

NomosStudienbuch

Hartmann | Mann | Mehde [Hrsg.]

Landesrecht Niedersachsen

Studienbuch

3. Auflage



Nomos

NomosStudienbuch

Prof. Dr. Bernd J. Hartmann
Prof. Dr. Thomas Mann
Prof. Dr. Veith Mehde [Hrsg.]

Landesrecht Niedersachsen

Studienbuch

3. Auflage

Prof. Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia), Universität Osnabrück | **Prof. Dr. Heike Jochum, Mag. rer. publ.**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | **Prof. Dr. Thomas Mann**, Georg-August-Universität Göttingen | **Prof. Dr. Veith Mehde, Mag. rer. publ.**, Leibniz Universität Hannover



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6168-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-0288-1 (ePDF)

3. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

„Herrschaft im Alltag ist Verwaltung“, hat der Soziologe Max Weber einst formuliert. Das Verwaltungsrecht ermöglicht und begrenzt diese Herrschaft und steuert und beeinflusst so unseren Alltag. Das Besondere Verwaltungsrecht ist besonders wichtig, weil es die Anspruchsgrundlagen enthält, auf die sich die Bürgerinnen und Bürger berufen können, und die Befugnisnormen, aufgrund derer die Behörden ihre Aufgaben erfüllen und gemäß derer die Gerichte die Behörden kontrollieren. Dabei ist das Besondere Verwaltungsrecht, im Gegensatz zu Zivil-, Straf- und Staatsrecht, ganz wesentlich Landesrecht. Vor diesem Hintergrund beschreibt (und bisweilen: bewertet) dieses Lehrbuch das Besondere Verwaltungsrecht Niedersachsens.

Wir wünschen uns das Studienbuch in die Hände der Studierenden der Rechtswissenschaft und der Rechtsreferendare, aber auch Verwaltungsbeamten, Richtern und Rechtsanwälten soll es ein zuverlässiger Ratgeber sein. Die Zielgruppe der Studierenden hat die Auswahl der Rechtsgebiete bestimmt, die wir behandeln. In den Juristischen Examina und der Großen Übung bilden das Polizei- und Ordnungsrecht, das öffentliche Baurecht und das Kommunalrecht mit dem dazugehörigen Verfahrensrecht und den europarechtlichen Bezügen den Prüfungsstoff im Pflichtfach. Abschnitte zu den landesrechtlichen Besonderheiten des Verwaltungsverfahrensrechts, der Landesverfassung sowie der Verwaltungsorganisation Niedersachsens runden das Lehrbuch ab.

Nachdem die ersten beiden Auflagen im Kreis der Leserinnen und Leser genauso wohlwollend wie bei den Rezensenten aufgenommen worden sind, legen wir hiermit die dritte, durchgängig aktualisierte Auflage vor. Sie ist auf dem Stand vom Dezember 2019. Im Vergleich zur Voraufgabe haben sich Änderungsbedarfe vor allem durch Neuregelungen im Bereich des Polizei- und Ordnungsrechts sowie des Baurechts ergeben. Herausgeber und Autoren danken den am Entstehen des Studienbuchs beteiligten Hilfskräften und Mitarbeitern für ihre engagierte und zuverlässige Zuarbeit. Wir freuen uns über Anregungen, Hinweise und Kritik zu diesem Buch wie zu den einzelnen Beiträgen gleichermaßen. Sie erreichen uns am besten elektronisch (ls-hartmann@uni-osnabrueck.de, heike.jochum@hemmelrath-law.com, mehde@jura.uni-hannover.de, sekretariatmann@jura.uni-goettingen.de).

