Lüchow-Dannenberg nach dieser Vorschrift alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden anstelle der bisher zuständigen Samtgemeinden wahrnimmt, soweit nicht Bundesrecht ausdrücklich die Zuständigkeit der Gemeinden bestimmt.

Das Lüchow-Dannenberg-Gesetz modifiziert den von der Landesregierung am 20. Dezember 2005 in den Landtag eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur kommunalen Neugliederung im Raum Lüchow-Dannenberg (LT-Drucks. 15/2495), das den Zusammenschluss des Landkreises Lüchow-Dannenberg und sämtlicher ihm angehörenden Samtgemeinden (Clenze, Dannenberg (Elbe), Gartow, Hitzacker (Elbe) und Lüchow) einschließlich der diesen angehörenden Mitgliedsgemeinden zu einer Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg vorsah, welche die Rechtsstellung einer öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft mit dem Recht der Selbstverwaltung und eines kreisfreien Kommunalverbandes haben sollte.

2. Prof. Dr. Ipsen, seit 2002 stellvertretendes Mitglied und seit Frühjahr 2006 Mitglied des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs, hat mit dienstlicher Erklärung vom

13. Dezember 2006 angezeigt, dass er sich im Vorfeld des oben genannten Gesetzentwurfs im Juni 2005 im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport rechtsgutachtlich zu der Frage geäußert habe, ob die Bildung einer „kreisfreien Samtgemeinde“ im Raum Lüchow-Dannenberg mit der Niedersächsischen Verfassung vereinbar wäre. In diesem Gutachten ist er zu folgenden Ergebnissen gelangt:

„1. Die Voraussetzungen für eine Auflösung des Landkreises Lüchow-Dannenberg im Sinne des Art. 59 Abs. 1 NV wären gegeben, weil zwischen dem Verwaltungsträger und den Verwaltungsaufgaben eine offensichtliche Disparität besteht und die Besonderheit der Zonenrandlage inzwischen entfallen ist.

2. Die Bildung einer „kreisfreien Samtgemeinde“ als Gebietskörperschaft *sui generis* könnte wegen der Verschränkung der örtlichen und überörtlichen Ebene auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen, ließe sich aber als Akt experimenteller Gesetzgebung grundsätzlich rechtfertigen.

3. Die Rechtfertigung am Maßstab des Art. 57 Abs. 1 NV hinge von der Ausgestaltung im Einzelnen ab, insbesondere davon, wie die Aufgabenverteilung zwischen überörtlicher und örtlicher Ebene austariert ist.

4. Eine im Zusammenhang mit der Errichtung einer „kreisfreien Samtgemeinde“ stehende Gemeindegebietsreform müsste allen Voraussetzungen genügen, die aufgrund des Art. 59 Abs. 1 NV an eine solche Reform zu stellen sind und würde ihrerseits an dem experimentellen Charakter des Gesetzes nicht teilhaben.

5. Das zur Verwirklichung der einzelnen Reformmaßnahmen erforderliche Landesgesetz (Art. 59 Abs. 2 S. 1 NV) könnte vom Landkreis, den Samtgemeinden und den Mitgliedsgemeinden der bisherigen Samtgemeinden mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde (Art. 54 Nr. 5 NV) angegriffen werden.“

Die Kurzfassung des Rechtsgutachtens ist unter dem Titel „Kreisfreie Samtgemeinde - ein Sonderorganisationsmodell für Niedersachsen?“ in Heft 12/2005 der Niedersächsischen Verwaltungsblätter (S. 313 ff.) veröffentlicht worden. In einer Fußnote wies Prof. Dr. Ipsen darauf hin, dass der Beitrag auf dem Rechtsgutachten für das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport beruhe.

Ferner hat Prof. Dr. Ipsen im Rahmen einer öffentlichen Anhörung in der 102. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport des Niedersächsischen Landtages am 1. Februar 2006 zu dem mit dem ursprünglichen Gesetzentwurf angestrebten Zusammenschluss des Landkreises Lüchow-Dannenberg und sämtlicher ihm angehörenden Samtgemeinden einschließlich ihrer Mitgliedsgemeinden zu einer „kreisfreien Samtgemeinde“ Stellung genommen. In seiner Äußerung hat er den ursprünglichen Entwurf einer kreisfreien Samtgemeinde als Sonderorganisationsmodell bezeichnet, bei dem eine Verschränkung der örtlichen mit der überörtlichen Ebene in der Weise erfolge, dass die Gemeinden in ihrem Bestand unberührt blieben, sie ihre Aufgaben allerdings auf die Samtgemeinde übertragen könnten, von der diese Aufgaben dann weitgehend mitver-

waltet würden. Das Modell sei zwar unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten risikobehaftet, verdiene es aber gleichwohl, verwirklicht zu werden. Der Erörterungszusammenhang, in den sich die Stellungnahme vor dem Ausschuss für Inneres und Sport des Niedersächsischen Landtags einfügt, erschließt sich aus der allgemein zugänglichen Niederschrift über die 102. Öffentliche Sitzung des Ausschusses vom 1. Februar 2006, S. 40 ff..

Prof. Dr. Ipsen vertritt in seiner dienstlichen Erklärung die Auffassung, dass weder seine Ausführungen in dem Rechtsgutachten noch seine Stellungnahme in der Anhörung durch den Niedersächsischen Landtag ihn im vorliegenden Verfahren nach § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG i.V.m. § 12 Abs. 1 StGHG von seinem Richteramt ausschließen. Es fehle bereits an dem Tatbestandsmerkmal des Tätigwerdens „in derselben Sache“, das in einem konkreten, strikt verfahrensbezogenen Sinn zu verstehen sei und deshalb nur das verfassungsgerichtliche Verfahren selbst sowie ein diesem unmittelbar vorangegangenes, sachlich zugeordnetes Verfahren meine. Selbst wenn aber dieses Tatbestandsmerkmal weiter gefasst werde und einen sachlichen Zusammenhang zwischen seinen Äußerungen und dem später mit geänderter Zielsetzung fortgeführten Gesetzgebungsverfahren als Ausschließungsgrund genügen lasse, greife die Fiktion des § 18 Abs. 3 Nr. 2 BVerfGG i.V.m. § 12 Abs. 1 StGHG ein, wonach die Äußerung einer wissenschaftlichen Meinung zu einer Rechtsfrage, die für das Verfahren bedeutsam sein kann, nicht als Tätigkeit im Sinne des § 18 Abs. 1 BVerfGG gelte. Im Übrigen habe der Niedersächsische Landtag das im ursprünglichen Gesetzgebungsverfahren vorgesehene Modell einer „kreisfreien Samtgemeinde“, zu deren Verfassungsmäßigkeit er sich ausschließlich geäußert habe, nicht weiter verfolgt, sondern in dem von den Beschwerdeführerinnen angegriffenen Lüchow-Dannenberg-Gesetz eine Regelung getroffen, mit der er sich nicht auseinandergesetzt habe. Er halte sich nicht für befangen, zeige seine gutachtliche Tätigkeit und seine Stellungnahme vor dem Niedersächsischen Landtag jedoch vorsorglich für den Fall an, dass sie bei einer der Beschwerdeführerinnen Zweifel an seiner Unbefangenheit in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren wecken sollten.

II.

Den Verfahrensbeteiligten ist Gelegenheit gegeben worden, sich zu der dienstlichen Erklärung von Prof. Dr. Ipsen zu äußern. Der Verfahrensbevollmächtigte der Beschwerdeführerinnen hat zu der Erklärung Stellung genommen. Unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere unter Bezugnahme auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Mai 1998 (BVerfGE 98, 134 ff.), ist er der Ansicht, die beschriebenen gutachtlichen und sachverständigen Äußerungen von Prof. Dr. Ipsen seien bei vernünftiger Würdigung aller Umstände geeignet, bei den Beschwerdeführerinnen Zweifel an der Unvoreingenommenheit des Richters zu wecken.

Zwar fügten sich diese Äußerungen in die Vorbereitung und anschließende parlamentarische Beratung eines Gesetzgebungsvorhabens ein, das der Niedersächsische Landtag später nicht mehr mit der ursprünglichen Zielsetzung weiterverfolgt habe. Sie beträfen einen verfassungsrechtlichen Aspekt dieses Vorhabens, der sich nicht mehr gestellt habe, nachdem der Niedersächsische Landtag einen Änderungsantrag zu diesem Gesetzentwurf aufgegriffen und zur Grundlage einer anders lautenden Regelung gemacht habe. Die Tatsache, dass Prof. Dr. Ipsen zuvor die später aufgegebene „strengere“ Lösung befürwortet und es unternommen habe, diese verfassungsrechtlich zu stützen, strahle aber auf den Gegenstand des anhängigen Verfahrens aus. Es müsse angenommen werden, dass die Befürwortung der ursprünglich beabsichtigten Regelung sich bei Prof. Dr. Ipsen als Mitglied des Staatsgerichtshofs zumindest insoweit auf die dann Gesetz gewordene „mildere“ Lösung erstreckte, als er auch diese nach dem Schluss a maiore ad minus gleichfalls für verfassungsgemäß halten werde. Das aber schließe seine innere Freiheit aus, im vorliegenden Verfahren unbefangen an der Entscheidung mitzuwirken.

III.

1. Prof. Dr. Ipsen ist nicht kraft Gesetzes von der Ausübung des Richteramtes ausgeschlossen. Ein Richter des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs ist nach der hier allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfG, die über § 12 Abs. 1 StGHG Anwendung findet, dann von der Ausübung des Richteramtes ausgeschlossen, wenn er in derselben Sache bereits von Amts oder Berufs wegen tätig gewesen ist. Das Tatbestandsmerkmal „in derselben Sache“ ist in einem konkreten, strikt verfahrensbezogenen Sinne zu verstehen; es meint das verfassungsgerichtliche Verfahren selbst sowie ein diesem unmittelbar vorangegangenes und ihm sachlich zugeordnetes Verfahren (vgl. BVerfGE 82, 30 (35 f.); 109, 130 (131)).

Handelt es sich um verfassungsgerichtliche Verfahren, die sich gegen gerichtliche Entscheidungen wenden, hat das Bundesverfassungsgericht auch das diesem Verfahren unmittelbar vorangegangene und ihm sachlich zugeordnete Ausgangsverfahren als zu „derselben Sache“ gehörend angesehen. Hinsichtlich verfassungsgerichtlicher Verfahren, die sich - wie die hier erhobene Kommunalverfassungsbeschwerde - unmittelbar gegen ein Gesetz richten, ist jedoch eine Erstreckung des Begriffs „in derselben Sache“ auf das vorangegangene Gesetzgebungsverfahren ausgeschlossen. Dies folgt aus § 18 Abs. 3 Nr. 1 BVerfGG i.V.m. § 12 Abs. 1 StGHG. Diese Vorschrift bestimmt, dass die Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren nicht als Tätigkeit im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 2 „gilt“. Sie trifft damit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 82, 30 (36)), der der Staatsgerichtshof folgt, nicht lediglich eine Ausnahmeregelung von einer an sich gegebenen Tätigkeit in derselben Sache für einen bestimmten Kreis von Mitwirkenden, sondern sie legt allgemein fest, dass das Gesetzgebungsverfahren als solches vom Begriff „derselben Sache“ im Sinne des Abs. 1 Nr. 2

dieser Vorschrift ausgenommen sein soll. Schon deshalb kommt das Gesetzgebungsverfahren, das zum Erlass des Lüchow-Dannenberg-Gesetzes geführt hat, nicht als „Ausgangsverfahren“ in Betracht, ohne dass an dieser Stelle noch geklärt werden müsste, ob das ursprüngliche, auf die Bildung einer kreisfreien Samtgemeinde gerichtete Verfahren und die Vorgänge, die zum Erlass des Lüchow-Dannenberg-Gesetzes in der vorliegenden Fassung geführt haben, als einheitliches Gesetzgebungsverfahren oder als getrennte Gesetzgebungsverfahren zu sehen sind.

Ein Ausschluss von Prof. Dr. Ipsen kraft Gesetzes gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG i.V.m. § 12 Abs. 1 StGHG kommt überdies wegen § 18 Abs. 3 Nr. 2 BVerfGG i.V.m. § 12 Abs. 1 StGHG nicht in Betracht. Danach gilt als Tätigkeit im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG nicht die Äußerung einer wissenschaftlichen Meinung zu einer Rechtsfrage, die für das Verfahren bedeutsam sein kann. Sowohl in dem Gutachten vom Juni 2005 als auch in der Stellungnahme vor dem Ausschuss für Inneres und Sport am 1. Februar 2006 hat Prof. Dr. Ipsen aber seine wissenschaftliche Meinung geäußert.

2. Prof. Dr. Ipsen ist durch den von ihm angezeigten Sachverhalt gehindert, das Richteramt im vorliegenden Verfahren auszuüben.

a) Bei der dienstlichen Erklärung von Prof. Dr. Ipsen vom 13. Dezember 2006 handelt es sich um eine Selbstablehnung im Sinne von § 19 Abs. 3 BVerfGG i.V.m. § 12 Abs. 1 StGHG. Diese Regelung setzt nicht voraus, dass der Richter sich selbst für befangen hält. Es genügt, dass er Umstände anzeigt, die Anlass geben, eine Entscheidung über die Besorgnis seiner Befangenheit zu treffen, und er damit selbst zum Ausdruck bringt, eine solche Entscheidung sei geboten (vgl. BVerfGE 88, 1 (3)). Die Erklärung von Prof. Dr. Ipsen lässt erkennen, dass er eine gerichtliche Entscheidung über die Besorgnis seiner Befangenheit für geboten erachtet. Die in ihr mitgeteilten Umstände geben dazu auch objektiv Anlass.

b) Die Besorgnis der Befangenheit besteht, wenn ein am Verfahren Beteiligter bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass hat, an der Unvoreingenommenheit eines Richters zu zweifeln (so die st. Rspr. des BVerfG, vgl. etwa BVerfGE 82, 30 (38); 98, 134 (137)). Bei den Vorschriften über die Besorgnis der Befangenheit geht es darum, bereits den bösen Schein einer möglicherweise fehlenden Unvoreingenommenheit zu vermeiden. Eine die Lebenswirklichkeit nicht außer Acht lassende Betrachtung (vgl. BVerfGE 82, 30 (39)) ergibt Umstände, die aus der Sicht eines vernünftigen Beteiligten an diesem Verfahren geeignet sind, Zweifel an der Unvoreingenommenheit von Prof. Dr. Ipsen zu wecken.

aa) Es gehört auch zu den Aufgaben eines Hochschullehrers, zu aktuellen Rechtsfragen in der Form von Gutachten wissenschaftlich Stellung zu nehmen, so dass allein in der Anfertigung des Gutachtens im Juni 2005 für das Niedersächsische Ministerium

für Inneres und Sport noch kein Befangenheitsgrund zu erblicken ist. Es besteht auch kein Anlass, daran zu zweifeln, dass Prof. Dr. Ipsen sein Gutachten in wissenschaftlicher Unabhängigkeit erstattet hat.

Gleichwohl ist Prof. Dr. Ipsen aus der nachvollziehbaren Sicht eines unbefangenen Dritten durch die gutachtliche Niederlegung seiner Rechtsauffassung seinem Auftraggeber, dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport als Teil der Niedersächsischen Landesregierung in einer Weise verbunden, die über die normale Beziehung zwischen einem Rechtswissenschaftler, der eine bestimmte Rechtsauffassung vertritt, und einem Verfahrensbeteiligten, der diese Rechtsauffassung für sich nutzbar macht, hinausgeht. So nimmt die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung (LT-Drucks. 15/2495, S. 15, 21) mehrmals ausdrücklich zustimmend auf das Gutachten von Prof. Dr. Ipsen Bezug. Bei dieser Sachlage drängt sich der Eindruck auf, dass diesem Gutachten nach Lage der Dinge eine unterstützende Funktion für den Gang des Gesetzgebungsverfahrens im Landtag zugekommen ist (vgl. BVerfGE 98, 134 (138 f.)).

bb) Mit der Veröffentlichung seines Gutachtens im Dezemberheft 2005 der Niedersächsischen Verwaltungsblätter (S. 313 ff.) ist Prof. Dr. Ipsen zudem einer breiteren Öffentlichkeit als Verfechter der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs einer kreisfreien Samtgemeinde bekannt geworden. Vor diesem Hintergrund wurde Prof. Dr. Ipsen am 1. Februar 2006, also zu einem Zeitpunkt, an dem bereits mit Veränderungen der Rechtslage zu Lasten der Beschwerdeführerinnen zu rechnen war (vgl. BVerfGE 102, 122 (125)), von dem Ausschuss für Inneres und Sport als Sachverständiger angehört.

Durch seine sachverständige Äußerung in der Anhörung des Ausschusses wurde Prof. Dr. Ipsen aus der Gesamtheit der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten hervorgehoben. Sein Einfluss ist deutlich erkennbar: Er hat nicht nur in seinem Referat die Vereinbarkeit des Entwurfs mit der Landesverfassung bestätigt, sondern er hat sie auch in der anschließenden Diskussion gegen Einwände der Abgeordneten verteidigt (vgl. Protokoll der 102. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport, S. 42 ff.). Seine Ausführungen weisen inhaltliche Nähe zur Rechtsauffassung der Landesregierung auf, wie sie in dem Gesetzentwurf vom 20. Dezember 2005 (LT-Drucks. 15/2495) zum Ausdruck gekommen ist.

cc) Die Besorgnis der Befangenheit kann auch nicht deshalb verneint werden, weil der ursprüngliche Gesetzentwurf nach der Anhörung im Ausschuss nicht weiter verfolgt wurde. Denn sowohl dieser Entwurf als auch die Gesetz gewordene und jetzt zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung gestellte Fassung vom 23. Mai 2006 (Nds. GVBl. S. 215) verfolgen beide das gleiche Regelungsziel, nämlich die Bewältigung der speziellen Problemsituation im Landkreis Lüchow-Dannenberg als einer besonders strukturschwachen Region in Randlage. Beide Regelungen wurden mit dieser Sondersituation gerechtfertigt. Zur Verfolgung dieses Ziels sehen beide Regelungen eine Verwaltungsreform vor.

Für einen vernünftigen Prozessbeteiligten kann daraus der Eindruck entstehen, dass Prof. Dr. Ipsen, der in Gutachten und Sachverständigenanhörung den ursprünglichen Gesetzentwurf (Schaffung einer kreisfreien Samtgemeinde) für verfassungsgemäß gehalten und dabei die Verschränkung der Aufgaben der überörtlichen und der örtlichen Ebene als mit Art. 57 NV vereinbar erachtet hat (vgl. Protokoll der 102. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport, S. 42), eine gleiche Sichtweise für die geltende Fassung des Lüchow-Dannenberg-Gesetzes haben könnte.

IV.

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof entscheidet gemäß § 12 Abs. 1 StGHG i.V.m. § 19 Abs. 1 BVerfGG unter Ausschluss seines Mitglieds Prof. Dr. Ipsen. Dieser wird bei der Entscheidung gemäß § 13 Satz 1 StGHG auch nicht vertreten.

(gez.) Schinkel	van Nieuwland	Biermann
Wendeling-Schröder	Schneider	Pust
Menk	Isermann	

Nr. 87

- 1. Aus dem Zusammenwirken von Art. 57 Abs. 1, 58 NV i. V. m. Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG und Art. 106 GG ergibt sich kein Anspruch der Spielbankgemeinden auf gesonderte Beteiligung an der Spielbankabgabe.**
- 2. Die durch Art. 106 GG abschließend geregelte Verteilung des Steueraufkommens schließt ungeschriebene Ausgleichsansprüche der Spielbankgemeinden aus.**
- 3. Die mit der Erhebung der Spielbankabgabe verbundene Ungleichbehandlung der Spielbankgemeinden im Vergleich zu anderen Gemeinden ist aufgrund der Besonderheiten des Spielbankenrechts gerechtfertigt.**
- 4. Der Landesgesetzgeber greift mit der Befreiung der Spielbanken von der Vergnügungssteuer nicht in die kommunale Finanzhoheit der Spielbankgemeinden ein.**

Urteil vom 11. Juni 2007

– StGH 1/05 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerden der Stadt B. und weiterer 9 Städte und Gemeinden, Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. Thorsten Koch, Schulstraße 1, 49170 Hagen a.T.W., gegen § 7 Satz 1 sowie §§ 4, 5 und 8 des Niedersächsischen Spielbankengesetzes vom 16. Dezember 2004 - NSpielbG 2004 - (Nds. GVBl. S. 605).

Entscheidungsformel:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

G r ü n d e:

A.

Beschwerdeführerinnen sind die zehn niedersächsischen Gemeinden, auf deren Gebiet sich jeweils eine zugelassene Spielbank i.S.d. § 1 des Niedersächsischen Spielbankengesetzes in der Fassung vom 16. Dezember 2004 - NSpielbG 2004 - (Nds. GVBl. S. 605) befindet (sog. Spielbankgemeinden). Sie wenden sich mit ihren Verfassungsbeschwerden gegen § 7 Satz 1 sowie §§ 4, 5 und 8 NSpielbG 2004.

I.

1. Niedersachsen hat die Einrichtung öffentlicher Spielbanken erstmals durch das Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 25. Juli 1973 - NSpielbG 1973 - (Nds. GVBl. S. 253) geregelt. Daraufhin wurden im Jahr 1975 Spielbanken in Nieder-

sachsen eröffnet. Diese sind seither einer Spielbankabgabe unterworfen, deren Ausgestaltung im einzelnen unterschiedlich erfolgte (§ 3 NSpielbG 1973, § 3 Niedersächsisches Spielbankgesetz vom 10. November 1989 - NSpielbG 1989 – [Nds. GVBl. S. 375], §§ 4, 5 NSpielbG 2004). Zugleich sind die niedersächsischen Spielbanken von der Zahlung derjenigen Steuern befreit, die der Gesetzgebung des Landes unterliegen und im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Betrieb der Spielbank stehen (§ 5 NSpielbG 1973, § 7 NSpielbG 1989 und § 8 NSpielbG 2004). Hierdurch ist die Erhebung einer Vergnügungssteuer auf den Betrieb der Spielbank ausgeschlossen.

Ferner sind die Spielbanken von der Gewerbesteuer befreit. Eine ausdrückliche Befreiungsvorschrift hat das Jahressteuer-Ergänzungsgesetz 1996 vom 18. 12. 1995 (BGBl. I 1959 [1964]) in § 3 Nr. 1 Gewerbesteuergesetz (GewStG) eingefügt. Demnach sind „die zugelassenen öffentlichen Spielbanken mit ihren der Spielbankabgabe unterliegenden Tätigkeiten“ von der Gewerbesteuer befreit. Zur Begründung führte der Bericht des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags an, die Regelung diene der Klarstellung und der Rechtssicherheit. Sie führe zu keiner materiellen Änderung, da schon zuvor eine entsprechende Steuerbefreiung aufgrund der Spielbanken-Verordnung vom 27. Juli 1938 erfolgt sei (BT-Drucks. 13/3084 S. 25).

2. In der bis zum Jahre 2004 geltenden Fassung des NSpielbG war jeweils ein Rechtsanspruch auf eine gesonderte Beteiligung (nur) der Spielbankgemeinden an dem Aufkommen der Spielbankabgabe vorgesehen (§ 4 NSpielbG 1973, § 8 NSpielbG 1989). Die Höhe des (gesonderten) Anteils der Spielbankgemeinden an dem Aufkommen der Spielbankabgabe war bis zum Jahr 2004 nach Maßgabe einer Rechtsverordnung festzulegen (§ 7 Satz 1 Nr. 1 NSpielbG 1973, § 8 Abs. 2 NSpielbG 1989).

a) § 8 NSpielbG 1989 hatte folgenden Wortlaut:

„ § 8

Anteil der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe

(1) Die Gemeinde, in der sich eine Spielbank befindet (Spielbankgemeinde), erhält einen Anteil an dem Teil der Spielbankabgabe, der auf diese Spielbank entfällt.

(2) Das Landesministerium wird ermächtigt, durch Verordnung die Höhe des Anteils der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe zu regeln. Der Anteil darf 20 v. H. der jeweiligen Bruttospielerträge nicht übersteigen; er kann auf einen Höchstbetrag, bezogen auf die Einwohnerzahl, begrenzt werden.“

b) Der Anteil der Spielbankgemeinden an der Spielbankabgabe wurde in der Zeit von 1974 bis 2004 wie folgt durch Rechtsverordnung geregelt:

Aufgrund von § 7 Satz 1 Nr. 1 NSpielbG 1973 bestimmte die Verordnung über die Höhe des Anteils der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe vom 4. Dezember 1974 (Nds. GVBl. S. 547), dass die Gemeinde, in der sich eine öffentliche Spielbank

oder ein Zweigspielbetrieb einer öffentlichen Spielbank befand, vom Land Niedersachsen einen Anteil an der Spielbankabgabe in Höhe von 20 v. H. des Bruttospielertrags erhielt, der in der Spielbank oder in dem Zweigspielbetrieb erzielt worden war.

Die Verordnung über die Höhe des Anteils der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe vom 28. Juli 1976 (Nds. GVBl. S. 213) begrenzte den Anteil der Spielbankgemeinde auf 20 v. H. des Bruttospielertrags, höchstens jedoch jährlich 100 DM je Einwohner.

Eine gleichlautende Regelung enthielt die aufgrund des § 8 Abs. 2 NSpielbG 1989 ergangene Verordnung über die Höhe des Anteils der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe vom 26. Januar 1990 (Nds. GVBl. S. 37).

Die Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Höhe des Anteils der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe vom 23. August 1994 (Nds. GVBl. S. 425) reduzierte diesen Betrag dahin, dass die Gemeinde mit Wirkung ab 1. September 1994 einen Anteil von 10 v. H. des Bruttospielertrags der Spielbank, höchstens 30 DM je Einwohner erhielt. Die Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Höhe des Anteils der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe vom 20. Dezember 1994 (Nds. GVBl. S. 540) erhöhte den Anteil der Gemeinde an der Spielbankabgabe auf höchstens 50 DM je Einwohner und führte eine Klausel ein, nach der sich dieser Gemeindeanteil erstmals im Jahr 1997 um die Hälfte des Vomhundertsatzes erhöhte, um den der Bruttospielertrag der niedersächsischen Spielbanken im Vorjahr gestiegen war.

Art. 2 der Niedersächsischen Euro-Anpassungsverordnung vom 14. September 2001 (Nds. GVBl. S. 604) setzte den Anteil der Spielbankgemeinde je Einwohner auf höchstens 28,67 € fest und bestimmte eine Erhöhung dieses Betrags entsprechend der Steigerung des Bruttospielertrags der niedersächsischen Spielbanken ab dem Jahr 2002 nach dem bereits 1994 festgelegten Schlüssel.

Die Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Höhe des Anteils der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe vom 17. Dezember 2003 (Nds. GVBl. S. 474) halbierte den Anteil der Spielbankgemeinden an der Spielbankabgabe mit Wirkung ab dem Jahr 2004 auf 5 v. H. des Bruttospielertrages und reduzierte den Höchstbetrag je Einwohner auf 14,49 € (vorbehaltlich der weiterhin bestehenden Steigerung des Höchstbetrags pro Einwohner entsprechend der hälftigen prozentualen Steigerung der Bruttospielerträge).

3. Das NSpielbG 2004 sieht nunmehr in § 7 Satz 1 eine gesonderte Beteiligung der Spielbankgemeinden an dem Aufkommen der Spielbankabgabe nach Maßgabe des Landeshaushalts vor. In den Haushaltsplänen der Jahre 2005 ff. sind insoweit keine Mittel ausgewiesen.

II.

1. Die beschwerdeführenden Kommunen wenden sich in erster Linie gegen § 7 Satz 1 NSpielbG 2004. Diese Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„§ 7

Anteil der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe

Die Gemeinden, in denen sich eine Spielbank befindet (Spielbankgemeinden), erhalten nach Maßgabe des Landeshaushalts einen Anteil am Aufkommen der Spielbankabgabe (Spielbankgemeindeanteil).“

a) Die Beschwerdeführerinnen rügen eine Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung aus Art. 57 Abs. 1 und 3 sowie Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung – NV - vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107). Sie sehen ihre Finanzhoheit als eine Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie verletzt. Die Verletzung der Finanzhoheit ergebe sich daraus, dass das Land eine Spielbankabgabe erhebe, ohne die Spielbankgemeinden am Aufkommen dieser Abgabe gesondert zu beteiligen. Den Spielbankgemeinden werde damit das ihnen durch Art. 106 Abs. 6 Grundgesetz (GG) zugewiesene Steueraufkommen vorenthalten. Dies stelle einen Eingriff in eine von Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 57 NV geschützte Rechtsposition dar. Auf die Höhe der den Spielbankgemeinden entgehenden Einnahmen komme es nicht an.

Die Spielbankgemeinden seien durch § 7 Satz 1 NSpielbG 2004 selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Das NSpielbG 2004 habe den zuvor bestehenden Rechtsanspruch der Spielbankgemeinden auf Beteiligung am Aufkommen der Spielbankabgabe abgeschafft, stattdessen erfolge nur noch eine Beteiligung nach Maßgabe des Landeshaushalts.

b) Den Spielbankgemeinden stehe ein unmittelbar in Art. 106 Abs. 6 GG wurzelnder Anspruch auf Beteiligung am Aufkommen der als Abgeltungssteuer ausgestalteten Spielbankabgabe in dem Umfang zu, in dem den Spielbankgemeinden wegen der Erhebung der Spielbankabgabe durch das Land das entsprechende Aufkommen an Gewerbe- und Vergnügungssteuer entgehe. Der den Spielbankgemeinden zu erstattende Ausfall an Steueraufkommen betrage mindestens 20 % der Bruttospielerträge der ortsansässigen Spielbank.

Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG regle allein die Verteilung des Aufkommens der Spielbankabgabe als Landessteuer zwischen Bund und Ländern. Dies folge insbesondere aus der Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift, die zu einer Zeit in das Grundgesetz eingefügt worden sei, als dieses noch keine Regelungen über die den Gemeinden zustehenden Steuern enthalten habe.

Das Land habe ferner seine Verpflichtung zur interkommunalen Gleichbehandlung dadurch verletzt, dass es die Spielbankgemeinden im Vergleich zu anderen Gemeinden

ungleich behandle. Aufgrund der Steuerbefreiung der Spielbanken werde den Spielbankgemeinden die Möglichkeit genommen, sämtliche gewerblichen Betätigungen von Vergnügungsstätten auf ihrem Gemeindegebiet der Gewerbesteuer und der Vergnügungssteuer zu unterwerfen.

In der Begründung zu § 8 NSpielbG 1989 (LT-Drucks. 11/3661 S. 12) habe der Landesgesetzgeber ausdrücklich anerkannt, dass die Spielbankgemeinden eine Beteiligung an der Spielbankabgabe nicht nur als „Ausgleich für die Befreiung des Spielbankunternehmers von Gemeindesteuern“ erhielten, sondern „auch als Ausgleich für Lasten und Vorleistungen, die die Gemeinden für die Spielbank tragen bzw. erbringen“. Weshalb dieser Rechtsanspruch abgeschafft und durch eine Beteiligung nach Maßgabe des Landeshaushalts ersetzt worden sei, sei den Gesetzesmaterialien zum NSpielbG 2004 nicht zu entnehmen. Beteilige das Land die Spielbankgemeinden nicht am Aufkommen der Spielbankabgabe, stelle es ihnen unter Verletzung von Art. 58 NV nicht die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung.

2. Mit ihrem ersten Hilfsantrag wenden sich die Beschwerdeführerinnen gegen §§ 4, 5 und 8 NSpielbG 2004.

§§ 4, 5 NSpielbG 2004 regeln die Spielbankabgabe, die Zusatzabgabe und die weitere Abgabe, die der Inhaber der Spielbankzulassung zu entrichten hat.

§ 8 NSpielbG 2004 hat folgenden Wortlaut:

„§ 8

Landesrechtliche Steuerbefreiung

Der Zulassungsinhaber ist für den Betrieb der Spielbank von der Zahlung derjenigen Landes- und Gemeindesteuern befreit, die der Gesetzgebung des Landes unterliegen und im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Betrieb der Spielbank stehen.“

Die Beschwerdeführerinnen begehren die Feststellung, dass die §§ 4, 5 und 8 NSpielbG 2004 nichtig seien. Die §§ 4, 5 NSpielbG 2004, die die Erhebung der Spielbankabgabe bei den Spielbanken regelten, verböten in Verbindung mit § 3 Nr. 1 GewStG den Spielbankgemeinden die Erhebung der Gewerbesteuer bei den Spielbanken. § 8 NSpielbG 2004 befreie die Spielbanken von der Vergnügungssteuer und beeinträchtige ebenfalls das Besteuerungsrecht der Spielbankgemeinden. Die Ausgestaltung der Spielbankabgabe als Abgeltungssteuer und die Steuerbefreiung der Spielbanken von kommunalen Steuern seien nur zulässig, wenn die Spielbankgemeinden am Aufkommen der Spielbankabgabe beteiligt würden. Werde den Spielbankgemeinden eine derartige Beteiligung vorenthalten, sei die Erhebung einer Abgeltungssteuer verfassungswidrig.

3. Mit einem weiteren Hilfsantrag begehren die Beschwerdeführerinnen die Feststellung, dass das Land Niedersachsen die Rechte der Beschwerdeführerinnen aus Art. 57 Abs. 1 und 3, Art. 58 NV verletze, indem es diese nicht in dem Umfang an dem Aufkommen der von zugelassenen Spielbanken gezahlten Abgaben beteilige, in dem die Beschwerdeführerinnen aufgrund der Befreiung der zugelassenen Spielbanken von der Gewerbesteuer sowie örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern einen Einnahmeausfall erlitten.

Die Beschwerdeführerinnen vertreten die Auffassung, es handele sich bei der unterlassenen Beteiligung der Spielbankgemeinden am Aufkommen der Spielbankabgabe um eine negativ-ausgrenzende Regelung. Die unterlassene Beteiligung beruhe somit auf einem gesetzgeberischen Tun. Der weitere Hilfsantrag sei begründet, weil sowohl eine einfach-gesetzliche als auch eine haushaltsrechtliche Regelung über die Beteiligung der Spielbankgemeinden am Aufkommen der Spielbankabgabe fehle.

4. Die beschwerdeführenden Kommunen haben in der mündlichen Verhandlung am 13. April 2007 nach Erörterung der Sach- und Rechtslage beantragt, wie folgt zu erkennen:

§ 7 Satz 1 des Niedersächsischen Spielbankgesetzes vom 16. Dezember 2004 (Nds. GVBl. S. 605) verletzt die Beschwerdeführerinnen in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 57 Abs. 1 und 3, 58 der Niedersächsischen Verfassung und ist deshalb nichtig;

2. hilfsweise:

§§ 4, 5 und 8 des Niedersächsischen Spielbankgesetzes vom 16. Dezember 2004 (Nds. GVBl. S. 605) verletzen die Rechte der Beschwerdeführerinnen aus Art. 57 Abs. 1 und 3, 58 der Niedersächsischen Verfassung und sind deshalb nichtig;

3. weiter hilfsweise:

Es wird festgestellt, dass das Land Niedersachsen die Rechte der Beschwerdeführerinnen aus Art. 57 Abs. 1 und 3, Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung verletzt, indem es diese nicht in dem Umfang an dem Aufkommen der von zugelassenen Spielbanken gezahlten Abgaben beteiligt, in dem die Beschwerdeführerinnen aufgrund der Befreiung der zugelassenen Spielbanken von der Gewerbesteuer sowie örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern einen Einnahmeausfall erleiden.

III.

1. Der Niedersächsische Landtag hat von einer Äußerung zu den Verfassungsbeschwerden abgesehen.

2. Die Niedersächsische Landesregierung hat sich wie folgt geäußert:

a) Die Verfassungsbeschwerden seien unzulässig. Die Beschwerdeführerinnen hätten eine Verletzung ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung nicht substantiiert dargetan. Dass die Beschwerdeführerinnen insgesamt nur eine unzureichende finan-

zielle Ausstattung vom Land und durch die eigenen Steuereinnahmen erhalten, sei nicht vorgetragen. Ferner fehle es an einer unmittelbaren Betroffenheit der Spielbankgemeinden, da § 7 Satz 1 NSpielbG keine abschließende Entscheidung treffe, sondern die Spielbankgemeinden auf eine Beteiligung am Aufkommen der Spielbankabgabe nach Maßgabe des Landeshaushalts verweise.

b) Der Hauptantrag sei jedenfalls unbegründet. Art. 106 Abs. 6 Satz 1 und Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG garantierten den Gemeinden nicht das Recht, bestimmte wirtschaftliche Vorgänge der Gewerbesteuer zu unterwerfen. Ebenso ergebe sich aus Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG kein Recht der Gemeinden, bestimmte wirtschaftliche Vorgänge einer kommunalen Verbrauch- bzw. Aufwandsteuer zu unterwerfen. Art. 57 Abs. 1 und 58 NV wiesen den Kommunen weder konkrete Ertragsanteile zu, noch verpflichteten sie den Landesgesetzgeber, den Gemeinden bestimmte Steuerquellen zu eröffnen oder bestimmte Tatbestände – wie etwa den Betrieb einer Spielbank – einer gemeindlichen Besteuerung zu unterwerfen. Vielmehr gewährleiste die Niedersächsische Verfassung nur eine insgesamt – mit Bezug auf die Gesamtheit aller Ausgaben und aller Einnahmen – angemessene Finanzausstattung. Hinsichtlich der kommunalen Steuern weise Art. 105 Abs. 2a GG die Gesetzgebungskompetenz den Ländern zu. Das Landesrecht bestimme, in welchem Umfang und unter welchen Vorgaben die Gemeinden das ihnen vom Land übertragene Steuererhebungsrecht ausüben könnten.

Aus Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG, der die Verteilung des Aufkommens aus der Spielbankabgabe regelt, ergebe sich die Ertragszuweisung für die Spielbankabgabe an das Land. Mit der Erhebung der Spielbankabgabe nehme das Land seine Regelungskompetenz aus Art. 72 Abs. 1, 105 Abs. 2 und 106 Abs. 2 Nr. 6 GG wahr. Über eine Beteiligung der Spielbankgemeinden entscheide der Landesgesetzgeber nach seinem Ermessen gemäß Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG. Dies werde durch die Entstehungsgeschichte der Finanzverfassung bestätigt. Als der verfassungsändernde Gesetzgeber in Art. 106 Abs. 6 GG hinsichtlich der Grund- und Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern eine unmittelbare Ertragszuweisung an die Gemeinden vorgenommen habe, habe er hierdurch keine dem Art. 106 Abs. 2 GG übergeordnete Regelung geschaffen. Im Verhältnis zwischen Land und Gemeinden gelte weiterhin das dem Art 106 Abs. 2 GG zugrundeliegende Trennprinzip.

Daraus, dass der Spielbankabgabe Abgeltungscharakter zukomme, ergebe sich kein Beteiligungsrecht der Spielbankgemeinden am Aufkommen der Spielbankabgabe. Die Spielbankabgabe sei eine eigenständige Steuerart, die sich in ihrem Steuertatbestand und in ihrer Erhebungsform grundlegend von anderen Steuern unterscheide. In welchem Umfang das Land die Gemeinden am Aufkommen der Landessteuern beteilige, stehe im gesetzgeberischen Ermessen des Landes (Art. 106 Abs. 7 GG). Dies gelte auch in Bezug auf eine gesonderte Beteiligung der Spielbankgemeinden am Aufkommen der Spielbankabgabe.

c) Das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung sei nicht verletzt. Die Spielbankabgabe entfalte nicht primär eine fiskalische Zwecksetzung, sondern sei im Zusammenhang mit der Konzessionierung des Spielbankbetriebes zu sehen. Das Spielbankrecht sei ordnungs- und gefahrenabwehrrechtlich geprägt. Das landesweit vorhandene Spielbedürfnis werde durch die Konzessionierung der Spielbanken an bestimmten Orten konzentriert. Die Beschwerdeführerinnen forderten einen Vorteil aus der Existenz der Spielbanken, den andere Gemeinden, in deren Gemeindegebiet keine Spielbank gelegen sei, nicht erlangen könnten. Angebliche Sonderlasten, die ihnen durch den Betrieb der Spielbanken entstünden, hätten die Spielbankgemeinden nicht dargelegt.

d) Der Landesgesetzgeber sei nicht dazu verpflichtet, im Spielbankgesetz selbst eine Regelung darüber zu treffen, ob und in welcher Höhe die Spielbankgemeinden gesondert am Aufkommen der Spielbankabgabe beteiligt würden. Er habe das ihm durch Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG eingeräumte Ermessen dahin ausgeübt, dass eine Beteiligung der Spielbankgemeinden nach Maßgabe des Landeshaushalts erfolge.

e) Der erste Hilfsantrag sei unzulässig. Die Beschwerdeführerinnen hätten nicht dargelegt, weshalb die Erhebung der Spielbankabgabe bei den Spielbanken und die damit in Zusammenhang stehende Befreiung der Spielbanken von der Vergnügungssteuer gegen die Niedersächsische Verfassung verstoße.

f) Der weitere Hilfsantrag sei ebenfalls unzulässig. Die kommunale Verfassungsbeschwerde könne nur auf die Feststellung der Nichtigkeit einer Norm gerichtet sein, nicht aber auf die Feststellung einer Rechtsverletzung.

B.

Der Antrag, § 7 Satz 1 NSpielbG 2004 für nichtig zu erklären, ist zulässig, aber un begründet.

I.

1. Dieser Antrag ist statthaft. Nach Art. 54 Nr. 5 NV und § 8 Nr. 10 StGHG entscheidet der Staatsgerichtshof über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden und Gemeindeverbänden wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung durch ein Landesgesetz.

2. Die Beschwerdeführerinnen wenden sich mit ihren fristgerecht erhobenen Verfassungsbeschwerden gegen ein niedersächsisches Landesgesetz, nämlich das Niedersächsische Spielbankengesetz vom 16. Dezember 2004 (Nds. GVBl. S. 605), das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist (§ 15 Abs. 1 NSpielbG 2004).

3. Die Beschwerdeführerinnen haben in einer den Anforderungen des § 36 StGHG genügenden Weise dargelegt, durch § 7 Satz 1 NSpielbG 2004 in ihren Rechten betroffen zu sein und mit dem Hinweis auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie das Recht, das sie als verletzt ansehen, bezeichnet. Sie haben hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, welches verfassungsrechtlich gewährleistete Recht als beeinträchtigt angesehen wird.

tigt angesehen wird. Ferner haben die Beschwerdeführerinnen eine mögliche Verletzung des sog. interkommunalen Gleichbehandlungsgebots und damit zugleich auch die Möglichkeit einer Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts dargelegt.

4. Die Beschwerdeführerinnen sind zudem selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Zwar trifft § 7 Satz 1 NSpielbG 2004 noch keine abschließende Entscheidung darüber, ob die Spielbankgemeinden am Aufkommen der Spielbankabgabe beteiligt bzw. nicht beteiligt werden, da die Beteiligung nach Maßgabe des Landeshaushalts erfolgt. § 7 Satz 1 NSpielbG 2004 schafft jedoch zusammen mit der Übergangsvorschrift des § 15 NSpielbG 2004 ab dem Jahre 2005 den nach § 8 Abs. 1 NSpielbG 1989 bestehenden Rechtsanspruch der Gemeinden auf einen Anteil an der Spielbankabgabe ab. § 7 Satz 1 NSpielbG 2004 als eine an sich begünstigende Vorschrift beseitigt damit zugleich die frühere Rechtsposition der Beschwerdeführerinnen.

II.

Der Antrag, § 7 Satz 1 NSpielbG 2004 für nichtig zu erklären, ist jedoch unbegründet. Das Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung wird durch die Abschaffung des gesetzlichen Anspruchs der Spielbankgemeinden auf Beteiligung am Aufkommen der Spielbankabgabe (§ 8 NSpielbG 1989) und dessen Ersetzung durch eine Beteiligung nach Maßgabe des Landeshaushalts gemäß § 7 Satz 1 NSpielbG 2004 nicht verletzt.

1. Prüfungsmaßstab ist die Selbstverwaltungsgarantie der Art. 57 und 58 NV. Nach Art. 57 Abs. 1 NV verwalten Gemeinden und Landkreise (= Kommunen) ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung. Art. 57, 58 NV verwirklichen für das Land Niedersachsen die bundesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 GG) und haben nach Zweck und Entstehungsgeschichte jedenfalls denselben Mindestgehalt wie Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und 3, Abs. 2 GG (Nds. StGHE 3, 136, 155 f.; 3, 299, 311; Nds. StGH, LVerfGE 12, 255, 273).

Eine Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 71, 25, 36 m.w.N.) und des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs (Nds. StGHE 3, 136, 156 und 3, 299, 311) die Finanzhoheit der Kommunen. Sie umschließt die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft der Kommunen. Im Jahr 1994 ist das Grundgesetz klarstellend dahingehend ergänzt worden, dass die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG). Für Niedersachsen umfasst die Finanzhoheit der Kommunen auch eine angemessene Finanzausstattung (Nds. StGHE 3, 136, 156; 3, 299, 311 f.). Die Niedersächsische Verfassung verpflichtet das Land, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung

zu stellen (Art. 58 NV) sowie Bestimmungen über die Kostendeckung der den Gemeinden und Landkreisen übertragenen staatlichen Aufgaben zu treffen (Art. 57 Abs. 4 NV). Der weiter von den Beschwerdeführerinnen genannte Prüfungsmaßstab des sog. interkommunalen Gleichbehandlungsgebots erhält seine normative Ausprägung durch die Art. 57 Abs. 4 und Art. 58 NV und geht deshalb in diesen Bestimmungen auf (Nds. StGHE 3, 136, 156).

2. Im Rahmen der Garantie eigener Steuerquellen nimmt Art. 58 NV Bezug auf die durch Art. 106 Abs. 5 – 7 GG bundesstaatlich ausgestaltete Ertragshoheit der Kommunen (Nds. StGHE 3, 136, 162; Nds. StGH, LVerfGE 12, 255, 279). Es bedarf hier keiner Entscheidung darüber, ob die in Art. 106 Abs. 5 – 7 GG erfolgte bundesverfassungsrechtliche Ausformung der gemeindlichen Finanzhoheit in den Gewährleistungsgehalt des Art. 58 NV einfließt. § 7 Satz 1 NSpielbG 2004 verstößt nicht gegen Art. 106 GG. Aus dem Zusammenwirken von Art. 57 Abs. 1, 58 NV i.V.m. Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG und Art. 106 GG ergibt sich kein verfassungsrechtlich gewährleisteter Rechtsanspruch der Spielbankgemeinden auf Beteiligung an der Spielbankabgabe.

a) Das Aufkommen aus der Spielbankabgabe steht nach Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG ausschließlich den Ländern zu. Nach Art. 106 Abs. 7 Satz 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG bestimmt der Landesgesetzgeber, ob und inwieweit das Aufkommen der Spielbankabgabe den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt. Durch Art. 106 Abs. 7 Satz 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG ist die Beteiligung der Gemeinden an der Spielbankabgabe abschließend dahingehend geregelt, dass den Gemeinden ein Anteil an der Spielbankabgabe (nur) nach Maßgabe der Landesgesetzgebung zusteht. Das Grundgesetz beschränkt sich insoweit nicht auf eine Regelung über die Ertragshoheit an dieser Steuer, die sich nur auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern bezieht, sondern enthält in Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG eine Regelung, die auch das Verhältnis der Länder zu den Gemeinden betrifft.

aa) Art. 106 GG knüpft an bestehende Steuern an und regelt die Verteilung des Aufkommens dieser vom Grundgesetz vorgefundenen Steuern. Die Spielbankabgabe ist im NSpielbG als eigenständige, in sich abgeschlossene Steuer geregelt, die nicht zerlegt werden kann in jeweils einen Anteil, der auf fiktive Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer, einen anderen Anteil, der auf fiktive Gewerbesteuer, einen weiteren Anteil, der auf fiktive Vergnügungssteuer usw. entfällt und einen anderen Anteil, der die „eigentliche“ Spielbankabgabe ausmacht. Der Gesetzgeber hat bei der Regelung des Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG – für das Verhältnis von Bund und Ländern – ausdrücklich die Rechtsfolgen diskutiert, die sich aus der Zuweisung des Aufkommens der Spielbankabgabe an die Länder ergeben, obwohl diese Steuer seinerzeit u.a. das Aufkommen der damals allein dem Bund zufließenden Umsatzsteuer abgegolten hat. Gleichwohl hat er in Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG das Aufkommen aus dieser Steuer insgesamt den Ländern

zugewiesen. Art. 106 Abs. 7 Satz 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG regelt nicht nur den Fall, dass eine Spielbankabgabe ohne Abgeltungscharakter zusätzlich zu den üblichen Steuern erhoben wird, sondern auch den Fall, dass die Spielbankabgabe – wie seit 1938 üblich – Abgeltungscharakter für andere Steuern hat.

bb) Auch die Entstehungsgeschichte des Art. 106 Abs. 7 Satz 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG führt zu keinem anderen Ergebnis. Allerdings weisen die Beschwerdeführerinnen zutreffend darauf hin, dass den Gemeinden im Grundgesetz noch keine eigene Steuerertragshoheit zugewiesen war, als das Finanzverfassungsgesetz vom 23. Dezember 1955 (BGBl. I 817) in Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG die Spielbankabgabe geregelt hat. Stattdessen hat das Grundgesetz seinerzeit nur die Steuerverteilung im Verhältnis von Bund und Ländern geregelt und der Landesgesetzgebung die Bestimmung überlassen, „ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt“ (Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG 1955). Dabei war auch das Aufkommen der Realsteuern durch Art. 106 Abs. 2 Nr. 7 GG den Ländern zugewiesen.

Bereits ein Jahr später hat jedoch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 des Grundgesetzes vom 24. Dezember 1956 (BGBl. I 1077) Art. 106 Abs. 6 GG dahingehend geändert, dass das Aufkommen der Realsteuern nicht mehr den Ländern, sondern direkt den Gemeinden zugewiesen und den Gemeinden und Gemeindeverbänden darüber hinaus ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz von dem Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zugewiesen wurde. Die Gesetzgebungsbefugnis der Länder über einen Gemeindeanteil an den Landessteuern wurde auf die übrigen Landessteuern begrenzt, zu denen auch die Spielbankabgabe gehörte (Art. 106 Abs. 6 Satz 4 GG 1956). Diese Regelung hat das Finanzreformgesetz vom 12. Mai 1969 (BGBl. I 359) inhaltlich unverändert in Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG übernommen.

Mit Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG i.V.m. Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG hat das Grundgesetz demnach eine ausdrückliche Regelung über die Beteiligung der Gemeinden u. a. am Aufkommen der Spielbankabgabe getroffen. Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG beschränkt sich nicht auf eine Regelung des Verhältnisses von Bund und Ländern, sondern bestimmt in Verbindung mit Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG zugleich, dass den (Spielbank-)Gemeinden ein Anteil an der Spielbankabgabe nur nach Maßgabe der Landesgesetzgebung zusteht.

b) Aus Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG folgt ebenfalls kein Recht der Beschwerdeführerinnen darauf, dass ihnen gesetzlich ein bestimmter Anteil an der Spielbankabgabe zugewiesen wird.

aa) Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG weist den Gemeinden und ggf. den Gemeindeverbänden die Ertragshoheit über das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu. Darüber hinaus gewährleistet Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG das Recht der Gemeinden, Hebesätze der Grundsteuer und

Gewerbsteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Da gleichzeitig die Gesetzgebungskompetenz über diese Steuern nach Art. 105 Abs. 2 und Abs. 2a GG bei Bund und Ländern liegt, ist den Gemeinden hierdurch jedoch keine konkrete Ausgestaltung der Grundsteuer, Gewerbsteuer oder der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern garantiert. Insbesondere verleiht Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG den Gemeinden keinen Anspruch auf das Realsteueraufkommen nach den realsteuerrechtlichen Normen, die bei der Einführung dieser Vorschrift in das Grundgesetz bestanden (BVerfGE 26, 172, 184).