Göttingen, Hannover und Osnabrück, im Februar 2020

Die Herausgeber

Inhalt

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	15
§ 1 Niedersächsisches Verfassungsrecht	19
I. Entstehung des Landes und Verfassungsentwicklung in Niedersachsen	19
1. Bildung des Landes und Vorläufige Ordnung von 1947	19
2. Die vorläufige Niedersächsische Verfassung von 1951	20
3. Die Niedersächsische Verfassung von 1993	21
II. Die Landesverfassung in der bundesstaatlichen und europäischen Ordnung	23
1. Staatsqualität des Landes Niedersachsen	23
2. Verhältnis zum Bund	23
3. Niedersachsen und Europa	24
III. Überblick über den Aufbau der Niedersächsischen Verfassung	25
IV. Staatsgrundlagen	25
1. Staatsstrukturprinzipien	26
2. Staatszielbestimmungen	27
3. Grundrechte	29
V. Verfassungsorgane	31
1. Landtag	31
a) Funktionen	31
b) Wahl und Zusammensetzung	33
c) Status der Landtagsabgeordneten	35
d) Binnenorganisation des Landtags	36
e) Allgemeine Verfahrensweise	38
f) Auflösung des Landtags	38
2. Landesregierung	39
a) Konstituierung und Amtszeit	39
b) Allgemeine Rechtsstellung der Regierungsmitglieder	40
c) Kompetenzen des Ministerpräsidenten	41
3. Der Staatsgerichtshof	42
a) Zusammensetzung	42
b) Verfahrensarten	43
VI. Staatsfunktionen	44
1. Gesetzgebung	44
a) Parlamentarische Gesetzgebung	45
b) Volksgesetzgebung	46
c) Besonderheiten bei Verfassungsänderungen	48
2. Rechtsprechung	49
3. Verwaltung	51
a) Unmittelbare Landesverwaltung	51

b) Selbstverwaltungskörperschaften	52
VII. Finanz- und Haushaltsverfassung	54
§ 2 Verwaltungsorganisation	56
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltungsorganisation	56
1. Das Land Niedersachsen im System des Exekutivföderalismus	56
2. Der Verwaltungsabschnitt in der NV	57
3. Allgemeine Vorgaben aus NV und GG	58
a) Gesetzesvorbehalt/Wesentlichkeitslehre	58
b) Demokratische Legitimation	59
II. Ebenen der Verwaltung	59
1. Ministerialverwaltung – oberste Landesbehörden	59
2. Sonstige Landesbehörden	61
3. Juristische Personen des öffentlichen Rechts	62
a) Körperschaften	62
b) Anstalten	63
c) Stiftungen	64
d) Landesbetriebe	64
4. Abschaffung der Bezirksregierungen	65
5. Ämter für regionale Landesentwicklung	66
III. Typische Elemente der Behördenorganisation	66
1. Politik und Verwaltung	66
2. Laufbahnen und Beamtenrecht	67
§ 3 Besonderheiten des Verwaltungs- und des Widerspruchsverfahrens in Niedersachsen	69
I. Allgemeines	70
II. Rechtsträger- und Behördenprinzip	70
1. Beteiligungsfähigkeit von Behörden im Verwaltungsverfahren (§ 11 Nr. 3 VwVfG) und im Verwaltungsprozess (§ 61 Nr. 3 VwGO)	70
2. Klagegegner bei Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen (§ 78 Abs. 1 VwGO, § 79 Abs. 2 NJG)	72
3. Fazit	73
III. Entbehrlichkeit des gerichtlichen Vorverfahrens in Niedersachsen (§ 80 NJG)	74
1. Bedeutung und Funktion des Vorverfahrens (§§ 68 ff. VwGO)	74
2. Bundesrechtliche Öffnungsklausel (§ 68 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 VwGO) ..	74
3. Nutzung der Öffnungsklausel durch die Länder	75
4. Nutzung der Öffnungsklausel durch Niedersachsen	76
a) Struktur des § 80 NJG	77
b) Zielsetzung des § 80 NJG	77
5. Fazit	79