Wenn Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG schon keinen Anspruch auf Erhalt der ursprünglichen Besteuerungsrechte der Gemeinden gewährleistet, so folgt aus dieser Vorschrift erst recht kein Anspruch auf Teilhabe an einer Steuer, die das Grundgesetz stets den Ländern zugewiesen hat. So liegt es jedoch bei der Spielbankabgabe, die seit ihrer Erwähnung im Grundgesetz durch Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG immer als ausschließliche Landessteuer charakterisiert wurde.

Ebenso gewährleistet Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG kein Recht, bestimmte Gewerbebetriebe – wie Spielbanken – einer Gewerbsteuer zu unterwerfen, die in der Besteuerungspraxis stets von einer derartigen Steuer befreit waren und deren Steuerbefreiung der Bundesgesetzgeber in § 3 Nr. 1 GewStG ausdrücklich angeordnet hat.

bb) Die Tatsache, dass durch die Spielbankabgabe alle anderen steuerlichen Pflichten des Spielbankunternehmers - seit 2006 mit Ausnahme der Umsatzsteuer – abgegolten sind, führt zu keinem anderen Ergebnis.

Zwischen einzelnen Steuern besteht eine Vielzahl von Wechselbeziehungen. So sehen einzelne Steuergesetze Steuerbefreiungen vor, weil bestimmte Tatbestände bereits von anderen Steuernormen erfasst sind. Außerdem haben Steuern vielfach Einfluss auf die Bemessungsgrundlage anderer Steuern, indem z. B. der Gewinn durch Steuern reduziert wird oder indem gezahlte Steuern als Sonderausgaben abzugsfähig sind (§ 10 Abs. 1 Nr. 4 EStG). Dies betrifft auch Steuern, die in Art. 106 GG unterschiedlichen Gebietskörperschaften zugewiesen werden. So enthält z. B. § 4 Nr. 9 a und Nr. 10 a UStG Steuerbefreiungen für Umsätze, die unter das Grunderwerbsteuergesetz fallen oder für Leistungen aufgrund eines Versicherungsverhältnisses. Damit regelt die Umsatzsteuer als Gemeinschaftssteuer sowohl eine Konkurrenz zu Steuern wie der Versicherungsteuer, deren Aufkommen nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 4 GG allein dem Bund zufließt, als auch umgekehrt gegenüber der Grunderwerbsteuer, die nach Art. 106 Abs. 2 Nr. 4 GG eine Landessteuer ist.

Derartige Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Steuern lassen jedoch die Steueraufteilung nach Art. 106 GG unberührt. Art. 106 Abs. 1 und 2 GG weist das Aufkommen der darin im einzelnen bezeichneten Steuern nach dem Trennsystem jeweils dem Bund oder den Ländern zu, ohne hierbei Ausgleichsansprüche anderer Gebietskörperschaften insbesondere im Hinblick auf Steuerbefreiungen vorzusehen. Die durch

Art. 106 GG abschließend geregelte Verteilung des Steueraufkommens schließt ungeschriebene Ausgleichsverpflichtungen aus. Zwar besteht die Besonderheit der Spielbankabgabe darin, dass diese Steuer alle anderen Steuern – seit 2006 mit Ausnahme der Umsatzsteuer - abgilt. Dieser Abgeltungscharakter der Spielbankabgabe führt jedoch im Vergleich zu den Wechselbeziehungen zwischen anderen Steuern lediglich zu einem quantitativen, nicht aber zu einem qualitativen Unterschied, der Abweichungen von den ausdrücklichen Regelungen des Art. 106 GG erlaubte oder gar geböte.

3. Ein Anspruch der Beschwerdeführerinnen auf Teilhabe am Aufkommen der Spielbankabgabe folgt auch nicht aus dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung.

a) In der Niedersächsischen Verfassung erhält das sog. interkommunale Gleichbehandlungsgebot seine normative Ausprägung durch die Art. 57 Abs. 4 und Art. 58 NV und geht in diesen Bestimmungen auf (Nds. StGHE 3, 136, 156). Für den Bereich der eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden ist deshalb Art. 58 NV als Prüfungsmaßstab heranzuziehen, der die Erschließung eigener Steuerquellen gewährleistet.

b) Indem der Landesgesetzgeber die Spielbanken durch die Erhebung der Spielbankabgabe von der Gewerbesteuer ausnimmt und die Spielbanken in § 8 NSpielbG 2004 von solchen Gemeindesteuern (Vergnügungssteuer) befreit, die der Gesetzgebung des Landes unterliegen, erfolgt sowohl eine Ungleichbehandlung der Spielbankbetreiber im Vergleich zu anderen Unternehmern als auch eine Ungleichbehandlung der Spielbankgemeinden im Vergleich zu anderen Gemeinden.

aa) Die Ungleichbehandlung der Spielbankbetreiber im Vergleich zu anderen Unternehmern und damit korrespondierend die Ungleichbehandlung der Spielbankgemeinden im Vergleich zu anderen Gemeinden, die unmittelbar mit der Erhebung einer Spielbankabgabe als „Abgeltungssteuer“ verbunden ist, ist aufgrund der Besonderheiten des Spielbankenrechts jedoch sachlich gerechtfertigt.

Die Ungleichbehandlung hat ihren Rechtsgrund darin, dass der Betrieb einer Spielbank kein „normales“, erlaubtes Gewerbe ist, sondern eine grundsätzlich verbotene und strafbewehrte Tätigkeit, die nur im Einzelfall aufgrund einer besonderen Konzession erlaubt ist. Das Spielbankenrecht ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuzuordnen. Die wirtschaftlichen Aspekte der Spielbank können lediglich als Rand- und Folgeerscheinungen des Spielbankbetriebs angesehen werden (BVerfGE 28, 119, 146 f.). Das Verbot des Betriebs von Spielbanken ist kein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, sondern ein repressives Verbot mit Dispensierungsvorbehalt, da der Betrieb einer Spielbank „an sich unerwünscht“ ist und nur aus besonderen Gründen im Einzelfall zugelassen werden darf (BVerfGE 28, 119, 148; BVerwGE 96, 302, 312). Die Konzessionierung einer Spielbank wird entscheidend durch die öffentliche Aufgabe bestimmt, das illegale Glücksspiel einzudämmen, dem nicht zu unterdrückenden Spieltrieb des Menschen

staatlich überwachte Betätigungsmöglichkeiten zu verschaffen und dadurch die natürliche Spielleidenschaft vor strafbarer Ausbeutung zu schützen (BVerfGE 28, 119, 148; 102, 197, 215; BVerwGE 96, 302, 312 f.). Mit der Erlaubnis einer Spielbank korrespondiert seit der Möglichkeit der Konzessionierung von Spielbanken durch das Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14. Juli 1933 (RGBl. I, 480) die Erhebung einer Spielbankabgabe, die darauf abzielt, die Gewinne aus dem Spielbankbetrieb zum wesentlichen Teil für Zwecke der Allgemeinheit abzuschöpfen (BVerfGE 102, 197, 216 und BFHE 58, 556, 559 f.; 177, 276, 285). Der Gesetzgeber wollte zwar die Möglichkeit schaffen, einzelne Spielbanken zu erlauben, aber zugleich ausschließen, dass der mit dem Betrieb der Spielbank verbundene besonders hohe Gewinn (nur) der „normalen“ Besteuerung unterliegt und im Übrigen dem Betreiber der Spielbank verbleibt. Stattdessen wurde mit der Spielbankabgabe eine besondere Steuer für die Betreiber von Spielbanken eingeführt, die den Gewinn der Spielbankbetreiber – in einem über die „normale“ Besteuerung deutlich hinausgehenden Ausmaß – weitgehend abschöpfen soll (BVerfGE 102, 197, 216; BFHE 177, 276, 285).

Die Befreiung der Spielbankbetreiber von sonstigen Steuern ist unmittelbar mit dem Charakter der Spielbankabgabe verbunden. Durch die Spielbankabgabe soll grundsätzlich der gesamte Gewinn des Spielbankunternehmers abgeschöpft werden, soweit er dem Spielbankbetreiber nicht nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Wirtschaft zur Aufrechterhaltung des Spielbetriebs und Erzielung eines angemessenen Gewinns belassen wird (BVerfGE 102, 197, 216; BFHE 58, 556, 560; 177, 276, 285). Die Gesetzesbegründung zum NSpielbG 2004 weist ebenfalls darauf hin, die Ausgestaltung der Spielbankabgabe (im weiteren Sinn) in §§ 4, 5 NSpielbG 2004 verfolge das Ziel, den Ertrag des Spielbankbetreibers einerseits möglichst weitgehend abzuschöpfen, andererseits aber eine erdrosselnde Übermaßbesteuerung zu vermeiden (LT-Drucks. 15/1276 S. 14 – zu § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs). Dieses Ziel der Spielbankabgabe kann am besten erreicht werden, wenn die Spielbankabgabe die einzige Steuer ist, die der Spielbankbetreiber für den Spielbetrieb entrichten muss.

Zwar hat der Bundesgesetzgeber aus europarechtlichen Gründen im Jahr 2006 den Abgeltungscharakter der Spielbankabgabe insofern durchbrochen, als die Umsätze aus Spielbanken nunmehr der Umsatzsteuer unterworfen werden (vgl. zur Einführung einer Umsatzsteuer auf die Umsätze der Spielbanken durch Gesetz vom 28.04.2006 [BGBl. I 1095] die Gesetzesbegründung in BT-Drucks. 16/634 S. 5, 7 und 11 f.). Hinsichtlich aller anderen Steuern halten jedoch der Bundes- und der Landesgesetzgeber an dem bisherigen Abgeltungscharakter der Spielbankabgabe fest.

Mit diesem Charakter der Spielbankabgabe ist zwingend auch eine Ungleichbehandlung der Spielbankgemeinden im Vergleich zu anderen Gemeinden verbunden, da die Spielbankgemeinden als notwendige Folge der grundsätzlichen Befreiung der Spiel-

bankunternehmer von allen anderen Steuern keine kommunalen Steuern von den Spielbankunternehmern erheben können.

Der besondere Rechtscharakter der Spielbanken kann – ungeachtet der Möglichkeit zur Errichtung von Spielhallen nach der Gewerbeordnung (GewO) – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen nicht als „überholt“ angesehen werden. Nach § 33h Nr. 1 GewO finden die Vorschriften der §§ 33c bis 33g GewO über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit auch insoweit keine Anwendung auf die Zulassung und den Betrieb von Spielbanken, als in Spielbanken Automaten Spiele durchgeführt werden. Solange für Spielbanken andere ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen als für Spielhallen gelten, ist es sachlich gerechtfertigt, diese unterschiedlichen ordnungsrechtlichen Regelungsmaterien auch mit jeweils eigenen steuerrechtlichen Rechtsfolgen zu verknüpfen.

bb) Das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung verpflichtet das Land nicht dazu, den Spielbankgemeinden als Ausgleich für die ihnen entgehenden eigenen Besteuerungsrechte einen Rechtsanspruch auf eine Beteiligung an der Spielbankabgabe einzuräumen.

Dem Nachteil der Spielbankgemeinden im Vergleich zu anderen Gemeinden infolge der Steuerbefreiung der Spielbanken stehen zugleich Vorteile aus dem Betrieb der Spielbank gegenüber. Konzessionen für Spielbanken werden nicht zuletzt erteilt, um die Attraktivität einer Gemeinde für Besucher zu erhöhen und hierdurch die örtliche Wirtschaftskraft zu stärken. Dieser Vorteil der Spielbankgemeinden ist bei dem Vergleich ihrer Rechtsstellung im Verhältnis mit anderen Gemeinden zu berücksichtigen. Außerdem werden Höhe und regionale Verteilung des Aufkommens aus der Spielbankabgabe wesentlich durch die ordnungsrechtlich vorgeprägte Entscheidung des Landes über Anzahl, Standort und Angebotsbreite der zugelassenen Spielbanken bestimmt.

Der Gesetzgeber ist deshalb nicht verpflichtet, im Spielbankgesetz selbst einen Anspruch der Spielbankgemeinden auf einen Anteil an der Spielbankabgabe vorzusehen. Vielmehr wird der Anspruch der Spielbankgemeinden auf interkommunale Gleichbehandlung im Vergleich zu anderen Gemeinden bereits dadurch erfüllt, dass § 7 NSpielbG 2004 die Möglichkeit einer Beteiligung der Spielbankgemeinden am Aufkommen der Spielbankabgabe nach Maßgabe des Landeshaushalts vorsieht.

C.

Der erste Hilfsantrag, §§ 4, 5 und 8 NSpielbG 2004 für nichtig zu erklären, hat ebenfalls keinen Erfolg.

I.

1. Dieser Hilfsantrag ist unzulässig, soweit die Verfassungswidrigkeit der §§ 4, 5 NSpielbG 2004 geltend gemacht wird.

Die Beschwerdeführerinnen haben hinsichtlich des Hilfsantrags zu §§ 4, 5 NSpielbG 2004 nicht in einer den Anforderungen des § 92 BVerfGG analog entsprechenden Weise dargelegt, durch das angegriffene Gesetz in ihren Rechten betroffen zu sein. Da §§ 4, 5 NSpielbG 2004 die Ausgestaltung der Spielbankabgabe regeln, sind die Spielbankunternehmer unmittelbarer Adressat dieser Vorschriften. Rechte der beschwerdeführenden Gemeinden werden hierdurch nicht unmittelbar berührt. Eine mittelbare Beeinträchtigung eigener Rechte durch die Erhebung der Spielbankabgabe ist nicht ersichtlich.

2. Soweit die Beschwerdeführerinnen mit ihrem ersten Hilfsantrag die Feststellung der Nichtigkeit des § 8 NSpielbG 2004 begehren, bestehen ebenfalls Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit dieses Antrags. Insoweit erscheint fraglich, ob die Beschwerdeführerinnen die Kommunalverfassungsbeschwerden innerhalb der Frist des § 36 Abs. 2 StGHG a.F. eingelegt haben.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu § 93 Abs. 3 BVerfGG beginnt die bei Kommunalverfassungsbeschwerden i.S.d. § 91 BVerfGG zu wahrende Jahresfrist grundsätzlich nicht neu, wenn der Gesetzgeber eine unverändert gebliebene Norm eines im übrigen geänderten Gesetzes neu in seinen Willen aufgenommen hat (ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 11, 255, 259 f. und 18, 1, 9; vgl. etwa BVerfGE 43, 108, 116; 80, 137, 149). Entsprechendes gilt für die Frist des § 36 Abs. 2 StGHG a.F.

Im Streitfall wurden die Verfassungsbeschwerden innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des NSpielbG 2004 eingelegt. Zweifel an der Wahrung der Frist ergeben sich indes aufgrund der Tatsache, dass § 8 NSpielbG 2004 inhaltlich unverändert die zuvor in § 7 NSpielbG 1989 enthaltene Regelung übernommen hat.

Erhält der Anwendungsbereich einer unveränderten Vorschrift durch anderweitige Gesetzesänderungen einen neuen Inhalt oder eine geänderte, den Beschwerdeführer belastende Bedeutung und wird durch den neuen Rechtszustand die Lage des Beschwerdeführers verschlechtert, so setzt dies die Jahresfrist neu in Gang (BVerfGE 78, 350, 356).

Ob § 8 NSpielbG 2004 deshalb eine geänderte, die Beschwerdeführerinnen belastende Bedeutung zukommt, weil der vormalige Rechtsanspruch der Spielbankgemeinden auf Teilhabe am Aufkommen der Spielbankabgabe durch einen Anspruch nach Maßgabe des Landeshaushalts ersetzt worden ist, ist zweifelhaft. Bei isolierter Betrachtung des § 8 NSpielbG 2004 ergibt sich keine Änderung in der Rechtsstellung der Be-

schwerdeführerinnen, da diese schon zuvor aufgrund der Regelung des § 7 NSpielbG 2004 keine Vergnügungssteuer von den Spielbanken erheben konnten.

Die Frage, ob hinsichtlich der nunmehr in § 8 NSpielbG 2004 geregelten Befreiung der Spielbanken von der Vergnügungssteuer die Jahresfrist des § 36 Abs. 2 StGHG a.F. für die Erhebung einer Kommunalverfassungsbeschwerde durch die Spielbankgemeinden neu in Gang gesetzt wurde, bedarf jedoch keiner Entscheidung, da der erste Hilfsantrag insoweit jedenfalls unbegründet ist.

II.

Indem § 8 NSpielbG 2004 die Erhebung einer Vergnügungssteuer von Spielbanken ausschließt, werden keine Rechte der Beschwerdeführerinnen aus Art. 57, 58 NV verletzt. Da aus der kommunalen Finanzhoheit kein Recht zur autonomen Besteuerung bestimmter wirtschaftlicher Vorgänge folgt und da die niedersächsischen Gemeinden niemals das Recht hatten, Spielbanken einer kommunalen Vergnügungssteuer zu unterwerfen, führt die Befreiung der Spielbanken von einer Vergnügungssteuer nach § 8 NSpielbG 2004 nicht zu einem Eingriff in die kommunale Finanzhoheit.

1. Die kommunale Finanzhoheit gehört nach der ständigen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zu der in der Niedersächsischen Verfassung gewährleisteten Selbstverwaltungsgarantie. Sie umschließt die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft der Gemeinden (Nds. StGHE 3, 136, 156; 3, 199, 220 f.; 3, 299, 311; Nds. StGH, LVerfGE 12, 255, 273). Auch die bundesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gewährleistet eine Finanzhoheit der Gemeinden, nämlich die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens (BVerfGE 26, 228, 244; 71, 25, 36 f.).

Die in Art. 57 NV gewährleistete Finanzhoheit schützt die Kommunen demnach davor, dass ihnen das eigene Wirtschaften mit Einnahmen und Ausgaben aus der Hand genommen wird und garantiert ihnen nach Maßgabe des Art. 57 Abs. 4 und 58 NV eine angemessene Finanzausstattung (Nds. StGHE 3, 199, 220 f.). Eine weitergehende Gewährleistung ist jedoch weder nach Bundes- noch nach Landesrecht aus der kommunalen Finanzhoheit herzuleiten. Mit der kommunalen Finanzhoheit ist weder das Recht verbunden, unabhängig von der staatlichen Gesetzgebung autonom eigene kommunale Steuern zu erheben noch gar ein Recht zur Besteuerung bestimmter wirtschaftlicher Betätigungen oder bestimmter Steuerpflichtiger. Vielmehr können Gemeinden schon wegen des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung nicht kraft eigenen Rechts Steuern erheben, sondern nur aufgrund einer durch Landesgesetz übertragenen Ermächtigung (BVerfGE 65, 325, 343; 98, 106, 123 u. 125).

2. Nach Art. 58 NV sind die Erschließung eigener Steuerquellen und der übergeordnete finanzielle Gleichgewicht Instrumente, um die Kommunen aufgabengerecht mit den

notwendigen Mitteln auszustatten (Nds. StGHE 3, 299, 321). Art. 58 NV garantiert jedoch weder bestimmte kommunale Steuern noch gewährleistet diese Vorschrift einen Anspruch der Gemeinden darauf, dass ihnen ein Besteuerungsrecht für bestimmte wirtschaftliche Betätigungen oder bestimmte Steuersubjekte übertragen wird.

3. Eine Besteuerung von Spielbanken entspricht auch nicht den tradierten Besteuerungsrechten der Gemeinden. Für die Zeit bis 1973 folgt dies schon aus der Tatsache, dass in dieser Zeit Spielbanken in Niedersachsen verboten waren. Auch nach 1973 blieb der Betrieb einer Spielbank eine grundsätzlich verbotene Tätigkeit. Nur in 10 Kommunen in Niedersachsen darf aufgrund der im NSpielbG enthaltenen Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot der Veranstaltung von Glücksspielen eine Spielbank betrieben werden. Gleichzeitig mit der Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Betrieb von Spielbanken in Niedersachsen hat der Gesetzgeber im NSpielbG jeweils bestimmt, dass Spielbanken einer Spielbankabgabe unterliegen und u.a. von solchen kommunalen Steuern befreit sind, die der Gesetzgebung des Landes unterliegen und in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Betrieb einer Spielbank stehen (§§ 5 NSpielbG 1973, 7 NSpielbG 1989, 8 NSpielbG 2004). Damit hat das Land den Gemeinden zu keiner Zeit die Möglichkeit erschlossen, eigene kommunale Steuern von Spielbanken zu erheben.

D.

Der weitere Hilfsantrag, mit dem die Beschwerdeführerinnen die Feststellung begehren, dass ihre Rechte auf Selbstverwaltung aus Art. 57 und 58 NV verletzt seien, ist unzulässig. Mit ihrem Vorbringen wiederholen die Beschwerdeführerinnen das Klagebegehren ihres Hauptantrags und variieren lediglich den hierzu gestellten Klageantrag. Ein weiteres Klagebegehren, das Gegenstand eines Hilfsantrags sein könnte, ist hierin nicht enthalten.

E.

Das Verfahren ist gemäß § 21 Abs. 1 StGHG gerichtskostenfrei.

Auslagen sind gemäß § 21 Abs. 2 Satz 2 StGHG nicht zu erstatten.

(gez.)	Ipsen	van Nieuwland	Biermann
	Wendeling-Schröder	Schneider	Pust
	Menk	Isermann	Götz von Olenhusen

Nr. 88

1. Der sachliche Gewährleistungsbereich der institutionellen Garantie kommunaler Selbstverwaltung gem. Art. 57 Abs. 1, 3 NV umfasst neben den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auch solche des übertragenen Wirkungskreises und ordnet diese den Gemeinden zu. Art. 57 Abs. 3 NV geht insoweit über Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG hinaus. Innerhalb des Art. 57 Abs. 3 NV ist zwischen Zonen verschiedener Schutzintensität zu unterscheiden. Stärker ist der Schutz vor Entziehung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden ausgeprägt, schwächer die Sicherung vor dem Entzug von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.

2. Eingriffe in die Garantie kommunaler Selbstverwaltung müssen dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Verhältnismäßigkeitsprinzip genügen. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist als Maßstab auch geeignet, wenn es um die Überprüfung von Eingriffen in die Schutzzone der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises geht, soweit mit diesen Eingriffen Aufgaben entzogen werden, die den Gemeinden zur Erledigung übertragen waren und von ihnen bislang wahrgenommen wurden. In diesem Fall müssen beachtliche Gründe des Gemeinwohls, die der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vorgehen, den Aufgabenentzug rechtfertigen.

3. Dem Gesetzgeber kommt bei der Ausgestaltung der Aufgabenerledigung im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises eine Einschätzungsprärogative zu. Gleichwohl überprüft der Staatsgerichtshof, ob der Gesetzgeber den für seine Maßnahmen erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und dem Gesetz zugrunde gelegt und ob er alle Gemeinwohlbelange sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt hat.

Urteil vom 6. Dezember 2007

– StGH 1/06 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerden der Samtgemeinde E. und weiterer 8 Städte und Gemeinden, Beschwerdeführerinnen, Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Sellmann, Blume, Wiemann, Stresemannstraße 6, 21335 Lüneburg, beteiligt: 1. Niedersächsischer Landtag, vertreten durch den Präsidenten, Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1, 30159 Hannover, 2. Niedersächsische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Planckstr. 2, 30169 Hannover, gegen § 4 Abs. 1 und § 10 Abs. 4 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Landkreis Lüchow-Dannenberg (Lüchow-Dannenberg-Gesetz) vom 23. Mai 2006 (GVBl. S. 215).

Entscheidungsformel:

§ 4 Abs. 1 und § 10 Abs. 4 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Landkreis Lüchow-Dannenberg (Lüchow-Dannenberg-Gesetz) vom 23. Mai 2006 (Nds. GVBl. S. 215) sind mit Art. 57 Abs. 1, 3 der Niedersächsischen Verfassung unvereinbar und daher nichtig.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführerinnen, eine Samtgemeinde und acht ihrer Mitgliedsgemeinden, wenden sich mit ihren Verfassungsbeschwerden gegen § 4 Abs. 1 und § 10 Abs. 4 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Landkreis Lüchow-Dannenberg (im Folgenden: LDG) vom 23. Mai 2006 (Nds. GVBl. S. 215).

I.

1. Im Raum Lüchow-Dannenberg haben seit dem 19. Jahrhundert zahlreiche kommunale Neugliederungen stattgefunden. Im Jahr 1867 wurde aus den Ämtern Dannenberg, Lüchow, Gartow und Neuhaus der Großkreis Dannenberg gebildet, wobei der Sitz der Kreisverwaltung in Dannenberg war. 1885 teilte man diesen Kreis in die Kreise Dannenberg und Lüchow auf, das Amt Neuhaus wurde dem Kreis Bleckede zugewiesen. Im Jahr 1932 wurden die Landkreise Dannenberg und Lüchow erneut zu einem Landkreis Dannenberg mit Sitz der Kreisverwaltung in Dannenberg vereinigt. Im Jahr 1951 wurde der Verwaltungssitz nach Lüchow verlegt und der Landkreis in "Lüchow-Dannenberg" umbenannt. In den Jahren 1965 bis 1969 erarbeitete die von der Landesregierung berufene Kommission unter Vorsitz des Göttinger Staatsrechtslehrers Werner Weber ein umfangreiches Gutachten zur Gebiets- und Verwaltungsreform des Landes Niedersachsen. Für den Raum Lüchow-Dannenberg sah dieses Gutachten die Zusammenlegung der Landkreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg mit Sitz der Kreisverwaltung in Uelzen und eine Außenstelle in Lüchow vor. Der Vorschlag wurde begründet mit der geringen Einwohnerzahl des Landkreises Lüchow-Dannenberg, seiner Strukturschwäche und der langen Zonengrenze. Diese Situation gebiete es, den Landkreis aus seiner Isolierung herauszuführen und durch den Zusammenschluss mit dem Landkreis Uelzen wettbewerbsfähig zu machen und zu erhalten, auch in der Konkurrenz zu den anderen, nun wesentlich größeren Landkreisen des Landes Niedersachsen. Eine Umsetzung dieses Reformvorschlages erfolgte nicht.

2. Das Lüchow-Dannenberg-Gesetz, das der zunehmend angespannten Finanzsituation der kommunalen Haushalte in diesem Raum Rechnung tragen sollte, ist in einem langwierigen Gesetzgebungsverfahren entstanden. Dieses Verfahren begann mit dem

Vorhaben zur Bildung einer kreisfreien Samtgemeinde und der Auflösung des Landkreises als überörtlicher Verwaltungsebene. Das Projekt einer kreisfreien Samtgemeinde wurde von mehreren Gutachten begleitet. Dazu gehörten u. a. das Gutachten der WIBERA vom September 2004, das Gutachten von Prof. Dr. Ipsen vom Juni 2005 und das Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes vom September 2005. Aufbauend auf diese Gutachten wurde - mit unterschiedlichen Inhalten - zunächst ein Referentenentwurf, dann ein Kabinettsentwurf und schließlich ein Regierungsentwurf erarbeitet. Im Unterschied zu dem Referenten- und dem Kabinettsentwurf enthielt der Regierungsentwurf keine Regelungen mehr über den Zusammenschluss von Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinden, sah aber in gleicher Weise wie die vorangegangenen Entwürfe die Bildung einer kreisfreien Samtgemeinde Lüchow-Dannenberg durch den Zusammenschluss des Landkreises Lüchow-Dannenberg mit den bisherigen fünf kreisangehörigen Samtgemeinden vor. Diese kreisfreie Samtgemeinde sollte die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ihrer Mitgliedsgemeinden sowie zusätzlich zahlreiche Aufgaben aus deren eigenem Wirkungskreis erfüllen. Zu dem Regierungsentwurf wurden die betroffenen Kommunen, der Landkreis Uelzen, die kommunalen Spitzenverbände und weitere Stellen angehört. Auch wurde die Bevölkerung in Form einer Anhörung nach Art. 59 Abs. 3 NV und in Form einer Abstimmung über das Projekt einer kreisfreien Samtgemeinde beteiligt.

Am 1. Februar 2006 erfolgte in der 102. Sitzung des Landtagsausschusses für Inneres und Sport eine öffentliche Anhörung zu dem auf die Errichtung einer kreisfreien Samtgemeinde zielenden Gesetzentwurf. In dieser Sitzung wurden erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel an dem Entwurf geltend gemacht. Als Reaktion auf die Anhörung und die darin vorgebrachten Bedenken legten die Koalitionsfraktionen im März 2006 einen Änderungsvorschlag zu dem Regierungsentwurf vor, der diesen erheblich umgestaltete. Unter dem Gesetzestitel "Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Landkreis Lüchow-Dannenberg" wurde nunmehr ein Zusammenschluss der fünf kreisangehörigen Samtgemeinden zu nur noch zwei kreisangehörigen Samtgemeinden vorgesehen. Daneben sollte der Landkreis Lüchow-Dannenberg fortbestehen, also keine Kreisfreiheit der Samtgemeinden eintreten. Zudem sollte der Landkreis sämtliche Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden erfüllen, soweit nicht Bundesrecht ausdrücklich die Zuständigkeit der Gemeinden bestimmt. Überdies sollte die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften ermöglicht werden.

Am 23. Mai 2006 beschloss der Landtag das "Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Landkreis Lüchow-Dannenberg (Lüchow-Dannenberg-Gesetz)", das am 1. November 2006 in Kraft trat. Im Unterschied zum ursprünglichen Fraktionsentwurf ist die Samtgemeinde Gartow aufgrund ihrer relativen wirtschaftlichen Leistungsstärke als selbständige Samtgemeinde bestehen geblieben. Dem Gesetzesbeschluss

waren u.a. Anhörungen und Beratungen in der 110., 111. und 119. Sitzung des Landtagsausschusses für Inneres und Sport vorausgegangen.

II.

Mit ihren am 10. Juli 2006 erhobenen Verfassungsbeschwerden wenden sich die beschwerdeführenden Kommunen in erster Linie gegen § 4 Abs. 1 LDG, der die Überschrift "Übergang von Aufgaben" trägt und folgenden Wortlaut hat:

(1) Abweichend von § 72 Abs. 2 Satz 1 und 2 NGO erfüllt der Landkreis Lüchow-Dannenberg alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Lüchow (Wendland), der Samtgemeinde Elbtalaue sowie der Samtgemeinde Gartow, soweit nicht Bundesrecht ausdrücklich die Zuständigkeit der Gemeinden bestimmt.

(2) [...]

Sie wenden sich ferner gegen die daran anknüpfende Übergangsvorschrift des § 10 Abs. 4 LDG. Dieser trägt die Überschrift „Fortgeltung von Rechtsvorschriften und Flächennutzungsplänen“ und hat folgenden Wortlaut:

(1) - (3) [...]

(4) Rechtsvorschriften der bisherigen Samtgemeinden in Aufgabengebieten, die nach § 4 Abs. 1 auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg übergehen, gelten in ihrem bisherigen räumlichen Geltungsbereich als Recht des Landkreises Lüchow-Dannenberg fort.

(5) - (7) [...]

B.

I.

Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, die Übertragung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinden auf den Landkreis verletze sie in ihren Rechten aus Art. 57 Abs. 3 NV.

Wie sich aus dem Wortlaut des Art. 57 Abs. 3 NV „Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen.“ ergebe, seien öffentliche Aufgaben im Sinne dieser Vorschrift nicht nur die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden, sondern auch die staatlichen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung gemäß Art. 57 Abs. 4 NV. Vergleichbar den bereits anerkannten kommunalen Hoheiten wie Satzungs-, Personal- und Organisationshoheit stehe den Beschwerdeführerinnen auf der Grundlage des Art. 57 Abs. 3 NV eine weitere Hoheit zur Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu.

Die Aufgabenübertragung nach § 4 Abs. 1 LDG verstoße gegen das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Das

Bundesverfassungsgericht habe in der Rastede-Entscheidung (BVerfGE 79, 127 (149)) zur Abschichtung der Kompetenzräume von Gemeinden und Landkreisen ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip entwickelt, nach dem den Gemeinden für die Aufgaben mit relevantem örtlichen Bezug ein Zuständigkeitsvorrang im Sinne eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses zukomme und daher grundsätzlich die Gemeinden zur Aufgabenwahrnehmung zuständig seien. Diese bundesverfassungsrechtliche Mindestgewährleistung, die auch im Verhältnis zu den Landkreisen gelte, erstrecke sich wegen Art. 57 Abs. 3 NV auch auf die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Der Staatsgerichtshof lege bei seinen Entscheidungen zur kommunalen Selbstverwaltung den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zugrunde (StGH 2, 1 (157); 3, 84 (93); 3, 199 (213 f.)). Eingriffe in die Garantie kommunaler Selbstverwaltung dürften nur um eines besonderen bzw. überragenden Gemeinschaftsinteresses willen erfolgen. Gründe besserer Effizienz, wie sie für § 4 Abs. 1 LDG angeführt würden, könnten eine Aufgabenverlagerung allein nicht rechtfertigen.

Die Aufgabenübertragung nach § 4 LDG sei auch ungeeignet, die angespannte Finanzsituation zu verbessern, denn diese beruhe auf Umständen, die das Gesetz nicht in den Blick nehme, und zwar die äußerst dünne Besiedelung, die ungünstige Altersstruktur, die periphere Lage, die schlechten überörtlichen Verkehrsanbindungen, den Anteil von 47 % an Fläche, der unter Natur- und Landschaftsschutz stehe, die allgemeine Strukturschwäche, das generell zu hohe Ausgabenniveau des Landkreises und schließlich die gesellschaftspolitischen Auswirkungen der Gorleben-Problematik. § 4 Abs. 1 LDG stärke nicht die Verwaltungskraft auf Landkreisebene, vielmehr bleibe dessen angespannte Finanzsituation bestehen und werde durch die Übertragung weiterer Aufgaben eher noch erhöht. Die bisher angehäuften Schuldenlast verbleibe im Raum Lüchow-Dannenberg und werde wegen der zusätzlichen Aufgaben des Landkreises eher noch zunehmen. Die der kommunalen Ebene zugewiesenen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises müssten dezentral erfüllt werden; das ermögliche die Aufgabenkonzentration bei dem Landkreis gerade nicht. Es sei der falsche Weg, eine Aufgabe erst auf den Landkreis zu übertragen und diese dann wieder durch Bürgerbüros oder Außenstellen zu dezentralisieren. Die erhofften Einsparungen träten nicht ein, wenn bei dezentraler Aufgabenwahrnehmung wieder Leitungsstellen errichtet werden müssten.

Der Aufgabenübergang auf den Landkreis nach § 4 Abs. 1 LDG sei auch nicht erforderlich. Denn es stünden mildere und zumindest gleich wirksame Mittel zur Verfügung. Die nach § 1 LDG vorgenommene Fusion der Samtgemeinden steigere deren Leistungsfähigkeit und reiche aus. Es müsse eine dauerhafte finanzielle Förderung des Raumes durch Bund und Land erfolgen. Anderenfalls sei der Landkreis Lüchow-Dannenberg auf die Nachbarlandkreise aufzuteilen. Indem das Lüchow-Dannenberg-Gesetz diese Aufteilung unterlasse, perpetuiere es den Fehler der unterbliebenen Ge-

bietsreform. Eine Kostenreduzierung könne schon dann erreicht werden, wenn der Landkreis öffentlich-rechtliche Vereinbarungen mit den Nachbarlandkreisen schließe.

Die Regelung in § 4 Abs. 1 LDG sei schließlich auch unangemessen und missachte die verfassungsrechtliche Bedeutung der Selbstverwaltungsgarantie. Herkömmlicherweise würden zahlreiche und bedeutende staatliche Aufgaben wegen des weitgehenden Verzichts des Landes auf eigene (staatliche) untere Verwaltungsbehörden auf der Gemeindeebene wahrgenommen. Diese Aufgaben würden den Gemeinden in Lüchow-Dannenberg nun entzogen, ohne dass dies durch überragende Gemeinschaftsinteressen geboten sei. Synergien zwischen der Wahrnehmung der Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises auf Samtgemeindeebene entfielen, wenn die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nunmehr bei dem Landkreis angesiedelt würden. Dieser Aufgabentransfer beeinträchtigte erheblich die örtliche Verbundenheit, schwäche entferntere Gemeinden und zeitige nur minimale Einspareffekte. Er stehe in Widerspruch zu sonst durchgeführten Funktionalreformen mit dem Aufgabentransfer von höheren auf niedrigere Verwaltungsstufen. Der Übergang der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auf den Landkreis bewirke, dass die Aufsichtsfunktionen nunmehr von der Ministerialebene wahrgenommen werden müssten.

Es drohe kein unverhältnismäßiger Kostenanstieg bei Belassen der Aufgaben auf ihrer jetzigen Ebene. Auch die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung sei weiterhin gesichert. Schon die Fusion der kreisangehörigen Samtgemeinden führe zu Einsparungen im Umfang von annähernd drei Vollzeiteinheiten bei den im Bereich des übertragenen Wirkungskreises tätigen Mitarbeitern. Der Abschluss der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Landkreis und den Samtgemeinden über die Errichtung von Bürgerbüros vom 12. Oktober/31. Oktober 2006 zeige, dass gerade auch die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises dezentral wahrgenommen werden müssten. Im Unterschied zu solchen Verwaltungsgemeinschaften würden aber bei dem Aufgabentransfer nach § 4 Abs. 1 LDG jegliche Weisungs- und Mitwirkungsrechte der Gemeinden gegenüber dem Landkreis fehlen.

§ 4 Abs. 1 LDG verstoße überdies gegen den allgemeinen Gleichheitssatz. Es widerspreche dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung und erscheine willkürlich, eine Neuordnung allein für den Raum Lüchow-Dannenberg vorzunehmen. Denn ein qualitativer Unterschied der dortigen Samtgemeinden zu sonstigen niedersächsischen Gemeinden sei nicht erkennbar. Die Kassenkreditaufnahme der Samtgemeinden im Raum Lüchow-Dannenberg bewege sich in absoluten Zahlen im Mittelfeld der entsprechenden Verschuldung aller kreisangehörigen Gemeinden in Niedersachsen und stelle gerade keine außergewöhnliche Situation dar. Im Übrigen hänge die Verwaltungskraft nicht von der Pro-Kopf-Verschuldung je Einwohner ab. Hinsichtlich der Zahl der Gemeinden, der Fläche der Mitgliedsgemeinden, der Einwohnerdichte und der Erreichbar-

keit mit öffentlichen Verkehrsmitteln sei der Raum Lüchow-Dannenberg durchaus mit anderen Gebieten in Niedersachsen vergleichbar.

Während die bisherigen Samtgemeinden leitbildgerecht seien, erfülle der Landkreis Lüchow-Dannenberg nicht die Anforderungen des Leitbilds. Er habe zu wenige Einwohner und verfüge nach In-Kraft-Treten des § 1 LDG nur noch über drei Samtgemeinden, weshalb er keine angemessenen Ausgleichs-, Ergänzungs- und Aufsichtsfunktionen mehr ausüben könne. Gingen die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wie vorgesehen auf den Landkreis über, seien auch die verbliebenen Samtgemeinden nicht mehr leitbildgerecht. Auch bei legislatorischen Einzelmaßnahmen sei der Gesetzgeber an das Leitbild der bisherigen Reformen und die selbst gewählten Kriterien gebunden. Abweichungen dürften nur im Einzelfall aus wichtigen Gründen des Gemeinwohls erfolgen und müssten örtlichen Besonderheiten Rechnung tragen.

Schließlich sei der Landesgesetzgeber in Bezug auf § 4 Abs. 1 LDG der ihm von Verfassung wegen obliegenden Darlegungslast nicht ausreichend nachgekommen. Werde von der verfassungsrechtlich vorgesehenen Aufgabenverteilung in einem Einzelfall abgewichen, sei eine besonders sorgfältige Sachverhaltsermittlung erforderlich. Im konkreten Fall werde aber das mögliche Einsparpotential gar nicht genau beziffert. Insbesondere fehle es an einem Organisations- und Personalmodell. So werde nicht genau dargelegt, wie viele Stellen eingespart würden. Es mangle insoweit auch an allgemeinen Erfahrungen oder ermittelten Gesetzmäßigkeiten als Grundlage der Gesetzgebung.

II.

Der Niedersächsische Landtag hat von einer Äußerung zu den Verfassungsbeschwerden abgesehen.

III.

Die Niedersächsische Landesregierung hat sich am Verfahren beteiligt und mit Schriftsätzen vom 31. August 2006 und 3. August 2007 Stellung genommen.

Sie hält die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen zu 2) bis 9) für unzulässig, die Verfassungsbeschwerden insgesamt jedenfalls für unbegründet.

Zwar könne die Beschwerdeführerin zu 1) als Samtgemeinde von § 4 Abs. 1 LDG in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung betroffen sein, indes scheide die Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen zu 2) bis 9) als Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden schon deshalb aus, weil § 4 Abs. 1 LDG die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises von der Samtgemeinde- auf die Landkreisebene hochzone und die Beschwerdeführerinnen zu 2) bis 9) als Mitgliedsgemeinden keine Rechte verlören, sondern lediglich einen anderen Delegationsträger gewinnen.

§ 4 Abs. 1 LDG greife nicht in den sachlichen Gewährleistungsbereich der Garantie kommunaler Selbstverwaltung ein. Art. 57 Abs. 3 NV erfasse nicht die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und schütze nicht vor der Höherstufung von Aufgaben.

Die Vorschrift des Art. 57 Abs. 3 NV „Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, sofern die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen.“ sei unklar und bedürfe der Auslegung.

Zwar deute der Wortlaut dieser Bestimmung eher auf ein weites Verständnis unter Einschluss der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises hin. Auch die Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 13. März 1996 (StGH 3, 199 (214)) könne in diesem Sinne verstanden werden. Insofern könne Art. 57 Abs. 3 NV über Art. 28 Abs. 2 GG hinausgehen.

Die Entstehungsgeschichte spreche hingegen eindeutig gegen ein weites Verständnis des Art. 57 Abs. 3 NV. Der Sonderausschuss Niedersächsische Verfassung habe zwar die mögliche Diskrepanz zwischen Art. 57 Abs. 3 NV und Art. 28 Abs. 2 GG gesehen, habe aber gleichwohl den Wortlaut der Vorläuferbestimmung des Art. 44 Abs. 3 VNV nicht geändert, weil nicht eine Diskussion über eine materiell gar nicht gewollte Änderung des Selbstverwaltungsrechts ausgelöst werden sollte. Damals, 1992, habe man einen dem Art. 28 Abs. 2 GG entsprechenden Regelungsbestand angestrebt. Im Übrigen sei Art. 28 Abs. 2 GG ohnehin geltendes Recht.

Zusätzlich zum Einfluss des Art. 28 Abs. 2 GG weise auch die Systematik der Niedersächsischen Verfassung selbst auf ein enges Verständnis des Art. 57 Abs. 3 NV hin. Art. 57 Abs. 4 NV a.F. habe die Kommunen vor solchen Übertragungen staatlicher Aufgaben schützen wollen, die nicht mit entsprechenden Bestimmungen über die Deckung der Kosten einher gegangen seien. In die gleiche Richtung ziele auch Art. 57 Abs. 4 NV n.F., der die erforderliche Konnexität zwischen gesetzlicher Aufgabenübertragung und Anspruch der Kommunen auf Finanzausstattung noch präzisiere. Dies zeige, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber auch Art. 57 Abs. 3 NV im Sinne der dualistischen Theorie der Aufgabenverteilung verstanden wissen wolle. Die Regelung des Art. 57 Abs. 4 NV liefere jedoch leer, wenn die Gemeinden die Zuständigkeit zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben nach Art. 57 Abs. 3 NV auch ohne gesetzliche Grundlage hätten.

Selbst wenn man entgegen dieser Auffassung einen Eingriff in die Garantie kommunaler Selbstverwaltung bejahe, sei dieser von der Schrankenregelung der Gewährleistung gedeckt und daher verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 57 Abs. 3 NV stehe unter einem einfachen Gesetzesvorbehalt. Eingriffe in diese Gewährleistung seien gerechtfertigt, wenn sie verhältnismäßig seien.

Die Rechtskontrolle erstreckte sich hinsichtlich der Zielvorstellungen des Gesetzgebers nur auf eine Evidenzprüfung. Der Staatsgerichtshof habe lediglich zu überprüfen, ob die Ziele, Abwägungen, Prognosen und Wertungen des Gesetzgebers offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar seien. Auch hinsichtlich der Ermittlung des Sachverhalts, der geltend gemachten Gemeinwohlgründe sowie der prognostizierten Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung sei der Staatsgerichtshof auf eine bloße Vertretbarkeitskontrolle beschränkt.

Das Lüchow-Dannenberg-Gesetz strebe eine effizientere Verwaltungsstruktur an, was einen verfassungsmäßigen Zweck darstelle.

Die gesetzlichen Regelungen seien zur Erreichung dieses Zwecks auch geeignet. Denn die Reduzierung der Zahl der Samtgemeinden führe zu Größendegressions-, Synergie- und Spezialisierungseffekten. Die zusammengeschlossenen Samtgemeinden profitierten von der Einwohnerveredelung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Stellen könnten gestrichen und weitere Einsparungen durch Leistungsverzichte erzielt werden. Die zu hohe Feingliedrigkeit der politischen Entscheidungsgremien werde reduziert und die Aufgabenverteilung zwischen den kommunalen Ebenen besser abgestimmt. Die Aufgabenübertragung nach § 4 Abs. 1 LDG sei Teil eines Gesamtkonzepts.

Andere mildere, aber gleich geeignete Mittel der Gebiets- und Funktionalreform stünden nicht zur Verfügung. Die ursprünglich vorgesehene kreisfreie Samtgemeinde hätte ein noch größeres Einsparpotential erbracht, sei aber von kommunaler Seite abgelehnt worden. An jenem Entwurf hätten im Gegensatz zur jetzt Gesetz gewordenen Regelung auch verfassungsrechtliche Bedenken wegen der Größe der entstehenden Samtgemeinden, des Mangels an örtlicher Verbundenheit sowie der Abschaffung der Kreisebene bestanden. Die Auflösung des Landkreises und dessen Eingliederung in die Nachbarlandkreise sei schon deshalb nicht in Betracht gekommen, weil die Nachbarlandkreise Uelzen und Lüneburg ihrerseits besonders finanzschwach und daher nicht in der Lage seien, die Altschulden des Landkreises Lüchow-Dannenberg zu übernehmen. Landeshilfen nur zum Ausgleich der Altschulden seien rechtlich unzulässig und angesichts der eigenen angespannten Haushaltssituation des Landes nicht möglich. Eine interkommunale Zusammenarbeit zwischen Landkreis und Samtgemeinden sei nur freiwillig möglich, die Beteiligten hätten sich aber schon in der Vergangenheit nicht aus freien Stücken zusammengefunden.

Der durch § 4 Abs. 1 LDG möglicherweise erfolgende Eingriff in die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung sei auch angemessen. Die Kommunen im Raum Lüchow-Dannenberg verfügten nur über sehr geringe, weit unterdurchschnittliche Steuereinnahmen und könnten aus eigener Kraft keinen ausgeglichenen Haushalt erreichen. Sie seien deshalb auf überdurchschnittlich hohe allgemeine Zuweisungen aus Landesmitteln angewiesen. Spätestens seit dem Wegfall der so genannten Gorlebengelder im Jahre 1993 habe sich die finanzielle Situation sehr verschlechtert. So seien bis zum

31. Dezember 2005 Kassenkredite von insgesamt 87,5 Mio. € für den Landkreis Lüchow-Dannenberg angehäuft worden. Dies sei pro Einwohner mehr als zweimal so viel wie beim nächst hochverschuldeten niedersächsischen Landkreis, dem Landkreis Uelzen.

Zugleich verlaufe die demographische Entwicklung sehr ungünstig. So sei bis 2020 mit 9,4 % weniger Einwohnern zu rechnen, zudem überaltere die Bevölkerung. Wäre der Gesetzgeber jetzt nicht tätig geworden, hätten mittelfristig auch die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises nicht mehr erfüllt werden können.

Das Lüchow-Dannenberg-Gesetz wahre dabei die erforderliche Bürgernähe, weil weiterhin die Mitgliedsgemeinden unterhalb der Samtgemeindeebene existierten. So bleibe wenigstens auf dieser Ebene bürgerschaftliches Engagement möglich.

§ 4 Abs. 1 LDG verstoße auch nicht gegen das Gebot kommunaler Gleichbehandlung und sei nicht willkürlich. Im Raum Lüchow-Dannenberg liege mit der äußerst dünnen Besiedelung bei sehr nachteiliger demographischer Entwicklung, der großen Fläche mit erheblichen Teilen unter Natur- und Landschaftsschutz, den vielen Selbstverwaltungseinheiten und der nicht abgestimmten Aufgabenverteilung eine Sondersituation vor. § 4 Abs. 1 LDG sei wegen dieser örtlichen Besonderheiten und der geradezu singulären Ausgangssituation als Ausnahme von dem bisherigen gesetzlichen Leitbild gerechtfertigt. Der Landkreis Lüchow-Dannenberg habe bereits bei der Kommunalreform in den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts in Größe und Zusammensetzung dem damaligen Leitbild nicht entsprochen. Hingegen seien die neu gebildeten Samtgemeinden nach Fläche, Einwohnerzahl und Zahl der Mitgliedsgemeinden im Wesentlichen noch leitbildgerecht. Im Übrigen stehe es dem Gesetzgeber frei, neue Leitbilder zu entwickeln.

Dem Gesetzgeber könne auch keine fehlerhafte Tatsachenermittlung vorgeworfen werden. Er habe zahlreiche Gutachten eingeholt und es könne ohne Weiteres von dem darin untersuchten Modell zweier Samtgemeinden auf die Gesetz gewordene Lösung mit drei Samtgemeinden geschlossen werden. Der Gesetzgeber sei nicht gehalten, wissenschaftliche Untersuchungen des Einzelfalls in Form von Nutzen-Kosten-Analysen durchzuführen. Der Rückgriff auf allgemeine Erfahrungen und ermittelte Gesetzmäßigkeiten der Verwaltungswissenschaft und -praxis genüge. Von der Aufgabenverlagerung sei ein Stellenvolumen von 15 Vollzeitstellen betroffen bei rund 150 Stellen in den Kernverwaltungen der drei Samtgemeinden. Tatsächlich seien bis zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung drei Stellen auf Landkreisebene eingespart worden. Zudem wiesen von den 64 Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die auf den Landkreis übergegangen seien, nur drei oder vier einen örtlichen Bezug auf.

C.

I.

Mit Beschluss vom 11. Oktober 2006 hat der Staatsgerichtshof den Antrag der Beschwerdeführerinnen, im Wege der einstweiligen Anordnung den Vollzug des § 4 Abs. 1 LDG bis zur Entscheidung in der Hauptsache auszusetzen, abgelehnt (StGH 2/06).

II.

Darüber hinaus hat der Staatsgerichtshof nach Inkrafttreten des Lüchow-Dannenberg-Gesetzes am 1. November 2006 und dem sich aus § 1 Abs. 2 LDG ergebenden Zusammenschluss der früheren Beschwerdeführerinnen zu 1) (Samtgemeinde Dannenberg) und 9) (Samtgemeinde Hitzacker) zur Samtgemeinde Elbtalaue das Rubrum dieses Verfahrens geändert: Die Samtgemeinde Elbtalaue ist an die Stelle der bisherigen Beschwerdeführerin zu 1) getreten, die bisherige Beschwerdeführerin zu 9) ist gestrichen und die bisherige Beschwerdeführerin zu 10) ist zur neuen Beschwerdeführerin zu 9) geworden.

III.

Schließlich hat der Staatsgerichtshof mit Beschluss vom 23. Januar 2007 festgestellt, dass sein Mitglied Prof. Dr. Ipsen an der Ausübung des Richteramtes wegen seiner Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren gehindert ist.

D.

Die Kommunalverfassungsbeschwerden sind zulässig.

I.

Die Beschwerdeführerin zu 1) ist als Samtgemeinde beschwerdeberechtigt. Wie der Staatsgerichtshof bereits in seinem Urteil vom 13. März 1996 (StGHE 3, 199 (212)) entschieden hat, stellen Samtgemeinden Gemeindeverbände i.S.d. Art. 54 Abs. 1 Nr. 5 NV dar. Daran ist festzuhalten. Die Beschwerdeführerin zu 1) ist durch den Aufgabenübergang gemäß § 4 Abs. 1 LDG selbst betroffen. Zwar geht es hier um Aufgaben ihrer Mitgliedsgemeinden, d.h. der Beschwerdeführerinnen zu 2) bis 9). Diese Aufgaben wurden aber bisher von der Beschwerdeführerin zu 1) (bzw. ihren Rechtsvorgängerinnen, den ehemaligen Beschwerdeführerinnen zu 1) und 9)) erfüllt. Diese Erfüllungszuständigkeit wird ihr entzogen.

II.

Die Beschwerdeführerinnen zu 2) bis 9) sind ebenfalls selbst betroffen und damit beschwerdebefugt. Zwar überträgt § 4 Abs. 1 LDG Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises von der Ebene der Samtgemeinden auf den Landkreis. Dabei handelt es sich aber originär um Aufgaben der Beschwerdeführerinnen zu 2) bis 9), die bisher von der Beschwerdeführerin zu 1) (bzw. ihren Rechtsvorgängerinnen) für sie gemäß § 72 Abs. 2 NGO wahrgenommen wurden.

E.

Die zulässigen Kommunalverfassungsbeschwerden sind begründet. § 4 Abs. 1 und § 10 Abs. 4 LDG sind verfassungswidrig. Sie verstoßen gegen Art. 57 Abs. 1, 3 NV.

I.

§ 4 Abs. 1 LDG verstößt gegen die Garantie kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 57 Abs. 1, 3 NV. Die Übertragung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Beschwerdeführerinnen zu 2) bis 9) von der Beschwerdeführerin zu 1) auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg greift in den Gewährleistungsbereich der Garantie kommunaler Selbstverwaltung ein und ist von der Schrankenregelung des Art. 57 Abs. 1, 3 NV nicht gedeckt.

1. a) Sowohl die Beschwerdeführerinnen zu 2) bis 9) als auch die Beschwerdeführerin zu 1) sind Träger der Garantie kommunaler Selbstverwaltung. Auch Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden wie die Beschwerdeführerinnen zu 2) bis 9) unterfallen dem persönlichen Gewährleistungsbereich dieser Garantie. Die Beschwerdeführerin zu 1) kann sich als öffentlich-rechtliche Körperschaft i.S.d. Art. 57 Abs. 1 NV gleichfalls auf die Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung berufen.

b) Der sachliche Gewährleistungsbereich der institutionellen Garantie kommunaler Selbstverwaltung umfasst neben den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auch solche des übertragenen Wirkungskreises und ordnet diese den Gemeinden zu. Dies ergibt sich klar aus dem Wortlaut des Art. 57 Abs. 3 NV. Der aus dem Wortlaut folgende weite Gewährleistungsbereich des Art. 57 Abs. 3 NV befindet sich im Einklang mit der Systematik und der Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift und steht auch nicht in einem Spannungsverhältnis zu Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.

aa) Wie der Staatsgerichtshof bereits in seiner Entscheidung zur kommunalen Frauenbeauftragten (StGHE 3, 199 (214)) herausgestellt hat, geht die landesverfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung gemäß Art. 57 Abs. 3 NV ihrem Wortlaut nach über die bundesverfassungsrechtliche Gewährleistung nach Art. 28 Abs. 2 GG hinaus. Während nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG „Den Gemeinden [...] das Recht

gewährleistet sein [muss], alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“, schreibt Art. 57 Abs. 3 NV vor, dass „Die Gemeinden [...] in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben [sind], soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen“.

Die Wahl des Begriffes „öffentliche Aufgaben“ an Stelle des Begriffes „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ spricht eindeutig für ein weites Verständnis des Gewährleistungsbereichs der landesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie. Die Zuordnung der „gesamten“ Aufgaben und nicht nur eines Ausschnitts derselben deutet gleichfalls in diese Richtung. Dieser Befund wird zudem durch die Bezeichnung der Gemeinden als „ausschließliche [...] Träger“ dieser Aufgaben gestützt. Auch der Vorbehalt, dass die Gesetze „ausdrücklich“ etwas anderes bestimmen müssen, zeigt den hohen Wert, der dieser Aufgabenzuweisung zugemessen wird.

bb) Die systematische Stellung des Abs. 3 innerhalb des Art. 57 NV steht dieser Auslegung nicht entgegen. Es besteht kein Widerspruch zu den übrigen Absätzen dieser Vorschrift.

(1) Gemäß Art. 57 Abs. 1 NV verwalten die Gemeinden und Landkreise und die sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften „ihre Angelegenheiten“ in eigener Verantwortung. Der Wortlaut des Art. 57 Abs. 1 NV ist sehr allgemein gefasst. Der Formulierung „ihre Angelegenheiten“ ist aber jedenfalls nicht zu entnehmen, dass in Art. 57 Abs. 3 NV ausschließlich die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises geschützt werden sollen.

(2) Auch Art. 57 Abs. 4 NV schließt nicht aus, dass die „gesamten öffentlichen Aufgaben“ gemäß Art. 57 Abs. 3 NV auch die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises umfassen. Zwar geht Art. 57 Abs. 4 NV ersichtlich davon aus, dass die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nicht schon von vornherein bei den Gemeinden angesiedelt, sondern erst noch auf sie zu übertragen sind. Daraus folgt jedoch nicht, dass Art. 57 Abs. 3 NV auf die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises beschränkt ist. Vielmehr besteht für die Gemeinden gemäß Art. 57 Abs. 3 NV grundsätzlich ein Anspruch auf Transfer der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, den das Land in den nach Art. 57 Abs. 4 NV vorgesehenen Formen unter Beachtung der darin vorgesehenen finanziellen Folgen zu erfüllen hat.

(3) Aus Art. 57 Abs. 5 NV folgt nichts Gegenteiliges. Danach „stellt [das Land] durch seine Aufsicht sicher, dass die Gesetze beachtet und die Auftragsangelegenheiten weisungsgemäß erfüllt werden“. Art. 57 Abs. 5 Hs. 1 NV verpflichtet damit die Gemeinden bei der Erfüllung der „gesamten öffentlichen Aufgaben“ nach Art. 57 Abs. 3 NV auf die Beachtung der Gesetze. Aus der Gesamtheit dieser Aufgaben greift sodann Art. 57 Abs. 5 Hs. 2 NV den Teilbereich der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises heraus und räumt dem Land nur hinsichtlich dieser Aufgaben ein Weisungsrecht ein.

cc) Auch aus der Entstehungsgeschichte des Art. 57 Abs. 3 NV ergibt sich nicht, dass dieser entgegen seinem Wortlaut die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nicht umfassen sollte. Art. 57 Abs. 3 NV ist wortgleich mit Art. 44 Abs. 3 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung (VNV) vom 13. April 1951 (Nds. GVBl. Sb. I S. 5). Weder bei den Beratungen 1950/51 zur Entstehung der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung noch bei den Erörterungen 1992/93 zum Erlass der Niedersächsischen Verfassung wurde ein Anspruch der Gemeinden auf Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises abgelehnt.

(1) Der Verfassungsausschuss des Niedersächsischen Landtags beriet in der 13. Sitzung am 23. November 1950 sowie in der 19. Sitzung am 19. Januar 1951 den Art. 43 des Verfassungsentwurfs (VE), den Vorläufer des späteren Art. 44 VNV.

Dabei deutete der damalige Ministerpräsident *Kopf* (SPD) den Art. 43 Abs. 2 VE (Art. 44 Abs. 3 VNV; Art. 57 Abs. 3 NV) in dem Sinne, dass damit ein „*Naturrecht der Gemeinden auf Selbstverwaltung anerkannt werde, ein nicht vom Staate abgeleitetes Recht*“ (Stenographischer Bericht der 19. Sitzung des Verfassungsausschusses des Niedersächsischen Landtages vom 19. Januar 1951, S. 510). Der Ministerialrat *Danckwerts* führte für die Landesregierung weiter aus, diese habe einerseits eine möglichst weitgehende Selbstverwaltung für die Gemeinden und Landkreise angestrebt, andererseits aber für Gebietskörperschaften zwischen Landkreisen und der Zentralebene keinen Raum mehr lassen wollen (Stenographischer Bericht der 13. Sitzung des Verfassungsausschusses des Niedersächsischen Landtages vom 23. November 1950, S. 278). Der Art. 43 Abs. 2 VE (Art. 44 Abs. 3 VNV; Art. 57 Abs. 3 NV) bringe eine klare und inhaltlich wichtige Zuständigkeitsvermutung für die Gemeinden (Stenographischer Bericht der 13. Sitzung des Verfassungsausschusses, S. 291). Er betone den eigentlichen Selbstverwaltungsgedanken und stelle heraus, dass die Selbstverwaltung einen Zuständigkeitsbereich habe, der sich von selbst ergebe und der unter allen Umständen, auch dem Gesetzgeber gegenüber, gewahrt bleiben müsse (Stenographischer Bericht der 19. Sitzung des Verfassungsausschusses, S. 514).

Für die SPD-Fraktion stellte der Abgeordnete *Böhme* fest, die Gemeinden hätten nach Art. 43 Abs. 2 VE die ausschließliche Zuständigkeit in allen Angelegenheiten, in denen die Zuständigkeit nicht durch Gesetz einem anderen Körper übertragen worden sei (Stenographischer Bericht der 19. Sitzung des Verfassungsausschusses, S. 513).

Der Abgeordnete *Hofmeister* vertrat für die CDU-Fraktion die Ansicht, Art. 43 Abs. 2 VE bringe zum Ausdruck, dass die Gemeinden die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben sein sollten, mit einer Einschränkung, soweit nicht Staatsaufgaben notwendig seien, die nur auf staatlichem Gebiete und von der staatlichen Regelung her kommen könnten (Stenographischer Bericht der 13. Sitzung des Verfassungsausschusses, S. 287 f.). Es bestehe nach dem Entwurf ein Universalitätsprinzip zu

Gunsten der Gemeinden (Stenographischer Bericht der 13. Sitzung des Verfassungsausschusses, S. 291).

Schließlich fasste der Abgeordnete *Gereke* den Entwurf dahingehend zusammen, zunächst kämen den Gemeinden alle Aufgaben zu, es sei denn, dass ihnen bestimmte Punkte durch Gesetz entzogen würden (Stenographischer Bericht der 13. Sitzung des Verfassungsausschusses des Niedersächsischen Landtages vom 23. November 1950, S. 283).

(2) Im Zuge der Beratungen zur (endgültigen) Niedersächsischen Verfassung 1992/93 beschäftigte sich der Sonderausschuss „Niedersächsische Verfassung“ des Landtags in der 23. Sitzung am 17. August 1992, der 37. Sitzung am 11. Januar 1993, der 38. Sitzung am 15. Januar 1993 sowie der 41. Sitzung am 26. Februar 1993 mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Sowohl der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Landtags als auch mehrere Abgeordnete nahmen Stellung.

Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst meinte einen Normwiderspruch zwischen den Absätzen 3 und 4 des bisherigen Art. 44 VNV zu erkennen und schlug eine Anpassung an Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG vor. Andernfalls sei diese Kollision nur dadurch aufzulösen, dass Abs. 3 praktisch nicht angewandt werde (Stenographischer Bericht der 38. Sitzung des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung“ vom 15. Januar 1993, S. 943).

Der Abgeordnete *Möllring* wies darauf hin, dass die bisherige Verfassungswirklichkeit bei der Auslegung zu berücksichtigen sei. Jede den Wortlaut klarstellende Änderung könnte auch als - nicht beabsichtigte - materielle Änderung interpretiert werden (Stenographischer Bericht der 37. Sitzung des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung“ vom 11. Januar 1993, S. 938). Selbst wenn die Niedersächsische Verfassung den Art. 28 GG nicht im Wortlaut wiederhole, sei dieser ohnehin geltendes Recht (Stenographischer Bericht der 41. Sitzung des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung“ vom 26. Februar 1993, S. 999).

Der Abgeordnete *Waike* meinte, Art. 44 VNV habe sich im Grundsatz bewährt, würde er verändert, müssten die Gerichte der Frage nachgehen, was der Verfassungsgeber sich mit dieser Änderung wohl gedacht habe (Stenographischer Bericht der 38. Sitzung des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung“ vom 15. Januar 1993, S. 944).

Der Abgeordnete *Rabe* fasste als Ausschussvorsitzender das Stimmungsbild in der Weise zusammen, dass der Ausschuss der Ansicht sei, der derzeitige Umfang der Selbstverwaltungsgarantie solle unverändert erhalten bleiben (Stenographischer Bericht der 38. Sitzung des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung“ vom 15. Januar 1993, S. 944, 946).

dd) Die weite Auslegung des Art. 57 Abs. 3 NV steht auch nicht in einem Spannungsverhältnis zu Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, der gemäß Art. 31 GG dem Landesrecht

vorgeht. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährleistet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 79, 127 (151 f.); 107, 1 (18)) zwar nur die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Allerdings stellt diese Verfassungsnorm lediglich eine Mindestgarantie dar (vgl. Lange, NdsVBl. 2005, Sonderheft, S. 19 (22)). Deshalb ist es dem niedersächsischen Landesverfassungsgeber nicht verwehrt gewesen, über Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG hinauszugehen und in den Gewährleistungsbereich des Art. 57 Abs. 3 NV auch die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises einzubeziehen.

2. § 4 Abs. 1 LDG greift in die Garantie kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 57 Abs. 1, 3 NV sowohl der Beschwerdeführerin zu 1) als auch der Beschwerdeführerinnen zu 2) bis 9) ein.

Der Beschwerdeführerin zu 1) werden sämtliche Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ihrer Mitgliedsgemeinden unmittelbar kraft Gesetzes entzogen, soweit nicht Bundesrecht ausdrücklich die Wahrnehmung der Aufgaben durch die Gemeinden vorschreibt.

Hinsichtlich der Beschwerdeführerinnen zu 2) bis 9) ist gleichfalls ein Eingriff in die Garantie kommunaler Selbstverwaltung zu bejahen. Zwar haben sie schon bisher die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nicht selbst wahrgenommen; diese Aufgaben wurden vielmehr von den Rechtsvorgängerinnen der Beschwerdeführerin zu 1), den vormaligen Beschwerdeführerinnen zu 1) und 9) als Samtgemeinden erfüllt. Mit der Aufgabenübertragung auf den Landkreis verlieren sie aber die Möglichkeit, auf die Art der Aufgabenerfüllung im bisherigen Umfang einzuwirken. Denn während die Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde über den Erlass der Hauptsatzung nach § 73 NGO und die Besetzung des Samtgemeinderates nach § 75 NGO ihren Einfluss in der Samtgemeinde geltend machen können, fehlen ihnen gegenüber dem Landkreis vergleichbare Einwirkungsmöglichkeiten.

3. Dieser Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

a) Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung gilt nicht schrankenlos, sondern steht ihrerseits unter Gesetzesvorbehalt, wie sich aus Art. 57 Abs. 3 Hs. 2 NV („soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen“) ergibt. Dies erlaubt dem Gesetzgeber Einschränkungen der Selbstverwaltungsgarantie, zu denen grundsätzlich auch der Entzug von Aufgaben gehören kann. Insofern entspricht der Weite des Gewährleistungsbereiches prinzipiell das Ausmaß der Einschränkungsmöglichkeiten. Allerdings ist die Selbstverwaltungsgarantie nicht dem beliebigen Zugriff des Landesgesetzgebers preisgegeben. Vielmehr muss das einschränkende Landesgesetz seinerseits der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie Rechnung tragen und darf auch im Übrigen nicht gegen Verfassungsbestimmungen verstoßen, die das verfassungsrechtliche Bild der kommunalen Selbstverwaltung ausformen. In ähnlicher Weise wie das

Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 79, 127 (146)) bei der Garantie kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG zwischen einem Kern- und einem Randbereich der Garantie der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises unterscheidet, ist auch bei der Gewährleistung der Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises nach Art. 57 Abs. 3 NV zwischen Zonen verschiedener Schutzintensität zu differenzieren. Stärker ist der Schutz vor Entziehung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden ausgeprägt, schwächer die Sicherung vor dem Entzug von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises können von der Gemeindeebene verlagert werden, wenn beachtliche Gründe des Gemeinwohls, die der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vorgehen, dies rechtfertigen. Auch wenn gesetzliche Änderungen am übertragenen Aufgabenbestand der Gemeinden durch beachtliche Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein müssen, so steht dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Aufgabenerledigung ein erheblicher Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 107, 1 (14)).

b) § 4 Abs. 1 LDG ist formell verfassungsgemäß. Der Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ist nicht zu beanstanden. Es braucht nicht geklärt zu werden, ob das Lüchow-Dannenberg-Gesetz „*allgemeine Fragen*“ i.S.d. Art. 57 Abs. 6 NV regelt und deshalb eine Pflicht zur Anhörung der kommunalen Spitzenverbände bestand. Denn im Einklang damit wurde am 29. März 2006 in der 110. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände öffentlich angehört.

c) Die materielle Verfassungsmäßigkeit von Eingriffen in die Garantie kommunaler Selbstverwaltung beurteilt sich nach ständiger Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs (StGHE 2, 1 (157); 3, 84 (93); 3, 199 (213 f.)) nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Dieses wurzelt nicht nur in den Grundrechten nach Art. 3 NV, sondern auch im Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 2 Abs. 2 NV. Der Staatsgerichtshof überprüft Entscheidungen über kommunale Neugliederungen darauf hin, ob der Gesetzgeber den für seine Maßnahmen erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und dem Gesetz zugrunde gelegt hat, ob er alle Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt hat und ob der gesetzgeberische Eingriff geeignet, erforderlich und angemessen sowie frei von willkürlichen Erwägungen ist. Gleiches gilt, wenn in das Selbstverwaltungsrecht einer einzelnen Gemeinde eingegriffen und ihr hierdurch im Vergleich zu anderen Gemeinden ein Sonderopfer auferlegt wird (vgl. BVerfGE 107, 1 (24); StGHE 3, 1 (16)). Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist als Maßstab auch geeignet, wenn es um die Überprüfung von solchen Eingriffen in die Schutzzone des Art. 57 Abs. 3 NV geht, mit denen staatliche Aufgaben entzogen werden, die den beschwerdeführenden Gemeinden zur Erledigung übertragen waren und von ihnen - wie auch von allen anderen niedersächsischen Gemeinden - bislang wahrgenommen wurden.

aa) Der mit der Aufgabenübertragung nach § 4 Abs. 1 LDG verfolgte Zweck, die kommunalen Haushalte im Raum Lüchow-Dannenberg zu konsolidieren, ist landesverfassungsgemäß. Die Haushaltskonsolidierung stellt einen wichtigen Gemeinwohlbelang dar, der Eingriffe in den Bestand der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu rechtfertigen vermag.

bb) Das eingesetzte Mittel, die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Beschwerdeführerinnen zu 2) bis 9) auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg zu verlagern, ist nicht von vornherein ungeeignet. Es erscheint unter Berücksichtigung der dem Gesetzgeber zukommenden Einschätzungsprärogative im Rahmen der Geeignetheitsprüfung nicht ausgeschlossen, dass durch die Aufgabenübertragung auf den Landkreis für den Raum Lüchow-Dannenberg insgesamt betrachtet eine Kostenersparnis entsteht.

cc) Es ist von Landesverfassung wegen auch nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber einen noch weitergehenden Zusammenschluss der Samtgemeinden, die freiwillige Aufgabenübertragung durch Verwaltungsgemeinschaften oder den Zusammenschluss von Landkreisen nicht als mildere Mittel angesehen hat, um die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte im Raum Lüchow-Dannenberg zu erreichen.

(1) Eine über den von § 1 LDG vorgenommenen Zusammenschluss von Samtgemeinden noch hinausgehende Fusion würde schon deshalb kein milderes, gleich geeignetes Mittel darstellen, weil die dann zu bildende Samtgemeinde wegen der Anzahl ihrer Mitgliedsgemeinden nicht mehr leitbildgerecht wäre. Seit der Gebietsreform der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts ist das niedersächsische Kommunalrecht von höchstens zehn Mitgliedsgemeinden je Samtgemeinde ausgegangen. Dies war bis 2006 auch in § 71 Abs. 1 S. 3 NGO a.F. ausdrücklich verankert. Mit der Aufhebung dieser Bestimmung durch das Gesetz vom 24. Mai 2006 (Nds. GVBl. S. 203) wurden zwar gewisse Überschreitungen dieses Leitbildes ermöglicht; gleichwohl würden Samtgemeinden mit einer wesentlich höheren Anzahl an Mitgliedsgemeinden dieses Leitbild verlassen. So bewegt sich zwar die durch Fusion der ehemaligen Samtgemeinden Clenze und Lüchow gemäß § 1 Abs. 1 LDG entstandene Samtgemeinde Lüchow (Wendland) mit insgesamt zwölf Mitgliedsgemeinden noch im Bereich dieses Leitbildes. Die während des Gesetzgebungsverfahrens zusätzlich erwogene Einbeziehung der Samtgemeinde Gartow mit ihren fünf Mitgliedsgemeinden in die Samtgemeinde Lüchow (Wendland) hätte aber eine Samtgemeinde mit insgesamt 17 Mitgliedsgemeinden entstehen lassen, was mit dem bisherigen Leitbild der Samtgemeinde unvereinbar gewesen wäre. Allenfalls hätte der Gesetzgeber ein neues gesetzliches Leitbild begründen können.

(2) Der Gesetzgeber musste auch nicht auf Einsparungen durch freiwillige Aufgabenübertragungen zwischen den Samtgemeinden und dem Landkreis durch die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften vertrauen. Aufgabenübertragungen dieser Art waren

unter der Geltung des Reichszweckverbandsgesetzes vom 7. Juni 1939 (RGBl. I S. 979) bis zum Jahr 2004 nur sehr eingeschränkt möglich. Das in Niedersachsen seit 2004 geltende Niedersächsische Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (Nds. GVBl. S. 63) hat zwar deutlich ausführlicher die Zweckvereinbarung in §§ 5 f. NKomZG geregelt, wonach eine der beteiligten Kommunen von einer anderen eine ihnen gemeinsam obliegende Aufgabe zur alleinigen Erfüllung übernehmen kann. Auch § 5 NKomZG geht dabei aber von einer Übertragung auf derselben kommunalen Ebene aus, also nicht von einer Übertragung von einer Samtgemeinde auf einen Landkreis oder umgekehrt. Weitere (öffentlich-)rechtliche Rahmenbedingungen für den Aufgabentransfer zwischen Gemeinden und Landkreisen standen den Kommunen im Raum Lüchow-Dannenberg bis zum In-Kraft-Treten des § 5 LDG nicht zur Verfügung. Ob es zur Bildung von (freiwilligen) Verwaltungsgemeinschaften zwischen den Samtgemeinden und dem Landkreis in Anwendung des § 5 LDG kommt, erscheint derzeit ungewiss. Für den Gesetzgeber war daher nicht vorhersehbar, ob sich aus § 5 LDG ein nennenswertes Einsparpotential ergeben wird.

(3) Schließlich hat sich der Gesetzgeber noch innerhalb seiner Einschätzungsprärogative bewegt, als er die Auflösung des Landkreises Lüchow-Dannenberg und den Zusammenschluss mit einem Nachbarlandkreis entgegen der gutachtlichen Stellungnahme des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes vom 6. September 2005 nicht als milderes Mittel zur Haushaltskonsolidierung betrachtet hat.

Zwar sind solche Gebietsreformen in Art. 59 NV ausdrücklich vorgesehen und dann gerechtfertigt, wenn Gründe des Gemeinwohls eine kommunale Neugliederung gebieten. Ein aus dem Landkreis Lüchow-Dannenberg und einem Nachbarlandkreis zusammengeschlossener Landkreis verließ auch nicht die traditionelle Formentypik des Kommunalrechts und entspräche nach Fläche, Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden und Einwohnerzahl anderen niedersächsischen Landkreisen. Bereits der Entwurf des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 7. August 1975 (LT-Drucksache 8/1000) sah in § 14 die Vereinigung der Landkreise Lüchow-Dannenberg und Uelzen unter Bildung eines neuen Landkreises Uelzen vor. Einem solchen Zusammenschluss stünde auch kein erhöhter Bestandsschutz in Folge der damaligen Gebietsreform entgegen, weil letztlich entgegen der Entwurfsfassung diese beiden Landkreise von der damaligen Reform überhaupt nicht erfasst wurden. Auch würden die von dem Landkreis Lüchow-Dannenberg bisher angehäuften Schulden kein verfassungsrechtliches Hindernis für eine Fusion mit einem anderen Landkreis darstellen, solange die Verbindlichkeiten die Erfüllung der Kreisaufgaben nicht verhindern. Dessen ungeachtet ist von Verfassung wegen nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die mit einer solchen Kreisfusion verbundenen Risiken angesichts der schlechten Haushaltslage sowohl des Landkreises Lüchow-Dannenberg als auch seiner Nachbarlandkreise als so schwerwiegend bewertet hat, dass er diesen Weg nicht für zweckmäßig hielt.

dd) Im Rahmen der Angemessenheit von angestrebtem Ziel und eingesetztem Mittel stellt sich bei Eingriffen in den übertragenen Wirkungskreis die Frage, ob der Gesetzgeber zwischen der Bedeutung der Haushaltskonsolidierung, der Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung und dem Ausmaß des erzielten Vorteils auf der einen Seite und der Bedeutung der Garantie kommunaler Selbstverwaltung, der Wahrscheinlichkeit drohender Nachteile und dem Ausmaß der Beeinträchtigung auf der anderen Seite vertretbar abgewogen hat. Die Prüfung durch den Staatsgerichtshof hat zwar gerade an dieser Stelle den im übertragenen Wirkungskreis größeren Spielraum des Gesetzgebers zu respektieren und der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die geforderte Abwägung von Haushaltskonsolidierung und kommunaler Selbstverwaltung prognostische Elemente enthält (vgl. VfG Bbg, LVerfGE 8, 97 (169 f.)). Andererseits trifft den Gesetzgeber die voll überprüfbare Pflicht, den abwägungserheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln. Die Anforderungen hierzu steigen, wenn der Gesetzgeber - wie hier - in einem Einzelfall von den Leitbildern der Kommunalverfassung abweichen will.

Nach diesen Maßstäben erweist sich die Aufgabenübertragung von den Beschwerdeführerinnen auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg nicht mehr als angemessen.

Zwar bildet die Stabilität der öffentlichen Haushalte einschließlich der Haushaltskonsolidierung ein wichtiges Gemeinschaftsgut (vgl. Art. 65 Abs. 1 S. 2, 71 S. 2 NV). Ausgeglichene kommunale Haushalte zählen zu den wesentlichen Voraussetzungen für den Bestand der kommunalen Selbstverwaltung, denn nur auf einer gesicherten finanziellen Basis ist dauerhaft kommunale Selbstverwaltung möglich. Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung in den Art. 57, 58 und 59 NV mit einem hinreichenden Bestand an Aufgaben steht jedoch auf der gleichen verfassungsrechtlichen Stufe wie das Gemeinschaftsgut der Stabilität der öffentlichen Haushalte. Sie wird zwar in Art. 1 Abs. 2, Art. 2, Art. 46 Abs. 2 NV nicht ausdrücklich vor Verfassungsänderungen geschützt, zählt aber zu den Ausprägungen des Rechtsstaats- und des Demokratieprinzips und gehört damit zu den Strukturprinzipien der Verfassungsordnung.

Der Gesetzgeber, der demnach eine Abwägung zwischen zwei prinzipiell gleichrangigen Verfassungsrechtsgütern vorzunehmen hatte, hat indessen die Vor- und Nachteile der Aufgabenübertragung - im Gegensatz zu denen des Samtgemeindezusammenschlusses - nicht hinreichend ermittelt, seiner Abwägung daher in diesem Teilaspekt seiner Reform einen unvollständigen Sachverhalt zugrunde gelegt und in der Folge nicht ausreichend dargelegt, dass gerade durch § 4 Abs. 1 LDG beachtliche Belange des Gemeinwohls geschützt werden, die der Garantie kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 57 Abs. 1, 3 NV vorgehen.

Der Gesetzgeber hat bei der Frage der Zielerreichung keine hinreichende Tatsachenermittlung dazu angestellt, welche konkreten Vorteile durch die Hochzonung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises entstehen. Dabei genügt es angesichts des hier

nicht unerheblichen Eingriffs in den Bestand der gemeindlichen Aufgaben nicht, sich auf allgemeine Annahmen oder Erwartungen zu beschränken. Vielmehr hätte der Gesetzgeber konkrete Vorstellungen darüber entwickeln und nachvollziehbar belegen müssen, welche Personal- und Sachkosten durch den Übergang der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bei den Samtgemeinden oder dem Landkreis eingespart werden können und welche konkreten Synergie- und Einspareffekte durch die Funktionalreform entstehen. Dieser Darlegungs- und Begründungspflicht ist der Gesetzgeber ausweislich der vorliegenden Gesetzesmaterialien nicht in der gebotenen Weise nachgekommen.

Dem Lüchow-Dannenberg-Gesetz ist weder eine Kosten-Nutzen-Analyse noch eine Organisationsuntersuchung vorausgegangen darüber, wie die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in den verschiedenen (Samt-)Gemeindeverwaltungen bislang wahrgenommen worden sind und wie viele Mitarbeiter in welchen Besoldungsgruppen mit der Erledigung dieser Aufgaben befasst waren. Dabei ist es nicht erforderlich, dass Kosten-Nutzen-Analysen auf wissenschaftlicher Grundlage durchgeführt werden. Gleichwohl müssen aber die Vor- und Nachteile gegenübergestellt werden (vgl. StGH⁷ 2, 84 (93)). Dies gilt umso mehr, als hier von den herkömmlichen verfassungsrechtlichen Leitbildern der kommunalen Aufgabenverteilung abgewichen wird. Die Landesregierung hat lediglich eine Zusammenstellung von 64 Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises vorgelegt, die von der Samtgemeinde auf die Kreisebene übergehen sollen. Im Änderungsvorschlag der Koalitionsfraktionen vom 6. März 2006, der die Grundlage des Lüchow-Dannenberg-Gesetzes gebildet hat, heißt es, das Einsparpotential, das aus der beabsichtigten Konzentration der staatlichen Aufgaben beim Landkreis resultiere, sei „zurzeit nicht genau bezifferbar“ (vgl. LT-Drucksache 15/0000, S. 8). In den Gesetzesmaterialien (vgl. zuletzt Niederschrift über den nichtöffentlichen Teil der 119. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport vom 3. Mai 2006, Anlage 2, S. 5) ist nachzulesen, insgesamt seien ca. 15 Vollzeitstellen auf der Ebene der Samtgemeinden und weitere Stellen auf der Ebene des Landkreises mit den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises befasst. Wie viele Stellen letztlich davon tatsächlich eingespart werden könnten, lasse sich zurzeit nicht sagen und hänge insbesondere auch von den zukünftigen Organisationsentscheidungen des Landkreises ab. Auch eine Stellenreduzierung von nur 5 Stellen würde nach Personalkostendurchschnittssätzen mit entsprechendem Sachkostenanteil aber bereits eine jährlich Ersparnis von rd. 0,3 Mio. Euro mit sich bringen (vgl. auch Schriftlicher Bericht, LT-Drucksache 15/3512, S. 11).

Betrachtet man die Gesetzesmaterialien, so fußt die Angabe betroffener Stellen fast wörtlich auf Ausführungen des Innenministeriums, dessen Vertreter im Gesetzgebungsverfahren auf ausdrückliche Nachfrage erklärte, dass gesonderte Kalkulationen für den Einzeleingriff der Übertragung von Aufgaben auf den Landkreis - im Gegensatz zur

7

Gemeint ist StGHE.

nachvollziehbaren Berechnung der Synergieeffekte durch die Zusammenlegung der Samtgemeinden - nicht erfolgt seien (vgl. Niederschrift der 111. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Sport vom 19. April 2006, S. 14). Es kann vor diesem Hintergrund dahingestellt bleiben, ob mit den zitierten Stellenangaben ein reales Personalkosteneinsparpotential aufgezeigt werden sollte; denn jedenfalls würde es für eine sachgerechte Prognose an der erforderlichen, nachvollziehbaren Tatsachengrundlage fehlen.

Einen allgemeinen Erfahrungssatz des Inhalts, dass eine zentrale Aufgabenwahrnehmung durch eine höhere Verwaltungsbehörde per se effizienter ist als eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung durch eine nachgeordnete Behörde, gibt es für die öffentliche Verwaltung nicht. Im Übrigen ist auch nicht untersucht worden, ob die durch die Zentralisierung möglicherweise entstehenden Synergieeffekte nicht dadurch wieder zunichte gemacht werden, dass die Verwaltung im Interesse der Orts- und Bürgernähe in einem großflächigen Landkreis gehalten sein könnte, die längeren Wege der Einwohner durch die Einrichtung von Bürgerbüros oder Außenstellen zu erleichtern (vgl. dazu Schriftlicher Bericht LT-Drucksache 15/3512, S. 6). Eine einigermaßen belastbare Abschätzung des durch die Aufgabenübertragung erreichbaren Einsparvolumens hat danach nicht stattgefunden.

II.

Vor diesem Hintergrund kann offen bleiben, ob § 4 Abs. 1 LDG, wie die Beschwerdeführerinnen geltend machen, auch gegen das Gebot kommunaler Gleichbehandlung verstößt.

III.

§ 10 Abs. 4 LDG ist gleichfalls verfassungswidrig. Bei dieser Norm handelt es sich um eine Übergangsvorschrift, nach der Rechtsvorschriften der bisherigen Samtgemeinden in Aufgabengebieten, die nach § 4 Abs. 1 LDG auf den Landkreis Lüchow-Dannenberg übergehen, in ihrem bisherigen räumlichen Geltungsbereich als Recht des Landkreises Lüchow-Dannenberg fortgelten. Diese Bestimmung bezieht sich unmittelbar auf § 4 Abs. 1 LDG und verliert mit dessen Nichtigerklärung ihren Sinn. Sie hat an der Verfassungswidrigkeit des § 4 Abs. 1 LDG teil.

IV.

Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof ist gemäß § 21 Abs. 1 StGHG kostenfrei.

Auslagen der Verfahrensbeteiligten werden gemäß § 21 Abs. 2 S. 2 StGHG nicht ersetzt.

(gez.) van Nieuwland
Menk
Lipke

Wendeling-Schröder
Isermann
Rüping

Pust
Götz von Olenhusen
Butzer

Nr. 89

Beschluss vom 7. Januar 2008

– StGH 3/07 –

in dem Verfahren über den Erlass einer einstweiligen Anordnung auf Antrag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Niedersachsen, vertreten durch den Landesvorsitzenden, Odeonstraße 15/16, 30159 Hannover, gegen die Niedersächsische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten des Landes Niedersachsen, Planckstraße 2, 30159 Hannover.

Entscheidungsformel:

Der Antrag wird abgelehnt.

G r ü n d e :

Der Antrag auf einstweilige Anordnung vom 19.12.2007 ist darauf gerichtet, die Landesregierung zu verpflichten, die Veröffentlichung, Verbreitung und Verteilung der Publikation „Niedersächsische Landesregierung – Leistungsbilanz 2003 bis 2008“ vor der am 27.01.2008 stattfindenden Wahl zum 16. Niedersächsischen Landtag zu unterlassen. Die Niedersächsische Landesregierung hat die streitbefangenen Dokumente spätestens am 21.12.2007 aus ihrem Internetauftritt entfernt. Hierbei ist unerheblich, ob die Entfernung aus dem Internet planmäßig erfolgte oder nicht. Für eine einstweilige Anordnung ist hiernach kein Raum mehr, denn die begehrte Unterlassung ist bereits durch Herausnahme der Publikation aus dem Internet erfolgt.

(gez.)	Ipsen	van Nieuwland	Wendeling-Schröder
	Pust	Menk	Isermann
	Götz von Olenhusen	Lipke	Rüping

Nr. 90

*** Zum Umfang der Auskunftspflicht eines Landesministers bei Zusatzfragen von Abgeordneten im Rahmen einer Kleinen Anfrage.**

Beschluss vom 17. Januar 2008

– StGH 1/07 –

in dem Verfassungsverfahren des Abgeordneten M., Mitglied des Niedersächsischen Landtages, Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1, 30159 Hannover, - Antragsteller -, Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Wolfram Plener, Lüneburg, gegen die Niedersächsische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Planckstr. 2, 30169 Hannover, - Antragsgegnerin -, wegen Auskunft gemäß Art 24 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung.

Entscheidungsformel:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

I.

Der Antragsteller macht geltend, die Landesregierung habe sein Recht auf Auskunft gemäß Art. 24 Abs. 1 NV dadurch verletzt, dass der Umweltminister als Mitglied der Landesregierung in der 114. Plenarsitzung des Landtages vom 8. März 2007 zwei Zusatzfragen des Antragstellers nicht beantwortet habe.

In der 114. Plenarsitzung des Niedersächsischen Landtages vom 8. März 2007, die unter Tagesordnungspunkt 37 die Kleinen Anfragen zur mündlichen Beantwortung behandelte, trug der Abgeordnete Dürr folgende Anfrage der Abgeordneten Bode, Dürr und Rickert (FDP) vor:

Niedersächsische Kernkraftwerke für den Klimaschutz

Der aktuelle Bericht des UN-Klimarates IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) unterstreicht die Prognose einer weiteren Erderwärmung.

Nach Auffassung des IPCC haben die von den Menschen verursachten Emissionen von Treibhausgasen, vor allem von CO², daran einen entscheidenden Anteil. Unter führenden Industrienationen besteht Einigkeit darüber, dass möglichst effektiv gehandelt werden muss. Ein solches effektives und schnelles Handeln ist nicht nur die sicherste, sondern den Experten des IPCC zufolge auch die kostengünstigste Methode, von Menschen verursachte Veränderungen des Weltklimas zu minimieren. Wie die *Hannoversche Allgemeine Zeitung* in ihrer Ausgabe vom 23. Februar 2007 berichtet, sehen die Autoren des IPCC-Berichts in der Nutzung der Kernenergie eines von mehreren erforderlichen Mittel, um den CO² Ausstoß zu verringern und damit die Erderwärmung in Grenzen zu halten.

In Niedersachsen sind zurzeit drei Kernkraftwerke in Betrieb. Zwei dieser Kraftwerke, Emsland und Grohnde, gehören laut einem Bericht der *Nordwest-Zeitung* in der Ausgabe vom 22. Februar 2007 zu den zehn produktivsten Kernkraftwerken weltweit. Das dritte niedersächsische Kraftwerk, Unterweser, hat die Liste der besten Zehn nur knapp verpasst.

Vor diesem Hintergrund fragen wir die Landesregierung:

1. Wie viel CO² konnte im Vergleich zu einer Energiegewinnung aus fossilen Brennstoffen durch die drei niedersächsischen Kernkraftwerke eingespart werden?
2. Wie bewertet sie die Stromproduktion in Kernkraftwerken vor dem Hintergrund des Klimawandels?
3. Besteht nach Ansicht der Landesregierung die Möglichkeit, auf die weitere Nutzung der Kernenergie zu verzichten, ohne den Klimawandel zu verstärken?

An diese Frage schloss sich die Antwort des Umweltministers an. Danach wurden von Abgeordneten Zusatzfragen gestellt und vom Minister beantwortet. An sechster Stelle stellte der Antragsteller Zusatzfragen. Der Stenografische Bericht des Niedersächsischen Landtages - 15. Wahlperiode - 114. Plenarsitzung vom 8. März 2007 gibt dazu wieder:

Andreas Meihnsies (GRÜNE):

Herr Präsident! Verehrte Kolleginnen und Kollegen! Es ist schon etwas skurril, wenn eine Partei, namentlich die FDP, sich hier vorne hinstellt und uns erzählen will: Die Zeitschiene ist zu kurz; wir müssen schnell handeln - eine Partei, die Jahrzehnte die Alternativen in der Energieversorgung blockiert und behindert hat, meine Damen und Herren. Das ist schon skurril.

(Beifall bei den GRÜNEN und bei der SPD - Christian Dürr [FDP]: Das ist doch Quatsch! Sie wissen, dass das Quatsch ist!)

- Herr Dürr, Sie wissen ganz genau, auf welchen Ebenen Sie die Umsetzung der Alternativen politisch verhindert haben. Sie sind der Letzte, von dem wir uns erzählen lassen, dass es jetzt kurz vor zwölf ist.

(Christian Dürr [FDP]: Bei uns war das schon Thema, da gab es die Grünen noch gar nicht! Da hatten Sie noch keine Ahnung von Umwelt! Sie haben heute noch keine Ahnung von Umwelt!)

Herr Dürr, Sie haben einen entscheidenden Fehler gemacht. Sie haben in der Anfrage eine falsche Quelle zitiert. Die *HAZ* hat sich auf eine Diskussion im IPCC-Bericht bezogen, wo es heißt, Alternativen gebe es nur durch Atomenergie. Zwei Tage später sagte einer der Autoren des IPCC-Berichts, Herr Otmar Edendorfer, es sei eine Geisterdebatte, dass Atomenergie die Alternative zur CO²- Problematik darstelle. Die Atomenergie, sagte er in der ARD am 23. Februar, könne keinen Beitrag zum Klimaschutz leisten; sie werde in Zukunft nur ein Nischendasein führen. - Richtig ist das, was Herr Edendorfer sagt.

(Zustimmung bei den GRÜNEN)

Präsident Jürgen Gansäuer:

Herr Kollege, Sie müssen jetzt die Frage stellen. Die eine Minute ist überschritten.

Andreas Meihnsies (GRÜNE):

Jetzt komme ich zu meiner Frage: Herr Minister, ist Ihnen bekannt, dass die Atomenergie zwischen 70 und 80 Milliarden Euro Steuersubventionen erhalten hat? Wenn ja, wie können Sie das begründen? Und ist Ihnen bekannt, dass die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 2002 gesagt hat, um die Reduktion des CO²- Ausstoßes um 50 % hinzubekommen, müssten allein in Deutschland 50 bis 70 AKWs installiert werden? Wenn ja, wie viele AKWs wollen Sie in Niedersachsen aus dieser Tranche denn übernehmen? - Danke sehr.

(Beifall bei den GRÜNEN)

Präsident Jürgen Gansäuer:

Das waren zwei Fragen. - Herr Minister!

Hans-Heinrich Sander, Umweltminister:

Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Als Erstes darf ich für die Landesregierung die Feststellung treffen, dass es im Jahr 1994 eine Bundesregierung aus CDU und FDP gab, die diese erneuerbaren Energien durch die Verabschiedung des Stromeinspeisungsgesetzes auf den Weg gebracht hat.

(Beifall bei der FDP und bei der CDU - Zurufe von den GRÜNEN - Zuruf von Wolfgang Jüttner [SPD])

Meine Damen und Herren, allein an dieser Tatsache sehen Sie, Herr Jüttner, dass CDU und FDP im Grunde die Parteien waren, die dieses auf den Weg gebracht haben.

(Wolfgang Jüttner [SPD]: Da müssen wir aber dankbar sein!)

Sie wollen natürlich ein anderes Etikett. Ich sage Ihnen auch hier eines voraus: So wie Sie daran gescheitert sind, die Frage der Kindergärten endlich zu lösen, werden Sie als SPD bei dieser Bundesregierung auch in der Frage der Energiepolitik scheitern, weil nämlich jetzt Frau Merkel Ihnen vormacht, wie man richtige Klimaschutzpolitik betreibt.

(Zustimmung bei der FDP und bei der CDU - Enno Hagenah [GRÜNE]: Wo bleiben denn die Antworten, Herr Minister?)

Es folgten noch weitere Zusatzfragen anderer Abgeordneter.

Am 26. April 2007 ist die diesem Verfahren zugrunde liegende Antragsschrift des Antragstellers beim Niedersächsischen Staatsgerichtshof eingegangen. Am selben Tage fand die 116. Plenarsitzung des Landtages statt. In deren Verlauf wurde außerhalb der Tagesordnung die Beantwortung von Zusatzfragen zu Frage 1 in der Fragestunde der 114. Plenarsitzung behandelt. Der Stenografische Bericht der 116. Plenarsitzung enthält dazu – auszugsweise - folgende Aufzeichnungen:

Vizepräsidentin Astrid Vockert:

...,Herr Minister Sander hat sich nach § 78 Abs. 3 unserer Geschäftsordnung zu Wort gemeldet. Bevor ich Tagesordnungspunkt 28 aufrufe, erteile ich ihm das Wort. Bitte schön, Herr Minister Sander!

Hans-Heinrich Sander, Umweltminister:

Frau Präsidentin! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich möchte unter Bezugnahme auf § 78 Abs. 3 eine Erklärung abgeben. Wie ich gestern der Presse entnehmen konnte, beschuldigt mich der Kollege Meihies, zwei seiner Fragen aus der **Fragestunde in der 114. Plenarsitzung** am 8. März 2007 nicht beantwortet zu haben. Zur Wahrung seiner Rechte soll er sich an den Niedersächsischen Staatsgerichtshof gewandt haben. Wie die Staatskanzlei soeben noch einem meiner Mitarbeiter mitgeteilt hat, liegt dort noch keine Post vor.

Lassen Sie mich zur Sache Folgendes sagen: Es ist richtig, dass ich die Fragen nicht beantwortet habe. Damit Sie alle wissen, worum es geht, darf ich diese Fragen hier noch einmal verlesen. Die Fragen des Abgeordneten Meihies lauteten: „Herr Minister, ist Ihnen bekannt, dass die Atomenergie zwischen 70 und 80 Milliarden Euro Steuersubventionen erhalten hat? Wenn ja, wie können Sie das begründen? Und ist Ihnen bekannt, dass die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 2002 gesagt hat, um die Reduktion des CO²-Ausstoßes um 50 % hinzubekommen, müssten allein in Deutschland 50 bis 70 AKWs installiert werden? Wenn ja, wie viele AKWs wollen Sie in Niedersachsen aus dieser Tranche denn übernehmen?“ Meine Damen und Herren, wenn Sie genau hingehört haben, werden Sie bemerkt haben, dass ich nicht zwei, sondern sogar vier Fragen nicht beantwortet habe. Die Fragen des Kollegen Meihies habe ich aufgrund der Art und Weise des Vortrages und der Reaktion im Plenum im Bereich der Rhetorik angesiedelt und bin deshalb nicht ernsthaft davon ausgegangen, dass eine konkrete Antwort wirklich erwartet wurde.

(Lebhafter Beifall bei der FDP und bei der CDU - Lachen bei den GRÜNEN)

Nun im Einzelnen zu den Fragen. Ja, mir ist bekannt, dass die Atomenergie subventioniert worden ist und dass es in diesem Zusammenhang auch die Behauptung gibt, dass es sich um 70 bis 80 Milliarden Euro handeln soll. Zur zweiten Frage betreffend die Begründung der Subventionen. Für diese Frage ist die Landesregierung der falsche Adressat. Wie wir aber wissen, hat

sich die Politik in den 60er- und 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts von der Kernenergie große Beiträge zur Lösung von Zukunftsproblemen versprochen, genauso wie wir uns diese heute von den Subventionen für die erneuerbaren Energien versprechen. Nun zu Frage 3, die sich auf die Aussage der Enquete-Kommission bezieht, in Deutschland müssten 50 bis 70 Atomkraftwerke gebaut werden. Herr Kollege Meihies, diese Aussage der Enquete-Kommission ist mir nicht bekannt. Wenn es sie dennoch geben sollte, wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie mir diese Aussage zur Verfügung stellen würden. Da ich im März davon ausgegangen bin - das tue ich auch heute noch -, dass es diese Aussage nicht gibt - ich habe ein Mitglied der Enquete-Kommission diesbezüglich heute noch befragt -, konnte ich auch diese Frage nur als Rhetorik einordnen. Schließlich zur Frage 4: Wie viele Atomkraftwerke würde Niedersachsen übernehmen? Herr Kollege Meihies, diese Frage stellt sich nicht, weil es die von Ihnen behaupteten Aussagen der Enquete-Kommission gar nicht gibt. Selbst wenn es anders wäre, würde sich das Land Niedersachsen aus ökonomischen Gründen nicht als Standort anbieten. Das hängt mit der Lastenverteilung in der Nähe der Kraftwerke mit Bezug auf die Verbrauchsschwerpunkte zusammen. Herr Kollege Meihies, ich möchte Ihnen persönlich sagen, dass Sie vor mir keine Angst zu haben brauchen.

(Beifall bei der FDP - Lachen bei den GRÜNEN)

Sie können mich zu jeder Tages- und Nachtzeit anrufen, wenn Sie irgendeine Frage haben, die Sie beantwortet haben möchten.

(Beifall bei der FDP und bei der CDU)

Herr Kollege Meihies, Sie brauchen dabei noch nicht einmal einen Anwalt einzuschalten, der unter Umständen ja mit teurem Geld bezahlt werden muss. Herr Kollege Meihies, abschließend zu Ihnen und zu den Grünen noch dies: Ich bin nicht nur der Umweltminister für CDU und FDP, sondern der Umweltminister für alle Niedersachsen und somit auch für die Grünen.

(Starker Beifall bei der FDP und bei der CDU)

Der Antragsteller macht geltend, der Umweltminister habe seine in der 114. Plenarsitzung vom 8. März 2007 gestellten Zusatzfragen nicht beantwortet und damit das in Art. 24 Abs. 1 NV verankerte Auskunftsrecht der Abgeordneten verletzt. Die Fragen hätten den Anforderungen der Geschäftsordnung entsprochen und seien vom Präsidenten des Landtags nicht beanstandet worden. Der Minister habe keine Ausführungen zur Sache gemacht und auch nicht auf den Hinweis des Abgeordneten Hagenah, der auf die fehlende Beantwortung aufmerksam gemacht habe, reagiert.

Der Antragsteller beantragt,

festzustellen, dass die Landesregierung in der Landtagssitzung vom 8. März 2007 durch die Antwort, die Umweltminister Hans-Heinrich Sander auf die erste und die zweite Zusatzfrage des Antragstellers zu der kleinen Anfrage der Abgeordneten Bode, Dürr und Rickert gegeben hat, ihre Auskunftspflicht aus Art. 24 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung verletzt hat.

Die Antragsgegnerin beantragt, den Antrag zurückzuweisen.

Sie hält den Antrag für unzulässig. Dem Antragsteller fehle das Rechtsschutzbedürfnis. Es habe zwischen den Beteiligten zu keiner Zeit Streit darüber bestanden, dass die Zusatzfragen hätten beantwortet werden müssen. Der Umweltminister habe jedoch zunächst davon ausgehen können, die Zusatzfragen in der 114. Plenarsitzung ausreichend beantwortet zu haben. In der Landtagssitzung vom 8. März 2007 habe der An-

tragsteller ein Fehlen der Antwort auch nicht beanstandet. Er hätte seinem Begehren auf parlamentarischem Wege Nachdruck verleihen können. Außerdem habe der Minister nach Art der Frage davon ausgehen können, dass es sich lediglich um rhetorische Fragen gehandelt habe, die keiner Antwort bedürften. Als er dann aus der Presse erfahren habe, dass der Antragsteller ihm die fehlende Beantwortung einer Frage vorwerfe, habe er die Frage unverzüglich im Plenum vom 26. April 2007 beantwortet. Schließlich sei die Antwort auf die Zusatzfragen vor Rechtshängigkeit des Verfahrens gegeben und damit der Anspruch des Antragstellers erfüllt worden. Jedenfalls sei der Antrag unbegründet. Die Landesregierung habe die Fragen ohne schuldhaftes Zögern, mithin unverzüglich, und vollständig beantwortet.

II.

Der Antrag ist zurückzuweisen.

Es bestehen schon Zweifel an der Zulässigkeit des Antrages, nachdem der Minister für Umwelt die Zusatzfragen des Antragstellers in der 116. Plenarsitzung des Landtages beantwortet hat. Nach Beantwortung der Fragen dürfte es am notwendigen Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers fehlen, den Sachverhalt zur verfassungsrechtlichen Prüfung zu stellen, zumal die Antragsgegnerin ihre Verpflichtung zur Beantwortung der Zusatzfragen nicht in Abrede gestellt hat. Ob der Antrag schon mangels Zulässigkeit abzulehnen ist, kann aber offen bleiben.

Der Antrag ist jedenfalls unbegründet. Die Landesregierung hat die Rechte des Antragstellers auf Auskunft gemäß Art. 24 Abs.1 NV nicht verletzt.

Zusatzfrage 1

Die erste Zusatzfrage des Antragstellers lautete:

Herr Minister, ist Ihnen bekannt, dass die Atomenergie zwischen 70 und 80 Milliarden Euro Steuersubventionen erhalten hat? Wenn ja, wie können Sie das begründen?

Die Antragsgegnerin hat ihre Auskunftspflicht hinsichtlich dieser Frage nicht verletzt, weil die Zusatzfrage mangels Sachzusammenhangs keiner Beantwortung durch die Landesregierung bedurfte.

Die Zusatzfrage des Antragstellers ging über den Gegenstand der Kleinen Anfrage hinaus. Gemäß § 47 Abs. 5 der Geschäftsordnung des Landtages müssen Zusatzfragen zur Sache gehören und dürfen die ursprüngliche Frage nicht auf andere Gegenstände ausdehnen. Diesen Anforderungen wird die erste Zusatzfrage des Antragstellers nicht gerecht. Die Anfrage der Abgeordneten Bode, Dürr und Rickert hatte den Zusammenhang zwischen CO²-Belastung und Kernenergie zum Gegenstand, und zwar zum einen die Einsparung von CO²-Ausstoß durch Einsatz von Kernkraftwerken, zum anderen die Bewertung des Einsatzes von Kernkraftwerken im Hinblick auf den Klimawandel und

drittens, ob die Landesregierung die Möglichkeit sehe, auf die Kernenergie zu verzichten, ohne dass dies den Klimawandel verstärke. Die Kleine Anfrage betraf damit allein die umweltpolitische und naturwissenschaftliche Frage nach der Auswirkung des Einsatzes von Kernkraftwerken auf die CO²-Belastung. Demgegenüber hat der Antragsteller die Frage gestellt, in welchem Umfang eine Subventionierung von Kernkraftwerken stattgefunden habe. Damit war ein anderer Gegenstand als der Zusammenhang von Kernenergie und CO²-Belastung angesprochen. Die Subventionierung von Energieerzeugung betrifft die finanz-, wirtschafts- und umweltpolitische Fragestellung des Einsatzes staatlicher Finanzmittel für die Förderung der Kernenergieerzeugung. Um diesen Gegenstand ging es in der Ursprungsfrage nicht. Es ist für die Zulässigkeit der Zusatzfrage nicht ausreichend, dass sie generell auch das Thema Kernenergie betraf. Bei einer derart weiten Auslegung der Geschäftsordnung würde die Regelung in § 47 Abs. 5 GO-LT leer laufen. Das Ziel der Geschäftsordnung ist es, Zusatzfragen im Interesse der Einhaltung der Tagesordnung und der Beantwortung der angemeldeten mündlichen Anfragen in der zur Verfügung stehenden Zeit einzugrenzen. Eine im Sinne der GO unzulässige Frage verlässt zugleich den Schutzbereich des Art. 24 NV. Das Auskunftsrecht betrifft nur die nach den parlamentarischen Regeln zugelassenen Fragen. Es ist nicht ersichtlich, dass die GO des LT das Recht der Abgeordneten, Zusatzfragen zu stellen, in unverhältnismäßiger Weise eingrenzt. Die GO ist im Gegenteil vielmehr darauf ausgerichtet die Beantwortung von zur Sache gehörenden Anfragen zu sichern (§§ 47 Abs. 5 Satz 3, 45 Abs. 2 Satz 1 GO-LT).

Zusatzfrage 2

Die zweite Zusatzfrage des Antragstellers lautete:

Und ist Ihnen bekannt, dass die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 2002 gesagt hat, um die Reduktion des CO²- Ausstoßes um 50 % hinzubekommen, müssten allein in Deutschland 50 bis 70 AKWs installiert werden? Wenn ja, wie viele AKWs wollen Sie in Niedersachsen aus dieser Tranche denn übernehmen?

Die Antragsgegnerin hat ihre Auskunftspflicht auch hinsichtlich dieser Frage nicht verletzt. Diese Zusatzfrage hat sie beantwortet.

Ob die zweite Zusatzfrage überhaupt eine Auskunftspflicht der Landesregierung ausgelöst hat, ist durch den erheblichen Anteil politischer Äußerung in rhetorischer Frageform in Zweifel gezogen.

Der hohe Stellenwert des Fragerechts der Abgeordneten (vgl. BVerfGE 57,1,5; BVerfGE 13, 123,125) gebietet die Prüfung, ob neben der politischen Äußerung noch ein hinreichendes Informationsbegehren zu erkennen ist. Parlamentarische Fragen und Zusatzfragen werden vielfach zugleich politische Wertungen und Äußerungen enthal-

ten, ohne dass damit stets die Zulässigkeit als Anfrage oder Zusatzfrage entfällt. Die zweite Zusatzfrage war darauf angelegt, dass der Umweltminister darauf antworten solle, ob die Landesregierung in Niedersachsen weitere Kernkraftwerke errichten lassen wolle. Die damit angestrebte Auskunft über die Einstellung zur Kernenergie ging über eine allein rhetorische Zuspitzung hinaus und war neben der eigenen politischen Wertung des Fragenden auch noch auf eine Informationserteilung gerichtet und einer Sachbeantwortung zugänglich.

Der Antragsteller hat jedoch mit der Art und Formulierung der Fragestellung eine irrtümliche Wertung der Frage des Antragstellers als rhetorische Frage herbeigeführt, die als politische Äußerung in Frageform verstanden werden konnte. Der sachliche Fragegehalt der zweiten Zusatzfrage war durch den hohen Anteil rhetorischer Frageform verdeckt. Liegt eine parlamentarische Anfrage wie hier auf der Grenze zur als rhetorische Frage formulierten politischen Äußerung, bedarf es der Klarstellung durch den Fragenden, dass er eine Antwort erwarte oder mit der gegebenen Antwort sein Informationsbedürfnis nicht hinreichend befriedigt worden sei. Frage und Antwort lagen hier insgesamt so nah am politischen Meinungs austausch, dass es einer solchen Klarstellung durch den Fragesteller bedurfte. Der erste Frageteil, ob dem Minister die Aussage der Enquete-Kommission des Bundestages bekannt sei, ist dabei nicht als die eigentliche Zusatzfrage, sondern lediglich als einleitender Satz zu werten. Erst der zweite Fragesatz **„Wenn ja, wie viele AKWs wollen Sie in Niedersachsen aus dieser Tranche denn übernehmen?“** stellt den maßgeblichen Frageteil dar. Der Antragsteller zielte darauf, eine Aussage der Landesregierung zur weiteren Nutzung der Kernenergie in Niedersachsen zu erlangen.

Seine Frage hat er indessen nicht in diesem Sinne deutlich gestellt, sondern sie mit einer Aussage über die Anzahl notwendiger weiterer Kernkraftwerke verbunden. Da der Minister sich schon in seiner Antwort auf die Anfrage der Abgeordneten Bode, Dürr und Rickert ausführlich dazu geäußert hatte, dass die Landesregierung Kernenergie als ein wichtiges Instrument für den Klimaschutz ansieht, lag es nahe, seine Äußerung als nur eine in eine Frageform gekleidete, zugespitzte politische Aussage, mithin eine rhetorische Frage zu bewerten. Bei einer rhetorischen Frage kommt es dem Fragesteller nicht auf Gewinnung einer Information, sondern darauf an, in Frageform seine eigene Auffassung kund zu tun. Indem der Antragsteller seine Zusatzfrage mit der von der gesetzlichen und politischen Realität entfernten Aussage verbunden hat, dass sonst „50 bis 70 AKWs“ installiert werden müssten, hat er seine Bewertung offenbart, dass der Einsatz der Kernenergie keine nennenswerte Verminderung der CO²-Belastung bewirken könne. Der sachliche Frageanteil trat dadurch für einen außenstehenden Betrachter in den Hintergrund.

Mit Rücksicht hierauf erfüllt die Beantwortung in der 116. Plenarsitzung des Landtags vom 26. April 2007 die Voraussetzungen einer gem. Art. 24 Abs. 1 NV unverzüg-

lichen und vollständigen Beantwortung. Eine noch fortbestehende Unvollständigkeit der Auskunft ist weder vom Antragsteller geltend gemacht noch ersichtlich.

Die Beantwortung der zweiten Zusatzfrage geschah zwar nicht unmittelbar im Anschluss an die Fragestellung, ist aber noch als unverzügliche Beantwortung zu bewerten. Durch einen Interpretationsirrtum, der seinen Grund in der Frageformulierung hatte, konnte sich der Minister in der 114. Plenarsitzung vom 8. März 2007 berechtigterweise zunächst der Beantwortungspflicht enthoben sehen. Erst durch die spätere Klarstellung, dass der Antragsteller ernsthaft eine Antwort erwarte, hat der Antragsteller diesen Irrtum aufgelöst. Diese vom fragenden Abgeordneten selbst vorzunehmende Klarstellung hat der Antragsteller erst nach der Plenarsitzung vom 8. März 2007 mit Einreichung seiner am 26. April 2007 beim StGH eingegangenen Antragschrift vorgenommen. Die Landesregierung hat nach dieser Klarstellung in der 116. Plenarsitzung vom 26. April 2007 die Zusatzfrage unverzüglich beantwortet.

Eine Verletzung der parlamentarischen Auskunftspflicht ist danach nicht gegeben.

Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof ist gem. § 21 Abs. 1 StGHG kostenfrei.

Auslagen der Verfahrensbeteiligten werden gem. § 21 Abs. 2 S. 2 StGHG nicht erstattet.

(gez.)	Ipsen	van Nieuwland	Wendeling-Schröder
	Pust	Menk	Isermann
	Götz von Olenhusen	Lipke	Rüping

Nr. 91

1. **Verfassungsbeschwerden von Kommunen gegen eine gesetzliche Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs sind nur dann zulässig, wenn die Kommunen ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis an einer gerichtlichen Überprüfung geltend machen können. Dies setzt grundsätzlich voraus, dass sich ihre finanzielle Situation nach der von ihnen angestrebten Gerichtsentscheidung verbessern kann.**
2. **Art. 58 NV gewährt den Kommunen einen individuellen Anspruch auf einen aufgabengerechten Finanzausgleich (Bestätigung von LVerfGE 12, 255, 285). Allerdings gewährt Art. 58 NV den Kommunen keinen individuellen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung durch das Land, die unabhängig von dessen finanzieller Leistungsfähigkeit wäre.**
3. **Dem Anspruch der Kommunen auf aufgabengerechte finanzielle Ausstattung ist Genüge getan, wenn diese einen Mindestbestand an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegten wahrnehmen können. Bei Unterschreitung dieser Grenze hat das Land den Grundsatz der Verteilungssymmetrie zu beachten (Bestätigung von LVerfGE 12, 255, 286).**
4. **Die vom Gesetzgeber geforderte typisierende Bedarfsanalyse zur Bemessung des kommunalen Finanzbedarfs basiert auf dem Grundsatz der Aufgabenparität zwischen Land und Kommunen. Die erforderliche Gesamtbewertung der finanziellen Situation von Land und Kommunen richtet sich nach dem Prinzip der Verteilungssymmetrie. Sie ist verfassungsrechtlich nur zu beanstanden, wenn sie offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar ist.**

Beschluss vom 27. Februar 2008

– StGH 2/05 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerden der Samtgemeinde F. und weiterer 10 Städte und Samtgemeinden, Beschwerdeführerinnen, Verfahrensbevollmächtigte: 1. Univ.-Professor Dr. Karl-E. Hain, Herrnstraße 10, 57627 Hachenburg, 2. Professor (apl.) Dr. Kyrill-Alexander Schwarz, Dr. Martin-Luther-Straße 7, 91550 Dinkelsbühl gegen Art. 1 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2005 vom 17. Dezember 2004 (Nds. GVBl. S. 664).

Entscheidungsformel:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

G r ü n d e:

A.

Die Beschwerdeführerinnen machen mit ihren Verfassungsbeschwerden geltend, die mit Art. 1 Nr. 1 Haushaltsbegleitgesetz 2005 vom 17. Dezember 2004 (Nds. GVBl. S. 664) mit Wirkung vom 1. Januar 2005 angeordnete prozentuale Herabsetzung der Verteilungsmasse in § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (NFVG) vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 79, berichtigt S. 106, 360), zuletzt geändert durch Art. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 vom 12. Dezember 2003 (Nds. GVBl. S. 446), von 16,09 v. H. auf 15,04 v. H. verletze sie in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 57 Abs. 1 bis 3, 58 der Niedersächsischen Verfassung (NV).

I.

Grundlage und Anknüpfungspunkt für die mit den Verfassungsbeschwerden angegriffene Regelung im Haushaltsbegleitgesetz 2005 ist das im Rahmen einer gesetzgeberischen Neukonzeption des kommunalen Finanzausgleichs vom Niedersächsischen Landtag am 12. März 1999 beschlossene Niedersächsische Finanzverteilungsgesetz. Mit diesem Gesetz wurden die bis dahin im Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG 1995) vom 19. Dezember 1995 (Nds. GVBl. S. 463) enthaltenen Vorschriften hinsichtlich der Zuweisungsmasse, das heißt des prozentualen Anteils der Kommunen am Steueraufkommen und an anderen Einnahmen des Landes, sowie der Höhe der Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in einem eigenständigen Gesetz zusammengefasst. Neben dieses Gesetz trat das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG 1999), das vom Niedersächsischen Landtag am selben Tag beschlossen wurde (Nds. GVBl. S. 79) und vorrangig Normen zur interkommunalen Verteilung der Finanzausgleichsmasse enthielt. Beide Gesetze traten rückwirkend zum 1. Januar 1999 in Kraft. Die vollständige Neukonzeption des kommunalen Finanzausgleichs war erforderlich geworden, weil der Niedersächsische Staatsgerichtshof mit Urteil vom 25. November 1997 -StGH 14/95 u.a.- (Nds. StGHE 3, 299) wesentliche Vorschriften des NFAG 1995 für mit der Niedersächsischen Verfassung unvereinbar und mit Wirkung vom 1. Januar 1995 für nichtig erklärt hatte. Die gegen die beiden Gesetze erhobenen Verfassungsbeschwerden und ein Antrag auf abstrakte Normenkontrolle vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof blieben weitgehend erfolglos (Urteil vom 16. Mai 2001 -StGH 6/99 u.a.-, LVerfGE 12, 255).

In der Folgezeit bis einschließlich 2004 blieb das Regelungssystem in seinen Grundzügen unverändert. Die in § 1 Abs. 1 NFVG geregelte Verbundquote wurde jedoch in einem ersten Schritt mit Wirkung vom 1. Januar 2000 durch das Gesetz zur Neuregelung

der Kostenabgeltung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und zur Änderung des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes und des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich vom 22. Juni 2000 (Nds. GVBl. S. 138) von 17,59 v. H. auf 17,01 v. H. abgesenkt; mit dem Gesetz zur Änderung von Vorschriften betreffend den kommunalen Finanzausgleich vom 28. August 2002 (Nds. GVBl. S. 366) erfolgte eine weitere Reduzierung mit Wirkung zum 1. Januar 2002 auf 16,09 v.H.. Die Höhe der Zuweisungen für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis wurde in dieser Zeit stufenweise an die Entwicklung der Lohn- und Gehaltssteigerungen im öffentlichen Dienst angepasst.

II.

1. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2005 hat der Gesetzgeber sowohl Änderungen bei der Berechnung der Verbundmasse als auch bei den Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises vorgenommen. Art. 1 des Gesetzes enthält hierzu folgende Regelungen:

„Das Niedersächsische Finanzverteilungsgesetz vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 79, 106, 360), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Dezember 2003 (Nds. GVBl. S. 446), wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Abs. 1 wird die Zahl „16,09“ durch die Zahl „15,04“ ersetzt.
2. § 2 erhält folgende Fassung:

„§ 2 Übertragener Wirkungskreis

Bei der Festsetzung der Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 NFAG werden

1. für das Haushaltsjahr 2002 für kreisfreie Städte 43,37 Euro und für Landkreise 47,65 Euro,
2. für das Haushaltsjahr 2003 für kreisfreie Städte 44,24 Euro und für Landkreise 48,60 Euro,
3. für das Haushaltsjahr 2004 für kreisfreie Städte 44,66 Euro und für Landkreise 49,07 Euro und
4. ab dem Haushaltsjahr 2005 für kreisfreie Städte 45,17 Euro und für Landkreise 49,63 Euro

für jede Einwohnerin und jeden Einwohner zugrunde gelegt.“

Das Gesetz ist nach Art. 16 Abs. 1 zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten, für die Jahre 2002 bis 2004 ergeben sich durch Art. 1 Nr. 2 keine Veränderungen im Vergleich zur bisherigen Rechtslage.

2. Der Niedersächsische Landtag verabschiedete am 12. Juli 2007 das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich, des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes und des Göttingen-Gesetzes (Nds. GVBl. S. 312). Nach Art. 2 Nr. 1 dieses Gesetzes wurde die Verbundquote von 15,04 auf 15,50 v.H. angehoben. Das Gesetz trat nach Art. 5 rückwirkend zum 1. Januar 2007 in Kraft.

III.

1. Der Gesetzgeber zog im Gesetzgebungsverfahren zum Haushaltsbegleitgesetz 2005 zur Beurteilung der finanziellen Situation von Land und Kommunen das im Bericht des Niedersächsischen Finanzministeriums zur Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen vom 22. Juni 2004 zusammengestellte Datenmaterial heran (vgl. Entwurfsbegründung, Nds. LT-Drs. 15/1340, S. 12). Die dort wiedergegebene Berechnung der prozentualen Anteile der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten an den Gesamtzuschussbeträgen für die Jahre bis einschließlich 2002 beruht auf methodischen Grundlagen, die eine vom Niedersächsischen Ministerium des Innern am 29. März 1999 eingesetzte Kommission aus Vertretern der im Landtag vertretenen Fraktionen, der kommunalen Spitzenverbände sowie der Ministerin der Finanzen und des Innern (FAG-Kommission) unter Rückgriff auf Datenmaterial des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik (NLS) erarbeitet hatte (vgl. Zwischenbericht zur Unterrichtung des Landtages über den Beratungsgegenstand der Kommission vom 24. Januar 2000, Nds. LT-Drs. 14/1524 S. 3 ff. und Abschlussbericht über die Arbeit der FAG-Kommission zur Unterrichtung des Landtages vom 7. Juni 2000, Nds. LT-Drs. 14/1790, S. 3 ff.). Das NLS veränderte 2001 teilweise das methodische Verfahren zur Ermittlung der prozentualen Anteile der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, der pflichtigen und der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (vgl. *B. Maas*, Statistische Monatshefte Niedersachsen 2001, S. 664 ff.)

Das Finanzministerium führte seine Untersuchungen über die Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen in den nächsten Jahren kontinuierlich fort und fasste seine Ergebnisse in jährlichen Berichten zusammen. Der letzte Bericht des Niedersächsischen Finanzministeriums vom 4. Juli 2007 betrifft die Jahre bis einschließlich 2005, teilweise trifft er auch Aussagen zum Haushaltsjahr 2006.

2. Das NLS erließ für die Haushaltsjahre 2005 und 2006 am 6. April 2005 bzw. 20. November 2006 Bescheide über die Festsetzung der Finanzausgleichsleistungen nach dem Niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich für alle niedersächsischen Kommunen. Die Beschwerdeführerin zu 1. erhob gegen die ihr be-

kanntgegebenen Verwaltungsakte Widerspruch; die Rechtsbehelfsverfahren ruhen bis zur Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs über die Verfassungsbeschwerden. Die übrigen Beschwerdeführerinnen legten gegen die an sie gerichteten Bescheide keine Rechtsbehelfe ein.

B.

I.

Die Beschwerdeführerinnen sind niedersächsische kreisfreie Städte, Städte, Gemeinden und Samtgemeinden. Sie richten ihre Verfassungsbeschwerden gegen Art. 1 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2005 und beantragen, diese Vorschrift für nichtig zu erklären.

Die Niedersächsische Landesregierung hat sich zu den Verfassungsbeschwerden geäußert.

II.

Die Beschwerdeführerinnen halten ihre Beschwerden gemäß Art. 54 Nr. 5 NV, §§ 8 Nr. 10, 36 Nds. StGHG für zulässig, insbesondere seien sie durch das angegriffene Gesetz selbst unmittelbar und gegenwärtig in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Die Kommunalverfassungsbeschwerde sei als Gesetzesverfassungsbeschwerde konzipiert. Die angegriffene Verbundquote stelle die entscheidende, vom Landesgesetzgeber zu beeinflussende normative „Stellschraube“ dar, wobei die Effekte der Absenkung sich nicht auf das Haushaltsjahr 2005 beschränken würden. Die Absenkung wirke vielmehr noch derzeit (und zukünftig), da sie durch die zwischenzeitlich vorgenommene Korrektur der Verbundquote nicht vollständig wieder rückgängig gemacht sei.

Die Landesregierung äußert Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden. Soweit die Beschwerden auf eine Verletzung der in Art. 57 Abs. 1 bis 3 NV enthaltenen Rechte gestützt werde, sei dies unzulässig, weil die Ansprüche der Kommunen gegenüber dem Land auf finanzielle Zuweisungen ausschließlich in Art. 57 Abs. 4 und Art. 58 NV niedergelegt seien. Die Beschwerdeführerinnen beschrieben lediglich die Auswirkungen der Kürzung der Verbundquote durch Art. 1 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2005 auf ihre finanzielle Situation, ohne darzulegen, inwieweit die Kommunen in ihrer Gesamtheit belastet worden seien. Art. 58 NV gewährleiste den Kommunen kein subjektives Recht auf eine individuell angemessene Finanzausstattung durch die abstrakten Zuweisungsregeln des Finanzausgleichs, sondern nur ein solches auf eine aufgabenorientierte Ausstattung aller Gemeinden im Land. Dies ergebe sich bereits aus dem Umstand, dass der Staatsgerichtshof die Möglichkeit der Gewährung von Bedarfszuweisungen nach § 13 NFAG zum Ausgleich individueller Härten als ausreichend erachtet habe.

Ferner seien die Beschwerdeführerinnen durch die Regelung im Haushaltsbegleitgesetz 2005 auch nicht unmittelbar betroffen. Die finanziellen Auswirkungen auf die kommunalen Finanzen würden durch die prozentuale Absenkung der Verbundquote betragsmäßig noch nicht festgelegt. Sie ergäben sich erst, sobald die Steuerverbundmasse nach § 1 Abs. 1 NFAG im Haushaltsplan in den entsprechenden Einnahmetiteln festgestellt worden sei. § 1 Abs. 2 NFAG ordne daher konsequent an, dass der Gesamtbetrag der Finanzzuweisungen für jedes Haushaltsjahr im Landeshaushaltsplan festzusetzen sei. Die Kommunen könnten sich daher mit einer Verfassungsbeschwerde nur gegen dieses Gesetz, dem wegen der Verweisung im NFAG insoweit Außenwirkung zukomme, wenden. Im Übrigen hänge die Frage einer Verletzung des Rechts auf angemessene Finanzausstattung auch von der Höhe der Finanzmasse ab, die den Kommunen für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis als Vorab zugewiesen werde. Auch deshalb führe die prozentuale Absenkung der Verbundquote noch nicht zu einer unmittelbaren Beschwerde.

Den Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen zu 2. bis 11. fehle schließlich das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis für eine gerichtliche Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Norm. Nach Eintritt der Bestandskraft der gegen sie erlassenen Festsetzungsbescheide des NLS für die Haushaltsjahre 2005 und 2006 hätten sie keine verfahrensrechtliche Möglichkeit, auch bei einer Nichtigkeitserklärung die Rücknahme der Bescheide und eine Neufestsetzung unter Berücksichtigung der früheren Verbundquote von 16,09 v.H. zu erreichen. Der begehrte Entscheidungsausspruch würde an ihrer finanziellen Situation nichts ändern.

III.

Die Beschwerdeführerinnen sehen sich durch die beanstandete Regelung in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt. Insgesamt stützen sie die von ihnen behauptete Verfassungswidrigkeit des Haushaltsbegleitgesetzes 2005 auf die folgenden Argumente:

1. Der Gesetzgeber habe mit der Reduzierung der Verbundquote und der damit für das Haushaltsjahr 2005 prognostizierten Kürzung der Verbundmasse um 150 Mio Euro das Recht der Beschwerdeführerinnen auf eine finanzielle Mindestausstattung verletzt. Grundlage für dieses Recht sei nicht allein die Regelung in Art. 58 NV, sondern unmittelbar Art. 57 Abs. 1 NV; der Anspruch sei dann verletzt, wenn einer Kommune eine finanzielle freie Spitze von weniger als 5 v.H. des Verwaltungshaushalts zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten verbleibe. Die Beschwerdeführerinnen hätten in ihren Verwaltungshaushalten für 2005 Ausgaben für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zwischen 0,31 v.H. und 9,79 v.H. vorgesehen. Bei dieser Quote müsse beachtet werden, dass diese Ausgaben bei vielen Kommunen ganz oder überwiegend im

Wege der Kreditfinanzierung durch Kassenkredite bestritten würden, womit eine strukturelle Unterfinanzierung nachgewiesen sei. Sofern einzelne Kommunen keine zusätzlichen Kassenkredite in Anspruch genommen hätten, sei der Anteil der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben am Gesamtausgabevolumen bei ihnen marginal. Das Recht auf eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen gehöre zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung und stehe daher nicht zur Disposition des Gesetzgebers. Die Mindestausstattung sei nicht gewährleistet, wenn die Kommunen wegen der Unausgeglichenheit ihrer Verwaltungshaushalte gezwungen seien, stetig steigende Kassenkredite aufzunehmen.

2. Der Gesetzgeber könne sich zur Rechtfertigung dieses Eingriffs nicht auf die in § 13 NFAG vorgesehene Möglichkeit der Gewährung von Bedarfszuweisungen stützen. Die niedersächsischen Kommunen seien in ihrer Gesamtheit in den letzten Jahren in eine finanzielle Notlage geraten, so dass eine Korrektur über diese Zuweisungsart wegen atypischer finanzieller Notlagen in den Kommunen ein untaugliches Mittel darstelle. Im übrigen würde Kommunen, denen derartige Zuweisungen gewährt würden, kaum ein Spielraum für eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung verbleiben.
3. Für seine Entscheidung, die Verbundmasse um prognostizierte 150 Mio Euro zu kürzen, habe der Gesetzgeber die erforderlichen Daten zusammenzustellen. So habe er versäumt, eine aktuelle Aufgabenanalyse zu erstellen, um abschätzen zu können, ob der erforderliche Finanzbedarf zur Wahrnehmung eines Mindestbestands an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben nach der Kürzung noch gedeckt sei. Die vom NLS erstellten Berechnungen des prozentualen Anteils der Kosten für freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten am Gesamtzuschuss seien unbrauchbar, weil sie sich nicht auf die Streitjahre bezögen und überdies mittlerweile eingetretene Aufgabenverlagerungen zwischen Land und Kommunen nicht berücksichtigten. Zudem habe das NLS 2001 Änderungen im methodischen Verfahren vorgenommen, deren Schlüssigkeit nicht beurteilt werden könne. Der in der Entwurfsbegründung enthaltene Hinweis auf die finanzielle Notlage des Landes könne eine Kürzung der Quote um gerade 1,05 Prozentpunkte nicht erklären. Die Ermittlungsdefizite wirkten sich besonders auf die Folgejahre aus.
4. Die Begründung des Gesetzgebers, er habe durch verschiedene Maßnahmen zur Stärkung der Finanzausstattung der kommunalen Ebene beigetragen, könne nicht überzeugen. Die außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs erbrachten Zahlungen des Landes an die Kommunen in Höhe von etwa 2,9 Mrd. Euro beruhten entweder auf Geldern Dritter oder seien kraft Gesetzes zur Abdeckung

der Aufwendungen für übertragene Aufgaben bzw. pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben bestimmt. Mit der Absenkung der Gewerbesteuerumlage sei lediglich ein rechtswidriger Zustand zulasten der Kommunen beseitigt worden. Der Verzicht des Landes auf einen kommunalen Beitrag zum Fonds „Aufbauhilfe“ habe sich ausschließlich auf das Haushaltsjahr 2003 ausgewirkt. Über die avisierten Einsparungen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bestünden zwischen Land und Kommunen nicht ausgeräumte Differenzen, zumal ein Großteil der Einsparungen zwischenzeitlich durch die Verpflichtung zum Ausbau von Krippen- und Tagesbetreuungsangeboten wieder aufgezehrt worden sei. Die Verringerung der Aufwendungen für die Besoldung und die Beihilfe der Beamten der Kommunen könnten – wie vom Gesetzgeber erkannt – mit einem Volumen von 66 Mio. Euro die Kürzung der Verbundquote nicht ausgleichen. Von der künftigen Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips in Art. 57 Abs. 4 NV seien die bislang übertragenen Aufgaben nicht erfasst.

5. Hilfsweise rügen die Beschwerdeführerinnen eine Verletzung des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie. Der Gesetzgeber habe den Bedeutungsgehalt dieses Prinzips verkannt, weil er ausweislich der Entwurfsbegründung davon ausgegangen sei, es könnten nach der Änderung der Verbundquote künftig „verteilungssymmetrische Unwuchten“ auftreten, die dann ausgeglichen werden müssten. Zudem habe er, indem er bei der Beurteilung der Finanzlage von Land und Kommunen auf deren Finanzierungssalden abgestellt habe, ein untaugliches Kriterium verwandt. Dem Land seien im Vergleich zu den Kommunen verfassungsrechtlich weitergehende Möglichkeiten einer Kreditaufnahme im Vergleich eingeräumt.

IV.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unbegründet. Sie führt hierzu im Wesentlichen aus:

1. Die Verfassungsbeschwerden seien teilweise un schlüssig, weil die Beschwerdeführerinnen zu 3., 4., 6., 9., 10. und 11. nach ihren eigenen Daten 2005 über eine finanzielle Mindestausstattung für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben von mehr als 5 v.H. der Verwaltungsausgaben verfügten. Im Übrigen seien die vorgelegten Zahlenwerke hinsichtlich der beschwerdeführenden Samtgemeinden widersprüchlich, weil teilweise auf die Verhältnisse der Samtgemeinde, teilweise auf die im Samtgemeindebereich zurückgegriffen worden sei. Schließlich argumentierten die Beschwerdeführerinnen mit den Zahlen aus dem Haushaltsplan, anstatt die angefallenen Finanzierungssalden aus den tatsächlichen Kassenergebnissen zu berücksichtigen. Ihre Angaben zu den Fehlbetragsquoten und zur Höhe der Kassenkredite seien deshalb zu berichtigen.

2. Die Beschwerdeführerinnen hätten die rechtlichen Grenzen ihres Rechts auf finanzielle Mindestausstattung verkannt. Die Feststellung einer angemessenen Mindestausstattung müsse auf einer wertenden Gesamtschau aller finanziell relevanten Daten und Zustände beruhen. Bei fehlender Leistungsfähigkeit des Landes sei es auch zulässig, diese Grenze zu unterschreiten, sofern der Grundsatz der Verteilungssymmetrie gewahrt sei. Wenn einzelnen Kommunen nach den Zuweisungen eine Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben unmöglich sei, werde ihrem Anspruch nach Art. 58 NV dann Genüge getan, wenn ihnen Bedarfszuweisungen gewährt würden. So sei in der Vergangenheit und im Jahr 2005 bei einigen Beschwerdeführerinnen verfahren worden.
3. Die von den Beschwerdeführerinnen vorgelegten Zahlen zur Beschreibung ihrer finanziellen Situation seien teilweise unrichtig, teilweise zumindest unvollständig. So hätten die Beschwerdeführerinnen zu 4. und 11. Ausgaben getätigt, die keinesfalls einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung genügten. Zahlungen des Landes an die Kommunen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von rund 2,9 Mrd. Euro seien von den Beschwerdeführerinnen in ihren Überlegungen nicht einbezogen worden. Auch hätten die Beschwerdeführerinnen nicht in Rechnung gestellt, dass ihnen das Land die Befugnis zur Erhebung kostendeckender Gebühren, Beiträge und Entgelte eingeräumt habe. Soweit die Kommunen hiervon keinen Gebrauch machten, könne dies dem Land nicht angelastet werden. Bei der Angabe der Höhe der Zuweisungen hätten die Beschwerdeführerinnen teilweise verschwiegen, dass die Reduzierung in erster Linie auf der Stärkung ihrer Finanzkraft und nicht auf der Kürzung der Verbundquote beruhe. Die Entwicklung der Kassenkredite sei nicht bis zum Ende des Haushaltsjahres dargestellt worden und daher nicht aussagekräftig.
4. Weiterhin sei der von den Beschwerdeführerinnen gewählte Ansatz, das Recht auf finanzielle Mindestausstattung sei nur dann gewahrt, wenn eine freie Spitze von 5 v.H. gemessen an den Bruttoausgaben für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben verbleibe, nicht haltbar. Es werde nicht deutlich, wie die Beschwerdeführerinnen das Postulat von 5 v.H. aus Art. 58 NV dogmatisch herleiteten. Überdies habe der Staatsgerichtshof bei einer früheren Entscheidung beiläufig erwähnt, das Recht auf finanzielle Mindestausstattung sei jedenfalls dann gewahrt, wenn 5,3 v.H. der Nettoaufwendungen den Kommunen zur Verfügung stünden. Dies sei ausweislich der Jahresrechnung für 2004 bei den allermeisten Beschwerdeführerinnen der Fall gewesen.
5. Bei der Berechnung der freien Spitze hätten die Kommunen nicht in Rechnung gestellt, dass sie freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben teilweise durch ausgliederte Anstalten, durch Kapitalgesellschaften oder mittels der Förderung Drit-

ter – etwa gemeinnütziger Vereine – wahrnehmen würden. Diese Aktivitäten dürften im Rahmen der Gesamtbetrachtung nicht unberücksichtigt bleiben.

6. Die Einwände der Beschwerdeführerinnen gegen das Argument des Gesetzgebers, die Kürzung der allgemeinen Zuweisungen seien durch andere Maßnahmen des Landes überkompensiert worden, seien nicht nachvollziehbar. Für die Betrachtung der Finanzkraft der Kommunen sei zunächst unerheblich, woher die Mehreinnahmen der Kommunen und die Einsparmöglichkeiten stammten. Jede der Beschwerdeführerinnen habe im Jahr 2005 erheblich von den Maßnahmen profitiert und ihre Gesamtsituation wie auch die Gesamtheit der Kommunen erheblich verbessert.
7. Der Gesetzgeber habe auf das im Rahmen des NFAG 1999 erstellte Datenmaterial zurückgreifen können, weil den Kommunen in der Zwischenzeit keine nennenswerten Aufgaben zugewachsen oder genommen worden seien. Die Steuereinnahmen des Landes hätten sich in den Jahren 2003 und 2004 im Vergleich zu denen der Kommunen nicht so positiv entwickelt, so dass die Beibehaltung der Verbundquote von 16,09 v.H. die Kommunen begünstigt haben würde.
8. Die Landesregierung trägt hilfsweise vor, die Neuregelung wahre auch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie. Der Gesetzgeber habe bei der notwendigen Gesamtschau auf den bereinigten Finanzierungssaldo, die Investitionsquote, die Zinslastquote, die Zinsausgabenquote, die Schuldenstände, die Kreditfinanzierungsquoten und einen Einnahmevergleich abgestellt. Das Land habe sich 2004 in seiner schwersten Finanzkrise befunden. Die Steuereinnahmen seien in historisch einmaliger Größenordnung eingebrochen, während sich für die Kommunen für 2005 eine erkennbar positivere Perspektive abgezeichnet habe. Die Nettokreditaufnahme für das Land habe seit dem Haushaltsjahr 2002 ständig die durch Art. 71 NV festgelegten Grenzen überschritten. Beginnend mit dem Landeshaushalt 2004 seien in mehreren Arbeitsdurchgängen systematisch alle dem Grunde und der Höhe nach möglichen Konsolidierungspotenziale erhoben und in der Folgezeit auch ausgeschöpft worden. Erst nachdem die Deckungslücke für das Haushaltsjahr 2005 um etwa 1,3 Mrd. Euro verringert worden sei, habe sich das Land als ultima ratio entschlossen, den Kommunen einen Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 150 Mio. Euro abzuverlangen. Zu diesem Schritt habe man sich nicht zuletzt deshalb entschlossen, weil etwa 25 % aller Ausgaben für die Kommunen verwendet würden. Gleichwohl habe die Nettokreditaufnahme in den Jahren 2005 und 2006 die verfassungsrechtlich zulässige Grenze überstiegen.

V.

Der Landtag hat beschlossen, von einer Stellungnahme gegenüber dem Staatsgerichtshof abzusehen.

C.

Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 1. ist zulässig. Hinsichtlich der übrigen Verfassungsbeschwerden bestehen Zweifel, ob ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis für eine verfassungsgerichtliche Überprüfung des Art. 1 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2005 besteht.

I.

1. Gegenstand der Beschwerdeverfahren ist Art. 1 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2005 vom 17. Dezember 2004. Zwar bezeichnen die Beschwerdeführerinnen in ihrem Antrag Art. 1 dieses Gesetzes als angegriffene Rechtsnorm. Der Antrag ist jedoch dahin auszulegen, dass lediglich die in Art. 1 Nr. 1 festgelegte Absenkung der prozentualen Verbundquote und nicht auch die in Art. 1 Nr. 2 enthaltene Neuregelung der Kopfbeträge bei den Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises angegriffen worden ist.
2. Die Beschwerdeführerinnen haben die von ihnen behauptete Verletzung ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung in einer den Vorgaben der Art. 54 Nr. 5 NV, §§ 36 Abs. 1 Satz 1, 12 Abs. 1 StGHG i.V.m. § 23 BVerfGG genügenden Weise dargelegt. Die Bezeichnung des Art. 57 Abs. 1 bis 3 NV neben Art. 58 NV als Rechtsgrundlage ist unschädlich, weil der Niedersächsische Staatsgerichtshof in früheren Verfahren zum kommunalen Finanzausgleich auch Art. 57 NV als Maßstab herangezogen hat (Beschluss vom 15. August 1995 - StGH 2, 3, 6 bis 10/93-, Nds. StGHE 3, 136, 155; Urteile vom 25. November 1997 -StGH 14/95 u.a.-, Nds. StGHE 3, 299, 311; vom 16. Mai 2001 -StGH 6/99 u.a.-, LVerfGE 12, 255, 273).

Die Beschwerdeführerinnen haben auch substantiiert dargelegt, gerade durch die angegriffene Vorschrift in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt zu sein. Dabei kann offen bleiben, ob die von ihnen mitgeteilten Kennzahlen aus ihren Haushalten des Jahres 2005 die Verletzung des von ihnen angenommenen individuellen Anspruchs auf finanzielle Mindestausstattung belegen können (vgl. zu den Anforderungen LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 -LVerfG 1, 5, 9/05-, Urteilsdruck S. 23; ferner BVerfGE 116, 327, 376). Die Beschwerdeführerinnen haben in ihrer Beschwerdeschrift – wenn auch nur hilfsweise – Sachverhaltsermittlungs- und Abwägungsmängel im Gesetzgebungsverfahren gerügt, die wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der

Verteilungssymmetrie eine Verletzung ihres Anspruchs auf angemessene Finanzausstattung nach Art. 58 NV als möglich erscheinen lassen.

3. Die Beschwerdeführerinnen sind durch die angegriffene Regelung gegenwärtig betroffen. Die gegenwärtige Betroffenheit wirkt trotz der Aufhebung der Vorschrift durch Art. 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes und des Göttingen-Gesetzes vom 12. Juli 2007 (Nds. GVBl. S. 312) auch über den 1. Januar 2007 fort.
4. Entgegen der Auffassung der Landesregierung sind die Beschwerdeführerinnen durch die mit Art. 1 Nr. 1 Haushaltsbegleitgesetz 2005 angeordnete Absenkung der Verbundquote unmittelbar betroffen. Zwar erfolgt die betragsmäßige Festlegung der Verbundmasse erst durch den Haushaltsplan, der durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird (§ 1 Satz 1 LHO). Die Kommunen können das Haushaltsgesetz jedoch verfassungsgerichtlich nicht überprüfen lassen, weil die im Haushaltsplan festgestellten Ansätze Rechtswirkungen nur im Organbereich von Landtag und Landesregierung entfalten (vgl. BVerfGE 38, 121, 126; BVerfGE 46, 268, 294 f.; BVerwG, DVBl. 1998, S. 142) und weder Ansprüche noch Verbindlichkeiten begründen (§ 3 Abs. 2 LHO; § 3 Abs. 2 HGrG). Dieser Umstand würde dazu führen, dass Gemeinden das Haushaltsgesetz mangels Außenwirkung und ein Haushaltsbegleitgesetz, das die Verbundquote verändert, mangels Unmittelbarkeit nicht mit der Verfassungsbeschwerde angreifen könnten. Hierdurch entstünde eine Rechtsschutzlücke für die kommunalen Gebietskörperschaften, die diese außer Stande setzte, die in Art. 57 und 58 NV ihnen eingeräumten Ansprüche im Wege der kommunalen Verfassungsbeschwerde geltend zu machen. Der den Kommunen durch Art. 54 Nr. 5 NV eingeräumte Rechtsschutz zur Wahrung ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung würde damit partiell leerlaufen (so auch LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 12. Mai 2006 -LVerfG 1, 5, 9/05-, Urteilsumdruck S. 21).

II.

Hinsichtlich der Verfassungsbeschwerden zu 2. bis 11. bestehen Zweifel, ob ein Rechtsschutzbedürfnis für eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs besteht.

Das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis stellt eine ungeschriebene Sachurteilsvoraussetzung für die kommunale Verfassungsbeschwerde dar (vgl. ThürVerfGH, Urteile vom 1. März 2001 -VerfGH 20/00-, juris Rdnr. 69; vom 10. September 2002 -VerfGH 8/01-,

juris Rdnr. 22; VerfG Bbg, Urteile vom 15. Oktober 1998 -VfGBbg 38/97, 39/97, 24/98-, LVerfGE 9, 121, 133; vom 22. November 2007 -VfGBbg 75/05-, Urteilsumdruck unter B I 1 f.). Der Beschwerdeführer muss bei Einlegung des Rechtsbehelfs und im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung ein konkretes praktisches Ziel erreichen können. Für die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführerinnen zu 2. – 11. würde dies die Möglichkeit bedeuten, ihren Anspruch auf angemessene Finanzausstattung nach Art. 58 NV durchzusetzen und damit eine Verbesserung ihrer finanziellen Situation für die Geltungsdauer der angegriffenen Vorschrift zu erreichen. Dazu würde es genügen, wenn die begehrte gerichtliche Entscheidung eine Entwicklung in Gang setzen würde, die im weiteren Verlauf den Beschwerdeführerinnen eine realistische Chance bietet, die erstrebte Verbesserung zu erreichen (BVerfGE 22, 349, 369; 32, 157, 163; ThürVerfGH, Urteile vom 1. März 2001 –VerfGH 20/00-, a.a.O. Rdnr. 69; vom 10. September 2002 –VerfGH 8/01-, a.a.O. Rdnr. 22). Dieser Möglichkeit dürfte jedoch bei den Beschwerdeführerinnen zu 2. – 11. die Bestandskraft der Festsetzungsbescheide des Niedersächsischen Landesamts für Statistik entgegenstehen, weil sie – anders als die Beschwerdeführerin zu 1. – keine Rechtsbehelfe eingelegt haben.

Allerdings hat der Staatsgerichtshof in seinem Beschluss vom 15. August 1995 –StGH 2, 3, 6 bis 10/93– einzelne Verfassungsbeschwerden für zulässig gehalten, obwohl die Beschwerdeführer gegen die Festsetzungsbescheide nach dem Finanzausgleichsgesetz keine Rechtsbehelfe eingelegt hatten (Nds. StGHE 3, 136, 143, 144, 153). Ob an dieser Rechtsprechung festzuhalten ist, kann indes dahinstehen, weil die Verfassungsbeschwerden jedenfalls unbegründet sind.

D.

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet. Art. 1 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2005 vom 17. Dezember 2004 (Nds. GVBl. S. 664) ist mit der Niedersächsischen Verfassung vereinbar und verletzt die Beschwerdeführerinnen nicht in ihren Rechten aus Art. 57 und 58 NV.

I.

Prüfungsmaßstab für die angegriffene Vorschrift ist die in Art. 57 und 58 NV verankerte Selbstverwaltungsgarantie. Nach Art. 57 Abs. 1 NV verwalten die Gemeinden und Landkreise (= Kommunen) ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung. Mit Art. 57 Abs. 3 NV wird diese Regelung hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals der eigenen Angelegenheiten konkretisiert, indem den Gemeinden die ausschließliche Trägerschaft für die gesamten öffentlichen Aufgaben zugewiesen wird, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Art. 57, 58 NV verwirklichen für das Land Niedersachsen die bundesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 GG) und haben nach Zweck und Entstehungsgeschichte jedenfalls denselben Mindestgehalt wie Art. 28 Abs. 1 Sätze 2 und 3 und

Abs. 2 GG (Nds. StGH, Beschluss vom 15. August 1995 -StGH 2, 3, 6 bis 10/93-, Nds. StGHE 3, 136, 155 f.; Urteile vom 15. November 1997 -StGH 14/95 u. a.-, Nds. StGHE 3, 299, 311; vom 16. Mai 2001 -StGH 6/99 u. a.-, LVerfGE 12, 255, 273; vom 6. Dezember 2007 -StGH 1/06-, NdsVBl. 2008, S. 37, 39).⁸

Eine Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte der Länder die Finanzhoheit der Kommunen, die die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens umfasst. Die von dieser Befugnis terminologisch und systematisch zu unterscheidende Frage, ob darüber hinaus auch eine angemessene aufgabengerechte Finanzausstattung oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung zum Gewährleistungsinhalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gehören, hat das Bundesverfassungsgericht bislang auch nach der klarstellenden Ergänzung des Grundgesetzes durch Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG offen gelassen (vgl. BVerfG, NVwZ-RR 1999, S. 417). Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat diese Frage unter Hinweis auf die Regelungen in Art. 57 Abs. 4 und 58 NV bejaht, ohne bislang eine Festlegung darüber getroffen zu haben, welche der beiden vom Bundesverfassungsgericht erwogenen Alternativen in der Niedersächsischen Verfassung verankert ist.

Art. 58 NV als zweite neben Art. 57 Abs. 4 NV rechtlich selbständige Säule zur finanziellen Absicherung der Kommunen beinhaltet einen individuellen Anspruch jeder niedersächsischen Kommune auf eine angemessene finanzielle Mindestausstattung im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs (1). Ein Anspruch auf Gewährung von Finanzmitteln zur Abdeckung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes besteht nach Art. 58 NV nicht (2). Der Anspruch der Kommunen auf eine im Vergleich zur Leistungsfähigkeit des Landes angemessene finanzielle Mindestausstattung ist erfüllt, wenn ihnen bei wertender Betrachtung ihrer finanziellen Situation die erforderlichen Mittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben unter Einschluss eines Mindestbestands an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten zur Verfügung gestellt werden. Bei Unterschreitung dieser Grenze hat das Land im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs die finanziellen Belange von Land und kommunaler Ebene im Sinne einer aufgabenparitätischen Verteilungssymmetrie gleich zu gewichten (3). Das Erfordernis eines über Art. 57 Abs. 6 NV hinausgehenden formalisierten Verfahrens, in dem die Parameter zu ermitteln und an dem die Kommunen zu beteiligen wären, lässt sich demgegenüber aus der Fassung der Niedersächsischen Verfassung nicht ableiten (4).

1. Bereits in seiner Entscheidung vom 16. Mai 2001 -StGH 6/99 u.a.- hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof entschieden, dass Art. 58 NV einen individuel-

⁸ Nds. StGHE 4, 170, 181 f.

len Anspruch jeder einzelnen Kommune auf einen aufgabengerechten Finanzausgleich beinhaltet (LVerfGE 12, 255 LS 5, 285). An dieser Rechtsauffassung hält der Staatsgerichtshof fest.

Nach Art. 58 NV ist das Land verpflichtet, den Kommunen „die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel (...) im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen.“ Die Norm beinhaltet ihrem Wortlaut nach lediglich eine Verpflichtung des Landes zu einem bestimmten Verhalten; der Annahme eines dementsprechenden individuellen Anspruchs der Kommunen steht diese Formulierung aber nicht entgegen. Entscheidend ist nur, dass die Vorschrift den Kreis der durch die auferlegte Rechtspflicht Begünstigten abschließend umschreibt und so von der Allgemeinheit abgrenzt.

Eine systematische Auslegung des Art. 58 NV im Zusammenhang mit Art. 57 Abs. 1 und 3 NV ergibt dagegen, dass jeder einzelnen Kommune ein individueller Anspruch auf finanzielle Ausstattung durch das Land eingeräumt ist. Art. 57 Abs. 1 NV gewährleistet für die Kommunen von Verfassungen wegen das Recht zur Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten. Damit unterscheidet sich die Norm deutlich von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, der seinem Wortlaut nach eine Normativbestimmung gegenüber den Landesverfassungsgebern beinhaltet, die ein bestimmtes Mindestmaß an Rechtsgarantien für die Kommunen sicherstellen soll (Nds. StGH, Zwischenurteil vom 15. Februar 1973 -StGH 2, 3/72-, Nds. StGHE 1, 163, 168). Im Gegensatz dazu räumt Art. 57 Abs. 1 NV bereits von seinem Wortlaut her den Kommunen die individuelle Befugnis zur eigenverantwortlichen Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten ein und geht damit über den Regelungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG hinaus (vgl. Nds. StGH, Urteile vom 13. März 1996 -StGH 1, 2, 4, 6 bis 20/94-, Nds. StGHE 3, 199, 213 f.; vom 6. Dezember 2007 -StGH 1/06-, NdsVBl. 2008, S. 37, 40) Auch die Art. 57 Abs. 1 NV ergänzende Bestimmung in Art. 57 Abs. 3 NV, wonach die Kommunen in ihrem Gebiet grundsätzlich die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben sind, ist von ihrem Wortlaut her nicht als bloße objektive Gewährleistung, sondern als subjektive Befugnisnorm gefasst. Wenn die Niedersächsische Verfassung somit den Kommunen ein individuelles Recht auf Wahrnehmung prinzipiell aller öffentlichen Aufgaben in ihrem Gebiet einräumt, ist es zwingend, dass auch Art. 58 NV Anspruchsqualität zukommt, weil erst hierdurch die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung ermöglicht wird.

2. Art. 58 NV beinhaltet jedoch keinen individuellen Anspruch der Kommunen auf Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung durch das Land, der ihnen unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes in einem wie auch immer zu quantifizierenden Umfang die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten ermöglichte. Der Staatsgerichtshof hat in seiner bisherigen Rechtsprechung das Bestehen eines derartigen Anspruchs zwar grundsätzlich bejaht, diesen aber unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes gestellt (Urteil vom 16. Mai 2001 -StGH 6/99 u. a.-, LVerfGE 12, 255, 286; ebenso StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 -GR 2/97-, LVerfGE 10, 3, 26; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 -LVerfG 1, 5, 9/05-, Urteilsdruck S. 29 f.; BayVerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 -Vf. 15-VII-05-, juris Rdnr. 204). Die Auffassung der Beschwerdeführerinnen, wonach die Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes stehe, sondern davon unabhängig sei, kann aus Art. 58 NV und Art. 57 Abs. 1 bis 3 NV nicht abgeleitet werden.

Nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift steht der einheitliche Anspruch der Kommunen auf Gewährung der für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen finanziellen Mittel durch das Land insgesamt unter dem Vorbehalt seiner finanziellen Leistungsfähigkeit; weder ergibt sich aus ihr eine Differenzierung nach dem Grad der Erforderlichkeit der Mittel bezogen auf den Kreis der Aufgaben noch eine Beschränkung der Anspruchsschranke, wonach es zulässig wäre, diese bei besonderen Aufgaben der Kommunen und deren Finanzierung nicht zu beachten (so für Art. 88 Abs. 1 SachsAnhVerf. auch SachsAnhVerfG – Urteil vom 13. Juli 1999 LVG 20/97 –, LVerfGE 10, 440, 462). Dieses Ergebnis der wörtlichen Auslegung des Art. 58 NV entspricht auch der Intention des historischen Verfassungsgesetzgebers. So enthielten die von den Fraktionen der SPD und der Grünen und der Fraktion der CDU vorgelegten Entwürfe weitergehende Formulierungen, wonach das Land entweder generell verpflichtet war sicherzustellen, „daß die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können“ (Art. 45 Abs. 1 Satz 1 des Verfassungsentwurfs der Fraktionen der SPD und der Grünen, Nds. LT-Drs. 12/3008) oder aber „den Gebietskörperschaften die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung“ stellen musste (Art. 45 Abs. 1 des Verfassungsentwurfs der Fraktion der CDU, Nds. LT-Drs. 12/3210). Diese Vorschläge zur Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung wurden bei den Beratungen der Landesverfassung aber verworfen, weil eine finanzielle Überforderung des Landes befürchtet

wurde (vgl. Bericht zum Entwurf einer Niedersächsischen Verfassung, Nds. LT-Drs. 12/5840, S. 37). Stattdessen wurde die bisherige Regelung in Art. 45 VNV wörtlich übernommen, die nach der damaligen Literatur einen nicht voll ausgebildeten Anspruch beinhaltete, der seiner Höhe nach durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes begrenzt war (vgl. *H. Neumann*, Die Vorläufige Niedersächsische Verfassung, 2. Aufl. 1987, Art. 45 Rdnr. 7; *H. Faber*, in: Faber/Schneider, Niedersächsisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1985, S. 245; *H. Korte/B. Rebe*, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2. Aufl. 1986, S. 474).

Die Heranziehung des Art. 57 Abs. 1 und 3 NV im Wege einer systematischen Auslegung stützt die Auslegung des Art. 58 NV als einheitliche lediglich relative Finanzgarantie. Art. 58 NV nimmt mit seiner Formulierung „zur Erfüllung ihrer Aufgaben“ erkennbar auf die in Art. 57 Abs. 3 NV enthaltene Definition des Aufgabenbestands der Kommunen Bezug. Mit dem Begriff der gesamten öffentlichen Aufgaben werden aber nicht nur die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, sondern auch diejenigen im übertragenen Wirkungskreis umfasst (Nds. StGH, Urteile vom 13. März 1996 -StGH 1, 2, 4, 6 bis 20/94-, Nds. StGHE 3, 199, 214, vom 6. Dezember 2007 -StGH 10/06-, juris Rdnr. 51 ff.⁹). Wenn die vom Land bei der Bemessung der Finanzmittel zu bewertenden Aufgaben der Kommunen derart über den von Art. 28 Abs. 2 GG erfassten Bestand hinausgehen, hätte es eines ausdrücklichen Hinweises in Art. 58 NV für den Fall bedurft, dass ein Teilbereich von Aufgaben ohne den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes bei der Finanzausstattung der Kommunen hätte berücksichtigt werden sollen.

Der organisationsrechtlichen Einordnung der Kommunen als Teile der Länder entspricht es überdies, beide gleichgewichtig entsprechend ihrer Aufgaben an den insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zu beteiligen (so auch BayVerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 -Vf. 15-VII-05-, juris Rdnr. 205). Es ist dem Land daher nicht gestattet, sich auf Kosten der kommunalen Ebene finanzielle Freiräume zu verschaffen, um freiwillige Aufgaben wahrzunehmen. Umgekehrt dürfen die Kommunen aber auch nicht gegenüber dem Land einseitig bevorzugt werden. Ein Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung zur Wahrnehmung eines Mindestbestands an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten könnte aber zu einer derartigen Bevorzugung gegenüber dem Land führen, wenn dieses sich in einer extremen finanziellen Notlage be-

⁹ Nds. StGHE 4, 170, 181 ff.

fände, seine Leistungsschwäche bei der Bemessung der Schlüsselmasse gleichwohl nicht zu berücksichtigen wäre und dem Land deshalb im Gegensatz zu den Kommunen keinerlei Entscheidungsspielraum zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben verbliebe.

3. Art. 58 NV beinhaltet einen Anspruch der Kommunen auf Bereitstellung der für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Mittel. Diesem Anspruch ist Genüge getan, wenn den Kommunen Mittel in dem erforderlichen Mindestumfang zufließen, so dass diese neben den ihnen überantworteten Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis und den pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten auch einen Mindestbestand an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten wahrnehmen können. Eine Unterschreitung dieser Grenze ist auf Grund des in Art. 58 NV verankerten Leistungsfähigkeitsvorbehalts als einer Anspruchsschranke jedoch dann zulässig, wenn das Land bei der Bemessung der Finanzmittel den Grundsatz der Verteilungssymmetrie beachtet hat (Nds. StGH, Urteil vom 16. Mai 2001 -StGH 6/99 u. a.-, LVerfGE 12, 255, 286).

Es besteht in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte Einigkeit darüber, dass sich der den Kommunen zu ermöglichende Mindestbestand an wahrzunehmenden freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten und der mit ihm verbundene Finanzbedarf nicht am Maßstab der verfassungsrechtlichen Garantien quantifizieren lässt (vgl. nur LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 12. Mai 2006 -LVerfG 1,5,9/05-, Urteilsdruck S. 28; VerfG Bbg, Urteil vom 22. November 2007 -VfGBbg 75/00-, Urteilsdruck unter B I 2 b). Die finanzielle Mindestausstattung ist demgegenüber jedenfalls dann nicht erreicht, wenn die Kommunen auf Grund ihrer finanziellen Situation außer Stande sind, überhaupt freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen (Nds. StGH, Urteile vom 25. November 1997 -StGH 14/95 u. a.-, Nds. StGHE 3, 299, 314 f.; vom 16. Mai 2001 -StGH 6/99 u. a.-, LVerfGE 12, 255, 283; VerfG Bbg, Urteil vom 16. September 1999 -VfGBbg 28/98-, LVerfGE 10, 237, 254; BayVerfGH, Entscheidung vom 27. Februar 1997 -Vf. 17-VII-94-, BayVBl. 1997, S. 303, 304). In einem solchen Fall ist das Land mit Blick auf Art. 58 NV wenn nicht verpflichtet, das Ausgleichsvolumen entsprechend zu erhöhen, dann aber verpflichtet, neue Steuerquellen zu erschließen, oder aber – sofern dies angesichts der Finanzlage ausgeschlossen ist – gehalten, die landesgesetzlich verursachten Kosten für die Erfüllung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises durch eine Verminderung der Zahl der Pflichtaufgaben bzw. eine Senkung der bei der Aufgabenerfüllung einzuhaltenden Standards zu reduzieren oder bei bundesgesetzli-

chen Aufgabenzuweisungen und Standards seinen Einfluss im Bundesrat geltend zu machen (Nds. StGH, Urteil vom 16. Mai 2001, a. a. O., S. 283). Der Staatsgerichtshof hat in dieser Entscheidung ausgeführt, dass der Anspruch der Kommunen auf angemessene finanzielle Mindestausstattung gewahrt war, weil diesen nach Zuordnung auf die von ihnen wahrgenommenen drei Aufgabenbereiche in den Jahren 1995 - 1997 ein Anteil von 5,3 v.H. der seinerzeit angewandten Bemessungsgrundlage für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben als freie Spitze zur Verfügung stand (Urteil vom 16. Mai 2001, a. a. O., S. 286). Seine damaligen Ausführungen sind nicht in dem Sinne umkehrbar, dass bei einem Unterschreiten bestimmter Schwellenwerte die finanzielle Mindestausstattung nicht mehr gewahrt ist.

Der Staatsgerichtshof hat aus der in Art. 58 NV angelegten Spannungslage zwischen den finanziellen Interessen der Kommunen zur Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Aufgaben und denen des Landes auf Wahrung seiner finanziellen Leistungsfähigkeit in seinem Urteil vom 25. November 1997 -StGH 14/95 u. a.- (Nds. StGHE 3, 299, 315 f.) den Grundsatz der Verteilungssymmetrie wie folgt abgeleitet:

„Der Anspruch der Kommunen aus Art. 58 NV wird aber nicht vorbehaltlos gewährt, wie das einschränkende Merkmal der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes zeigt. Dieser Vorbehalt soll dem Land eine gewisse Elastizität sichern und einen Ausgleich zwischen den finanziellen Interessen der Kommunen und denen des Landes herstellen. Die Verfassung bringt hier die Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben zum Ausdruck, indem sie als Korrelat der Erfüllung finanzieller Ansprüche der Kommunen den finanzwirksamen Schutz anderer gleichwertiger Güter durch das Land sicherstellen will. Art. 58 NV enthält eine Kollisionsregelung für das normative Spannungsverhältnis zwischen den zur Aufgabenwahrnehmung ‚erforderlichen Mitteln‘ einerseits und der ‚finanziellen Leistungsfähigkeit‘ des Landes andererseits. Daraus folgt das Gebot einer gerechten und gleichmäßigen Verteilung bestehender Lasten. Vor dem Hintergrund einer prinzipiellen Gleichwertigkeit der Landes- und Kommunalaufgaben bedarf es daher einer Verteilungssymmetrie, um dem Land und den Kommunen die jeweils verfügbaren Finanzmittel gleichermaßen aufgabengerecht zukommen zu lassen.“

In seiner letzten Entscheidung zum kommunalen Finanzausgleich hat das Gericht hierzu ergänzend ausgeführt:

„Das System des kommunalen Finanzausgleichs ist eingebunden in den bundesverfassungsrechtlichen Finanzausgleich und in die gesamte Haushaltswirtschaft und –planung des Landes (...) Dem letztgenannten Umstand entspricht es, dass Art. 58 NV die Pflicht zur Befriedigung des kommunalen Finanzbedarfs unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes stellt, der nicht nur

auf die vom Land zu erbringenden Ausgleichsleistungen zu beziehen ist, sondern auch auf das vom Land im Ergebnis zu gewährende Niveau der Finanzbedarfsbefriedigung (...) Dieser Vorbehalt soll dem Land eine gewisse Elastizität sichern und einen Ausgleich zwischen den finanziellen Interessen der Kommunen und denen des Landes herstellen. Durch ihn wird die Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben zum Ausdruck gebracht und verhindert, dass in Zeiten knapper Finanzen anstelle einer gleichmäßigen Verteilung des Defizits primär das Land betroffen wird (...). Die niedersächsische Verfassung enthält damit in Gestalt des Art. 58 NV eine Kollisionsregelung für das normative Spannungsverhältnis zwischen den zur Aufgabenwahrnehmung der Kommunen ‚erforderlichen Mitteln‘ einerseits und der ‚finanziellen Leistungsfähigkeit‘ des Landes andererseits. Daraus folgt das Gebot einer gerechten und gleichmäßigen Verteilung bestehender Lasten. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer Verteilungssymmetrie, um dem Land und den Kommunen die jeweils verfügbaren Finanzmittel aufgabengerecht zukommen zu lassen.“ (Urteil vom 16. Mai 2001 - StGH 6/99 u. a., LVerfGE 12, 255, 281 f.).

Aus diesem Grundsatz hat der Staatgerichtshof verschiedene Folgerungen zum Inhalt des Art. 58 NV abgeleitet. So haben die Kommunen keinen von der finanziellen Leistungsfähigkeit abgekoppelten Anspruch auf Vollabdeckung ihres erforderlichen Finanzbedarfs (Urteil vom 16. Mai 2001 -StGH 6/99 u. a., LVerfGE 12, 255, 282). Der Gesetzgeber muss bei der Bemessung der Schlüsselmasse jedoch beachten, dass die von Kommunen und Land wahrzunehmenden und wahrgenommenen Aufgaben grundsätzlich gleichwertig sind. Wegen dieser Aufgabenparität ist es ihm daher z. B. verwehrt, durch eine Rückführung der Schlüsselmasse die Kommunen im Vergleich zum Land in stärkerem Maße zu einer Aufgabenreduzierung oder anderen Einsparungen zu zwingen (so auch ThürVerfGH, Urteil vom 3. Mai 2005 -VerfGH 28/03-, LVerfGE 16, 593, 625 f.; VerfGH NW, Urteil vom 9. Juli 1998 -VerfGH 16/96-, 7/97, DVBl. 1998, S. 1280, 1281; StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 -GR 2/97-, LVerfGE 10, 3, 25 f.; VerfG Bbg, Urteil vom 16. September 1999 -VfGBbg 28/98-, LVerfGE 10, 237, 243; SachsAnhVerfG, Urteil vom 13. Juni 1999 -LVG 20/97-, LVerfGE 10, 440, 464 f.; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 11. Mai 2006 -LVerfG 1, 5, 9/05-, Urteilsdruck S. 40; SächsVerfGH, Urteil vom 23. November 2000 -Vf. 53-II-97-, LKV 2001, S. 223, 227). Umgekehrt können die Kommunen auch nicht auf den Fortbestand der einmal gewährten Finanzaufweisungen vertrauen, denn auch das Land darf nicht finanziell überfordert werden und muss in der Lage bleiben, andere gleichwertige Güter sicher zu stellen (Nds. StGH, Urteil vom 25. November 1997 -StGH 14/95 u. a., Nds. StGH 3, 299, 315; BayVerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 -Vf. 15-VII-05-, juris Rdnr. 204-208). In solchen finanziellen Notzeiten fordern die Prinzipien der Verteilungssymmetrie und der Aufgabenparität eine gerechte und

gleichmäßige Verteilung, d. h. eine ausgewogene Aufteilung des Defizits auf Land und Kommunen durch eine beiderseitige Reduzierung der zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel (Nds. StGH, Urteil vom 16. Mai 2001 -StGH 6/99 u. a.-, LVerfGE 12, 253, 282 f.). Der Gesetzgeber ist ferner verpflichtet, seine einmal getroffene Entscheidung über die Gewichtung des Finanzbedarfs der Kommunen und der Finanzkraft/Leistungsfähigkeit von Kommunen und Land fortlaufend zu beobachten, um auch bei einseitigen Veränderungen der Aufgabenbelastung Anpassungen vorzunehmen (Nds. StGH, Urteil vom 25. November 1997 -StGH 14/95 u. a.-, Nds. StGHE 3, 299, 315; ebenso ThürVerfG, Urteil vom 3. Mai 2005 -VerfGH 28/03-, LVerfGE 16, 593, 626; VerfG Bbg, Urteil vom 16. September 1999 -VfGBbg 28/98-, LVerfGE 10, 237, 244 f.). Die gleiche Verpflichtung trifft den Gesetzgeber bei einer nachhaltigen Verbesserung der finanziellen Situation des Landes.

Dem Gesetzgeber steht bei der Bemessung des erforderlichen Finanzbedarfs der Kommunen zur Wahrnehmung eines Mindestbestands an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten und der vergleichenden Betrachtung der finanziellen Belange von Land und Kommunen im Rahmen des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie ein weiter, verfassungsgerichtlich nicht überprüfbarer Gestaltungsspielraum zu. Für die Bestimmung des finanziellen Mindestbedarfs folgt dies bereits aus dem Umstand, dass nach Art. 58 NV lediglich die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen sind. Aufwendungen der Kommunen zur Aufgabenwahrnehmung sind deshalb von vorneherein unbeachtlich, soweit sie dem Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung nicht entsprechen. Die Grenze der Erforderlichkeit gilt darüber hinaus auch für die Wahrnehmung der Aufgaben dem Grunde nach, soweit die Kommunen autonom über ihre Wahrnehmung entscheiden. Wegen des Fehlens allgemeingültiger Maßstäbe zur Bemessung eines objektiv notwendigen Finanzbedarfs ist es ausgeschlossen, die Höhe der einer Vielzahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung zu stellenden Finanzmittel nach objektiven Gesichtspunkten nachrechenbar quotenmäßig oder gar exakt zu ermitteln (vgl. Nds. StGH, Urteil vom 16. Mai 2001 -StGH 6/99 u. a.-, LVerfGE 12, 255, 280 f.; BayVerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 -Vf. 15-VII-05-, juris Rdnr. 210, jeweils m. w. N.). Das Gericht kann insoweit einen Verfassungsverstoß nur dann feststellen, wenn die vom Gesetzgeber geforderte typisierende Bedarfsanalyse evidente Fehler aufweist. Die im Rahmen des Vergleichs der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommunen und Land anzustellende wertende Gesamtbetrachtung hat anhand verschiedenster Parameter zu erfolgen, deren Auswahl und sachliche Bewertung dem Gesetzgeber überantwortet ist. Das Gericht kann sich über die dabei anzu-

stellenden Zielvorstellungen, Wertungen und Sachabwägungen nicht hinwegsetzen. Nur wenn die gesetzgeberischen Annahmen offensichtlich fehlerhaft und eindeutig widerlegbar sind oder die vorgenommene Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie evident widerspricht, kann ein Verfassungsverstoß festgestellt werden (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 -Vf. 15-VII-05-, juris Rdnr. 209 m. w. N.).

4. Ein weiteres formalisiertes Verfahren zur Ermittlung der relevanten Parameter unter besonderer Beteiligung der Kommunen lässt sich aus der Niedersächsischen Verfassung nicht ableiten. Zwar haben Verfassungsgerichte anderer Länder die verfassungsrechtliche Notwendigkeit eines derartigen Verfahrens unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BVerfG zum prozeduralen Schutz bei den Grundrechten bejaht (StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 -GR 2/97-, LVerfGE 10, 3, 26, 29 f.; BayVerfGH, Entscheidung vom 28. November 2007 -Vf. 15-VII-05-, juris Rdnr. 215 f.; ablehnend dagegen z. B. SachsAnh VerfG, Urteil vom 13. Juli 1999 -LVG 20/97-, LVerfGE 10, 440, 453 f.). Für Niedersachsen hat der Staatsgerichtshof hierzu entschieden, dass eine Statuierung derartiger Beteiligungsrechte der Kommunen angesichts der in Art. 57 Abs. 6 NV festgeschriebenen Anhörungspflicht der kommunalen Spitzenverbände nicht geboten ist (Nds. StGH, Urteil vom 16. Mai 2001 -StGH 6/99 u. a.-, LVerfGE 12, 255, 272 f.). An dieser Rechtsprechung wird festgehalten.

II.

Unter Berücksichtigung dieser verfassungsrechtlichen Grundsätze lässt sich die Verfassungswidrigkeit des Art. 1 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2005 vom 17. Dezember 2004 (Nds. GVBl. S. 664) nicht feststellen. Es kann dahingestellt bleiben, ob den Beschwerdeführerinnen in den Jahren 2005 und 2006 für die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben die erforderlichen Mittel zur Verfügung gestanden haben. Selbst wenn die Mindestausstattung zu diesem Aufgabenbereich in den Jahren 2005 und 2006 unterschritten worden wäre, wäre das von ihnen angegriffene Gesetz nicht verfassungswidrig.

Der Gesetzgeber hat im Rahmen der Entscheidung über die Reduzierung der Verbundquote den vom Staatsgerichtshof aus der Verfassung abgeleiteten Grundsatz der Verteilungssymmetrie beachtet. Er hat ausweislich der Entwurfsbegründung zum Haushaltsbegleitgesetz 2005 den Grundsatz der Verteilungssymmetrie in Rechnung gestellt und die Vermutung geäußert, die gesetzliche Neuregelung werde - isoliert gesehen - nicht zu einer Störung des finanziellen Gleichgewichts führen. Genauere Analysen waren ihm allerdings nicht möglich, weil ein für diesen Grundsatz wesentliches Kriterium, nämlich

der kommunale Finanzierungssaldo, zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorlag. Hierzu stellte er aber fest, dass eine rückwirkende Überprüfung seiner Einschätzung vorzunehmen sei, sobald die erforderlichen Finanzdaten vorlägen (vgl. Entwurfsbegründung, Nds. LT-Drs. 15/1340, S. 12 f.). Dieses gesetzgeberische Vorgehen ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Der Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 16. Mai 2001 -StGH 6/99 u. a.- (LVerfGE 12, 255, 287) die Möglichkeit des Gesetzgebers, Fragen der Verteilungssymmetrie mit Hilfe einer Gegenüberstellung der Finanzierungssalden von Land und Kommunen zu beurteilen, als vertretbar bezeichnet. Sofern der Gesetzgeber nachvollziehbar darlegt, dass die finanziellen Entwicklungen von Kommunen und Land gemessen an diesem Parameter in den letzten Jahren annähernd parallel verlaufen seien, und im Prognosezeitraum parallel verlaufen würden, und die Richtigkeit seiner Einschätzung nicht widerlegt ist, sind diese Entscheidungen verfassungsrechtlich hinzunehmen. An dieser Ansicht hält der Staatsgerichtshof trotz der grundsätzlichen Einwände der Beschwerdeführerinnen fest (1.). Der Gesetzgeber war auf Grund der Haushaltsnotlage 2005 und 2006 berechtigt, die Grenze einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen zu unterschreiten (2.).

1. Die Gegenüberstellung der Finanzierungssalden von Land und Kommunen stellen einen geeigneten Parameter zur Beurteilung der Frage dar, ob das Land dem Gebot einer aufgabengerechten Verteilung der finanziellen Mittel nachgekommen ist. Das Argument der Beschwerdeführerinnen, der Finanzierungssaldo sei grundsätzlich ungeeignet, weil er nicht berücksichtige, dass dem Land verfassungsrechtlich weitergehende Möglichkeiten einer Verschuldung im Vergleich zu den Kommunen eingeräumt seien, schlägt zumindest für die Jahre 2005 und 2006 nicht durch. Zwar wird dem Land durch Art. 71 Satz 2 NV die Fremdfinanzierung von Investitionsmaßnahmen in nahezu unbegrenzter Höhe ermöglicht, während Investitionskredite nach § 92 Abs. 2 NGO der kommunalaufsichtlichen Genehmigung bedürfen und in der Regel die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune voraussetzen. Die Landesregierung hat allerdings dargelegt, dass sich die Investitionsquoten von Land und Kommunen in den Jahren ab 2003 annähernd parallel entwickelt haben, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, die Kommunen seien im Vergleich zum Land zu stärkeren Einsparungen gezwungen gewesen. Mit diesem Argument der Beschwerdeführerinnen lässt sich daher eine evidente Untauglichkeit des Finanzierungssaldos als Parameter nicht begründen.

Die weitergehenden Einwände der Beschwerdeführerinnen gegen die Berücksichtigung der Mehreinnahmen aus der Reduzierung der Gewerbesteuerumlage (218 Mio. €) und der weitergehenden Einsparungen des Landes infolge der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie der Wohngeldreform (90 Mio. €) können ebenfalls nicht durchschlagen. Für die Ermittlung der Finanzkraft der Kommunen kann das Land sämtliche tatsächlich erzielten und erzielbaren Einnahmen berücksichtigen (Nds. StGH, Beschluss vom 15. August 1995 -StGH 2, 3, 6 bis 10/93-, Nds. StGHE 3, 136, 163; Urteil vom 16. Mai 2001 -StGH 6/99 u. a.-, LVerfGE 12, 255, 284), mithin auch die Mehreinnahmen aus der Reduzierung der Gewerbesteuerumlage, selbst wenn diese in ihrer ursprünglich festgelegten Höhe rechtswidrig gewesen sein sollte. Das Einsparpotential auf Grund der Hartz-IV-Reformen wird zwar zwischen den Kommunen und dem Land unterschiedlich hoch eingeschätzt; konkrete Anhaltspunkte, dass die damalige Prognose des Landesgesetzgebers evident falsch war, sind nicht ersichtlich.

2. Die seinerzeit vom Gesetzgeber getroffene Einschätzung hinsichtlich der Wahrung des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie trotz der mit der Reduzierung der Verbundquote einhergehenden Kürzung der Zuweisungsmasse um geschätzt 150 Mio. € wird durch die Feststellungen des Niedersächsischen Finanzministeriums im Bericht vom 4. Juli 2007 (Niedersächsisches Finanzministerium, Entwicklung der Finanz- und Haushaltsslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen vom 4.7.2007) letztlich bestätigt. Dort wird dargestellt, dass bei einem Vergleich der Finanzierungssalden des Landes – bereinigt um die mit der Nord/LB zusammenhängenden Transaktionen, die durch ein EU-Beihilfeverfahren ausgelöst wurden – und denen der kommunalen Ebene zumindest seit 2002 bis 2005 eine annähernd parallele Entwicklung zu verzeichnen ist. Der Einnahmeeinbruch und der daraus folgende Defizitanstieg zu Beginn des Jahrzehnts erfolgten auf der Kommunalebene mit einem Jahr Verzögerung. Die Gründe für die Negativentwicklung sind auf Kommunal- wie Landesebene weitgehend identisch (Auswirkungen der mehrjährigen Stagnation, steuerreformbedingte und weitere vorgesehene Einnahmeverbesserungen). Die Verbesserungen der Jahre 2005 und insbesondere 2006 sind spiegelbildlich auf eine bessere gesamtwirtschaftliche Situation sowie Einnahmeverbesserungen im Zusammenhang von Rechtsänderungen zurückzuführen. Die vergleichsweise verbesserte Situation des Landes 2006 beruht demgegenüber auf der in § 1 Abs. 2 N FAG angelegten verzögerten Teilhabe der kommunalen Ebene an den überraschend hohen – und daher im Haushaltsplan nicht veranschlagten – Steuereinnahmen

des Landes. Diesen vertretbaren Erwägungen sind die Beschwerdeführerinnen nicht substantiiert entgegengetreten. Sie sind nicht von vorneherein unvertretbar und deshalb verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Das Land war unter Beachtung des Grundsatzes der Verteilungssymmetrie auch berechtigt, die Grenze einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen in ihrer Gesamtheit und auch von einzelnen Kommunen durch die Reduzierung der Verbundquote und die dadurch bewirkte Absenkung der Zuweisungsmasse zu unterschreiten. Das Land befand sich zumindest seit 2002 in einer dauernden Haushaltsnotlage, weil sich die Nettokreditaufnahme des Landes oberhalb der in Art. 71 Satz 2 NV verankerten Verschuldensgrenze bewegte. Nach den vom Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 10. Juli 1997 -StGH 10/95- (Nds. StGHE 3, 279 ff.) entwickelten Grundsätzen zur Darlegungslast des Gesetzgebers im Rahmen der Ausnahmevorschrift des Art. 71 Satz 3 NV waren die in den Haushaltsplänen zugelassenen Kreditaufnahmen teilweise verfassungswidrig. Trotz eines umfangreichen ressortübergreifenden Konsolidierungsprogramms, dass für 2005 zu Einsparungen im Haushalt von insgesamt 1,3 Mrd. € führte, wies der Haushaltsplan für dieses Jahr eine Nettokreditaufnahme aus, die die Summe der eigenfinanzierten Investitionen und Investitionsmaßnahmen um 1.266,6 Mio. € überstieg (vgl. Entwurfsbegründung zum Haushaltsgesetz 2005, Nds. LT-Drs. 15/1330, S. 18 f.). Auch für 2006 wurde zum Ausgleich des Haushaltsplans in Einnahmen und Ausgaben eine Nettokreditaufnahme festgesetzt, die um 852,7 Mio. € die Grenze des Art. 71 Satz 2 NV überstieg. Der Landesgesetzgeber war sich dabei bewusst, dass die Höhe der Nettokreditaufnahme in diesen beiden Jahren am Maßstab des Art. 71 Satz 3 NV nicht zu rechtfertigen war. Ziel der andauernden Konsolidierungsmaßnahmen war die Wiederherstellung verfassungsmäßiger Haushalte (vgl. Entwurfsbegründung zum Haushaltsgesetz 2006, Nds. LT-Drs. 15/2111; S. 18; ferner Bericht des Niedersächsischen Finanzministeriums vom 4. Juli 2007, S. 4). Gemessen an den in den Haushaltsplänen festgestellten Gesamtausgaben betrug der prozentuale Anteil der verfassungsrechtlich unzulässig gedeckten Ausgaben für 2005 5,8 v.H. und für 2006 3,8 v.H..

Der Grundsatz der aufgabengerechten Verteilungssymmetrie erforderte bei dieser Haushaltsnotlage des Landes in besonderer Weise eine gerechte und gleichmäßige Verteilung der bestehenden Zustände und damit eine ausgewogene Aufteilung des Defizits auf Land und Kommunen. Auch aus diesem Grunde war das Land berechtigt, den Kommunen ein „Sonderopfer“ in Höhe von 150 Mio. € als Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts abzuverlangen.

Schließlich ist bei der Frage, ob den Beschwerdeführerinnen in verfassungswidriger Weise die erforderliche finanzielle Mindestausstattung in den Jahren 2005 und 2006 vorenthalten wurde, die in § 13 NFAG geregelte Gewährung von Bedarfszuweisungen in Betracht zu ziehen (vgl. Urteil vom 16. Mai 2001 -StGH 6/99 u. a.-, LVerfGE 12, 255, 286). Ob die Höhe des prozentualen Anteils für Bedarfszuweisungen in § 2 Satz 1 Nr. 1 NFAG und die in Verwaltungsvorschriften des Innenministeriums geregelten Modalitäten bei der Ermessensentscheidung hinsichtlich der Gewährung von Bedarfszuweisungen den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen, kann der Staatsgerichtshof indes nicht entscheiden, denn diese Vorschriften sind nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens.

III.

Der Einwand der Beschwerdeführerinnen, bei der Beurteilung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen bleibe der Umstand unberücksichtigt, dass diese aufgrund ihrer strukturellen Unterfinanzierung gezwungen seien, ständig steigende Kassenkredite als dauerhaftes Finanzierungsinstrument zu nutzen, ist vom Grundsatz her berechtigt, führt im vorliegenden Verfahren jedoch zu keinem abweichenden Ergebnis. Nach § 94 Abs. 1 S. 1 NGO dienen Kassenkredite (ab 2006: Liquiditätskredite) nur zur Überbrückung von vorübergehenden Liquiditätsengpässen. Im Gegensatz zu den Krediten nach § 92 NGO sind sie keine Deckungsmittel, sondern sollen nur den verzögerten Eingang von Einnahmen überbrücken und damit die Zahlungsfähigkeit der Kasse aufrechterhalten, bis die im Haushaltsplan vorgesehenen Deckungsmittel zur Verfügung stehen. Sie sind daher zurückzuzahlen, sobald die Zahlungsfähigkeit der Kasse wiederhergestellt ist. Eine längerfristige Finanzierung eines strukturellen Einnahmedefizits ist nur dann ausnahmsweise zulässig, wenn ein Haushaltssicherungskonzept nach § 82 Abs. 6 NGO aufgestellt wird. Ein ständiger Einsatz neuer Kassenkredite ohne echte Rückzahlungsperspektive stellt dagegen einen Formenmissbrauch dar. Die Aufnahme neuer Kassenkredite in den Haushaltsjahren 2005 und 2006, die die gesetzliche Bestimmung überschreiten, führt angesichts der Haushaltsnotlage des Landes jedoch nicht zur Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Haushaltsbegleitgesetzes. Der Gesetzgeber ist bei fortschreitender Konsolidierung des Landeshaushaltes jedoch verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die entgegen den gesetzlichen Vorschriften aufgenommenen Kassenkredite auf ein zulässiges Maß zurückgeführt werden. Dies ist eine gemeinsam von Land und kommunalen Gebietskörperschaften zu bewältigende Aufgabe.

E.

Das Verfahren ist kostenfrei (§ 21 Abs. 1 StGHG). Die Auslagen der Beschwerdeführerinnen sind nicht zu erstatten (§ 21 Abs. 2 Satz 2 StGHG).

Ipsen

van Nieuwland

Wendeling-Schröder

Pust

Menk

Isermann

Götz von Olenhusen

Lipke

Rüping

Nr. 92

*** Zu den Anforderungen einer Mitwirkung bei der Vorbereitung eines Gesetzesentwurfs als Verhinderungsgrund.**

Beschluss vom 27. Februar 2008

– StGH 2/07 –

in dem Verfahren über den Normenkontrollantrag des Herrn J., MdL, und weiterer 66 Mitglieder des Niedersächsischen Landtags, Antragsteller, auf Überprüfung des Art. 1 Nr. 1, 2 und 5 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes und des Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 25. Januar 2007 (Nds. GVBl. S. 51) und des Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) und b) des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke vom 25. Januar 2007 (Nds. GVBl. S. 50) hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der Niedersächsischen Verfassung.

Entscheidungsformel:

Der von dem Mitglied des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs Dr. Peter Götz von Olenhusen mit dienstlicher Erklärung vom 17. Dezember 2007 angezeigte Sachverhalt hindert ihn nicht an der Ausübung des Richteramtes.

G r ü n d e:

I.

1. Gegenstand des seit dem 22. November 2007 anhängigen Normenkontrollverfahrens sind Änderungen des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes, des Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz und des Niedersächsischen Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke, die im Zusammenhang mit der Aufgabe der Trägerschaft des Landes Niedersachsen an den Landeskrankenhäusern ergangen sind. Die Antragsteller rügen insbesondere einen Verstoß gegen Art. 60 S. 1 der Niedersächsischen Verfassung.

2. Mit dienstlicher Erklärung vom 17. Dezember 2007 hat das Mitglied des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs Dr. Peter Götz von Olenhusen erklärt, dass er in seiner früheren Funktion als Abteilungsleiter II im Niedersächsischen Justizministerium mit der Aufgabe der Trägerschaft des Landes Niedersachsen an den Landeskrankenhäusern befasst gewesen sei. Im Zeitraum September 2005 bis März 2006 habe er dem Lenkungsausschuss angehört, der unter Leitung des Staatssekretärs bzw. der Staatssekretärin des Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit die Aufgabe der Trägerschaft an den Landeskrankenhäusern vorbereitet habe. Zwei Be-

schlüsse des Lenkungsausschusses fänden sich in Anlage 5 zur Antragschrift StGH 2/07. Neben der Vorbereitung des Gesetzentwurfs, dessen Ausarbeitung im Einzelnen der Projektgruppe „Vorbereitung der gesetzlichen Grundlagen für die Veränderung der Trägerschaft der Niedersächsischen Landeskrankenhäuser“ obgelegen habe, sei es um die Vorbereitung des Vergabeverfahrens gegangen. An den weiteren Sitzungen des Lenkungsausschusses nach dem 28. März 2006 habe er aufgrund seines Ausscheidens aus dem Niedersächsischen Justizministerium nicht mehr teilgenommen und sei mit dem Thema nicht mehr befasst gewesen. Das Mitglied des Staatsgerichtshofs Götz von Olenhusen hält sich nicht für befangen.

Den Antragstellern und der Niedersächsischen Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden.

II.

1. Nach § 18 Abs. 1 BVerfGG, der gemäß § 12 Abs. 1 NStGHG auf das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof entsprechend anzuwenden ist, ist ein Richter von der Ausübung seines Richteramts ausgeschlossen, wenn er

1. an der Sache beteiligt oder mit einem Beteiligten verheiratet ist oder war, eine Lebenspartnerschaft führt oder führte, in gerader Linie verwandt oder verschwägert oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt oder bis zum zweiten Grad verschwägert ist oder
2. in derselben Sache bereits von Amts oder Berufs wegen tätig gewesen ist.

Für das Mitglied des Staatsgerichtshofs Götz von Olenhusen käme nur ein Ausschluss von der Ausübung des Richteramts nach § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG i.V.m. § 12 Abs. 1 NStGHG in Betracht, weil die in Ziffer 1 genannten Voraussetzungen offensichtlich nicht vorliegen. Dass das Mitglied Götz von Olenhusen bei der von ihm dargelegten Tätigkeit „von Amts oder Berufs wegen“ tätig gewesen ist, bedarf keiner weiteren Erörterung. Fraglich ist deshalb nur, ob es sich um „dieselbe Sache“ im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG handelt. Einer näheren Prüfung eines Ausschlussgrundes bedarf es indes nicht, weil gemäß § 18 Abs. 3 Nr. 1 BVerfGG eine Tätigkeit im Gesetzgebungsverfahren nicht als Tätigkeit im Sinne des genannten § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG gilt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer frühen Entscheidung die gutachtliche Tätigkeit eines Beamten für den Bundespräsidenten den Gesetzgebungsverfahren zugeordnet und einen Ausschluss vom Richteramt verneint (so BVerfGE 1, 66 [67]). Das Bundesverfassungsgericht hat dies mit der Erwägung begründet, dass wenn schon nicht die Abgeordneten des Bundestages, die an einem Gesetzgebungsverfahren beteiligt waren, von einer späteren Ausübung des Richteramts ausgeschlossen seien, dies umso mehr für einen Beamten gelte, der nicht an entscheidender Stelle tätig geworden sei (so BVerfGE 1, 66 [67]). Zwar ist das Mitglied Götz von Olenhusen in seiner Eigenschaft als Leiter

der Gesetzgebungsabteilung des Justizministeriums im Lenkungsausschuss vertreten gewesen. Gleichwohl kann nicht von einer Tätigkeit „an entscheidender Stelle“, wie es das Bundesverfassungsgericht a.a.O. als Ausschlussgrund genannt hat, ausgegangen werden.

Es kann dahingestellt bleiben, ob bei diesem Gesetzgebungsvorhaben und in diesem Gremium nicht eher die Ressortvertreter des MS und des MF eine federführende Funktion innehatten. Jedenfalls ist das Mitglied Götz von Olenhusen aber ausweislich seiner dienstlichen Erklärung nur zeitweise Mitglied des Lenkungsausschusses gewesen. An den zeitlich nach seinem Ausscheiden aus dem MJ am 28.03.2006 liegenden Sitzungen, die dann näher an dem Erarbeiten des endgültigen Gesetzentwurfs lagen, hat er nicht mehr teilgenommen. Ein gesetzlicher Ausschlussgrund liegt deshalb nicht vor.

2. Die dienstliche Erklärung vom 17. Dezember 2007 begründet auch nicht die Besorgnis der Befangenheit nach § 19 BVerfGG i.V.m. § 12 Abs. 1 StGHG. Das Bundesverfassungsgericht vertritt in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, dass die Besorgnis der Befangenheit im Sinne des § 19 BVerfGG nicht aus den allgemeinen Gründen hergeleitet werden kann, die nach der ausdrücklichen Bestimmung des § 18 BVerfGG einen Ausschluss von der Ausübung des Richteramts nicht rechtfertigen, weil es einen Wertungswiderspruch bedeuten würde, könnte gerade wegen dieser Gründe ein Richter von der Mitwirkung über eine Befangenheitsablehnung ausgeschlossen werden (BVerfGE 2, 295 [297]; 82, 30 [38]). Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts muss vielmehr etwas Zusätzliches gegeben sein, das über die Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren hinausgeht, damit eine Besorgnis der Befangenheit als begründet erscheinen kann (so BVerfGE 82, 30 [38]).

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat sich dieser Rechtsprechung angeschlossen und entschieden, dass die Besorgnis der Befangenheit besteht, wenn ein am Verfahren Unbeteiligter bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass hat, an der Unvoreingenommenheit eines Richters zu zweifeln (so NStGH, Beschl. v. 25.01.2007 – StGH 1/06 –, S. 6).

Ein über die obigen Ausführungen zur Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren hinausgehender, zusätzlicher Grund, der bei objektiver Betrachtung die Besorgnis der Befangenheit rechtfertigen könnte, ist auch insofern nicht gegeben. Anhaltspunkte, die über die bloße Teilnahme an den Sitzungen des Lenkungsausschusses hinaus eine Festlegung in der Sache oder gar eine öffentliche Positionierung in der Gesetzgebungsthematik zum Ausdruck brächten, sind nicht ersichtlich.

(gez.)	Ipsen	van Nieuwland	Wendeling-Schröder
	Pust	Menk	Isermann
	Lipke	Rüping	

Nr. 93

1. **Art. 60 Satz 1 NV beschränkt sich in seinem Anwendungsbereich nicht auf die Binnenstruktur der Landes- und Kommunalverwaltung, sondern bezieht sich auf sämtliche öffentlichen Aufgaben, bei deren Wahrnehmung hoheitsrechtliche Befugnisse ausgeübt werden. Die Vorschrift ist deshalb auch bei der Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse durch beliehene Private anwendbar.**
2. **Mit dem Begriff der Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse in Art. 60 Satz 1 NV werden zumindest diejenigen öffentlichen Aufgaben erfasst, bei deren Wahrnehmung einseitig grundrechtsrelevante Entscheidungen gegenüber den Adressaten getroffen werden. Auf die Abgrenzung zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung kommt es hierbei nicht an.**
3. **Die nach Art. 60 Satz 1 NV zulässigen Ausnahmen und ihre Rechtfertigung sind nach dem Zweck der Norm zu bestimmen, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und das staatliche Gewaltmonopol zu sichern. Für eine Durchbrechung der in Art. 60 Satz 1 NV enthaltenen Regel sind ein rechtfertigender Gemeinwohlbelang und eine Einzelbetrachtung der den Nichtbeamten übertragenen Befugnisse erforderlich. Dem Gesetzgeber kommt hinsichtlich der Gemeinwohlbelange ein weiter Prognose- und Gestaltungsspielraum zu.**
4. **Das in Art. 1 Abs. 2, 2 Abs. 1 NV niedergelegte Demokratieprinzip gebietet es, dass im Falle der Übertragung hoheitsrechtlicher Befugnisse auf juristische Personen des Privatrechts oder Personengesellschaften im Wege der Beleihung die *natürlichen* Personen, die diese Befugnisse tatsächlich ausüben, über eine personelle demokratische Legitimation verfügen. Fachaufsichtsrechtliche Befugnisse gegenüber den Beliehenen zur Kontrolle der Recht- und Zweckmäßigkeit bei Erledigung der übertragenen Aufgaben genügen dem Demokratieprinzip nicht.**
5. **Die sachlich-inhaltliche Legitimation von Beliehenen, die ebenfalls aus dem Demokratieprinzip abzuleiten ist, erfordert bei Aufgaben, deren Wahrnehmung mit erheblichen Grundrechtseingriffen für die Betroffenen verbunden sind, in der Regel unmittelbare Weisungsrechte der staatlichen Fachaufsicht gegenüber den einzelnen Funktionsträgern. Der Fachaufsicht muss deshalb gesetzlich eine begleitende Aufsicht vor Ort ermöglicht werden.**

- 6. Durch eine nach diesen Grundsätzen effektive Fachaufsicht vor Ort kann eine fehlende personelle demokratische Legitimation der tatsächlich handelnden Funktionsträger einer beliebigen Gesellschaft nicht ausgeglichen werden.**

Urteil vom 5. Dezember 2008

– StGH 2/07 –

in dem Verfahren über den Normenkontrollantrag des Herrn J., MdL, und weiterer 66 Mitglieder des Niedersächsischen Landtags, Antragsteller, auf Überprüfung des Art. 1 Nr. 1, 2 und 5 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes und des Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 25. Januar 2007 (Nds. GVBl. S. 51) und des Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) und b) des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke vom 25. Januar 2007 (Nds. GVBl. S. 50) hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der Niedersächsischen Verfassung.

Entscheidungsformel:

1. Art. 1 Nr. 1, 2 und 5 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes und des Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 25. Januar 2007 (Nds. GVBl. S. 51) ist insoweit mit Art. 1 Abs. 2, 2 Abs. 1 (Demokratieprinzip) der Niedersächsischen Verfassung unvereinbar, als die Bediensteten der beliebigen Krankenhausträger zu grundrechtseinschränkenden Maßnahmen befugt sind, ohne von einer staatlichen Behörde hierzu bestellt worden zu sein.
2. Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) und b) des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke vom 25. Januar 2007 (Nds. GVBl. S. 50) ist insoweit mit Art. 1 Abs. 2, 2 Abs. 1 (Demokratieprinzip) der Niedersächsischen Verfassung unvereinbar, als die Bediensteten der beliebigen Krankenhausträger zu grundrechtseinschränkenden Maßnahmen befugt sind, ohne hierzu von einer staatlichen Behörde bestellt worden zu sein, und bei ihrer Tätigkeit keiner unmittelbar weisungsbefugten Fachaufsicht unterliegen.
3. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2010 durch Änderung des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes und des Niedersächsischen Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke eine Regelung zu treffen, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Bis zu diesem Zeitpunkt gelten die Gesetze in ihrer gegenwärtigen Fassung fort.

G r ü n d e:

A.

Das Normenkontrollverfahren betrifft die Frage, ob §§ 3 Abs. 1 Sätze 2 bis 4, 3 a und 5 a des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes in der Fassung des Art. 1 Nr. 1, 2 und 5 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes und des Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 25. Januar 2007 – Nds. MVollzG n. F. – und § 15 Abs. 1 bis 3 des Niedersächsischen Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke in der Fassung des Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) und b) des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke vom 25. Januar 2007 – NPsychKG n. F. – mit der Niedersächsischen Verfassung – NV –, insbesondere mit Art. 60 Satz 1 NV und dem Demokratieprinzip der Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 NV, vereinbar sind.

I.

1. Nach § 1 des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes vom 1. Juni 1982 (Nds. GVBl. S. 131), geändert durch das Gesetz zur Anpassung des Landesrechts an das Betreuungsgesetz vom 17. Dezember 1991 (Nds. GVBl. S. 367) – Nds. MVollzG – ist der sachliche Anwendungsbereich dieses Gesetzes auf den Vollzug der durch strafgerichtliche Entscheidung angeordneten freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder einer Entziehungsanstalt beschränkt. Mit diesen Formulierungen nimmt das Gesetz Bezug auf §§ 61 Nr. 1, 2 und 63 f. StGB, die die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Verhängung derartiger Maßregeln der Besserung und Sicherung enthalten.

Sachlich zuständig für die Unterbringungsanordnungen sind die Strafgerichte als erkennende Gerichte der ersten Instanz, wobei die Verhängung einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus durch die Amtsgerichte nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 GVG ausgeschlossen ist. Die Anordnungen ergehen im Regelfall als Teil des Rechtsfolgenausspruchs im strafgerichtlichen Urteil. Hat aber wegen der Schuldunfähigkeit oder der Verhandlungsunfähigkeit des Täters eine Hauptverhandlung nicht stattgefunden, so kann die Verhängung auch nach Abschluss eines selbständigen Sicherungsverfahrens durch das Strafgericht in einem Urteil erfolgen (§ 71 Abs. 1 StGB i. V. m. §§ 413, 414 Abs. 2 Satz 4 StPO). Entscheidungen über die Beendigung einer Unterbringung im Wege der Aussetzung ihrer Vollstreckung zur Bewährung (vgl. §§ 67 c Abs. 1, 67 d Abs. 2 i. V. m. § 67 e StGB) oder durch Erledigungserklärung (vgl. §§ 67 c Abs. 2 Satz 5, 67 d Abs. 6 StGB) sind im Regelfall der Strafvollstreckungskammer nach § 463 Abs. 1 i. V. m. § 462 a Abs. 1 StPO vorbehalten.

Von den gesetzlichen Vorschriften, die die Anordnung, ihre Vollstreckbarkeit und die Beendigung der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder einer Entziehungsanstalt als Maßregeln der Besserung und Sicherung regeln, ist das Maßre-

gelvollzugsrecht zu unterscheiden. Hierunter fallen die Bestimmungen, die die Voraussetzungen für Eingriffe in Rechte der Patienten, soweit diese über die bloße Aufrechterhaltung des Freiheitsentzugs hinausgehen, und deren Grenzen, die Ansprüche, die die Patienten im Maßregelvollzug zur Gewährleistung eines ihrer Menschenwürde entsprechenden Lebensraums im Krankenhaus haben, und die Rechtsstellung des Behandlungspersonals in vollzugsrechtlicher Hinsicht regeln.

Grundzüge des Maßregelvollzugsrechts waren zunächst in §§ 136 bis 138 StVollzG normiert, die bis zur Neuregelung der Materie durch den Landesgesetzgeber fortgalten. §§ 136 f. StVollzG enthielten Konkretisierungen der bereits in §§ 63 f. StGB festgeschriebenen Zielsetzungen bei der Behandlung im Vollzug der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus bzw. einer Entziehungsanstalt. § 138 Abs. 3 StVollzG verwies zur Regelung des gerichtlichen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Bediensteten der Einrichtungen im Maßregelvollzug auf die §§ 109 bis 121 StVollzG. § 138 Abs. 1 Satz 2 StVollzG erklärte darüber hinaus die Vorschriften zum Pfändungsschutz des Überbrückungsgeldes in § 51 Abs. 3, 4 StVollzG und der Entlassungsbeihilfe in § 75 Abs. 3 StVollzG für entsprechend anwendbar.

Der niedersächsische Gesetzgeber erließ am 14. Dezember 2007 das Gesetz zur Neuregelung des Justizvollzugs in Niedersachsen (Nds. GVBl. S. 720). Abweichend von § 1 StVollzG umfasst der sachliche Regelungsbereich dieses Gesetzes nicht mehr die freiheitsentziehenden Maßregeln der Sicherung und Besserung, sondern nur noch die Unterbringung in der Sicherungsverwahrung im Sinne der §§ 61 Nr. 3, 66 StGB. Die Neuregelung der §§ 136 bis 138 StVollzG durch Landesrecht soll nach dem Willen des historischen Gesetzgebers aus systematischen Gründen in einem Änderungsgesetz zum Nds. MVollzG erfolgen (vgl. Entwurfsbegründung, Nds. LT-Drs. 15/3565, S. 66, 80). Das Gesetz trat nach Art. 5 zum 1. Januar 2008 in Kraft.

Die verbleibende Lücke insbesondere hinsichtlich der grundrechtseinschränkenden Befugnisse der Bediensteten zur Durchführung der Behandlung, zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Krankenhaus und zur Gewährleistung der Sicherheit wird in Niedersachsen durch die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen in §§ 6 ff. Nds. MVollzG geschlossen. So hat der Untergebrachte z. B. die erste und alle weiteren ärztlichen Untersuchungen und die gebotenen ärztlichen und therapeutischen Behandlungsmaßnahmen zu dulden und an ihnen mitzuwirken bzw. sie zu unterstützen (§§ 6 Abs. 3 Satz 2, 8 Abs. 1 Satz 3 Nds. MVollzG), der seelsorgerische Umgang kann beschränkt (§ 10 Abs. 1 Nds. MVollzG), der Besitz an seinen Sachen ihm vorenthalten oder entzogen werden (§ 19 Abs. 1 Satz 1 Nds. MVollzG). Ihm kann nach § 19 Abs. 2 Nds. MVollzG auferlegt werden, von der Einrichtung angeordnete Kleidung zu tragen. Der Besitz und die Verwendung eigener Tonträger können davon abhängig gemacht werden, dass der Untergebrachte ihrer Überprüfung zustimmt (§ 19 Abs. 3 Satz 1 Nds. MVollzG). Sein

Postverkehr und seine Telefongespräche können überwacht oder unterbunden werden (§ 21 Abs. 1, 4 Nds. MVollzG), auch Beschränkungen des Hörfunk- und Fernsehempfangs sind nach Maßgabe des § 21 Abs. 6 Nds. MVollzG zulässig. § 22 Nds. MVollzG erlaubt die Durchsuchung der Unterbringungsräume des Patienten, seiner Sachen und seiner Person. Einen Katalog weiterer besonderer Sicherungsmaßnahmen enthält § 23 Nds. MVollzG. Zur Durchsetzung der Beschränkungen kann nach § 18 Abs. 2 Nds. MVollzG unmittelbarer Zwang angewandt werden. Gegen Verwaltungsakte zur Regelung einzelner Angelegenheiten auf dem Gebiet des Maßregelvollzugs kann der Unterbrachte bis zu einer weiteren Novellierung des Nds. MVollzG nach §§ 138 Abs. 3, 109 Abs. 1 StVollzG einen Antrag auf gerichtliche Entscheidung stellen. Zuständig für die Entscheidung ist nach § 110 StVollzG die Strafvollstreckungskammer, in deren Bezirk die Einrichtung ihren Sitz hat. Der Antrag hat keine aufschiebende Wirkung, eine solche kann aber durch das Gericht angeordnet werden (§ 114 Abs. 1 und 2 StVollzG).

2. Die materiellen Voraussetzungen zur Unterbringung einer Person nach dem Niedersächsischen Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke vom 16. Juni 1997 (Nds. GVBl. S. 272), geändert durch das Gesetz zur Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit vom 5. November 2004 (Nds. GVBl. S. 404) – NPsychKG – regelt dessen § 16, der folgenden Wortlaut hat:

„§ 16 Voraussetzungen der Unterbringung

Die Unterbringung einer Person ist nach diesem Gesetz nur zulässig, wenn von ihr infolge ihrer Krankheit oder Behinderung im Sinne des § 1 Nr. 1 eine gegenwärtige erhebliche Gefahr (§ 2 Nr. 1 Buchst. b und c Nds. SOG) für sich oder andere ausgeht und diese Gefahr auf andere Weise nicht abgewendet werden kann.“

Über die Unterbringung entscheidet das Vormundschaftsgericht auf Antrag der zuständigen Landkreise und kreisfreien Städte (§ 17 Abs. 1 Satz 1 NPsychKG). In der Entscheidung ist der Zeitpunkt festzulegen, an dem die Unterbringungsmaßnahme endet, wenn sie nicht vorher verlängert wird (§§ 70 Abs. 1 Nr. 3, 70 f Nr. 3 FGG). Kann die gerichtliche Entscheidung nicht rechtzeitig herbeigeführt werden, kann die zuständige Behörde eine vorläufige Einweisung verfügen, die dann aber der Bestätigung durch das Vormundschaftsgericht bedarf (§ 18 Abs. 1 und 2 NPsychKG). Die untergebrachte Person ist zu entlassen, wenn das Vormundschaftsgericht die Unterbringungsmaßnahme aufhebt oder deren Vollziehung nach § 28 NPsychKG aussetzt, die Unterbringungsfrist abgelaufen ist oder im Fall der vorläufigen Einweisung ein bestätigender Unterbringungsbeschluss des Gerichts nicht rechtzeitig vorliegt (§ 27 Abs. 2 NPsychKG).

Während der Unterbringung hat der Patient die verschiedensten Beschränkungen seiner grundrechtlich geschützten Freiheiten zu dulden. So muss er eine ärztliche Unter-

suchung zu Beginn seines Aufenthalts und später die erforderlichen Behandlungsmaßnahmen hinnehmen (§§ 20, 21 Abs. 3 NPsychKG). § 21 Abs. 3 NPsychKG hat folgenden Wortlaut:

„Ist eine Einwilligung im Sinne des Absatzes 2 nicht erteilt, so hat die untergebrachte Person eine Heilbehandlung zu dulden, wenn diese notwendig ist, um

1. diejenige Krankheit oder Behinderung zu heilen oder lindern, wegen derer sie untergebracht ist, oder

2. die Gesundheit anderer zu schützen.

Satz 1 ist im Falle der Nummer 1 nicht anzuwenden, wenn die nach § 1904 des Bürgerlichen Gesetzbuches erforderliche Genehmigung des Vormundschaftsgerichts nicht erteilt worden ist.“

Unter den in §§ 22 bis 25 NPsychKG festgeschriebenen Voraussetzungen können seine Rechte, seine persönliche Kleidung zu tragen und persönliche Gegenstände in seinem Zimmer aufzubewahren, an Gottesdiensten oder anderen religiösen Veranstaltungen teilzunehmen, freien Postverkehr zu unterhalten und Telefongespräche frei zu führen, beschränkt werden. Zuständig für die Anordnungen dieser Maßnahmen ist grundsätzlich die Krankenhausleitung. Nur wenn durch mechanische Vorrichtungen, Medikamente oder auf andere Weise die persönliche Freiheit über einen längeren Zeitraum oder regelmäßig beschränkt werden soll, bedarf es einer vormundschaftsgerichtlichen Entscheidung auf Antrag der zuständigen Behörde oder der Krankenhausleitung (§ 17 Abs. 3 NPsychKG). Der Untergebrachte kann gegen die einzelnen Maßnahmen gerichtlichen Rechtsschutz nach § 70 1 Abs. 1 FGG in Anspruch nehmen. Ein entsprechender Antrag hat nach § 70 1 Abs. 2 Satz 1 FGG keine aufschiebende Wirkung, jedoch kann das Gericht nach Satz 2 die aufschiebende Wirkung anordnen.

II.

Der Niedersächsische Landtag hat am 24. Januar 2007 das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes und des Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz – Nds. MVollzÄndG – und das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke – NPsychKÄndG – beschlossen. Beide Gesetze sind am 1. Februar 2007 im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet worden (S. 51 bzw. S. 50) und gemäß Art. 5 Nds. MVollzÄndG bzw. Art. 3 NPsychKÄndG am folgenden Tag in Kraft getreten.

1. § 3 Abs. 1 Nds. MVollzG a. F. bestimmte, dass der Vollzug der Maßregeln der Besserung und Sicherung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder einer Entziehungsanstalt grds. in Einrichtungen des Landes erfolgen sollte. Nach Satz 2 der Vorschrift konnte die Landesregierung diese Aufgabe aber auch Einrichtungen anderer Träger mit deren

Zustimmung widerruflich übertragen. Diese unterstanden der Aufsicht der zuständigen Behörden. Nach Art. 1 Nr. 1 Nds. MVollzÄndG sieht der neu gefasste Satz 2 des § 3 Nds. MVollzG n. F. die Möglichkeit vor, den Vollzug auf eine juristische Person des Privatrechts oder eine Kommanditgesellschaft als Träger einer entsprechenden Einrichtung durch das Fachministerium im Wege einer Beleihung zu übertragen. In einem neu eingefügten Satz 4 ist ein abschließender Katalog von Aufgabenbereichen festgelegt, deren Übertragung auf die Privatgesellschaften ausgeschlossen ist. Die Vorschrift des Art. 1 Nr. 1 Nds. MVollzÄndG hat folgenden Wortlaut:

- „1. § 3 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
- a) Satz 2 erhält folgende Fassung:
 ‚Das Fachministerium kann den Vollzug von Maßregeln einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder im Wege der Beleihung einer juristischen Person des Privatrechts oder einer Kommanditgesellschaft als Träger einer entsprechenden Einrichtung mit deren Zustimmung durch Verwaltungsakt unter dem Vorbehalt des Widerrufs oder durch öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Recht zur Kündigung übertragen.‘
- b) Es werden die folgenden Sätze 3 und 4 angefügt:
 ‚Das Fachministerium hat öffentlich bekannt zu machen, auf wen und in welchem Umfang der Vollzug von Maßregeln übertragen worden ist. Von der Übertragung auf eine juristische Person des Privatrechts oder eine Kommanditgesellschaft sind ausgeschlossen
1. die Aufgaben der Vollzugsleitung,
 2. die Entscheidung über die Einweisung oder Verlegung in den offenen Vollzug (§ 5 Abs. 4),
 3. die Durchführung von Aufnahmeuntersuchungen (§ 6 Abs. 1),
 4. die Aufstellung, Anpassung und Erörterung des Behandlungs- und Eingliederungsplans (§ 7),
 5. die Entscheidung über die Ansprüche des Untergebrachten auf weitere gesundheitliche Betreuung (§ 8 Abs. 7),
 6. die Entscheidung über die Berücksichtigung des Bedürfnisses nach Seelsorge bei Beschränkungen (§ 10 Abs. 1),
 7. die Entscheidung über die Beschränkung der freien Verfügung über das Taschengeld (§ 11 Satz 2),
 8. die Entscheidung über die Bildung von Überbrückungsgeld (§ 12 Abs. 3 Satz 1),
 9. die Entscheidung zur Verfügung von Eigengeld (§ 13 Abs. 1 Satz 2),
 10. die Entscheidung über die Gewährung und Gestaltung von Lockerungen des Vollzuges und von Urlaub (§ 15),
 11. die Entscheidung über die Anwendung unmittelbaren Zwangs (§ 18 Abs. 2),
 12. die Entscheidung über die Vorenthaltung oder den Entzug von Sachen sowie über die Beschränkung des Erwerbs und der Verwendung von Sachen (§ 19 Abs. 1),

13. die Entscheidung über den Besitz, den Empfang, die Weitergabe und die Verwendung von Tonträgern (§ 19 Abs. 3),
14. die Entscheidung über die Vernichtung oder Unbrauchbarmachung von Aufzeichnungen und anderen Sachen (§ 19 Abs. 5),
15. die Entscheidung über die Einschränkung oder Untersagung von Besuchen einschließlich der Entscheidung über die Durchsuchung der Besucher und die Überprüfung der von diesen mitgeführten Gegenstände (§ 20 Abs. 1),
16. die Entscheidung über den Abbruch von Besuchen (§ 20 Abs. 2 Satz 2),
17. die Entscheidung über die Speicherung der in § 20 Abs. 3 genannten Daten,
18. die Entscheidung über die Überwachung und Beschränkung des Schriftverkehrs und von Telefongesprächen sowie des Paketverkehrs, anderer Sendungen und anderer Arten der Nachrichtenübermittlung sowie die Entscheidung über die Beschränkung des Zugangs zu Hörfunk und Fernsehen (§ 21),
19. die Entscheidung über die Verarbeitung der Erkenntnisse aus der Überwachung (§ 21a),
20. die Anordnung von Durchsuchungen der Untergebrachten (§ 22) und
21. die Anordnung besonderer Sicherungsmaßnahmen (§ 23 Abs. 1 Sätze 1 und 2).’“

Durch Art. 1 Nr. 2 Nds. MVollzÄndG wurde ein § 3 a in das Maßregelvollzugsgesetz eingefügt, der die Modalitäten der Fachaufsicht des Fachministeriums über die Einrichtungen nach § 3 Abs. 1 Sätze 1 und 2 Nds. MVollzG n. F. regelt und in seinem Abs. 2 ein Eintrittsrecht des Fachministeriums für den Fall bestimmt, dass ein Beliehener einer fachaufsichtsrechtlichen Weisung nicht fristgerecht nachkommt. Diese Vorschrift lautet wie folgt:

- „2. Nach § 3 wird der folgende § 3 a eingefügt:
- § 3 a Aufsicht
- (1) Die Einrichtungen des Landes und die Träger der übrigen Einrichtungen unterliegen der Fachaufsicht des Fachministeriums. Im Rahmen der Fachaufsicht ist dem Fachministerium insbesondere Auskunft zu erteilen, Einsicht in Akten und sonstige Schriftstücke zu gewähren, Weisungen des Fachministeriums Folge zu leisten sowie dem Fachministerium und insbesondere den Mitgliedern der Besuchskommission (§ 24) jederzeit Zugang zu den Räumlichkeiten der Einrichtung zu gewähren.
 - (2) Im Fall der Übertragung nach § 3 Abs. 1 Satz 2 kann das Fachministerium anstelle und auf Kosten des Trägers der Einrichtung tätig werden oder Dritte tätig werden lassen, wenn der Träger eine

Weisung innerhalb einer bestimmten Frist nicht befolgt. Das Fachministerium kann das Selbsteintrittsrecht nach Satz 1 auch durch Weisungen gegenüber den Bediensteten des Trägers in der Einrichtung ausüben.“

Mit dem durch Art. 1 Nr. 5 Nds. MVollzÄndG neu eingefügten § 5 a Satz 1 wird der ärztlichen Leitung (Vollzugsleitung) der Vollzug der Maßregeln überantwortet. § 5 a Satz 1 Nds. MVollzG n. F. enthält zunächst eine Legaldefinition des Begriffs der Vollzugsleitung. In Satz 2 wird ihr Verantwortungsbereich umschrieben und in Satz 3 ein Weisungsrecht auch gegenüber den Bediensteten des privatrechtlichen Trägers der Einrichtung bestimmt. Nach Satz 4 sind für die Vollzugsleitung Stellvertreter in ausreichender Zahl zu bestimmen. Die Änderungsvorschrift hat folgenden Wortlaut:

„5. Nach § 5 wird der folgende § 5 a eingefügt:

„§ 5 a Vollzugsleitung

Der Vollzug der Maßregeln steht unter ärztlicher Leitung (Vollzugsleitung). Die Vollzugsleitung trägt die Verantwortung für die ärztlichen und pflegerischen Aufgaben des Vollzugs, insbesondere für die Aufgaben nach § 3 Abs. 1 Satz 4 Nrn. 2 bis 21. Soweit der Verantwortungsbereich der Vollzugsleitung nach Satz 2 betroffen ist, ist diese im Fall der Beileihung nach § 3 Abs. 1 Satz 2 gegenüber den Bediensteten des Trägers der Einrichtung weisungsbefugt. Für die Vollzugsleitung sind Stellvertretungen in ausreichender Zahl zu bestimmen.“

Nach Art. 1 Nr. 12 Buchst. c) Nds. MVollzÄndG werden die bisherigen Regelungen zur Anwendung unmittelbaren Zwangs in § 18 Abs. 2 Nds. VollzG n. F. wie folgt neu gefasst:

„(2) Die Vollzugsleitung und ihre Stellvertretungen sind nach Maßgabe des § 69 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) zur Anwendung unmittelbaren Zwangs befugt, soweit dies zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlich ist. Andere Bedienstete sind zur Anwendung unmittelbaren Zwangs befugt, soweit sie Weisungen der Vollzugsleitung oder ihrer Stellvertretungen ausführen. § 72 und § 74 Abs. 1 Sätze 1 und 2 Nds. SOG gelten entsprechend.“

2. Nach bisheriger Rechtslage wurde die Unterbringung psychisch Kranker in der Regel in Krankenhäusern des Landes vollzogen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 NPsychKG a. F.). Allerdings sah § 15 Abs. 1 Satz 2 NPsychKG a. F. die Möglichkeit vor, dass diese Aufgabe Krankenhäusern anderer Träger übertragen wurde. Zuständig für die Übertragung war die Fachaufsichtsbehörde. Durch Art. 1 Nr. 1 NPsychKÄndG wird § 15 des Gesetzes neu gefasst und nunmehr dem Fachministerium die Befugnis eingeräumt, die Unterbringung im Wege der Beileihung einer juristischen Person des Privatrechts oder einer Kommanditgesellschaft zu übertragen. Nicht übertragbar ist die Befugnis nach § 24

Abs. 1 Satz 2 NPsychKG n. F., den Untergebrachten die Teilnahme an einem Gottesdienst oder an anderen religiösen Veranstaltungen einzuschränken oder zu untersagen. In Abs. 2 der Neufassung sind die Modalitäten der Fachaufsicht des Fachministeriums geregelt und die Formulierungen des § 3 a Nds. MVollzG n. F. übernommen worden. Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) und b) haben folgenden Wortlaut:

- „1. § 15 wird wie folgt geändert:
- a) Die Absätze 1 und 2 erhalten folgende Fassung:
- „(1) Die Unterbringung wird in Krankenhäusern als Einrichtungen des Landes vollzogen. Das Fachministerium kann die Unterbringung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder im Wege der Beleihung einer juristischen Person des Privatrechts oder einer Kommanditgesellschaft als Träger einer entsprechenden Einrichtung mit deren Zustimmung durch Verwaltungsakt unter dem Vorbehalt des Widerrufs oder durch öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Recht der Kündigung übertragen. Von der Übertragung auf eine juristische Person des Privatrechts oder eine Kommanditgesellschaft sind Maßnahmen nach § 24 Abs. 1 Satz 2 ausgeschlossen.
- (2) Die Einrichtungen des Landes und die Träger der übrigen Einrichtungen unterliegen der Fachaufsicht des Fachministeriums. Im Rahmen der Fachaufsicht ist dem Fachministerium insbesondere Auskunft zu erteilen, Einsicht in Akten und sonstige Schriftstücke zu gewähren, Weisungen des Fachministeriums Folge zu leisten sowie dem Fachministerium und insbesondere den Mitgliedern der Besuchscommissionen (§ 30) jederzeit Zugang zu den Räumlichkeiten der Einrichtung zu gewähren.
- b) Es wird der folgende neue Absatz 3 eingefügt:
- „(3) Im Fall der Übertragung nach Absatz 1 Satz 2 kann das Fachministerium anstelle und auf Kosten des Trägers der Einrichtung tätig werden oder Dritte tätig werden lassen, wenn der Träger eine Weisung innerhalb einer bestimmten Frist nicht befolgt. Das Fachministerium kann das Selbstvertretungsrecht nach Satz 1 auch durch Weisungen gegenüber den Beschäftigten des Trägers in der Einrichtung ausüben.““

3. Von der Befugnis zur Übertragung der Aufgaben des Maßregelvollzugs auf Einrichtungen anderer Träger nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nds. MVollzG a. F. hat die Niedersächsische Landesregierung keinen Gebrauch gemacht. Auf der Grundlage des § 15 Abs. 1 Satz 2 NPsychKG a. F. nahmen dagegen 19 in kommunaler bzw. privater Trägerschaft stehende Krankenhäuser die Aufgaben des Vollzugs der Unterbringung psychisch Kranker wahr. Die Landkreise und kreisfreien Städte haben in Einzelfällen angestellte Ärztinnen und Ärzte nach § 12 Abs. 3 NPsychKG i. V. m. § 50 Abs. 1 des Niedersäch-

sischen Gefahrenabwehrgesetzes vom 20. Februar 1998 (Nds. GVBl. S. 101) – NGefAG –, § 1 der Verordnung über Verwaltungsvollzugsbeamtinnen und Verwaltungsvollzugsbeamte vom 15. März 1995 (Nds. GVBl. S. 60) – VollzBeaVO – zu Verwaltungsvollzugsbeamtinnen bzw. –beamten bestellt. Im Laufe des Normenkontrollverfahrens haben die beliebigen Gesellschaften die bei ihnen tätigen Ärztinnen und Ärzte zu Verwaltungsvollzugsbeamtinnen bzw. –beamten bestellt.

III.

68 der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen angehörende Mitglieder des Niedersächsischen Landtags begehren im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes und des Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 25. Januar 2007 (Nds. GVBl. Nr. 4/2007 vom 1.2.2007, S. 51), soweit dadurch § 3 Abs. 1 Satz 2 geändert und §§ 3 Abs. 1 Satz 3 und 4, 3a, 5a des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes vom 1. Juni 1982 (GVBl. S. 131) eingefügt werden, sowie Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke vom 25. Januar 2007 (Nds. GVBl. Nr. 4/2007 vom 1.2.2007, S. 50), soweit dadurch § 15 des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke vom 16. Juni 1997 (Nds. GVBl. S. 272) geändert wird, für nichtig zu erklären. Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor:

Die zur verfassungsrechtlichen Überprüfung vorgelegten Änderungsgesetze verstießen gegen Art. 60 Satz 1 NV. Bei der Auslegung dieser Vorschrift könne man wegen der wörtlichen Übereinstimmung mit Art. 33 Abs. 4 GG die zu letzterer Vorschrift ergangene Rechtsprechung und die Literatur heranziehen. Art. 60 Satz 1 NV enthalte einen sog. Funktionsvorbehalt für Beamte, wonach die Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse jedenfalls als ständige Aufgabe und in der Regel von Beamten wahrzunehmen sei. Die Vorschrift sei schon deshalb als Prüfungsmaßstab heranzuziehen, weil hoheitliche Aufgaben ihre Eigenart nicht dadurch verlören, dass der Staat sie im Wege der Beleihung auf Gesellschaften des Privatrechts übertrage.

Den beliebigen Gesellschaften werde die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse im Sinne des Art. 60 Satz 1 NV übertragen. Dieser Begriff sei nicht formal in dem Sinne zu verstehen, dass nur Maßnahmen der Eingriffsverwaltung erfasst seien, sondern teleologisch unter Berücksichtigung der Eigenart des Berufsbeamtenverhältnisses auszulegen. Entscheidend sei deshalb, ob die zu prüfende Verwaltungstätigkeit in den Formen des öffentlichen Rechts erfolge, grundrechtliche Freiheiten der betroffenen Bürger tangiere und deshalb der dem Beamtenstatus eigenen Sicherungsmechanismen bedürfe.

Der Maßregelvollzug werde schon aufgrund der Beleihung in den Formen des öffentlichen Rechts durchgeführt. Er weise eine hohe Grundrechtsrelevanz auf, da die

Betroffenen einer zeitlich u. U. unbefristeten Freiheitsentziehung unterworfen seien und gegen sie zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit in den Krankenhäusern und zur Erzielung des Behandlungsziels schwerwiegende belastende Anordnungen ergingen, die notfalls mit unmittelbarem Zugang durchgesetzt würden. Funktionale Erwägungen stützten das Ergebnis, weil der Maßregelvollzug permanent aufrecht erhalten werden müsse, wegen der Grundrechtsrelevanz in besonderer Weise auf die Gewährleistung und Sicherung rechtsstaatlicher Garantien angewiesen sei und die Personenauswahl deshalb nicht völlig außerhalb demokratischer Kontrolle stattfinden dürfe. Selbst wenn man sich einer in der Literatur vertretenen Auffassung anschließen und den sachlichen Anwendungsbereich des Art. 60 Satz 1 NV auf den Bereich der Eingriffsverwaltung beschränken würde, ergäbe sich angesichts der belastenden Vollzugsmaßnahmen kein anderes Ergebnis.

Die vorstehenden Erwägungen zum Maßregelvollzug seien auch auf die Unterbringung nach dem NPsychKG übertragbar. Die staatliche Gefahrenabwehr gehöre wie der Strafvollzug zu den Kernaufgaben des Staates und gelte deshalb als Inbegriff hoheitsrechtlicher Tätigkeit. Ein Unterschied hinsichtlich der Grundrechtsrelevanz der dort durchzuführenden Maßnahmen ergebe sich nicht; die im Vergleich zum Maßregelvollzug generell geringe Unterbringungsdauer sei für deren rechtliche Qualität unbeachtlich.

Die Übertragung der Vollzugsaufgaben im Wege der Beleihung erfolge auf unabsehbare Zeit und nicht nur zeitlich begrenzt, so dass diese von den beliehenen Gesellschaften und ihren Bediensteten als ständige Aufgabe wahrgenommen würden.

Mit der Einschränkung auf den Regelfall verdeutliche Art. 60 Satz 1 NV, dass die Aufgaben in Ausnahmefällen auch durch Angestellte wahrgenommen werden könnten. Selbst wenn man nicht nur einzelfallbezogene, sondern bereichsspezifische Ausnahmeregelungen zulasse, sei die Wahrnehmung der Befugnisse beim Vollzug der Unterbringung wegen ihrer Grundrechtsrelevanz und ihres Zwangscharakters nicht für eine derartige Regelung geeignet.

Ein tragfähiger Grund, der eine Ausnahme rechtfertigen könne, sei nicht ersichtlich. Die Übertragung der Aufgaben beim Vollzug der Unterbringung sei notwendiger Baustein auf dem Wege der Privatisierung der Landeskrankenhäuser gewesen, die maßgeblich mit dem Ziel der Haushaltsentlastung erfolgt sei. Finanzielle Erwägungen aber könnten gerade in Bereichen mit hoher Grundrechtsrelevanz eine Ausnahme vom Funktionsvorbehalt nicht rechtfertigen. Auch das in diesem Zusammenhang vorgebrachte Argument, die privaten Krankenhausträger wiesen eine größere Flexibilität auf, verdecke die ausschließlich fiskalischen Beweggründe. Der Hinweis, die Privatisierung solle eine qualitativ hochwertige und ortsnahe stationär-psychiatrische Versorgung nachhaltig sichern, sei demgegenüber nicht nachvollziehbar.

Aus den vom Gericht während des Verfahrens eingeholten Auskünften der Niedersächsischen Landesregierung ergebe sich schließlich, dass die Fachaufsicht über die privaten Träger im Bereich des NPsychKG völlig unzureichend sei. Die Aufsichtsbehörde könne die notwendige Kontrolle über die Krankenhäuser der Beliehenen tatsächlich nicht ausüben. So hätten dem aufsichtführenden Ministerium offenbar keine laufend aktualisierten Zahlen über die öffentlich-rechtlichen Unterbringungen zur Verfügung gestanden. Die Niedersächsische Landesregierung habe auch nicht klären können, wie viel Personal im Fachministerium sich in welchem Umfang mit der Wahrnehmung der Fachaufsicht nach dem NPsychKG beschäftige. Zudem dränge sich der Eindruck auf, dass eine stichprobenweise Akteneinsicht nicht regelmäßig stattfinde. Dieser Umstand sei gerade im Hinblick auf die Anordnung und Durchführung von Zwangsmaßnahmen durch die privat angestellten Ärzte verfassungsrechtlich bedenklich. Im Maßregelvollzug seien zwar jeweils 14 Planstellen für öffentliche Bedienstete in einer Einrichtung vorgesehen, diese seien aber insbesondere beim ärztlichen Personal nicht in vollem Umfang besetzt. Zudem stünden die Landesbediensteten, denen die Aufgaben der Vollzugsleitung überantwortet seien, und die ihr nachgeordneten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen überwiegend lediglich in einem Angestelltenverhältnis zum Land.

IV.

Dem Niedersächsischen Landtag der Niedersächsischen Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Die Niedersächsische Landesregierung hat sich zum Normenkontrollantrag geäußert. Sie hält den Antrag für unbegründet und trägt im Wesentlichen vor:

Es sei bereits zweifelhaft, ob sich aus dem Regelungsgehalt des Art. 60 Satz 1 NV neben einer institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums auch Vorgaben zu der Frage, inwieweit eine bislang durch Angehörige der Landesverwaltung wahrgenommene Aufgabe auf beliehene Privatpersonen übertragen werden dürfe, ergäben. Die Verfassungsnorm erfasse nach ihrem Wortlaut, ihrer systematischen Stellung und ihrer Zielsetzung wie die parallele Bestimmung des Art. 33 Abs. 4 GG nur die Verteilung der Aufgaben innerhalb des öffentlichen Dienstes.

Selbst wenn man diese Sicht nicht teile, könnten der Maßregelvollzug und die Unterbringung psychisch Kranker nicht dem Kernbereich hoheitsrechtlicher Befugnisse zugeordnet werden, weil die Untergebrachten – anders als im Strafvollzug – in erster Linie behandelt und betreut würden. Behandlung und Betreuung seien mithin in einer Grauzone zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung anzusiedeln.

Die aus dem in Art. 60 Satz 1 NV verankerten Regel-Ausnahme-Prinzip abzuleitenden Vorgaben für die Begrenzung der Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf Nichtbeamte seien in Rechtsprechung und Literatur nicht abschließend geklärt. Bei quantitativer Be-

trachtungsweise sei Art. 60 Satz 1 NV gewahrt, weil den nach der Beleihung wegfallenden Beamtenstellen im Vergleich zu der Zahl der insgesamt im öffentlichen Dienst des Landes stehenden Beamten nur eine untergeordnete Bedeutung zukomme. Bei qualitativer Betrachtung sei auf Grund des in § 3 Abs. 1 Satz 4 Nds. MVollzG n. F. normierten Vorbehaltskatalogs sichergestellt, dass im Maßregelvollzug besonders schwerwiegende Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche durch die Vollzugsleitung, die mit Beamten besetzt werde, angeordnet würden. Zudem unterlägen sowohl die Vollzugsleitung als auch die Beliehenen einer engmaschigen Fachaufsicht durch das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit. Schließlich seien nicht alle Niedersächsischen Landeskrankenhäuser funktional teilprivatisiert worden.

Bei der Unterbringung psychisch Kranker habe der Gesetzgeber – abgesehen von §§ 15 Abs. 1 Satz 3, 24 Abs. 1 Satz 2 NPsychKG n. F. – keinen derartigen Vorbehaltskatalog vorgesehen, weil Unterbringungsmaßnahmen dort einer äußerst engen gerichtlichen Kontrolle unterlägen (vgl. u. a. § 70 Abs. 1 FGG und §§ 17 Abs. 3, 27 Abs. 2 Nr. 2 und 3 NPsychKG). Der Richter werde gewissermaßen verfahrensbegleitend tätig und erfülle von daher die Maßgaben des Art. 60 Satz 1 NV. Zudem beschränke sich die durchschnittliche Verweildauer auf etwa 20 Tage, während sie im Maßregelvollzug mehr als sechs Jahre betrage.

Die Übertragung der Aufgaben auf Beliehene sei schließlich auch durch sachliche Gründe gerechtfertigt. Die Übertragung der Trägerschaft der Niedersächsischen Landeskrankenhäuser habe primär dem Ziel gedient, eine optimale Versorgung psychisch kranker Menschen trotz der sich verändernden Rahmenbedingungen sicherzustellen. Dabei habe der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung getragen, dass sich die Behandlungsmethoden bei derartigen Erkrankungen denen somatisch Erkrankter angeglichen hätten. Die Verschränkung zwischen Allgemeinpsychiatrie und Maßregelvollzug im Sinne des „niedersächsischen Weges“ habe notwendigerweise zur gemeinsamen Überführung beider Bereiche in eine neue Trägerschaft geführt.

Die niedersächsischen Landeskrankenhäuser seien nach einer Analyse des Landesrechnungshofs vor ihrer Privatisierung nicht wettbewerbs- und zukunftsfähig gewesen. Das Land hätte auf Grund der schlechten Haushaltslage die notwendigen Investitionen (Neu- und Erweiterungsbauten sowie Beseitigung eines erheblichen Sanierungsstaus) nicht tätigen können. Die neuen Träger hätten sich in den Kauf- und Übertragungsverträgen zu Investitionsmaßnahmen in Höhe von etwa 54 Mio. Euro verpflichtet. Bei der gesetzgeberischen Prognose sei auch berücksichtigt worden, dass sich wegen der verschiedenen Maßnahmen des Bundesgesetzgebers zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen der Verdrängungswettbewerb unter den Krankenhäusern weiter verschärfen werde. Nur leistungsstarke Krankenhäuser könnten eine ortsnahe und qualitativ hohen Ansprüchen genügende stationäre Psychiatrie sicherstellen. Zudem würden die ver-

schiedenen Träger auf Grund der nunmehr geschaffenen Wettbewerbssituation untereinander bestrebt sein, ihre Leistungen flexibel zu gestalten. Dies wäre bei einem Verbleib in der öffentlichen Hand wegen der bürokratischen Hemmnisse so nicht gelungen.

Die Beleihung mit den im Maßregelvollzug und bei der Unterbringung psychisch Kranker anfallenden Aufgaben genüge den Anforderungen des Demokratieprinzips. Die beliehenen Gesellschaften seien ausreichend personell legitimiert, weil das Parlament ein entsprechendes formelles Gesetz mit einer Ermächtigungsgrundlage für das Fachministerium erlassen habe und dieses durch öffentlich-rechtlichen Vertrag oder Verwaltungsakt dem Beliehenen die hoheitlichen Befugnisse übertrage. Die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation werde beim Maßregelvollzug bereits durch die effektiven Weisungs- und Aufsichtsmöglichkeiten der Vollzugsleitung bewirkt; bei der Unterbringung stelle die umfangreiche Fachaufsicht die sachliche Einbindung und damit eine ausreichend hohe Legitimationsebene sicher.

V.

In der mündlichen Verhandlung am 17. Oktober 2008 haben der Vertreter des ärztlichen Direktors des Asklepios-Fachklinikums Göttingen, Herr Hendrik Faure, der Chefarzt der verselbständigten Abteilung Forensische Psychiatrie im Asklepios-Fachklinikum Göttingen, Herr Prof. Dr. Leo Müller, und der Leiter des Niedersächsischen Landeskrankenhauses Moringen, Herr Dr. Martin Schott, als sachkundige Dritte zu den tatsächlichen Ausgestaltungen des Unterbringungsvollzugs nach dem NPsychKG und dem Nds. MVollzG Stellungnahmen abgegeben.

B.

Der zulässige Normenkontrollantrag ist teilweise begründet. Art. 1 Nr. 1, 2 und 5 Nds. MVollzÄndG und Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) und b) NPsychKÄndG sind mit Art. 60 Satz 1 NV vereinbar; sie sind jedoch mit dem in Art. 1 Abs. 2, 2 Abs. 1 NV niedergelegten Demokratieprinzip unvereinbar.

I.

Gegenstand des Normenkontrollverfahrens sind die §§ 3 Abs. 1, 3 a und 5 a Nds. MVollzG n. F. sowie § 15 Abs. 1 bis 3 NPsychKG n. F. in der Fassung, die sie durch das Nds. MVollzÄndG und das NPsychKÄndG erlangt haben. Für die verfassungsrechtliche Prüfung der §§ 3 Abs. 1, 3 a und 5 a Nds. MVollzG n. F. sowie § 15 Abs. 1 bis 3 NPsychKG n. F. kommt es nicht darauf an, ob die betreffenden Vorschriften von ihren Vorgängervorschriften wesentlich abweichen, diese nur wiederholen, deren Regelungsgehalt inhaltlich konkretisieren oder gar beschränken. Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle wird der Prüfungsgegenstand durch den Antrag bezeichnet. Dieser ist

aber im Hinblick auf die im einzelnen vorgebrachten Beanstandungen auszulegen (BVerfG, Urteil vom 27. Mai 1992 2 BvF 1, 2/88, 1/89 und 1/90, BVerfGE 86, 148, 210 f.; Beschlüsse vom 24. Mai 1995 2 BvF 1/92, BVerfGE 93, 36, 65; vom 11. März 1997 2 BvF 2/95, BVerfGE 95, 243, 248; vom 28. Januar 1998 2 BvF 3/92, BVerfGE 97, 198, 213). Nach sachgerechter Auslegung des Antrags beschränkt sich dieser nicht auf die Änderungssubstanz der beiden Änderungsgesetze im Vergleich mit der bisherigen Rechtslage nach §§ 3 Abs. 1 Nds. MVollzG a. F., 15 Abs. 1 und 2 NPsychKG a. F., sondern erfasst die Regelungsgegenstände der Art. 1 Nr. 1, 2 und 5 Nds. MVollzÄndG und Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) und b) NPsychKÄndG in vollem Umfang.

Soweit die Antragsteller die Unvereinbarkeit der angegriffenen Regelungen mit der Niedersächsischen Verfassung damit begründen, die Fachaufsichtsbehörde nehme ihre Kontrollbefugnis gegenüber den privaten Trägern der Krankenhäuser entweder gar nicht oder jedenfalls nur unzureichend wahr, und die staatliche Vollzugsleitung könne die ihr nach §§ 3 Abs. 1 Satz 4 und 5 a Satz 2 und 3 Nds. MVollzG n. F. zugewiesenen Aufgaben wegen Personalmangels faktisch nicht erfüllen, können sie in diesem Verfahren keinen Erfolg haben. Zulässig ist ein Antrag auf abstrakte Normenkontrolle nach Art. 54 Nr. 3 NV, §§ 8 Nr. 8, 33 StGHG nur dann, wenn konkrete Gründe für die Verfassungswidrigkeit des Prüfungsgegenstands – also des Gesetzes selbst – benannt werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205, 221). Verwaltungsbehördliche Vollzugsdefizite bei der Durchführung eines Gesetzes vermögen dessen Vereinbarkeit mit der Verfassung nicht zu erschüttern, weil die Verwaltung schon nach Art. 2 Abs. 2 NV zur rechtmäßigen Wahrnehmung der ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgaben verpflichtet ist (vgl. Brem. StGH, Urteil vom 15. Januar 2002 St 1/01, LVerfGE 13, 209, 228) und hierbei gerichtlicher Kontrolle unterliegt.

Auch die von den Antragstellern erhobene Rüge, die staatlichen Vollzugsleitungen nach § 5 a Nds. MVollzG n. F. und die ihr nachgeordneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (die sog. „14er-Teams“) stünden entgegen den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 60 Satz 1 NV überwiegend lediglich in einem Angestelltenverhältnis zum Land Niedersachsen, kann im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gegen das Nds. MVollzÄndG nicht berücksichtigt werden. Das Maßregelvollzugsgesetz selbst trifft hinsichtlich des Status der Vollzugsleitung und der weiteren Mitarbeiter keine Regelung, sondern führt in § 5 a Satz 4 lediglich aus, dass für die (staatliche) Vollzugsleitung Stellvertretungen in ausreichender Zahl zu bestimmen sind.

II.

Art. 1 Nr. 1, 2 und 5 Nds. MVollzÄndG und Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) und b) NPsychKÄndG sind mit Art. 60 Satz 1 NV vereinbar.

Der Anwendungsbereich des Art. 60 Satz 1 NV ist nicht auf die Binnenstruktur des öffentlichen Dienstes in der Landes- und Kommunalverwaltung beschränkt, sondern erfasst die Wahrnehmung aller Aufgaben, die als Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse zu qualifizieren sind, also auch durch beliehene Private (1). Die den privaten Trägern der Krankenhäuser durch die angegriffenen Vorschriften überantworteten Aufgaben sind als Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse zu qualifizieren (2). Die Ausübung der übertragenen hoheitsrechtlichen Befugnisse durch die privaten Träger und ihre Bediensteten erfolgt auch als ständige Aufgabe (3). Die Übertragung der Aufgaben auf die Beliehenen ist jedoch als Ausnahme vom in Art. 60 Satz 1 NV angeordneten Regelfall durch die in §§ 19 Abs. 1 und 2 NPsychKG, 2 Nds. MVollzG festgelegten Ziele der Unterbringung und die besonderen Eigengesetzlichkeiten der ärztlichen Versorgung in den Krankenhäusern sachlich gerechtfertigt (4).

1. Nach Art. 60 Satz 1 NV ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Der Anwendungsbereich dieser Norm ist nicht auf die Binnenstruktur des öffentlichen Dienstes in der Landes- und Kommunalverwaltung beschränkt, sondern setzt auch einer Übertragung hoheitsrechtlicher Befugnisse auf Beliehene verfassungsrechtliche Grenzen. Soweit bei der Auslegung des wortgleichen Art. 33 Abs. 4 GG unter Hinweis auf dessen Entstehungsgeschichte und den systematischen Zusammenhang mit Art. 33 Abs. 5 GG die gegenteilige Auffassung vertreten wird (vgl. Schleswig-Holsteinisches Oberlandesgericht, Beschluss vom 19. Oktober 2005 2 W 120/05, *Recht und Psychiatrie* 2006, S. 37 m. w. N.; anders dagegen z. B. BVerwG, Beschlüsse vom 29. August 1975 BVerwG VII P 2.74, BVerwGE 57, 55, 60; vom 29. September 2005 7 BN 2.05, DVBl. 2006, S. 840, 841), ist dieses Ergebnis auf die niedersächsische Rechtslage nicht übertragbar. Die Reichweite des Art. 60 Satz 1 NV erstreckt sich unter Beachtung seiner systematischen Stellung innerhalb des Siebten Abschnitts der Niedersächsischen Verfassung und seiner durch Art. 60 Satz 2 NV verdeutlichten Zweckbestimmung zumindest auch auf den Bereich der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch beliehene Privatpersonen.

Nach dem Wortlaut der Bestimmung wäre eine restriktive Interpretation im Sinne eines Funktionsvorbehalts für Beamte bei der Verteilung der Aufgabenwahrnehmung innerhalb des öffentlichen Dienstes nur dann möglich, wenn man den in Art. 60 Satz 1 NV enthaltenen Begriff „Angehörigen des öffentlichen Dienstes“ als eigenständiges Tatbestandsmerkmal neben denen der „Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse“, „als ständige Aufgabe“ und „in der Regel“ deuten würde. In diesem Fall würde sich der sachliche Anwendungsbereich von vornherein auf die Personen beschränken, die unabhängig von der Qualität ihrer Beschäftigung formal im Dienst einer juristischen Person des öffentlichen Rechts tätig sind. Geht man demgegenüber davon aus, dass dieser Terminus mit dem anschließenden Relativsatz als Einheit lediglich die Rechtsfolge um-

schreibt, erweitert sich der Anwendungsbereich des Art. 60 Satz 1 NV auf alle als ständige Aufgaben auszuübenden hoheitsrechtlichen Befugnisse.

Eine systematische Auslegung *innerhalb* des Art. 60 NV vermag keine eindeutige Klärung dieser Frage herbeizuführen. Für eine enge Interpretation als verbindliche Organisationsnorm für die Binnenstruktur der Verwaltung spricht die amtliche Überschrift „Öffentlicher Dienst“, weil dieser Begriff in seiner üblichen formalen Bedeutung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Februar 1957 1 BvR 441/53, BVerfGE 6, 257, 267; BVerwG, Urteil vom 27. Juni 1968 BVerwG VIII C 10.67, BVerwGE 30, 81, 87 f.) keinesfalls Personen umfasst, die nicht im Dienst einer juristischen Person des öffentlichen Rechts beschäftigt sind. Die amtliche Überschrift würde bei erweiternder Auslegung den Regelungsinhalt des Art. 60 NV nur ungenau wiedergeben, weil sowohl der Beamtenfunktionsvorbehalt als auch die Regelung in Satz 2 lediglich einen Teilausschnitt des öffentlichen Dienstes betreffen würden. Dass der Landesverfassungsgeber den Begriff des öffentlichen Dienstes in dem hier erläuterten formellen Sinne verstanden hat, ergibt sich überdies aus der Neufassung des Art. 47 VNV durch Art. 61 NV. Die Ersetzung der bisherigen Formulierung „von Beamten, Angestellten des öffentlichen Dienstes und Richter“ durch „von Angehörigen des öffentlichen Dienstes“ erfolgte nur aus sprachlichen Gründen (vgl. die Äußerungen der Abg. *Rabe*, *Möllring* und *Hruska*, in: Niederschrift über die 25. Sitzung des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung“ am 28. August 1992, S. 5; Schriftlicher Bericht zum Entwurf einer Niedersächsischen Verfassung, Nds. LT-Drs. 12/5840, S. 38).

Auf der anderen Seite lässt sich das in Satz 2 verankerte Neutralitätsgebot als Beleg für eine erweiternde Auslegung heranziehen. Diese Regelung entspricht § 35 Abs. 1 BRRG, der gemäß § 2 Abs. 1 BRRG nur bei Beamten, die „zu ihrem Dienstherrn“ in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, anwendbar ist. Zur Umschreibung des danach erforderlichen Beamtenverhältnisses gehört deshalb neben der Ausgestaltung eines öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses als Grundvoraussetzung auch die Angehörigkeit zum öffentlichen Dienst, also zum Dienst einer dienstherrenfähigen Körperschaft oder anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts. Mit der Einleitung „sie“ nimmt Satz 2 somit auf beide Termini in Art. 60 Satz 1 NV Bezug; damit ist es gerechtfertigt, diese auch im Rahmen des Satzes 1 als einheitliche Formulierung der dort angeordneten Rechtsfolge zu interpretieren.

Die Stellung des Art. 60 Satz 1 NV innerhalb des Siebenten Abschnitts „Die Verwaltung“ spricht im Rahmen einer systematischen Auslegung ebenfalls für eine erweiternde Auslegung, mit der der sachliche Anwendungsbereich über den Personenkreis der Angehörigen des öffentlichen Dienstes ausgedehnt wird. Dieser Abschnitt wird durch die Regelung in Art. 56 Abs. 1 NV eingeleitet, wonach „das Land (...) seine Verwaltung durch die Landesregierung und die ihr nachgeordneten Behörden aus(übt).“

Aus dieser Regelung und einem Umkehrschluss aus Art. 42 Abs. 1, 43 Abs. 1 Satz 1 und 51 Abs. 1 NV ergibt sich zunächst, dass das Merkmal „Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse“ in Art. 60 Satz 1 NV sich ausschließlich auf die Wahrnehmung der Befugnisse der Verwaltung des Landes und unter Berücksichtigung des Art. 57 Abs. 1 NV der Kommunen bezieht. Mit der Ersetzung des Merkmals „staatliche Verwaltung“ in der Vorgängerregelung des Art. 43 Abs. 1 VNV durch die Formulierung „seine Verwaltung“ in Art. 56 Abs. 1 NV war nach dem Willen des historischen Verfassungsgebers keine inhaltliche Modifikation des Regelungsgehalts verbunden (vgl. Niederschrift über die 23. Sitzung des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung“ am 17. August 1992, S. 10 und der 31. Sitzung am 12. Oktober 1992, S. 7).

Während des Gesetzgebungsverfahrens wurde allerdings eine tatbestandliche Verengung des Art. 56 Abs. 1 NV dergestalt diskutiert, dass die Norm nur die der Landesregierung nachgeordneten *Landesbehörden* erfassen solle. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst beim Niedersächsischen Landtag legte deshalb Formulierungsvorschläge zu dem entsprechenden Abschnitt der Verfassung vor (Vorlage 72, abgedruckt in: Die Landtagsverwaltung, Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993, Band II, S. 1457). Art. 43 Abs. 1 des Vorschlags betraf danach ausdrücklich nur noch die unmittelbaren Landesbehörden; die im übertragenen Wirkungskreis tätigen Behörden der Selbstverwaltungskörperschaften, die selbständigen Anstalten und die Beliehenen wurden in den nachfolgenden Art. 44 und 45/2 des Vorschlags behandelt. Dieser Vorschlag fand jedoch zunächst keine Berücksichtigung, vielmehr einigte man sich darauf, Art. 43 Abs. 1 (den späteren Art. 56 Abs. 1 NV) wie folgt zu fassen: „Das Land übt seine Verwaltung durch die Landesregierung und die ihr nachgeordneten *Landesbehörden* aus.“ Der Zusatz „Landes“-Behörden wurde dann gestrichen, um auch die Tätigkeit der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis zu erfassen (Abg. *Rabe*, in: Niederschrift über die 38. Sitzung des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung“ am 15. Januar 1993, S. 4; Schriftlicher Bericht zum Entwurf einer Niedersächsischen Verfassung, Nds. LT-Drs. 12/5840, S. 35). Aus dem in Art. 56 Abs. 1 NV verwandten Begriff der „nachgeordneten Behörden“ ist zu schließen, dass die im Siebten Abschnitt geregelte Landesverwaltung auch die mittelbare Staatsverwaltung des Landes unter Einschluss der mit der Wahrnehmung bestimmter Landesverwaltungsaufgaben betrauten Beliehenen umfasst.

Diesem Ergebnis steht auch nicht entgegen, dass der Verfassungsgeber der Anregung des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes zur Verankerung der verfassungsrechtlichen Grenzen der Beleihung in der Verfassung nicht gefolgt ist. Die Befürworter einer derartigen Bestimmung begründeten ihre Ansicht mit der nach bisheriger Rechtslage bestehenden Unklarheit über die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine derartige Übertragung staatlicher Aufgaben, während die Gegner darauf hinwiesen, eine solche Regelung könne als Ermächtigungsgrundlage für eine Übertragung von ursprünglich

staatlichen Aufgaben auf Private missverstanden werden (vgl. Niederschrift über die 41. Sitzung des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung“ am 26. Februar 1993, S. 27; Schriftlicher Bericht zum Entwurf einer Niedersächsischen Verfassung, Nds. LT-Drs. 12/5840, S. 35). Aus dem Umstand, dass auf eine ausdrückliche Normierung letztlich verzichtet wurde, lässt sich für die Frage der Einordnung der Beliehenen in die mittelbare Landesverwaltung und damit in den Anwendungsbereich des gesamten Siebenten Abschnitts aber nichts ableiten.

Die aus Art. 60 Satz 2 NV abzuleitende Zweckbestimmung des in Art. 60 Satz 1 NV enthaltenen Funktionsvorbehalts für Beamte lässt sich ebenfalls für eine erweiternde Auslegung der Norm unter Einbeziehung der Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse durch Beliehene heranziehen. Im Gegensatz zu Art. 33 Abs. 4 GG, der einen engen systematischen Bezug zur Garantie des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG aufweist, enthält Art. 60 Satz 2 NV mit der Normierung des Gebots der unparteiischen Amtsführung nur eine Kernpflicht des Beamten im Rahmen seines öffentlich-rechtlichen Treuverhältnisses zu seinem Dienstherrn. Die Streichung des dem Art. 33 Abs. 5 GG inhaltlich entsprechenden Art. 46 Abs. 2 VNV und die gleichzeitige Verankerung des im Übrigen bereits nach § 35 Abs. 1 BRRG verbindlich angeordneten Neutralitätsgebots verdeutlichen den Sinn und Zweck des Funktionsvorbehalts in Art. 60 Satz 1 NV: Die Verpflichtung zur regelmäßigen Übertragung der Wahrnehmung hoheitsrechtlicher Befugnisse auf Beamte dient der Sicherung einer stabilen und gesetzestreuen Verwaltung als ausgleichender Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften und damit der Existenzsicherung eines geordneten Staatswesens überhaupt (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 2 BvL 13/73, BVerfGE 39, 334, 347; Urteil vom 27. September 2005 2 BvR 1387/02, BVerfGE 114, 258, 288 m. w. N.). Zudem führt die Verankerung des Neutralitätsgebots zur Stärkung des Vertrauens der Bürger in die Funktionsfähigkeit der Verwaltung des freiheitlichen Rechtsstaats und leistet so einen Beitrag zur Akzeptanz des staatlichen Gewaltmonopols. Der ebenfalls vom Verfassungsgeber zur Existenzsicherung des Staates als notwendig erachtete Funktionsvorbehalt in Art. 60 Satz 1 NV (vgl. Abg. *Cassens*, *Hruska* und *Rabe*, in: Niederschrift über die 25. Sitzung des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung“ am 28. August 1992, S. 4) ist gerade auch dann tangiert, wenn von dem dort normierten Regelfall abweichend hoheitsrechtliche Befugnisse nicht Angestellten im öffentlichen Dienst, sondern einem Beliehenen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung überantwortet werden.

2. Die durch die angegriffenen Vorschriften den privaten Trägern der Krankenhäuser überantworteten Aufgaben sind als Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse zu qualifizieren. Dabei kann offen bleiben, welche Verwaltungsaufgaben im Einzelnen unter die-

ses Merkmal des Art. 60 Satz 1 NV fallen. Jedenfalls werden die Verwaltungsbereiche erfasst, in denen der Staat einseitig grundrechtsrelevante Entscheidungen gegenüber den Betroffenen trifft. Der den Beliehenen nach §§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nds. MVollzG n. F., 15 Abs. 1 Satz 2 NPsychKG n. F. überantwortete Vollzug der Unterbringung in einem Krankenhaus gehört zu diesen Bereichen.

a) Unter einer Befugnis ist nach allgemeinem Sprachgebrauch die Berechtigung einer Person zu einem Verhalten gegenüber anderen Personen zu verstehen. Der Begriff der Hoheitsrechte umfasst die Gesamtheit der dem Staat zur Ausübung der Staatsgewalt auf den einzelnen Gebieten staatlichen Lebens (z. B. Justiz-, Finanz-, Kulturhoheit) zugewiesenen Rechte. Der Wortlaut der Vorschrift spricht zunächst für eine enge Interpretation dieses Merkmals. Hiernach würden alle Tätigkeiten staatlicher Funktionsträger aus dem Anwendungsbereich herausfallen, zu deren Ausübung der Staat keiner besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedarf (z.B. Fiskalverwaltung, erwerbswirtschaftliche Betätigung, Hilfstätigkeiten ohne Außenwirkung). Darüber hinaus lässt sich dem Wortlaut auch entnehmen, dass für die Einordnung eines Tätigkeitsbereichs nicht auf die ohnehin nicht trennscharfe Abgrenzung zwischen Eingriffsverwaltung (z. B. Gefahrenabwehr, Strafvollzug, Steuererhebung) und Leistungsverwaltung abgestellt werden kann. Entscheidend ist vielmehr, ob der Funktionsträger in Ausübung dem Staat zugewiesener hoheitlicher Befugnisse tätig wird.

Greift man im Wege einer historischen Auslegung des Art. 60 Satz 1 NV auf dessen Entstehungsgeschichte zurück, so ergibt sich jedenfalls, dass bei der Formulierung dieses Artikels eine Erstreckung des sachlichen Anwendungsbereichs auf die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben des Staates nicht beabsichtigt war, jedoch alle Bereiche, in denen spezifisch hoheitsrechtliche Befugnisse ausgeübt werden, einbezogen sein sollten. Der Entwurf der Fraktionen der SPD und der Grünen (Nds. LT-Drs. 12/3008) enthielt keine Regelung zum Funktionsvorbehalt, während die Entwürfe der Fraktionen der CDU (Nds. LT-Drs. 12/1310, S. 18) und der FDP (Nds. LT-Drs. 12/3250, S. 21) eine mit Art. 46 Satz 1 VNV wörtlich übereinstimmende Bestimmung vorsahen. In den Beratungen des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung“ wurden die gegensätzlichen Standpunkte erörtert. Die Koalitionsfraktionen hielten eine Verankerung des Funktionsvorbehalts in der Niedersächsischen Verfassung zunächst für entbehrlich, weil zum einen nur Art. 33 Abs. 4 GG wiederholt werde und zum anderen auch Bewerbern aus anderen Mitgliedstaaten der EU die Möglichkeit eröffnet werden müsse, Aufgaben staatlicher Hoheitsgewalt ausüben zu können (Abg. *Rabe*, in: Niederschrift über die 25. Sitzung am 28. August 1992, S. 4). Die Vertreter der Oppositionsfraktionen wiesen demgegenüber darauf hin, dass der Funktionsvorbehalt zur Sicherung der Existenz des Staates unbedingt erforderlich sei (Abg. *Cassens* und *Hruska*, a. a. O.). Es sei allerdings zu bedenken, ob nach wie vor in allen öffentlichen Bereichen, also auch in Bereichen, in denen hoheitliche Befugnisse nicht ausgeübt würden, Beamte eingesetzt werden muss-

ten (Abg. *Hruska*, a. a. O.). Diesen Bedenken schloss sich der Vertreter der SPD-Fraktion an (Abg. *Rabe*, a. a. O.). Schließlich verständigte man sich darauf, Art. 46 Satz 1 VNV zu übernehmen (Schriftlicher Bericht zum Entwurf einer Niedersächsischen Verfassung, Nds. LT-Drs. 12/5840, S. 38).

Mit der als Kompromiss zu bewertenden wörtlichen Übernahme der Vorgängerregelung aus dem Jahr 1951, die wiederum wörtlich mit Art. 33 Abs. 4 GG übereinstimmte, hat sich der Verfassungsgeber bewusst für eine restriktive Formulierung entschieden, nach der nur Tätigkeiten mit hoheitsrechtlichen Mitteln erfasst werden. Auf der anderen Seite enthält die Regelung mit der Anknüpfung an die anzuwendenden Mittel keinesfalls eine pauschale Begrenzung auf bestimmte Aufgabenbereiche des Staates, die in ihrer Gesamtheit als Eingriffsverwaltung umschrieben werden. Hoheitsrechtliches Handeln ist auch im Bereich der Leistungsverwaltung denkbar, wenn z. B. staatliche Leistungen zur Sicherung des menschlichen Existenzminimums einseitig durch Verwaltungsakt festgesetzt werden.

Unter Berücksichtigung des engen Kontextes mit dem in Art. 60 Satz 2 NV geregelten Neutralitätsgebot lassen sich für die Bestimmung des Umfangs der von dem Merkmal der hoheitsrechtlichen Befugnisse erfassten Tätigkeitsfelder folgende Rückschlüsse ziehen:

Mit der ausdrücklichen Normierung des Neutralitätsgebots verdeutlicht die Verfassung die große Bedeutung, die der Integrität des Beamtentums für die ordnungsgemäße Ausübung der Verwaltung beizumessen ist. Der in Art. 2 Abs. 2 NV verankerte Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung wird durch Art. 60 Satz 1 NV organisationsrechtlich insoweit verstärkt und abgesichert, als die Befolgung von Recht und Gesetz, insbesondere die sachgerechte Ausübung des der Verwaltung eingeräumten Ermessens, bei der Wahrnehmung der Verwaltungsbefugnisse durch Berufsbeamte wegen ihrer herausgehobenen Pflichtenbindung besonders gewährleistet wird. Zudem bewirkt Art. 60 Satz 1 NV eine Verstärkung des in Art. 2 Abs. 1 NV enthaltenen Gewaltmonopols des Staates, weil die Gewaltunterworfenen Eingriffe des Staates in ihre Freiheitssphäre umso eher hinzunehmen bereit sind, wenn diese streng rechtsstaatlich und unparteilich angeordnet und vollzogen werden. Somit unterfallen zumindest sämtliche Eingriffe in grundrechtlich geschützte Freiheitssphären der Bürger dem sachlichen Anwendungsbereich des Art. 60 Satz 1 NV (vgl. dazu auch Brem. StGH, Urteil vom 15. Januar 2002 St 1/01, LVerfGE 13, 209, 232).

b) Die Tätigkeitsfelder, die der ärztlichen Leitung des beliebigen Krankenhauses bzw. seiner übrigen Bediensteten nach dem NPsychKG n. F. überantwortet werden, sind ohne weiteres als Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse zu qualifizieren. Sie umfassen die in §§ 20 ff. NPsychKG geregelten Anordnungsbefugnisse, deren Vollzug zu teilwei-

se gravierenden Eingriffen in die grundrechtlich geschützten Freiheiten der Untergebrachten und dritter Personen führen, die mit den Untergebrachten in Kontakt treten wollen. An diesem Ergebnis ändert der Umstand nichts, dass in den psychiatrischen Krankenhäusern auch Heilbehandlungen mit Einwilligung der Betroffenen durchgeführt werden, die für sich genommen zu keiner Grundrechtsbeeinträchtigung führen.

Die den Beliehenen bzw. ihren Bediensteten nach dem Nds. MVollzG n. F. überantworteten Aufgaben zeigen ein differenziertes Bild: Zunächst haben sie den Vollzug der verschiedenen Anordnungen der staatlichen Vollzugsleitung gegenüber den Untergebrachten und dritten Personen sicherzustellen. Insoweit werden die grundrechtlich geschützten Freiheiten der Untergebrachten eingeschränkt, auch wenn den Bediensteten kein bestimmender Einfluss auf die Anordnung der zu vollziehenden Maßnahmen der Vollzugsleitung zukommt. Die Bediensteten der privaten Krankenhausträger können auch – im Gegensatz zur Rechtslage nach § 12 Abs. 2 Satz 2 NPsychKG – keine Entscheidungen über die Anwendung unmittelbaren Zwangs treffen; sie handeln vielmehr gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 Nds. MVollzG n. F. allein auf Anweisung der staatlichen Vollzugsleitung und dürfen – selbst bei Gefahr im Verzug – nicht selbstständig tätig werden. Eine im Gesetzentwurf hierfür vorgesehene Grundlage (§ 3 Abs. 1 Satz 5 in der Fassung des Entwurfs des Art. 1 Nr. 1 Buchst. b), Nds. LT-Drs. 15/3290, S. 3, 10) ist im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens gestrichen worden. Der Gesetzgeber ging davon aus, es müssten aus verfassungsrechtlichen Gründen so viele Beamte beschäftigt werden, dass der Staat die Aufgaben der staatlichen Vollzugsleitung jederzeit wahrnehmen könne (Vorlage 6 des GBD beim Niedersächsischen Landtag vom 7. Dezember 2006, S. 8; Schriftlicher Bericht zum Entwurf eines Nds. MVollzÄndG, Nds. LT-Drs. 15/3495, S. 3). Bei der abschließenden Beratung des Gesetzentwurfs wurde im Niedersächsischen Landtag allerdings zum Problem der Gefahr im Verzug ausgeführt, dass die Bediensteten zur Anwendung unmittelbaren Zwangs auf der Grundlage antizipierter allgemeiner Weisungen der Vollzugsleitung ermächtigt werden könnten (Abg. *Matthiesen*, Nds. LT, Stenographischer Bericht über die 109. Sitzung am 24. Januar 2007, S. 12862).

Die Bediensteten der beliehenen Krankenhausträger üben jedoch hoheitsrechtliche Befugnisse außerhalb des Vorbehalts des Kataloges der Vollzugsleitung aus, die nicht nur marginalen Umfang haben. Zum einen werden ihnen die Anordnungsbefugnisse für die weiteren Untersuchungen nach § 6 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 Nds. MVollzG, die Behandlungsmaßnahme nach § 8 Abs. 1 Nds. MVollzG, die Überwachung des Besuchs (§ 20 Abs. 2 Satz 1 Nds. MVollzG) und bestimmte Arten einer körperlichen Untersuchung des Untergebrachten (§ 22 Satz 2 Nds. MVollzG) übertragen. Gerade den Anordnungen auf dem Gebiet der Behandlungsmaßnahmen ist nach der in § 2 Abs. 1 Nds. MVollzG genannten Zielsetzung eine nicht nur untergeordnete Bedeutung beizumessen. Zum anderen verbleibt den Bediensteten auch bei der Anwendung unmittelbaren

Zwangs hinsichtlich der Entscheidung im Einzelfall und der Intensität des Zwangsmittels ein Spielraum, der gerade bei der Anwendung körperlich wirkender Gewalt wegen der Beeinträchtigung des Grundrechts des Betroffenen auf körperliche Unversehrtheit (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 NV i. V. m. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) als erheblich anzusehen ist. Die Stellung der Bediensteten lässt sich somit mit der eines bloßen Verwaltungshelfers nicht umschreiben, weil letzterem keine Zwangsbefugnisse zukommen. Generelle Weisungen der Vollzugsleitung schließen ebenfalls nicht aus, dass die in ihrer Ausführung ergehenden Maßnahmen als selbständige Grundrechtseingriffe zu werten sind.

3. Die Ausübung der übertragenen hoheitsrechtlichen Befugnisse durch die privaten Träger der Krankenhäuser und ihre Bediensteten erfolgt als ständige Aufgabe. Hierbei kommt es nicht darauf an, wie häufig grundrechtseinschränkende Maßnahmen im Maßregelvollzug und bei der Unterbringung psychisch Kranker angeordnet und durchgeführt werden müssen. Für dieses Tatbestandsmerkmal ist vielmehr entscheidend, ob die Aufgabe an sich nur vorübergehend anfällt oder auf unabsehbare Zeit wahrzunehmen ist. Es ist offensichtlich, dass Maßregelvollzug und Unterbringung psychisch Kranker auf unabsehbare Zeit wahrzunehmende öffentliche Aufgaben darstellen.

4. Die Übertragung hoheitsrechtlicher Befugnisse auf die Beliehenen und ihre Bediensteten ist im Maßregelvollzug jedoch als Ausnahme von der Regel des Art. 60 Satz 1 NV gerechtfertigt, zumal alle wesentlichen Entscheidungen und die Grundstrukturen der Behandlung durch die staatliche Vollzugsleitung und den von ihr aufgestellten und verantworteten Behandlungs- und Eingliederungsplan des § 7 Nds. MVollzG vorgegeben werden. Auch die weitergehende Übertragung nahezu sämtlicher Eingriffsbefugnisse im Bereich der Unterbringung psychisch Kranker ist als Ausnahme von dem in Art. 60 Satz 1 NV statuierten Grundsatz der Wahrnehmung hoheitsrechtlicher Befugnisse durch Beamte zu rechtfertigen. Der Gesetzgeber hat sich insoweit in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise auf den sog. „niedersächsischen Weg“, nämlich die Ortsnähe der Unterbringung, die Vermeidung einer Stigmatisierung der Unterbrachten, die Durchlässigkeit zwischen dem Vollzug der Unterbringung und der Allgemeinpsychiatrie und auf die Qualitätsverbesserung der Behandlung durch eine weitgehende Integration des Unterbrachten in die spezialisierten Fachabteilungen der Allgemeinpsychiatrie berufen.

Art. 60 Satz 1 NV stellt die bei der Organisation der Verwaltung zu beachtende Regel auf, die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe Statusbeamten zu übertragen, und erlaubt hiervon Ausnahmen. Hinsichtlich des Umfangs der zulässigen Ausnahmen und der Anforderungen an ihre Rechtfertigung ist auf den durch Art. 60 Satz 2 NV verdeutlichten Zweck der Norm abzustellen, nämlich den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und das staatliche Gewaltmonopol insoweit abzusichern, als der Einsatz von Statusbeamten auf Grund der besonderen Pflichtenstellung

gegenüber ihren Dienstherren bei der Wahrnehmung von hoheitlichen Befugnissen gegenüber dem Bürger die Einhaltung der rechtstaatlich gebotenen Verfahren und die Wahrung der Grundrechte in besonderer Weise garantiert. Auf Grund dieser Zielsetzung sind ein rechtfertigender Gemeinwohlbelang für die Durchbrechung des in Art. 60 Satz 1 NV verankerten Strukturprinzips und eine Einzelbetrachtung der den Nichtbeamten übertragenen Befugnisse erforderlich.

Neben dem Schutz der Allgemeinheit (§ 2 Abs. 1 Satz 3 Nds. MVollzG) ist der Maßregelvollzug durch eine Mehrzahl von Zielen gekennzeichnet, die in § 2 Nds. MVollzG als „Grundsätze“ festgelegt sind. Nach Abs. 1 steht bei der Unterbringung die Heilung des Untergebrachten oder zumindest die Besserung seines gesundheitlichen Zustands im Vordergrund. Nach Abs. 2 soll der Vollzug der Unterbringung so weit wie möglich den allgemeinen Lebensverhältnissen angeglichen werden und den Untergebrachten auf eine selbständige Lebensführung vorbereiten. Seine familiäre, soziale und berufliche Eingliederung soll gefördert werden. Mit dieser Zielsetzung weist der Maßregelvollzug gegenüber den hoheitsrechtlichen Aufgaben, die zum Kernbestand des Staates gehören und sich deshalb einer Übertragung auf Beliehene entziehen, Besonderheiten auf, die unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausnahme von dem in Art. 60 Satz 1 NV statuierten Grundsatz und damit eine funktionelle Teilprivatisierung zu rechtfertigen vermögen.

Der Gesetzgeber hat zur Begründung der Beleihung privater Krankenhausträger, die durch die Einrichtung der staatlichen Vollzugsleitung beschränkt wird, auf den besonderen „niedersächsischen Weg“ der organisatorischen und inhaltlichen Verzahnung von Allgemeinpsychiatrie und forensischer Psychiatrie verwiesen. Dieser Weg habe sich für Patienten und Mitarbeiterschaft in vielen Jahren bewährt, weil er zu einer verbesserten Behandlung der Untergebrachten geführt habe (vgl. Abg. *Matthiesen*, Nds. LT, Stenographischer Bericht über die 109. Sitzung am 24. Januar 2007, S. 12862). Ein erheblicher Investitionsstau bei den ehemaligen Landeskrankenhäusern und die verschärften Wettbewerbsbedingungen am Klinikmarkt hätten nach Prüfung aller Alternativen eine Veräußerung der allgemeinpsychiatrischen Kliniken des Landes nicht nur aus fiskalischen Gründen nahe gelegt. Zweifel an der dauernden Wettbewerbsfähigkeit eines Landeskrankenhauses herkömmlicher Art hätten im Ergebnis auch die Qualität des Maßregelvollzugs gefährdet. Diese Begründung begegnet angesichts des weiten Prognose- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers keinen verfassungsrechtlichen Bedenken und ist somit als rechtfertigender Gemeinwohlbelang zu werten.

Auch bei der Einzelbetrachtung der den Beliehenen und ihren Bediensteten verbleibenden Eingriffsbefugnisse erweist sich eine Ausnahme vom in Art. 60 Satz 1 NV niedergelegten Funktionsvorbehalt als gerechtfertigt.

Die Ausübung unmittelbaren Zwangs durch die Bediensteten unterliegt der Verantwortung und Aufsicht der Vollzugsleitung. Spielräume beim Vollzug von Anordnungen werden durch die gesetzlich bestimmte ständige Präsenz des sog. „14-er Teams“ eingeschränkt und kontrolliert. Die Anordnung weiterer Untersuchungen gemäß § 6 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 Nds. MVollzG und die Behandlungsmaßnahmen des § 8 Abs. 1 Nds. MVollzG sind durch den der staatlichen Vollzugsleitung gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 Nds. MVollzG vorbehaltenen Behandlungs- und Eingliederungsplan vorstrukturiert und begrenzt. Die Überwachung des Besuchs gemäß § 20 Abs. 2 Satz 1 Nds. MVollzG steht im Zusammenhang mit den weiteren der Vollzugsleitung gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 Nr. 15, 16 und 17 Nds. MVollzG vorbehaltenen Entscheidungen über die Einschränkung und Untersagung von Besuchen. Zudem kann die Vollzugsleitung mittels ihres Weisungsrechts nach § 5 a S. 3 Nds. MVollzG eingreifen, wenn durch eine Überwachungsmaßnahme die Vollzugsverantwortung oder der Behandlungserfolg gefährdet würde. Die mit einer Entkleidung verbundene körperliche Durchsuchung des § 22 Satz 2 Nds. MVollzG, die allein Sicherheitsinteressen dient, ist dem Beliehenen ohne Anordnung der Vollzugsleitung nur bei Gefahr im Verzug gestattet. Dieser Fall kann also nur eintreten, wenn die Vollzugsleitung im Ausnahmefall nicht verfügbar ist. Unter diesen Voraussetzungen vermögen die Sicherheitsinteressen ebenfalls eine Ausnahme von der Regel des Art. 60 Satz 1 NV zu rechtfertigen.

Die Unterbringung psychisch Kranker ist durch eine ähnliche, in § 19 Abs. 1 und 2 NPsychKG festgelegte Zielsetzung wie der Maßregelvollzug gekennzeichnet. Stärker noch als dieser ist die Unterbringung psychisch Kranker von den Besonderheiten ärztlicher Versorgung und der Eigengesetzlichkeit eines Krankenhauses bestimmt. Wie die Niedersächsische Landesregierung vorgetragen hat, macht die Zahl der nach dem NPsychKG Untergebrachten nur einen geringen Prozentsatz der Gesamtzahl der Patienten psychiatrischer Kliniken aus. Überdies können die zwangsweise Untergebrachten jederzeit durch Erklärung das Rechtsregime der Unterbringung verändern und sich zur Behandlung freiwillig in der Klinik aufhalten, was ebenfalls ein hohes Maß an Durchlässigkeit innerhalb des Krankenhauses erfordert. Deshalb und aus sonstigen therapeutischen Gründen erscheint – wie auch von den Auskunftspersonen überzeugend vorgetragen worden ist – eine Absonderung der Patienten, die nach dem NPsychKG untergebracht sind, von den anderen Patientengruppen nicht angezeigt. Damit ist auch bei kleiner Patientenzahl im jeweiligen Krankenhaus die Behandlung in Fachabteilungen und kompatiblen Gruppen möglich. Der Vollzug in derzeit 26 Krankenhäusern gestattet überdies eine flächendeckend ortsnahe Behandlung. Die Ortsnähe dient dem Interesse der Untergebrachten, weil ihr Kontakt zum sozialen Umfeld während der Unterbringung nicht in Folge äußerer Umstände abreißt. Nicht zuletzt vermeidet die ortsnahe Unterbringung in einem Allgemeinkrankenhaus die Stigmatisierung der Untergebrachten, die

den Grund ihres Krankenhausaufenthaltes – anders als bei einer Unterbringung in einem zentralen Landeskrankenhaus, das auf den Unterbringungsvollzug spezialisiert wäre – geheim halten können. Diese Umstände sprechen entscheidend dafür, dass eine Ausnahme von der in Art. 60 Satz 1 NV aufgestellten Regel statthaft ist. Im Gegensatz zur Auffassung der Niedersächsischen Landesregierung kann demgegenüber die geringe Verweildauer, die bei nach dem NPsychKG Untergebrachten durchschnittlich 20 Tage beträgt, eine Ausnahme von dem in Art. 60 Satz 1 NV aufgestellten Grundsatz nicht rechtfertigen.

III.

Art. 1 Nr. 1, 2 und 5 Nds. MVollzÄndG und Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) und b) NPsychKÄndG sind jedoch mit dem in Art. 1 Abs. 2, 2 Abs. 1 NV niedergelegten Demokratieprinzip insoweit unvereinbar, als Bedienstete der privaten Krankenhausträger Grundrechtseingriffe vornehmen dürfen, ohne hierzu durch besondere Bestellung einer staatlichen Behörde legitimiert zu sein (1), und im Fall der Unterbringung psychisch Kranker keiner unmittelbar weisungsbefugten Fachaufsicht unterliegen (2). Die fehlende Legitimation der Bediensteten privater Krankenhausträger im Maßregelvollzug wird nicht durch die Aufsicht durch die Vollzugsleitung kompensiert (3).

1. Nach Art. 2 Abs. 1 NV geht alle Staatsgewalt vom Volke aus und wird von diesem in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Die staatlichen Organe und die für sie handelnden Organwalter bedürfen zur Ausübung von Staatsgewalt einer besonderen Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürger als Staatsvolk zurückführen lassen muss (BVerfG, Urteile vom 10. Dezember 1974 2 BvK 1/73, 2 BvR 902/73, BVerfGE 38, 258, 271; vom 31. Oktober 1990 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, 71; Beschlüsse vom 15. Februar 1978 2 BvR 134, 268/76, BVerfGE 47, 253, 272; vom 1. Oktober 1987 2 BvR 1178, 1179, 1191/86, BVerfGE 77, 1, 40; vom 24. Mai 1995 2 BvF 1/92, BVerfGE 93, 37, 66; vom 5. Dezember 2002 2 BvL 5, 6/98, BVerfGE 107, 59, 87).

Als Ausübung von Staatsgewalt, die der demokratischen Legitimation bedarf, stellt sich jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter dar. Dies gilt gleichermaßen für Entscheidungen, die unmittelbar nach außen wirken, wie auch für solche, die nur behördenintern die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben schaffen, sowie für die Wahrnehmung von Mitentscheidungsbefugnissen einschließlich der Ausübung von Vorschlagsrechten (BVerfG, Urteil vom 31. Oktober 1990 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, 73; BVerfG, Beschlüsse vom 24. Mai 1995 2 BvF 1/92, BVerfGE 93, 37, 68; vom 5. Dezember 2002 2 BvL 5, 6/98, BVerfGE 107, 59, 87). Die Wahrnehmung von Entscheidungsbefugnissen bedarf auch dann der für die Ausübung von Staatsgewalt erforderlichen demokratischen Legitimation, wenn sie nicht völlig

unabhängig von anderen Organen der staatlichen Verwaltung erfolgen kann, sondern mit den Zuständigkeiten eines anderen Organs verschränkt ist. Entscheidungsbefugnisse können im Bereich der Verwaltung auch einem unbegrenzt weisungsabhängigen Amtsträger oder Organ zukommen. Das Mittel der Weisung kennzeichnet vor allem die zentralisierte und dezentrierte Verwaltung; die Zuständigkeiten der weisungsunterworfenen Organe verlieren dadurch ihren Charakter als Entscheidungskompetenzen nicht. Das gilt ebenso beim Bestehen von Selbsteintrittsrechten, Letztentscheidungs- oder Abänderungsrechten eines übergeordneten aufsichtsführenden Organs in Konfliktfällen. Solange und soweit derartige Befugnisse nicht ausgeübt werden, kommt die Entscheidungsgewalt des weisungsunterworfenen Amtsträgers zur Geltung; er übt insoweit, auch wenn er eine ihm bekannte allgemeine Haltung der Aufsichtsbehörde bei seiner Entscheidungsfindung berücksichtigt, selbst staatliche Herrschaft aus (BVerfG, Urteil vom 31. Oktober 1990 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, 73).

Bei der Prüfung einer hinreichenden demokratischen Legitimation des konkreten Entscheidungsträgers unterscheidet das Bundesverfassungsgericht zwischen der organisatorisch-personellen und der sachlich-inhaltlichen Legitimation (BVerfG, Urteil vom 31. Oktober 1990 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, 72). Uneingeschränkte personelle Legitimation besitzt ein Entscheidungsträger, wenn er sein Amt im Wege einer Wahl durch das Volk oder das Parlament oder dadurch erhalten hat, dass er durch einen seinerseits personell legitimierten, unter Verantwortung gegenüber dem Parlament handelnden Amtsträger oder mit dessen Zustimmung bestellt worden ist (ununterbrochene Legitimationskette; BVerfG, Urteile vom 24. Juli 1979 2 BvK 1/78, BVerfGE 52, 95, 130; vom 31. Oktober 1990 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, 73; Beschlüsse vom 15. Februar 1978 2 BvR 134, 268/76, BVerfGE 47, 253, 275; vom 1. Oktober 1987 2 BvR 1178, 1179, 1191/86, BVerfGE 77, 1, 40; vom 24. Mai 1995 2 BvF 1/92, BVerfGE 93, 37, 67; vom 5. Dezember 2002 2 BvL 5, 6/98, BVerfGE 107, 59, 87). Die sachlich-inhaltliche Legitimation wird dagegen zweistufig vermittelt: zum einen durch die Bindung an das Gesetz (Art. 2 Abs. 2 2. Halbs. NV) und zum anderen durch Aufsicht und Weisung übergeordneter staatlicher Stellen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 24. Mai 1995 2 BvF 1/92, BVerfGE 93, 37, 67; vom 5. Dezember 2002 2 BvL 5, 6/98, BVerfGE 107, 59, 89). Personelle und sachlich-inhaltliche Legitimation stehen dabei in einem wechselseitigen Verhältnis, welches es ermöglicht, eine verminderte Legitimation des jeweils anderen Stranges auszugleichen. Sichergestellt sein muss nur ein bestimmtes Legitimationsniveau zur Sicherung einer effektiven demokratischen Legitimation (BVerfG, Urteil vom 31. Oktober 1990 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, 72; Beschlüsse vom 24. Mai 1995 2 BvF 1/92, BVerfGE 93, 37, 67; vom 5. Dezember 2002 2 BvL 5, 6/98, BVerfGE 107, 59, 87). Für den Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung durch Bundes- oder Landesbehörden fordert das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich die volle personell-

le Legitimation der entscheidenden Amtsträger (BVerfG, Beschlüsse vom 24. Mai 1995 2 BvF 1/92, BVerfGE 93, 37, 67 f.; vom 5. Dezember 2002 2 BvL 5, 6/98, BVerfGE 107, 59, 87 f.).

Bei der Wahrnehmung von Aufgaben mit besonders geringem Entscheidungsgehalt in einem wenig bedeutsamen Bereich hält das Bundesverfassungsgericht eine geminderte Legitimation für möglich, wenn die Kompetenzen gegenständlich und ihrem Umfang nach eng begrenzt, die zu treffenden Entscheidungen inhaltlich im Ergebnis vorstrukturiert sind und die Entscheidungsträger einem umfassenden Evokations- oder Letztentscheidungsrecht eines übergeordneten Organs unterliegen (BVerfG, Urteil vom 31. Oktober 1990 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, 74; BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995 2 BvF 1/92, BVerfGE 93, 37, 70). Im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung – also der Übertragung bestimmter öffentlicher Aufgaben auf Verwaltungsträger, die über Entscheidungsbefugnisse in eigenen Angelegenheiten verfügen und zumeist körperschaftlich verfasst sind – erfährt der Grundsatz der personellen Legitimation insofern eine Durchbrechung, als die Entscheidungsträger aus den Reihen der Mitglieder gestellt werden. Das Bundesverfassungsgericht hält in solchen Fällen eine hinreichende demokratische Legitimation trotz fehlender personeller Legitimation für gegeben, wenn „die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind und ihre Wahrnehmung der Aufsicht personell demokratisch legitimerter Amtswalter unterliegt“. Begründet wird diese Ausnahme mit der Offenheit des Demokratieprinzips, die es ermögliche, auch die in ihm wurzelnden Grundsätze der Selbstverwaltung und der Autonomie angemessen zu berücksichtigen (BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2002 2 BvL 5, 6/98, BVerfGE 107, 59, 91 f., 94).

Die angefochtenen Regelungen des NPsychKÄndG und des Nds. MVollzÄndG genügen diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht, weil die für die beliebigen privaten Krankenträger handelnden Bediensteten über keinerlei demokratische Legitimation verfügen.

Durch § 3 Abs. 1 Satz 2 Nds. MVollzG n. F. kann juristischen Personen und Kommanditgesellschaften im Wege der Beleihung nicht nur der Vollzug der Unterbringung als öffentliche Aufgabe übertragen werden. Nach §§ 6 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1, 8 Abs. 1, 20 Abs. 2 Satz 1 und 22 Satz 2 Nds. MVollzG haben die Bediensteten als Funktionsträger der beliebigen Gesellschaften hierbei die Befugnis zur Anordnung grundrechtseinschränkender Maßnahmen. Auch bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs treffen sie unter Beachtung von Weisungen der Vollzugsleitung nach § 18 Abs. 2 Satz 2 Nds. MVollzG n. F. Entscheidungen über Ausführung und Intensität der Maßnahmen im Einzelfall.

Im Bereich der Unterbringung psychisch Kranker hat sich das Land Niedersachsen – bis auf die in § 15 Abs. 2 NPsychKG n. F. vorgesehene Fachaufsicht und den Ausnah-

mefall des Selbsteintrittsrechts (§ 15 Abs. 3 NPsychKG n. F.) – aus der Anwendung des Gesetzes vollständig zurückgezogen. Eine präventive richterliche Kontrolle ist nur für den Fall vorgesehen, dass die untergebrachte Person über einen längeren Zeitraum oder regelmäßig zusätzlich in ihrer Freiheit beschränkt wird (§ 17 Abs. 3 Satz 1 NPsychKG). Auch Psychiatrieausschuss und Besuchskommissionen, die wichtige Elemente einer externen Kontrolle verkörpern, bewirken nicht, dass das Land im täglichen Gesetzesvollzug präsent wäre. Die im Gesetz vorgesehenen Grundrechtseingriffe werden folglich von Bediensteten der mit der Aufgabe beliehenen juristischen Personen oder Kommanditgesellschaften sowohl angeordnet als auch durchgeführt. Dies folgt schon aus § 15 Abs. 1 Satz 3 NPsychKG n. F.. Danach sind nur Maßnahmen nach § 24 Abs. 1 Satz 2 NPsychKG von der Übertragung auf eine juristische Person des Privatrechts oder eine Kommanditgesellschaft ausgeschlossen. Zudem begründen §§ 25 Abs. 4 Satz 1 und 26 Abs. 5 NPsychKG die sachliche Zuständigkeit der Krankenhausleitung bzw. der ärztlichen Leitung des Krankenhauses für die Anordnung bestimmter Maßnahmen. Es kann offen bleiben, wie die verfassungsrechtlichen Grenzen bei der Übertragung staatlicher Aufgaben auf juristische Personen des Privatrechts und Kommanditgesellschaften im Wege einer Beleihung generell zu ziehen sind. In jedem Fall bedarf die Übertragung von Aufgaben, bei deren Wahrnehmung grundrechtseinschränkende Befugnisse ausgeübt werden, einer besonderen personellen Legitimation der natürlichen Personen, die diese Befugnisse für die beliehenen Gesellschaften tatsächlich ausüben. Eine derartige Legitimation der Bediensteten der privaten Krankenhausträger sehen die angegriffenen Vorschriften des Nds. MVollzÄndG und des NPsychKÄndG nicht bzw. nicht in verfassungsrechtlich ausreichender Weise vor.

Die fehlende personelle Legitimation der Bediensteten wird nicht dadurch ersetzt, dass die Krankenhausträger selbst mit dem Vollzug der Unterbringung psychisch Kranker und dem Maßregelvollzug beliehen sind. Die durch § 3 Abs. 1 Satz 2 Nds. MVollzG n. F. bzw. § 15 Abs. 1 Satz 2 NPsychKG n. F. vermittelte ununterbrochene Legitimationsskette reicht zwar vom Parlament als Gesetzgeber über die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen für das zuständige Fachministerium und über die von diesem erlassenen Beleihungsakte bis zu den beliehenen Gesellschaften. Dann aber bricht die Kette ab, denn für die Bestellung der Geschäftsführer der Gesellschaften als deren gesetzliche Vertreter (§ 35 Abs. 1 GmbHG bzw. §§ 125 Abs. 1, 170 HGB) ist die Gesellschafterversammlung nach § 46 Satz 1 Nr. 5 GmbHG zuständig bzw. die vollhaftenden Gesellschafter üben die Vertretung grundsätzlich selbst aus (§§ 161 Abs. 2, 125 Abs. 1 HGB). Die gesetzlichen Vertreter schließen vorbehaltlich einer anderen Regelung im Gesellschaftsvertrag in deren Namen die Arbeitsverträge ab und bestimmen so den Kreis der unselbständig Beschäftigten der Gesellschaft. Dass die Gesellschafter der privaten

Krankenhausträger und deren Beschäftigte über keinerlei personelle demokratische Legitimation verfügen, ist offensichtlich.

Eine hinreichende personelle Legitimation der für die Beliehenen handelnden Personen wird auch nicht dadurch vermittelt, dass dem Fachministerium ein Einfluss bei der Auswahl der gesetzlichen Vertreter und der im Vollzug tätigen Angestellten der beliehenen Krankenhausträger zukäme. Die in § 3 a Abs. 1 Satz 1 Nds. MVollzG n. F. bzw. § 15 Abs. 2 Satz 1 NPsychKG n. F. verankerte Fachaufsicht, die eine Weisungsbefugnis gegenüber den Beschäftigten nur im Falle des Selbsteintrittsrechts einschließt (§§ 3 a Abs. 2 Satz 2 Nds. MVollzG n. F., 15 Abs. 2 Satz 2 NPsychKG n. F.), erstreckt sich nach dem Wortlaut nur auf die Kontrolle der Recht- und Zweckmäßigkeit bei der Erledigung der übertragenen Aufgaben und die Wahrnehmung der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen, nicht aber auf die Auswahlentscheidungen der Gesellschafterversammlung bzw. der Geschäftsführung bei der Anstellung der einzelnen Bediensteten. Soweit die beliehenen Gesellschaften nach §§ 3 Abs. 2 Satz 1 Nds. MVollzG n. F., 15 Abs. 4 NPsychKG n. F. zu einer ausreichenden personellen Ausstattung der von ihnen betriebenen Einrichtung verpflichtet sind, kann das Fachministerium diese gesetzliche Vorgabe zwar im Beleihungsakt konkretisieren und entsprechende fachliche Anforderungsprofile an die zu besetzenden Stellen festlegen; ein darüber hinausgehendes Bestimmungsrecht bei der Besetzung der einzelnen Stellen oder eine Prüfungskompetenz hinsichtlich der besonderen Sachkunde und Zuverlässigkeit der ausgewählten Personen sieht das Gesetz jedoch nicht vor.

Ein entsprechender Zustimmungsvorbehalt des Fachministeriums zur Anstellung der Bediensteten lässt sich auch nicht im Wege einer erweiternden verfassungskonformen Auslegung der §§ 3 a Abs. 1 Satz 1 Nds. MVollzG n. F., 15 Abs. 2 Satz 1 NPsychKG n. F. in das Gesetz hineininterpretieren. Bei dem im Gesetz verwandten Begriff der Fachaufsicht handelt es sich um einen juristischen Terminus mit feststehendem Bedeutungsinhalt, der einer über den Wortlaut hinausgehenden Auslegung entgegensteht. Aus den inhaltlichen Konkretisierungen der fachaufsichtsrechtlichen Befugnisse des Fachministeriums in §§ 15 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 NPsychKG n. F., 3 a Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Nds. MVollzG n. F. lässt sich überdies der Schluss ziehen, dass der Gesetzgeber den Begriff der Fachaufsicht nicht untechnisch im Sinne einer allgemeinen Aufsicht des Fachministeriums über alle Entscheidungen der Beliehenen mit einem auch nur mittelbaren Bezug zur übertragenen Aufgabe verwendet hat (vgl. auch die Entwurfsbegründungen zum Nds. MVollzÄndG und zum NPsychKÄndG, Nds. LT-Drs. 15/3290, S. 10 f., 15/3290, S. 10 f.). Einer die Inhalte der Fachaufsicht erweiternden Interpretation stehen zudem Grundrechte der Gesellschaften bzw. ihrer Gesellschafter aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG entgegen, da Beschränkungen des Grundrechts der Berufsfreiheit und der Gesellschafterrechte einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedürften. Das vom Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bre-

men zur Begründung seiner gegenteiligen Ansicht vorgebrachte Argument, eine Spezifizierung der Aufsichtsmittel gegenüber dem Beliehenen müsse durch das Gesetz nicht erfolgen, weil dieser in Bezug auf die übertragenen öffentlichen Aufgaben und Befugnisse der hierarchischen Weisungsgewalt wie eine nachgeordnete Behörde unterliege (Urteil vom 15. Januar 2002 St 1/01, LVerfGE 13, 209, 226 f.), kann demgegenüber nicht überzeugen. Der Beliehene ist als Privatperson und damit Träger von Grundrechten der Landesverwaltung nur angegliedert und keinesfalls ein Teil der unmittelbaren Landesverwaltung. Staatliche Einwirkungen auf die Entscheidungen der Beliehenen können daher – ähnlich wie bei den Kommunen als Trägern der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 57 Abs. 1 und 4 NV – nur aufgrund eines Gesetzes erfolgen.

Auch der Umstand, dass die privaten Krankenhausträger mit der Beleihung möglicherweise den Status einer Behörde i. S. d. § 1 Abs. 4 NVwVfG erlangen, führt zu keinem anderen Ergebnis. Nur *staatliche* Verwaltungsbehörden können ihre Bediensteten mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse betrauen. Da juristische Personen des Privatrechts und Kommanditgesellschaften lediglich Zuordnungssubjekte für Rechte und Pflichten sind, reicht ihre Beleihung nach §§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nds. MVollzG n. F., 15 Abs. 1 Satz 2 NPsychKG n. F. jedenfalls dann nicht aus, wenn es sich bei den wahrzunehmenden Tätigkeiten der Bediensteten um grundrechtseinschränkende Maßnahmen handelt, wie sie im NPsychKG und Nds. MVollzG vorgesehen sind. Der Grundsatz einer ununterbrochenen personellen Legitimationskette erfordert in diesen Fällen vielmehr, dass die Personen, die die Grundrechtseingriffe tatsächlich anordnen und durchführen, hierzu durch einen besonderen Beststellungsakt einer staatlichen Behörde legitimiert sind.

Die Erforderlichkeit einer Bestellung durch staatliche Behörden betrifft sämtliche Bediensteten des Krankenhausträgers, die – auch im Notfall – Grundrechtseingriffe gegenüber den nach NPsychKG und Nds. MVollzG Untergebrachten oder dritten Personen anordnen oder durchführen. Erforderlich ist deshalb auch die besondere Bestellung einer Ärztin oder eines Arztes, der bzw. dem die Behandlung der untergebrachten Personen obliegt. Zwar ist wegen der weitgehenden Unterschiede zwischen dem Maßregelvollzug und der Unterbringung psychisch Kranker die Bestellung eines *staatlichen* Bediensteten – entsprechend der Vollzugsleitung nach § 5 a Nds. MVollzG n. F. – verfassungsrechtlich nicht erforderlich. Allerdings müssen die Anordnungsbefugnisse auch für grundrechtseinschränkende Maßnahmen gegenüber untergebrachten psychisch Kranken in einer Leitungsperson gebündelt werden, die der Fachaufsicht ggf. berichten und der die Fachaufsicht Weisungen erteilen kann.

Die nach § 12 Abs. 3 NPsychKG vorgesehene Bestellung von Verwaltungsvollzugsbeamten genügt den dargelegten Anforderungen nicht und vermag die fehlende personelle demokratische Legitimation des Personals privater Krankenhausträger bei dem Vollzug

der Unterbringung psychisch Kranker nicht auszugleichen. Nach der in dieser Vorschrift enthaltenen Rechtsgrundverweisung auf § 50 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Nds. SOG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 9 VollzBeaVO können für die Unterbringung psychisch Kranker Verwaltungsvollzugsbeamte bestellt werden. Personen außerhalb des öffentlichen Dienstes können ausnahmsweise bestellt werden, wenn zwischen ihrer hauptberuflichen Tätigkeit und der Vollzugsaufgabe ein enger Zusammenhang besteht und die Weisungsgebundenheit an die Verwaltungsbehörde gewährleistet ist (§ 2 Satz 2 VollzBeaVO). Dies ist nach den Vorschriften des NPsychKG gerade nicht der Fall, weil Weisungsrechte der Fachaufsichtsbehörde nur gegenüber dem Krankenträger als solchem bestehen. Überdies würde eine Bestellung durch die hierfür zuständigen Verwaltungsbehörden – nämlich die Landkreise und kreisfreien Städte – dazu führen, dass bestellende Behörde und Fachaufsichtsbehörde nicht identisch sind. Damit wäre die verfassungsrechtlich notwendige Bezogenheit von demokratischer Legitimation und Fachaufsicht nicht gewahrt.

Im Maßregelvollzugsgesetz ist demgegenüber die Bestellung von Vollzugsbeamten nicht vorgesehen, obwohl unmittelbarer Zwang nicht allein von Angehörigen der sog. „14-er Gruppe“ ausgeübt wird und auch weitere Grundrechtseingriffe – so in den Fällen der §§ 6 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1, 8 Abs. 1, 20 Abs. 2 Satz 1, 22 Satz 2 Nds. MVollzG – von Bediensteten des privaten Trägers vorgenommen werden.

Beide Gesetze leiden daher unter dem generellen Mangel, dass die Bestellung von Bediensteten zu Verwaltungsvollzugsbeamten nicht und vor allem nicht in der Form vorgeschrieben ist, die einen Einfluss auf die Auswahl, die Prüfung der Sachkunde und Zuverlässigkeit sowie die Anleitung dieser Mitarbeiter durch die Fachaufsichtsbehörde ermöglicht bzw. voraussetzt. Sollte sich der Gesetzgeber des Modells der Bestellung von Verwaltungsvollzugsbeamten zur Gewährleistung einer hinreichenden demokratischen Legitimation bedienen, müssten im Gesetz die Voraussetzungen dieser Bestellung und deren Einbettung in eine effektive Fachaufsicht ausgeformt und festgelegt werden. Eine Bestellung durch die Beliehenen selbst vermag im Lichte des Demokratiegebots keinerlei personelle Legitimation zu vermitteln.

2. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die hinsichtlich der fachaufsichtsrechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf Beliehene zu stellen sind, sind nach den ihnen zugewiesenen Befugnissen zu bestimmen. Je genauer die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen ihre Entscheidungen inhaltlich vorprägen und je mehr die ihnen übertragenen Verwaltungskompetenzen rein technische oder doch entscheidungsarme Befugnisse enthalten, umso geringere Anforderungen sind an die Dichte der Aufsicht durch die übergeordnete staatliche Behörde zu stellen. Werden dagegen Aufgaben wahrgenommen, deren Erfüllung mit erheblichen Grundrechtseingriffen für die Betroffenen verbunden sind, und räumen die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen ein Handlungs- und/oder Auswahlermessen ein, ist die erforderliche effektive staatliche Aufsicht in der

Regel nur dann gewährleistet, wenn die einzelnen Funktionsträger der Beliehenen unmittelbar der staatlichen Fachaufsicht unterworfen sind. Die Beleihung ist in diesem Bereich nur dann zulässig, wenn gesetzlich sichergestellt wird, dass der Fachaufsichtsbehörde gegenüber diesem Personenkreis ein unmittelbares Weisungsrecht zusteht, das ihr eine begleitende Aufsicht vor Ort ermöglicht.

Nach §§ 3 a Abs. 1 Satz 1 Nds. MVollzG n. F., 15 Abs. 2 Satz 1 NPsychKG n. F. unterliegen die beliehenen Gesellschaften als Träger der psychiatrischen Krankenhäuser, der Entziehungsanstalten und der Krankenhäuser der Fachaufsicht durch das Fachministerium. Im Rahmen der Aufsicht sind die Gesellschaften verpflichtet, Auskunftsersuchen nachzukommen. Akteneinsichtnahmen zu gewährleisten, Weisungen zu befolgen und dem Ministerium und den Mitgliedern der Besuchskommissionen jederzeit Zutritt zu den Räumlichkeiten der Einrichtung zu gewähren (§§ 3 a Abs. 1 Satz 2 Nds. MVollzG n. F., 15 Abs. 2 Satz 1 NPsychKG n. F.). Wenn die Gesellschaften einer Weisung innerhalb einer vom Ministerium gesetzten Frist nicht nachkommen, hat das Ministerium ein Selbsteintrittsrecht nach §§ 3 a Abs. 2 Satz 1 Nds. MVollzG n. F., 15 Abs. 3 Satz 1 NPsychKG n. F., das auch Weisungen gegenüber den Bediensteten erlaubt (§§ 3 a Abs. 2 Satz 2 Nds. MVollzG n. F., 15 Abs. 3 Satz 2 NPsychKG n. F.). Soweit sich die Landesregierung in einzelnen Beleihungsverträgen weitergehende Weisungsrechte vorbehalten hat, genügen diese den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, weil derartige Befugnisse dem Gesetzesvorbehalt unterliegen.

Die fachaufsichtlichen Steuerungs- und Kontrollrechte werden im Maßregelvollzugsrecht durch § 5 a Nds. MVollzG n. F. ergänzt. Die Aufgaben der Vollzugsleitung sind nach § 3 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 Nds. MVollzG n. F. von der Beleihung ausgeschlossen und daher innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung wahrzunehmen. Die Vollzugsleitung trägt die Verantwortung für die ärztlichen und pflegerischen Aufgaben des Vollzugs und ist gegenüber den Bediensteten der Einrichtungen weisungsbefugt. § 5 a MVollzG legt somit die ständige Aufsicht über den Maßregelvollzug in die Hände der Vollzugsleitung, die vor Ort ist und sowohl über unmittelbare Weisungsrechte, aber auch über faktische Weisungsmöglichkeiten gegenüber den Bediensteten des Beliehenen verfügt. Damit wird ein wirksames Maß an sachlich-inhaltlicher Legitimation durch eine begleitende, ortsnahe Fachaufsicht auch bei Maßnahmen erreicht, die dem „14-er Team“ nicht vorbehalten sind.

Demgegenüber vermittelt das NPsychKG in seinen – wenn auch gegenüber der Vorgängerfassung verbesserten – Regelungen zur Fachaufsicht dem Beliehenen und seinen Mitarbeitern keine ausreichende sachlich-inhaltliche Legitimation, weil die aufsichtsrechtlichen Befugnisse des Fachministeriums in § 15 Abs. 2 und 3 NPsychKG n. F. hierfür nicht ausreichend sind. § 15 Abs. 2 NPsychKG n. F. ermöglicht nur Maßnahmen gegenüber den privaten Trägern der Krankenhäuser; Weisungen gegenüber ihren Be-

diensteten sind nur im Ausnahmefall des in § 15 Abs. 3 NPsychKG n. F. geregelten Selbsteintrittsrechts zulässig. Verfassungsrechtlich geboten ist jedoch ein Weisungsrecht gegenüber allen Bediensteten, die zur Wahrnehmung von Aufgaben beim Vollzug der Unterbringung psychisch Kranker zur Anordnung und Durchführung grundrechtseinschränkender Maßnahmen befugt sind. Überdies muss Gewähr dafür bestehen, dass die individuell bestellten Bediensteten jederzeit – ggf. über den für diesen Krankenhausbereich verantwortlichen Arzt, aber ohne Einschaltung des Krankenhausträgers – der Fachaufsichtsbehörde berichten können.

3. Die Regelungen über die Fachaufsicht nach dem Nds. MVollzG n. F. genügen somit zwar den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine sachlich-inhaltliche Legitimation, weil der staatlichen Vollzugsleitung eine Weisungsbefugnis auch unmittelbar gegenüber den Bediensteten zukommt (§ 5 a Satz 3 Nds. MVollzG) und damit eine begleitende staatliche Aufsicht vor Ort sichergestellt ist. Die durch die Fachaufsicht vermittelte sachlich-inhaltliche Legitimation im Bereich des Maßregelvollzugs vermag die fehlende personelle Legitimation der Bediensteten der privaten Krankenhausträger jedoch nicht auszugleichen. Eine effektive Fachaufsicht ist nach den oben dargelegten Grundsätzen nur geeignet, eine *geminderte* personelle Legitimation zu kompensieren, um insgesamt ein ausreichendes Legitimationsniveau zu erreichen. Diesem Ergebnis steht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Dezember 2002 (BVerfGE 107, 59, 94) nicht entgegen, weil das Gericht eine Durchbrechung des Grundsatzes personeller Legitimation nur für den Sonderfall einer Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf Träger funktionaler Selbstverwaltung zugelassen hat; die dortigen Ausführungen sind auf die Konstellation der Beleihung einer juristischen Person des Privatrechts und einer Kommanditgesellschaft nicht übertragbar.

IV.

Der Staatsgerichtshof sieht von einer Nichtigkeitserklärung der angegriffenen Vorschriften nach § 34 Abs. 1 Satz 1 StGHG ab, weil durch eine Nichtigkeitserklärung der Art. 1 Nr. 1, 2 und 5 Nds. MVollzÄndG und Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) und b) NPsychKÄndG die Regelungen des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nds. MVollzG a. F. und des § 15 Abs. 1 Satz 1 NPsychKG a. F. wieder aufleben würden und sich dadurch der Rechtszustand in verfassungsrechtlicher Hinsicht nicht verbessern, sondern verschlechtern würde. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, durch eine Änderung des Nds. MVollzG und des NPsychKG eine Regelung zu treffen, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Der Zeitraum von zwei Jahren – bis zum 31. Dezember 2010 – erscheint hierfür angemessen.

C.

Das Verfahren ist nach § 21 Abs. 1 StGHG kostenfrei; Auslagen der Beteiligten werden gemäß § 21 Abs. 2 Satz 2 StGHG nicht erstattet.

(gez.)	Ipsen	van Nieuwland	Wendeling-Schröder
	Pust	Menk	Isermann
	Götz von Olenhusen	Lipke	Rüping

Abkürzungsverzeichnis

€	Euro
%	Prozent
a.F.	alte Fassung
aaO/a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz/Absätze
ÄndG	Änderungsgesetz
AfP	Archiv für Presserecht
AG BSHG	Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes
AG KJHG	Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
AK GK	Kommentar zum Grundgesetz für die Bun- desrepublik Deutschland, Reihe Alternativ Kommentar
AktienG	Aktiengesetz
AKW	Atomkraftwerk
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich- rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundes- republik Deutschland
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BauBG	Baugesetzbuch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Bbg.VerfG/VerfGBbg	Verfassungsgericht des Landes Brande- nburg
Bd.	Band
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
ber.	Berichtigt
Berl.VerfG	Verfassungsgerichtshof für das Land Ber- lin
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Sammlung der Entscheidungen des Bun- desfinanzhofes
BGBI.	Bundesgesetzblatt

BKGG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
Brem. StGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsge- richts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsge- richts
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
CDU	Christlich-Demokratische-Union Deutsch- lands
CO ²	Kohlendioxid
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Landtagsdrucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO-KiTaG	Verordnung über Mindestanforderungen an Kindertagesstätten
ebd.	ebenda
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschen- rechte
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EStG	Einkommensteuergesetz
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen VGH und des VGH Baden-Württemberg (mit Entscheidungen der Staatsgerichtshö- fe)
etc.	et cetera

EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGH Slg.	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften; Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes (ab 1990; und des Gerichts Erster Instanz)
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
f.	folgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands
ff.	fortfolgende
FGG	Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FS	Festschrift
GBD	Gesetzgebungs- und Beratungsdienst
GewO	Gewerbeordnung
GewStG	Gewerbesteuergesetz
gez.	Gezeichnet
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf./ggfs.	gegebenenfalls
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO-LT	Geschäftsordnung des Landtages
GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HAZ	Hannoversche Allgemeine Zeitung
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i.d.F.	in der Fassung
IPCC	Intergovernmental Panel of Climate Change

i.S.d.	im Sinne des/der
i.V.m.	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitung
KiTaG	Niedersächsisches Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder
LDG	Lüchow-Dannenberg-Gesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	litera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LMG	Landesmediengesetz
LRG	Landesrundfunkgesetz
LS	Leitsatz
LT Drucks./LT-Drucks./LT Drs./LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LVerfG LSA/SachsAnhVerfG	Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MdL	Mitglied des Landtages
MF	Niedersächsisches Finanzministeriums
Mio/Mio.	Millionen
MJ	Niedersächsisches Justizministerium
Mrd.	Milliarden
MS	Niedersächsisches Ministerium für soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
n.F.	neue Fassung
NAbgG	Niedersächsisches Abgeordnetengesetz
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Nds. MVollzG	Niedersächsisches Maßregelvollzugsgesetz
Nds. SOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
Nds. StGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
Nds. StGHE	Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs
Nds. VBl./NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich

NFVG	Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz
NGefAG	Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
NLS	Niedersächsisches Landesamt für Statistik
NLWG	Niedersächsisches Landeswahlgesetz
NLWO	Niedersächsische Landeswahlordnung
NMedienG	Niedersächsisches Mediengesetz
Nord/LB	Norddeutsche Landesbank
NPsychKG	Niedersächsisches Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz
NSpielBG/NSpielbG	Niedersächsisches Spielbankgesetz
NV	Niedersächsische Verfassung
NVAbstG	Niedersächsisches Volksabstimmungsgesetz
NVwVfG	Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PRG	Gesetz über den privaten Rundfunk
Rdnr./Rn.	Randnummer
RGBL	Reichsgesetzblatt
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
S.	Seite/Satz/Sätze
s.a.	siehe auch
SaarlVerfGH/Saarl.VerfGH	Saarländischer Verfassungsgerichtshof
SachsAnhVerf.	Verfassung für das Land Sachsen-Anhalt

SachsAnhVerfG	Landesverfassungsgericht für das Land Sachsen-Anhalt
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
sc.	scilicet
SchlHVerf.	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
Sept.	September
Slg.	Sammlung
sog.	Sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
std. Rechtspr./st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
Sten. Ber.	Stenographische Berichte
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof/Staatsgerichtshof
StGHE	Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs
StGHG	Niedersächsisches Gesetz über den Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozessordnung
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
Thür. VerfG/ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
Tz.	Textziffer
u.a.	unter anderem
UN	Vereinte Nationen
Urt.	Urteil
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
v.	vom
v.H.	vom Hundert
VE	Verfassungsentwurf
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VNV	Vorläufige Niedersächsische Verfassung

VVDS _t RL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WP	Wahlperiode
WPG	Wahlprüfungsgesetz
WPrG	Wahlprüfungsgesetz
z.B.	zum Beispiel

Gesetzesregister

1. Niedersächsisches Verfassungsrecht	
a) Vorläufige Niedersächsische Verfassung	
Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 13. April 1951 (Nds. GVBl. S. 103) – VNV –	
Art. 43 Abs. 1	250
Art. 44 Abs. 3	177, 183, 184
Art. 45	218
Art. 46 Abs. 2	251, 252, 253
Art. 47	249
b) Niedersächsische Verfassung	
Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107) – NV –	
Art. 1 Abs. 2	189, 232, 233, 234, 246, 258 ff.
Art. 2	189
Art. 2 Abs. 1	232, 233, 234, 246, 253 258 ff.
Art. 2 Abs. 2	115, 121, 186, 247, 253 259
Art. 3	186
Art. 3 Abs. 2	29, 112, 115 f., 122 ff., 132, 255
Art. 4 Abs. 1	29
Art. 7 bis 9	28
Art. 8 Abs. 1	24, 26
Art. 11 Abs. 4	19, 99, 103, 109
Art. 12	27
Art. 13 Abs. 3	2 ff., 5, 7, 32 ff.
	Art. 19
	12
	Art. 24 Abs. 1....
	194, 197, 198, 199, 200
	Art. 28
	133
	Art. 42 Abs. 1.....
	250
	Art. 42 Abs. 3.....
	86
	Art. 43 Abs. 1.....
	250
	Art. 46 Abs. 2.....
	189
	Art. 48 Abs. 1 Satz 2.....
	75, 79, 80, 81, 83 ff., 87
	Art. 48 Abs. 1 Satz 3.....
	75, 79, 80, 83, 88 ff.
	Art. 48 Abs. 2.....
	83
	Art. 49
	89
	Art. 51 Abs. 1.....
	250
	Art. 53
	15 f.
	Art. 54
	6, 15 f.
	Art. 54
	Nr. 1
	6, 12, 131 f.
	Nr. 2
	83
	Nr. 3
	40, 247
	Nr. 4
	29
	Nr. 5
	31 ff., 41, 139, 140, 146, 159, 180, 206, 212, 213
	Nr. 6
	6
	Art. 56 Abs. 1.....
	249, 250
	Art. 57 ...
	33, 49, 139, 151, 155, 160, 168
	Abs. 1
	40, 44, 134, 146, 152, 155, 157, 158, 160, 161, 170, 171, 181, 182, 185, 189, 203, 206, 207, 212, 214, 216, 217, 218, 250, 263
	Abs. 3
	138, 139, 155, 170, 173 f., 177 f., 181 ff., 203, 206, 212, 214, 216, 218

Abs. 4	34, 42 f., 44, 45 ff., 49, 50 ff., 62 f., 138, 139, 160, 164, 168, 173, 174, 177, 182, 206, 209, 213, 215, 263
Abs. 5.....	180, 182
Abs. 6.....	42, 48 f., 186, 215, 228
Art. 58.....	33, 40, 42, 43, 44, 45 f., 49, 52, 55 ff., 62 f., 152, 155, 156, 158, 160, 161, 164, 168, 202, 203, 206, 207, 210, 212, 214, 215 ff.
Art. 59 Abs. 1	146, 188, 189
Art. 59 Abs. 2 Satz 1	146
Art. 59 Abs. 3	172
Art. 60 Satz 1 ...	229, 232, 242, 243, 244, 245, 247, 248 f.
Art. 60 Satz 2.....	248, 251, 253, 255
Art. 61	249
Art. 65 Abs. 1 Satz 2	189
Art. 65 Abs. 4	9 ff., 81
Art. 66.....	13
Art. 68 Abs. 1	75, 86
Art. 71 Satz 2.....	80, 189, 211, 224, 226
Art. 71 Satz 3.....	226

2. Gesetz über den Staatsgerichtshof

Niedersächsisches Gesetz über den
Staatsgerichtshof vom 31. März
1955 (Nds. GVBl. S. 141)
– StGHG –

§ 8.....	6
§ 8 Nr. 1.....	19, 99, 103, 109
§ 8 Nr. 6.....	6, 131 f.
§ 8 Nr. 8.....	247
§ 8 Nr. 9.....	29
§ 8 Nr. 10.	31 ff., 41, 139, 140, 159, 206

§ 12	20, 100, 105, 111, 134, 136, 140, 147, 151, 212, 230, 231
§ 13 Satz 1.....	136, 151
§ 15	138
§ 21 Abs. 1	144, 169, 191, 201, 228
§ 21 Abs. 2.....	144, 169, 192, 201, 228, 267
§ 22 Abs. 1	19, 99, 103, 109, 267
§ 22 Abs. 2.....	19
§ 30	6 f., 132
§ 31 Abs. 1, 2.....	83
§ 33	247
§ 34 Abs. 1 Satz 1	130, 266
§ 36	41, 139 140, 141, 142, 159, 206, 217
§ 36 Abs. 1 Satz 1	212
§ 36 Abs. 2.....	167

3. Niedersächsische Gesetze und Verordnungen

Abgeordnetengesetz, Niedersächsi- sches

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der
**Abgeordneten des Niedersächsi-
schen Landtages** vom 3. Februar
1978 (Nds. GVBl. S. 101) i.d.F.
vom 30. November 1992 (Nds.
GVBl. S. 311) – NAbgG –

§ 14 Abs. 3.....	2 ff.
------------------	-------

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Niedersächsi- schen Landtages vom 3. Februar 1978 (Nds. GVBl. S. 101) i.d.F. vom 6. Mai 1997 (Nds. GVBl. S. 126) – NAbgG –	Art. 1 Nr. 19.....35, 40 Art. 3.....35, 40, 48
§ 5.....3	Niedersächsisches Gesetz über den Fi- nanzausgleich i.d.F. vom 26. Mai 1999 (Nds. GVBl. S. 116) – NFAG 1999 –
§ 14 Abs. 3.....2 ff.33, 34, 35, 203
Finanzausgleichsgesetz	§ 1 Abs. 1.....35, 40, 62, 207
Gesetz zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs vom 20. Mai 1954 (Nds. GVBl. S. 33) i.d.F. vom 28. Mai 1990 (Nds. GVBl. S. 147) – FAG –	§ 1 Abs. 2.....81, 207, 225 § 2.....35 f. § 2 Satz 1 Nr. 1.....227 § 2 Satz 1 Nr. 2.....36, 39, 63 § 2 Satz 1 Nr. 3.....42, 62 § 3.....36, 40, 65, 66 § 4.....36, 37 § 5.....36 f., 47, 66 § 7.....37 § 11.....37 f., 66, 133 § 11 Abs. 1 Nr. 5.....131 § 12.....38, 62 § 12 Abs. 1.....55 § 12 Abs. 2.....36, 55 § 13.....63, 208, 227 § 15.....38 § 15 Abs. 2.....38, 47 § 15 Abs. 4.....36, 67 § 16.....38 f., 43, 64
.....33, 34, 35	Gesetz zur Neuregelung der Kostenab- geltung nach dem Asylbewerberleis- tungsgesetz und zur Änderung des Niedersächsischen Finanzvertei- lungsgesetzes und des Niedersächsi- schen Gesetzes über den Finanz- ausgleich vom 22. Juni 2000 (Nds. GVBl. S. 138)
Zehntes Gesetz zur Änderung des Fi- nanzausgleichsgesetzes vom 16. Dezember 1992 (Nds. GVBl. S. 339)203
.....34	
Niedersächsisches Gesetz über den Fi- nanzausgleich vom 20. Dezember 1995 (Nds. GVBl. S. 463) – NFAG –	
.....34, 203	
§ 15.....39, 65	
§ 17.....39, 65	
Gesetz zur Änderung des Niedersächsi- schen Gesetzes über den Finanz- ausgleich vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 74) – NFAG-ÄndG –	
.....33, 34, 77	
Art. 1 Nr. 17.....35, 39	

<p>Gesetz zur Änderung von Vorschriften betreffend den kommunalen Finanzausgleich vom 28. August 2002 (Nds. GVBl. S. 366) 204</p> <p>Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes und des Göttingen-Gesetzes vom 12. Juli 2007 (Nds. GVBl. S. 312) Art. 2 Nr. 1..... 205, 213 Art. 5..... 205</p> <p>Finanzverteilungsgesetz</p> <p>Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen vom 12. März 1999 (Nds. GVBl. S. 79) – NFVG – 33, 34, 35, 77, 203 § 1 Abs. 1..... 35, 39, 203 § 1 Abs. 2.....36, 39, 63 f. § 2..... 37, 55, 62 § 3.....39, 63 f.</p> <p>Gesetz zur Neuregelung der Kostenabgeltung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und zur Änderung des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes und des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich vom 22. Juni 2000 (Nds. GVBl. S. 138) 204</p> <p>Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzaus-</p>	<p>gleich des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes und des Göttingen-Gesetzes vom 12. Juli 2007 (Nds. GVBl. S. 312) Art. 2 Nr. 1.....205, 213 Art. 5.....205</p> <p>Gefahrenabwehrgesetz, Niedersächsisches</p> <p>Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz vom 20. Februar 1998 (Nds. GVBl. S. 101) – NGefAG – § 50 Abs. 1241</p> <p>Gemeindeordnung, Niedersächsische</p> <p>Niedersächsische Gemeindeordnung i.d.F. vom 22. August 1996 (Nds. GVBl. S. 382) – NGO – § 71 Abs. 1 Satz 3..... 187 § 72 Abs. 2 173, 181 § 72 Abs. 2 Satz 1 140, 184 § 73 185 § 73 Abs. 2..... 140 § 75 185 § 82 Abs. 6.....227 § 92 Abs. 2.....224 § 94 Abs. 1 Satz 1227</p> <p>Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages vom 4. März 2003 (Nds. GVBl. S. 136) – GO LT – § 45 Abs. 2 199 § 47 Abs. 5.....198 f.</p> <p>Göttingen-Gesetz vom 1. Juli 1964 (Nds. GVBl. S. 134) § 1 Abs. 2, 3.....66</p>
--	--

§ 240, 48, 66 f.

Haushaltsbegleitgesetz

Haushaltsbegleitgesetz 1995 vom 17.

Dezember 1994 (Nds. GVBl. S. 533)

Art. II 77

Haushaltsbegleitgesetz 1996 vom 20.

Dezember 1995 (Nds. GVBl. S. 478)

Art. 5 Nr. 2..... 77

Haushaltsbegleitgesetz 1999 vom 21.

Januar 1999 (Nds. GVBl. S. 10)

..... 33, 34

Art. 1 76

Art. 1 Nr. 2 b..... 76

Art. Nr. 3, 4..... 76

Art. 1 Nr. 7..... 39, 76

Art. 1 Nr. 9..... 76, 77

Art. 1 Nr. 15..... 41

Art. 1 Nr. 17..... 41

Art. 2 Nr. 1..... 39

Art. 3..... 41

Art. 22 Abs. 2 76

Art. 22 Abs. 3 Nr. 1 76

Art. 22 Abs. 3 Nr. 2 77

Haushaltsbegleitgesetz 2005 vom 17.

Dezember 2004 (Nds. GVBl. S. 664)

Art. 1 204

Art. 1 Nr. 1..... 203, 206, 212, 214 ff.,
223 ff.

Art. 16 Abs. 1 204

Haushaltsgesetz

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre

1999 und 2000 vom 18. März 1999
(Nds. GVBl. S. 82)

..... 77

Gesetz zur Neuregelung des **Justizvollzugs** in Niedersachsen vom 14. Dezember 2007 (Nds. GVBl. S. 720)

..... 235

Kindertagesstättengesetz

Erstes Gesetz über **Tageseinrichtungen für Kinder** vom 16. Dezember

1992 (Nds. GVBl. S. 353)

– 1. KiTaG –

..... 76

§ 21 Abs. 1 76

Gesetz über **Tageseinrichtungen für Kinder** i.d.F. vom 25. September

1995 (Nds. GVBl. S. 303)

– KiTaG –

..... 76

§ 1 Abs. 3 76

§§ 4-9 76

§ 11 77

§§ 15 ff..... 39, 65

§ 16 Abs. 1 77, 89

§ 21 Abs. 2 Nr. 3..... 77

Gesetz über **Tageseinrichtungen für Kinder** i.d.F. vom 4. August 1999

(Nds. GVBl. S. 308) – KiTaG –

..... 77

Verordnung über Mindestanforderungen an Kindertagesstätten vom 24. März 1993 (Nds. GVBl. S. 82) – 1. DVO-KiTaG – 76	§ 14 Abs. 4.....27 § 23 Abs. 2.....98, 99 § 27 Abs. 1 110 § 27 Abs. 2..... 107 § 31 Abs. 124 § 3326 § 33 Abs. 725
Verordnung über Mindestanforderungen an besondere Tageseinrichtungen für Kinder sowie über die Durch- führung der Finanzhilfe vom 11. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 103) – 2. DVO-KiTaG – 77	Landeswahlordnung, Niedersächsi- sche Niedersächsische Landeswahlord- nung vom 1. November 1997 (Nds. GVBl. S. 437, ber. 98, S. 14) – NLWO – § 3798, 99 § 38 Abs. 2..... 107, 109 § 69 Abs. 723 § 77 Nr. 123
Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 5. Februar 1993 (Nds. GVBl. S. 45) – AG KJHG – § 15 35, 39, 65	Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Landkreis Lüchow-Dannenberg vom 23. Mai 2006 (Nds. GVBl. S. 215) – LDG – § 1 137, 138, 140, 180, 187 § 4 137, 138, 140, 142, 143, 145, 173 ff., 181 ff. § 5 188 § 10 Abs. 4..... 171, 173, 191
Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 19. Februar 2004 (Nds. GVBl. S. 63) – NKomZG – §§ 5 ff. 188	Maßregelvollzugsgesetz, Niedersäch- sische
Landeshaushaltsordnung, Nieder- sächsische i.d.F. vom 30. April 2001 (Nds. GVBl. S. 276) § 1 Satz 1 213 § 3 Abs. 2..... 213	Niedersächsisches Maßregelvollzugs- gesetz vom 1. Juni 1982 (Nds. GVBl. S. 131) – Nds. MVollzG – § 1 234 § 2 248, 254, 256
Landeswahlgesetz, Niedersächsisches	
Niedersächsisches Landeswahlgesetz vom 5. August 1997 (Nds. GVBl. S. 379) – NLWG – § 1 Abs. 1 17, 18 § 2 104 f.	

- § 3 Abs. 1..... 237, 241
 §§ 6 ff. 235
 § 6 Abs. 3..... 235, 254, 257, 260, 264
 § 7 255
 § 8 Abs. 1..... 235, 254, 257, 260, 264
 § 10 Abs. 1..... 235
 § 18 Abs. 2..... 236
 § 19 Abs. 1..... 235
 § 19 Abs. 2..... 235
 § 19 Abs. 3..... 235
 § 20 Abs. 2..... 254, 257, 260, 264
 § 21 Abs. 1, 4..... 236
 § 21 Abs. 6..... 236
 § 22 236, 254, 257, 260, 264
 § 23 236
- Gesetz zur Änderung des Niedersächsi-
 schen Maßregelvollzugsgesetzes
 und des Ausführungsgesetzes zum
 Gerichtsverfassungsgesetz vom 25.
 Januar 2007 (Nds. GVBl. S. 51)
 – Nds. MVollzÄndG –**
- Art. 1 Nr. 1..... 233, 238, 242, 246
 Art. 1 Nr. 2..... 233, 239, 242, 246
 Art. 1 Nr. 5..... 233, 240, 242, 246
 Art. 1 Nr. 12..... 240
 Art. 5..... 237
- Niedersächsisches Maßregelvollzugs-
 gesetz i.d.F. vom 25. Januar 2007
 (Nds. GVBl. S. 51) – Nds. MVollzG
 n.F. –**
- § 3 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 ... 234, 238, 242,
 245, 246 f., 252, 257,
 260, 265
 § 3 a 234, 239, 241, 242, 246 f. 262,
 263, 265
 § 5 a 234, 240, 242, 246 f., 247, 257,
 263, 265, 266
 § 18 Abs. 2 240, 254, 260
- Mediengesetz, Niedersächsisches**
- Niedersächsisches Landesrundfunk-
 gesetz vom 23. Mai 1984 (Nds.
 GVBl. S. 147) – LRG –**
- § 5 Abs. 1 Satz 2 115
- Rundfunkstaatsvertrag vom 31. Au-
 gust 1991 (Nds. GVBl. S. 313)
 – RStV –**
- § 25 Abs. 1, 2 129
- Niedersächsisches Mediengesetz vom
 1. November 2001 (Nds. GVBl. S.
 680) – NMedienG a.F. –**
- § 4 112
 § 6 Abs. 3 113 f.
 § 7 129
 § 7 Abs. 4 121
 § 16 Abs. 1 129
- Niedersächsisches Mediengesetz i.d.F.
 vom 11. Dezember 2003 (Nds.
 GVBl. S. 423) – NMedienG n.F. –**
- § 6 Abs. 3 112, 113 f., 115 f., 117 f.,
 119 ff.
- Gesetz über die Niedersächsischen Na-
 tionalparks „Niedersächsisches
 Wattenmeer“ und „Harz“ vom 15.
 Juli 1999 (Nds. GVBl. S. 164)
 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 91, 92**
- Gesetz zur Neufassung des Gesetzes
 über den Nationalpark „Nieder-
 sächsisches Wattenmeer“ vom 11.
 Juli 2001 (Nds. GVBl. S. 443)**

..... 93, 94, 95	§ 27 Abs. 2..... 236, 245
	§ 28 236
Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung i.d.F. vom 19. Januar 2005 (Nds. GVBl. S. 9) – Nds. SOG –	Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke vom 25. Januar 2007 (Nds. GVBl. S. 50) – NPsychKÄndG –
§ 50 Abs. 1, 2..... 264	Art. 1 Nr. 1 Buchst. a) und b) ... 233, 240 242, 246
Personalvertretungsgesetz für das Land Niedersachsen vom 2. März 1994 (Nds. GVBl. S. 95)	Art. 3 237
§ 39 Abs. 3..... 1, 8	Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke i.d.F. vom 25. Januar 2007 (Nds. GVBl. S. 50) – NPsychKG n.F. –
§ 64 Abs. 1..... 1, 8	§ 15 Abs. 1 bis 3 ... 234, 240 f., 242, 245 246 f., 252, 260, 261, 262, 263, 265, 266
§ 69 1, 8	§ 15 Abs. 4..... 262
§ 72 1, 8	§ 24 245
§ 81 1, 8	Gesetz über die Region Hannover vom 5. Juni 2001 (Nds. GVBl. S. 348)
§ 110 1, 8	§ 8 Abs. 7 Satz 4 96
Psychisch Kranke	Schulgesetz, Niedersächsisches
Niedersächsisches Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke vom 16. Juni 1997 (Nds. GVBl. S. 272) – NPsychKG –	Niedersächsisches Schulgesetz i.d.F. vom 3. März 1998 (Nds. GVBl. S. 138) – NSchG –
§ 12 Abs. 2..... 254	§ 65 Abs. 1 29 f.
§ 12 Abs. 3..... 241, 263	Niedersächsisches Schulgesetz i.d.F. vom 25. Juli 2002 (Nds. GVBl. S. 312) – NSchG –
§ 15 Abs. 1..... 240, 241	§ 117 f. 96
§ 16 236	
§ 17 Abs. 1 236	
§ 17 Abs. 3..... 237, 245, 261	
§ 18 236	
§ 19 Abs. 1, 2..... 248, 257	
§ 20 237	
§ 20 ff. 253	
§ 21 Abs. 3..... 237	
§ 22 ff. 237	
§ 24 261	
§ 25 Abs. 4..... 261	
§ 26 Abs. 5..... 261	

Spielbankgesetz, Niedersächsisches	Spielbankabgabe vom 28. Juli 1976 (Nds. GVBl. S. 213)
Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 25. Juli 1973 (Nds. GVBl. S. 253) – NSpielbG 1973 – 154
§ 3	153
§ 4	153
§ 5	153, 169
§ 7 Satz 1 Nr. 1	153
Niedersächsisches Spielbankgesetz vom 10. November 1989 (Nds. GVBl. S. 375) – NSpielbG 1989 –	Verordnung zur Änderung der Verord- nung über die Höhe der Spielbank- gemeinde an der Spielbankabgabe vom 23. August 1994 (Nds. GVBl. S. 425)
§ 3	153
§ 7	153, 169
§ 8	153, 156
§ 8 Abs. 2	153
Niedersächsisches Spielbankgesetz vom 16. Dezember 2004 (Nds. GVBl. S. 605) – NSpielbG/NSpielbG –	Zweite Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Höhe des An- teils der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe vom 20. Dezember 1994 (Nds. GVBl. S. 540)
.....	133, 165
§ 4	152, 153, 156, 166 f.
§ 5	152, 153, 156, 165, 166 f.
§ 7	133, 152, 155, 157, 159 ff.
§ 8	152, 153, 156, 164, 167 f., 169
§ 15 Abs. 1	159, 160
Verordnung über die Höhe des Anteils der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe vom 4. Dezember 1974 (Nds. GVBl. S. 547)	Niedersächsische Euro-Anpassungs- verordnung vom 14. September 2001 (Nds. GVBl. S. 604) Art. 2
.....	154
Verordnung über die Höhe des Anteils der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe vom 17. Dezember 2003 (Nds. GVBl. S. 474) 154
.....	154
Verordnung über die Höhe des Anteils der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe vom 28. Juli 1976 (Nds. GVBl. S. 213)	Niedersächsisches Verwaltungsver- fahrensgesetz vom 3. Dezember 1976 (Nds. GVBl. S. 311) – NVwVfG –
.....	154
Verordnung über die Höhe des Anteils der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe vom 23. August 1994 (Nds. GVBl. S. 425)	§ 1 Abs. 4
.....	263
Verordnung über die Höhe des Anteils der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe vom 20. Dezember 1994 (Nds. GVBl. S. 540)	Verordnung über Verwaltungsvoll- zugsbeamtinnen und Verwal-
.....	154

tungsvollzugsbeamte vom 15. März 1995 (Nds. GVBl. S. 60) – VollzBeaVO –	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. 1) – GG –
§ 1 242	Art. 2 Abs. 2.....255
§ 1 Abs. 1 Nr. 9 264	Art. 3 Abs. 1..... 2, 4, 6 f., 131
§ 2 Satz 2 264	Art. 5 Abs. 1 Satz 2..... 112 ff., 115 f., 122 ff.
Volksabstimmungsgesetz, Niedersächsisches	Art. 12 Abs. 1.....262
Niedersächsisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vom 23. Juni 1994 (Nds. GVBl. S. 270) – NVAbstG –	Art. 14 Abs. 1.....5, 6 f., 262
§ 12 Abs. 2 86	Art. 19 Abs. 3..... 123
§ 13 78	Art. 21 122
§ 14 77	Art. 21 Abs. 1..... 119, 127
§ 15 Abs. 3..... 79	Art. 21 Abs. 3..... 112, 115, 120
§ 15 Abs. 4..... 79	Art. 25 17
§ 21 80, 82, 83, 88, 90	Art. 28 Abs. 1.....49, 160
§ 25 Abs. 2 86	Art. 28 Abs. 2.....49, 61, 138, 139, 152, 155, 158, 160, 170, 177, 181, 184 ff., 215, 216, 218
Wahlprüfungsgesetz	Art. 31 184
Gesetz über die Prüfung der Wahl zum Niedersächsischen Landtag vom 6. März 1955 (Nds. GVBl. Sb. I S. 39) – WPG –	Art. 33 Abs. 4....242, 244, 248, 252, 253
§ 1 Abs. 1..... 99	Art. 33 Abs. 5.....248, 251
§ 2 18	Art. 70119 f.
§ 2 Abs. 1 Nr. 1 18, 20, 23	Art. 72 Abs. 1..... 158
§ 2 Abs. 1 Nr. 2 20, 104, 109	Art. 100 Abs. 1.....20, 29
§ 4 Abs. 1..... 99	Art. 105 Abs. 2..... 158, 162
§ 5 Abs. 1 99	Art. 105 Abs. 2 a..... 158, 162
§ 5 Abs. 3 110	Art. 10657, 58, 152, 161
§ 6 Abs. 1..... 98, 110	Art. 106 Abs. 1 Nr. 4 163
	Art. 106 Abs. 2 Nr. 4 163
	Art. 106 Abs. 2 Nr. 6155, 160, 161 f.
	Art. 106 Abs. 5, 5 a.....56, 57
	Art. 106 Abs. 6.....56, 57, 155
	Art. 106 Abs. 6 Satz 1.....158, 162 f.
	Art. 106 Abs. 7 Satz 1.....56
	Art. 106 Abs. 7 Satz 2.....56, 158, 159, 161 f.
4. Bundesrecht	
a) Grundgesetz	

<p>b) Gesetze und Verordnungen</p> <p>Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089) – AktienG – § 17 Abs. 1, 2..... 114, 121</p> <p>Baugesetzbuch i.d.F. vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414) – BauGB – § 165 Abs. 3..... 131</p> <p>Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts i.d.F. vom 31. März 1999 (BGBl. I S. 654) – BRRG – § 2 Abs. 1..... 249 § 35 Abs. 1..... 249, 251</p> <p>Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern vom 16. Dezember 1994 (BGBl. I S. 3858) § 53 Abs. 1, 2..... 4</p> <p>Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 (BGBl. I S. 243) i.d.F. vom 21. Juli 1956 (BGBl. I S. 662), i.d.F. vom 3. Februar 1971 (BGBl. I S. 105), i.d.F. vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 2229) – BVerfGG – § 18 Abs. 1 Nr. 1 134, 148, 230 § 18 Abs. 1 Nr. 2 . 134, 136, 147, 148 ff. 230 § 18 Abs. 3..... 134, 147, 148 ff., 230 § 19 Abs. 1 136, 151, 231 § 19 Abs. 3..... 134, 149</p>	<p>§ 23 212 § 24 20, 100, 105, 111 § 32 Abs. 1 140 ff. § 64 Abs. 1 7 § 64 Abs. 3 6 f. § 91 167 § 92 166 § 93 Abs. 3 167 § 93 Abs. 4 167</p> <p>Bundswahlgesetz i.d.F. vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, ber. S. 1594) § 3 Abs. 1 Nr. 3..... 25</p> <p>Einkommensteuergesetz i.d.F. vom 19. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4210, ber. BGBl. 2003 I S. 179) – EStG – § 7 h Abs. 2 131 § 10 Abs. 1 Nr. 4..... 163</p> <p>Vertrag zur Gründung der Europäi- schen Gemeinschaft i.d.F. des Ver- trags von Amsterdam vom 2. Okto- ber 1997 (BGBl. II 1998 S. 386, ber. II 1999, S. 416) – EG-Vertrag – Art. 177 20</p> <p>Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit i.d.F. vom 20. Mai 1898 (RGrBl. S. 771) – FGG – § 70 Abs. 1 236, 245 § 70 f 236 § 70 l 237</p> <p>Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung i.d.F. vom 20. Mai 1898 (RGrBl. S. 846) – GmbHG –</p>
--	---

§ 35 Abs. 1.....	261	§ 98 Abs. 1.....	29
§ 46 Abs. 1 Nr. 5.....	261	Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14. Juli 1933 (RGBl. I, S. 480)	165
Gerichtsverfassungsgesetz i.d.F. vom 9. Mai 1995 (BGBl. I S. 1077)		Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 282) – StabG – § 16 Abs. 2.....	46
§ 24 Abs. 1 Nr. 2.....	234	Strafgesetzbuch i.d.F. vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322) – StGB – § 61 Nr. 1, 2.....	234
§ 24 Abs. 2.....	234	§ 61 Nr. 3.....	235
Gewerbeordnung i.d.F. vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202) – GewO – § 33 h Nr. 1.....	166	§ 63 f.....	234
§§ 33 c bis g.....	166	§ 66.....	235
Gewerbsteuergesetz i.d.F. vom 21. März 1991 (BGBl. I, S. 814) – GewStG – § 3 Nr. 1.....	153, 156, 163	§ 67 c Abs. 1.....	234
Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273) – HGrG – § 3 Abs. 2.....	213	§ 67 c Abs. 2.....	234
Handelsgesetzbuch vom 10. Mai 1897 (RGBl. S. 219) – HGB – § 125 Abs. 1.....	261	§ 67 d Abs. 2.....	234
§ 161 Abs. 2.....	261	§ 67 d Abs. 6.....	234
§ 170.....	261	§ 67 e.....	234
Jahressteuer-Ergänzungsgesetz 1996 vom 18. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1959)	153	§ 71 Abs. 1.....	234
Gesetz über Ordnungswidrigkeiten i.d.F. vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602) – OWiG –		Strafprozessordnung i.d.F. vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, ber. S. 1319) – StPO – § 413.....	234
		§ 414 Abs. 2 Satz 4.....	234
		§ 462 a Abs. 1.....	234
		§ 463.....	234
		Umsatzsteuergesetz i.d.F. vom ... § 4 Nr. 9 a, 10 a.....	163

Verwaltungsgerichtsordnung i.d.F.

vom 19. März 1991 (BGBl. I S.
686) – VwGO –

§ 80 Abs. 1.....	141
§ 102 Abs. 2.....	111

**Gesetz über den Vollzug der Freiheits-
strafe und der freiheitsentziehen-
den Maßregeln der Besserung und
Sicherung vom 16. März 1976**

(BGBl. I S. 581, ber. S. 2088 und
1977 I S. 436) – StVollzG –

§ 1	235
§ 51 Abs. 3, 4.....	235
§ 75 Abs. 3.....	235
§§ 109 ff.	235, 236
§ 114 Abs. 1, 2.....	236
§ 136 ff.	235
§ 138 Abs. 1 Satz 2.....	235
§ 138 Abs. 3.....	235, 236

5. Übriges Landesrecht

**Gesetz über den privaten Rundfunk
in Hessen i.d.F. vom 25. Januar**

1995 (GVBl. I S. 87) – PRG
Hessen –

§ 6 Abs. 2 Nr. 4	115
------------------------	-----

Landesmediengesetz vom 19. Juli

1999 (GBl. S. 273, ber. S. 387) –
LMG Baden-Württemberg –

§ 13 Abs. 3 Nr. 6	115
-------------------------	-----

Landesmediengesetz Bayern i.d.F.

vom 22. Oktober 2003 (GVBl.
2003, S. 799) – LMG Bayern –

Art. 24 Abs. 3	115
----------------------	-----

Landesmediengesetz Nordrhein-

Westfalen vom 2. Juli 2002

(GVNRW S. 334/SGV NRW 22) –

LMG Nordrhein-Westfalen –

§ 6 Nr. 5	114
-----------------	-----

Rundfunkgesetz für das Land

Schleswig-Holstein vom 7. Dezem-
ber 1995 (GVO Bl. Schl.-H. S. 422)

– LRG Schleswig-Holstein –

§ 10 Abs. 3 Nr. 4 und 6.....	115
------------------------------	-----

Verfassung für das Land Sachsen-

Anhalt i.d.F. vom 16. Juli 1992

(GVBl. LSA 1992, S. 600) – Sach-
sAnhVerf. –

Art. 88 Abs. 1.....	217
---------------------	-----

Sachregister

Abgeordneter

Antragsbefugnis eines ehemaligen
im Organstreitverfahren – s. unter
„Organstreitverfahren“
Auskunftsrecht gegenüber der Lan-
desregierung – s. unter „Landesre-
gierung“

Berufsbeamtenvorbehalt

Abweichungen des – von Art. 33
Abs. 4 GG 248
als ständige Aufgabe 255
Ausnahmen vom - 255 ff.
Ausübung hoheitsrechtlicher Befug-
nisse 251 ff., 253 f.
Erstreckung auf Beliehene 248 ff.
sachlicher Anwendungsbereich
des - 248 ff.
Zweck des - 251, 253

Demokratieprinzip

Bestandsschutz der Volksvertretung
..... 28
Grundsatz der demokratischen Legi-
timation – s. unter „demokratische
Legitimation“

Demokratische Legitimation

Bestellung von Bediensteten eines
Beliehenen 263
Herleitung 258
- im Bereich funktionaler Selbst-
verwaltung 260, 266
Legitimationsniveau 259, 266
organisatorisch-personelle - 259,
262

sachlicher Anwendungsbereich

258 f.

sachlich-inhaltliche - 259, 264 f.
ununterbrochene Legitimationskette.
259, 261

Einkommensteuer

s. Gemeinschaftssteuern

Einstweilige Anordnung

Antragsberechtigung 140
Anordnungsgrund 140 f.
Auslegung eines Antrages auf Erlass
einer - 139 f.
Erledigung 193
Vollzugsrisiko 141 f.
Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs
– s. unter „Zuständigkeit“

Einzelfallgesetz

verdecktes - 121

Finanzausgleich, kommunaler

Anpassungspflicht 60, 66
Aufgabengerechtigkeit 56
Bedarfsanalyse, typisierende
57, 62 f., 221
Bedarfszuweisungen 62, 226 f.
Einwohnerspreizung 60, 66
Ermittlungspflichten des Gesetz-
gebers 56 f., 59, 60, 65
Finanzausgleichsumlage 64
Finanzbedarf der Kommunen 60,
222
finanzielle Absicherung der

- Kommunen 49
 Finanzkraft der Kommunen..... 60
 Finanzkraftabhängigkeit 56
 Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers
 56, 65, 222
 Gleichwertigkeit der Aufgaben von
 Land und Kommunen 221, 224
 Harmonisierungspflicht 57
 Kollisionsregelung..... 58
 Leistungsvorbehalt des Landes
 58, 59, 63
 Nivellierungsverbot 57 f., 64
 Solidaritätsprinzip..... 57
 Verhältnis zur Kostendeckung für
 Aufgaben im übertragenen Wir-
 kungskreis – s. unter „Kostende-
 ckung“
 Verteilungsmodus, flächenbezogener
 61
 Verteilungssymmetrie..... 59, 63, 215
 219, 220 f., 223 ff.
 Vollabdeckung..... 58, 221
 Willkürverbot 60, 65, 222
- Finanzausstattung, kommunale**
 Anspruch auf - 58
 Berücksichtigung der Kassenkredite
 227
 individueller Anspruch auf -
 61, 215 f.
 Mindestausstattung ... 59, 62, 216 ff.,
 219
 Tatbestandsmerkmal der Erforder-
 lichkeit 58, 219
 Vorbehalt der Leistungsfähigkeit
 des Landes 58, 59, 63, 215, 217 f.
- Fraktion**
 Antragsbefugnis im Organstreitver-
 fahren – s. unter „Organstreitverfah-
 ren“
- Gemeinschaftssteuern**
 Einkommensteuer 56
 Umsatzsteuer..... 56
- Gesetz**
 Auslegungsmethoden..... 126 ff.
 Einzelfall – s. unter „Einzelfallge-
 setz“
 Feststellung der Unvereinbarkeit
 durch den Staatsgerichtshof 266
 Grenzen einer einschränkenden
 Auslegung 129 f.
 Maßstäbe – s. unter
 „Maßstäbengesetz“
 Nichtigkeitserklärung..... 130, 191
 verfassungskonforme Auslegung
 262
- Gesetzgebung**
 Ermittlungspflichten des Gesetzge-
 bers..... 50, 52, 56 f., 59, 60, 65
 Gestaltungsfreiheit des Gesetzge-
 bers..... 50, 56, 65
 Willkürverbot..... 54, 60, 65
- Gesetzgebungskompetenz**
 Überschneidung der Kompetenztitel
 120
- Gesetzgebungsverfahren**
 Anhörung der Kommunen im –
 48 f., 186

- Teilnahme der Kommunen an der Entscheidungsfindung im – 49, 216, 223
- Gewerbsteuer**
Ertragshoheit der Kommunen 56, 162
Gesetzgebungskompetenz 162
- Gleichbehandlungsgebot, interkommunales**
..... 60, 159
Anspruch auf Beteiligung der Kommunen an der Spielbankabgabe 166
Verhältnis zu den Regelungen über eine angemessene Finanzausstattung 160 f., 164
- Göttingen**
Behandlung im kommunalen Finanzausgleich 66 f.
- Grundsteuer**
Ertragshoheit der Kommunen 56, 162
Gesetzgebungskompetenz 162
- Haushaltsgesetz**
Haushaltsbewilligungsrecht des Landtages..... 13
Haushaltsentwurf, rechtzeitige Einbringung..... 13 f.
Haushaltsführung, vorläufige 13
Vorherigkeitsprinzip..... 13 f.
- Individualverfassungsbeschwerde**
Umdeutung einer - 6
Unstatthaftigkeit 5 f., 15 f.
- Kommunale Selbstverwaltung**
Eingriff in die - 186
Finanzhoheit 49, 160, 168, 215
Steuerertragshoheit 161
Träger der Garantie -..... 181
Umfang des sachlichen Gewährleistungsbereichs 181 ff.
Umfang der Überprüfung, Prüfungsmaßstäbe 49, 160, 186 ff.
- Kommunale Verfassungsbeschwerde**
allgemeines Rechtsschutzbedürfnis 213 f.
Beschwerdeberechtigung 180
Betroffenheit, unmittelbare..... 47, 48 160, 213
Darlegungspflicht der Betroffenheit 48, 159, 166 f., 212
Einstellung nach Rücknahme.. 68, 69 70, 71, 72, 73, 74, 91, 92, 93, 94, 95, 96
Frist 167
Gegenstand der - 159, 212
gegenwärtige Betroffenheit..... 160, 213
Prozesshindernis der Rechtshängigkeit 48
Selbstbetroffenheit 47, 160, 181
Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs in – s. unter „Zuständigkeit“
- Kostendeckung**
Angemessenheit der Kostendeckungsquote 52
Ermittlungspflichten des Gesetzgebers..... 50, 52
flächenbezogener Verteilungsmodus 53, 55

- Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers 50
- Gleichzeitigkeit der - 51
- kommunale Eigenquote 51, 54
- Pauschalierung 50, 53, 54
- Schutzfunktion 49, 50
- Untergrenze der - 51, 53, 54, 55
- Verhältnis zum kommunalen Finanzausgleich 52
- Verteilungsmodus bei - 52 f.
- Vollkostenabdeckung 51
- Willkürverbot 54
- Maßstäbengesetz**
..... 67
- Landtag**
Bestandsschutz nach Wahl 28
Budgetrecht 10
- Landesregierung**
Auskunftspflicht der - 198 ff.
Gegenstand einer Kleinen Anfrage
198 f.
Zulässigkeit einer Zusatzfrage
199 f.
- Medienrecht**
Gesetzgebungskompetenz des Landes 119 f.
- Normenkontrollverfahren, abstraktes**
Gegenstand des - 246
Prüfungsumfang 247
Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs
im – s. unter „Zuständigkeit“
- Normenkontrollverfahren, konkretes**
Begründungserfordernis 30
Darlegung der Überzeugung der
Verfassungswidrigkeit 30
Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs
im – s. unter „Zuständigkeit“
- Organstreitverfahren**
Antragsbefugnis 7, 12, 132
Antragsfrist bei Hilfsantrag 6
Rechtsschutzbedürfnis 12, 198
Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs
im – s. unter „Zuständigkeit“
- Partei, politische**
Grundrechtsfähigkeit 122 f.
Träger der Rundfunkfreiheit 123
- Realsteuern**
..... 56
- Rechtsstaatsprinzip**
Bestimmtheitsgebot 121 f.
Verhältnismäßigkeitsprinzip – s.
unter „Verhältnismäßigkeit“
- Rundfunkfreiheit**
Anwendbarkeit auf politische Parteien – s. unter „Partei, politische“
freier Zugang zu Rundfunkveranstaltungen 124 f.
Gebot der Staatsferne 127
gesetzliche Ausgestaltung der - .. 125
Kommunikationsgrundrecht 122
Schutzbereich der - 124
Überparteilichkeit des Rundfunks
128 f.
Zweck der - 124, 125

- Selbstablehnung**
 Ausschluss eines Richters..... 148 f.,
 230 ff.
 Befangenheit eines Richters ... 134 f.,
 gutachterlicher Äußerungen zu Ge-
 setzesvorhaben 150
 Stellungnahme in einer Anhörung
 150
 wissenschaftliche Äußerungen eines
 Richters..... 135
- Spielbankabgabe**
 Abgeltungscharakter der - . 162, 163
 Anspruch der Kommunen auf Teil-
 habe an der - 163, 166
 Beteiligung der Gemeinden 161
 Eingriff in die kommunale Finanz-
 hoheit 168
 Ertragshoheit der Länder 161
 Zweck der Abgeltungsfunktion
 164 f.
- Staatsgerichtshof**
 Notwendigkeit eines Vorlagebe-
 schlusses – s. unter „Vorlagebe-
 schluss“
 Prüfung der Gesetzgebungskompe-
 tenzvorschriften des GG 119
 Selbstablehnung eines Mitglieds des
 – s. unter „Selbstablehnung“
- Steuererhebungsrecht der Kommu-
 nen**
 Anspruch auf Erschließung kom-
 munalen Steuern 60
 kein autonomes 168
 Gesetzesabhängigkeit des -..... 168
- Stimmzettel**
 Angaben zu den Wahlkreisbewer-
 bern99 f.
- Umlage**
 Finanzausgleichs -.....64 f.
 Gewerbesteuer -56
 Grundsteuer -56
- Umsatzsteuer**
 s. Gemeinschaftssteuern
- Verbrauch- und Aufwandsteuern,
 örtliche**
 Ertragshoheit der Kommunen..... 56,
 162
 Gesetzgebungskompetenz..... 162
- Vergnügungssteuer**
 Ertragshoheit der Gemeinden 164
 Gesetzgebungskompetenz des Lan-
 des 164
- Verhältnismäßigkeit**
 Angemessenheit 189
 Begründungspflichten des Gesetz-
 gebers190 f.
 Einschätzungsprärogative des
 Gesetzgebers187 f.
 Erforderlichkeit..... 187
 Ermittlungspflichten des Gesetzge-
 bers..... 189
 Geeignetheit 187
 legitimer Zweck 187
- Volksbegehren**
 Anforderungen an Gesetzesentwurf
 83 ff.

- Darlegung der Kosten und Minder-
einnahmen..... 86
Haushaltsvorbehalt 88 ff.
Ungenauigkeiten des Gesetzesent-
wurfs 87 f.
Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs
in – s. unter „Zuständigkeit“
Zweck der Anforderung an den Ge-
setzesentwurf 84
- Vorlagebeschluss**
nach Art. 100 Abs. 1 GG 20
nach Art. 177 EG-Vertrag 20
- Wahlkreise**
Größenunterschied der - 27 f.
- Wahlprüfungsverfahren**
Einspruchsbefugnis..... 20, 99, 104
Frist..... 19, 99, 103, 109
Gegenstand des -..... 19, 99, 103, 109
Verfahrensablauf im - 110 f.
Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs
im – s. unter „Zuständigkeit“
- Wahlraum**
behindertengerechter Zugang zum –
109
- Wahlrecht**
aktives - 104, 109
Änderung des - 20
inhaltliche Anforderungen an
Stimmzettel – s. unter „Stimmzet-
tel“
Mehrheits -..... 26
Selbständigkeit des Mehrheits-..... 27
Verhältnis - 26
- Wahlrechtsgrundsätze**
Chancengleichheit der Wahlkreis-
kandidaten..... 26 f.
Gleichheit der Wahl 26
- Wahlssystem**
s. unter „Wahlrecht“
- Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs**
abschließende..... 6, 15 f.
im abstrakten Normenkontrollver-
fahren 47, 119, 246
im konkreten Normenkontrollver-
fahren 30
im Organstreitverfahren.... 6, 12, 132
198
im Verfahren der kommunalen Ver-
fassungsbeschwerde..... 48, 139, 159,
181, 212
im Verfahren einer einstweiligen
Anordnung 139
im Verfahren über die Zulässigkeit
eines Volksbegehrens 83
im Verfahren über eine Individual-
verfassungsbeschwerde..... 5 f.
im Wahlprüfungsverfahren.... 19, 99,
103, 109

MITGLIEDER
DES
NIEDERSÄCHSISCHEN STAATSGERICHTSHOFS

M = Mitglied
Stv = Stellvertretendes Mitglied

S t a n d: 31. Dezember 2008

Präsident

Professor Dr. I p s e n, Jörn
Universitätsprofessor an der Universität Osnabrück

Stellvertreter des Präsidenten

Dr. v a n N i e u w l a n d, Herwig
Präsident des Niedersächsischen
Oberverwaltungsgerichts

weitere Mitglieder

Dr. G ö t z v o n O l e n h u s e n, Peter-Wedekind
Präsident des Oberlandesgerichts Celle

I s e r m a n n, Edgar
Präsident des Oberlandesgerichts
Braunschweig

Professor Dr. L i p k e, Gert-Albert
Präsident des Landesarbeitsgerichts
Niedersachsen

Dr. M e n k, Renate
Präsidentin des Landgerichts Lüneburg

P u s t, Hartmut
Präsident des Niedersächsischen
Finanzgerichts

Dr. R ü p i n g, Uta
Rechtsanwältin und Notarin in Hannover

Professorin Dr. W e n d e l i n g – S c h r ö d e r, Ulrike
Universitätsprofessorin an der Universität Hannover

Stellvertreter der Mitglieder

Professor Dr. B u t z e r, Hermann
Universitätsprofessor an der Universität
Hannover

K a i s e r, Hannelore
Präsidentin des Verwaltungsgerichts
Hannover

R i l i n g e r, Lothar C.
Rechtsanwalt in Hannover

Dr. K a r o f f, Martina
Rechtsanwältin und Notarin in
Hannover

S c h l o s s e r – Z e u n e r, Helga
Vizepräsidentin des Niedersächsischen
Finanzgerichts a. D.

S c h n e i d e w i n d, Dieter
Präsident des Landgerichts Hannover

Professor Dr. S c h r a d e r, Christian
Professor an der Fachhochschule Fulda

H a u s m a n n – L u c k e, Eva
Vorsitzende Richterin am Nieder-
sächsischen Finanzgericht

L i c h t e n b e r g, Werner
Staatssekretär a. D.

I. Mitglieder

B e c k m a n n, Heinrich †, Präsident des Landgerichts Verden, a.D., Stv: 1987 – 1992;
M: 1992 – 2004

B i e r m a n n, Christa, Präsidentin des Landgerichts Stade a.D., M: 1993 – 2007

Dr. G ö t z v o n O l e n h u s e n, Peter-Wedekind, Präsident des Oberlandesgerichts
Celle, Stv: 2006 – 2007; M: 2007 – 2014

Professor H e d e r g o t t, Winfrid, Honorarprofessor an der Technischen Universität
Hannover, M: 1983 – 1999

Professor Dr. I p s e n, Jörn, Universitätsprofessor an der Universität Osnabrück, Stv:
2002 – 2006; M: 2006 – 2013; Präsident: seit 2007

I s e r m a n n, Edgar, Präsident des Oberlandesgerichts Braunschweig, M: 2006 – 2013

K r a m e r, Hartwin, Präsident des Oberlandesgerichts Oldenburg, M: 1993 – 2004

Professor Dr. L i p k e, Gert-Albert, Präsident des Landesarbeitsgerichts Niedersachsen,
M: 2007 – 2014

Dr. M e n k, Renate, Präsidentin des Landgerichts Lüneburg, M: 2006 – 2013

Dr. v a n N i e u w l a n d, Herwig, Präsident des Niedersächsischen Oberverwaltungs-
gerichts, Stv: 2000 – 2005; M: 2005 – 2012; Stellvertreter des Präsidenten: seit 2006

O l t r o g g e, Helga, Präsidentin des Oberlandesgerichts Celle, Stv: 1990 – 1992; M:
1992 – 2006; Stellvertreterin des Präsidenten: 1992 – 2006

P u s t, Hartmut, Präsident des Niedersächsischen Finanzgerichts, Stv: 2000 – 2004; M:
2004 - 2011

Dr. R ü p i n g, Uta, Rechtsanwältin und Notarin in Hannover, Stv: 2007; M: 2007 –
2014

Professor Dr. S c h i n k e l, Manfred-Carl, Präsident des Niedersächsischen Oberver-
waltungsgerichts a.D., M: 1990 – 2007; Präsident: 1992 – 2007

Professor Dr. S c h n e i d e r, Hans-Peter, o. Professor an der Universität Hannover, M:
1987 – 2006

Dr. S c h n e i d e r, Jürgen, Staatssekretär a.D., Stv: 1999 – 2000; M: 2000 – 2007

Professor Dr. S t a r c k, Christian, o. Professor an der Universität Göttingen, Stv: 1977
– 1991; M: 1991 – 2006

Dr. h.c. W a s s e r m a n n, Rudolf †, Präsident des Oberlandesgerichts Braunschweig
a.D., M: 1977 – 2000

Professorin Dr. W e n d e l i n g – S c h r ö d e r, Ulrike, Universitätsprofessorin an der
Universität Hannover, M 1999 – 2013

II. Stellvertreter der Mitglieder

Professor Dr. B u t z e r, Hermann, Universitätsprofessor an der Universität Hannover, 2006 – 2013

Dr. D e h n e, Friedrich, Rechtsanwalt und Notar in Elze, 1993 – 2000

Dr. D e m b o w s k i, Eckard, Vorsitzender Richter am Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht, 1987 – 2002

E ß e r, Hans-Jürgen, Rechtsanwalt und Notar in Oldenburg, 1985 – 2000

F a b r i c i u s – B r a n d, Margarete, Rechtsanwältin und Dipl.-Psychologin in Hannover, 1993 – 2007

Professor Dr. G ö t z, Volkmar, o. Professor an der Universität Göttingen, 1991 – 2006

Dr. H a n i s c h, Werner, Präsident des Verwaltungsgerichts Oldenburg, 1992 – 2007

H a u s m a n n – L u c k e, Vorsitzende Richterin am Niedersächsischen Finanzgericht, 2007 – 2014

Professor Dr. H e l l e, Jürgen, Präsident des Landgerichts Oldenburg a.D., 1978 – 2006

Professor Dr. J a n k, Klaus Peter †, Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Lüneburg, 1992 – 1998

K a i s e r, Hannelore, Präsidentin des Verwaltungsgerichts Hannover, 2006 – 2013

Dr. K a r o f f, Martina, Rechtsanwältin und Notarin in Hannover, 2007 – 2014

L i c h t e n b e r g, Werner, Staatssekretär a.D., 2007 - 2014

R i l i n g e r, Lothar C., Rechtsanwalt in Hannover, 2004 – 2011

S c h l i e m a n n, Harald, Vorsitzender Richter am Bundesarbeitsgericht a.D., 2000 – 2004

S c h l o s s e r – Z e u n e r, Helga, Vizepräsidentin des Niedersächsischen Finanzgerichts a.D., 1991 – 2010

S c h n e i d e w i n d, Dieter, Präsident des Landgerichts Hannover, 2004 – 2011

Professor Dr. S c h r a d e r, Christian, Professor an der Fachhochschule Fulda, 2005 – 2012