§ 4 Polizei- und Ordnungsrecht	80
I. Vorbemerkung	80
II. Grundlagen	81
1. Begriff des Polizei- und Ordnungsrechts	81
2. Abgrenzung von der Strafverfolgung	82
3. Anwendungsbereiche – Lex-specialis-Regel	83
4. Aufgaben- und Befugnisnorm	84
5. Gefahrenabwehrbehörden – Zuständigkeitsfragen	85
6. Maßnahmen gegen andere Hoheitsträger	87
7. Der Einstieg in die Prüfung	88
III. Polizei- und ordnungsrechtliche Grundbegriffe	89
1. Öffentliche Sicherheit	89
2. Öffentliche Ordnung	91
3. Gefahrbegriffe	92
4. Polizeiliche Verantwortlichkeit	95
a) Verhaltensverantwortlichkeit	95
b) Zustandsverantwortlichkeit	97
c) Notstandspflicht	98
d) Grundfragen der Störerauswahl	99
5. Ermessen	100
a) Ermessensfehler allgemein	100
b) Verhältnismäßigkeit des Eingriffs	101
c) Sonstige verfassungsrechtliche Anforderungen	102
d) Ermessensreduktion auf Null	103
e) Kosten	104
f) Anspruch auf polizeiliche Maßnahme	105
IV. Eingriffsbefugnisse	107
1. Die polizeiliche Generalklausel	107
a) Eingriffsvoraussetzungen	107
b) Rechtsfolge	108
2. Standardmaßnahmen – Typisierbare Maßnahmen	108
a) Informationssammlung und -verarbeitung	108
b) Meldeauflage	115
c) Gefährderansprache und -anschreiben (§ 12a NPOG)	116
d) Befugnisse zur Datenverarbeitung	117
e) Platzverweis	122
f) Sicherstellung	124
g) Untersuchung und Durchsuchung	126
h) Die Freiheit einschränkende Maßnahmen	129
3. Die Gefahrenabwehrverordnung	131
a) Tatbestandsvoraussetzung	132
b) Normsetzungsermessen	132
c) Rechtsschutz/Formalien	133
V. Entschädigung	133

VI. Versammlungsrecht	135
1. Definitionsfragen/Zusammenhang mit Art. 8 GG	135
2. Grundstruktur des NdsVersG	139
3. Organisation und Ablauf der Versammlung	139
a) Versammlungen unter freiem Himmel	140
b) Versammlungen in geschlossenen Räumen	142
4. Eingriffsbefugnisse	142
a) Versammlungen unter freiem Himmel	143
b) Versammlungen in geschlossenen Räumen	146
5. Ermessensausübung/Gemeinsame Aspekte	147
6. Abschaffung der „Bannmeile“	147
VII. Verwaltungsvollstreckungsrecht	148
1. Grundlagen	148
a) Anwendbarkeit des Vollstreckungsrechts	148
b) Vollstreckungsmaßnahmen	150
2. Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme	152
a) Grund-VA	152
b) Situation bei Fehlen eines Grund-VA: Sofortvollzug	154
c) Verfahren	157
d) Ermessen	159
3. Kosten	160
§ 5 Öffentliches Baurecht	163
I. Systematische Einordnung	163
1. Öffentliches und privates Baurecht	163
2. Rechtsnormen des öffentlichen Baurechts im Überblick	164
3. Bauplanungs-, Bauordnungs- und Baunebenrecht	166
a) Bauplanungsrecht	166
b) Bauordnungsrecht	166
c) Baunebenrecht	167
d) Das Verhältnis zwischen Bauordnungs- und Bauplanungsrecht ..	167
4. Raumordnung und Bauleitplanung	168
5. Das öffentliche Baurecht als Gegenstand der juristischen Ausbildung	168
II. Bauleitplanung	169
1. Grundbegriffe	169
2. Flächennutzungsplan	170
3. Bebauungsplan	171
a) Rechtsnatur und Inhalt	171
b) Arten von Bebauungsplänen	172
4. Aufstellung von Bauleitplänen	172
a) Abriss des Aufstellungsverfahrens	172
b) Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	173
c) Rechtsfolgen von Mängeln bei der Planaufstellung	174

5. Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung	174
a) Veränderungssperre	174
b) Zurückstellung von Baugesuchen	175
c) Gemeindliche Vorkaufsrechte	175
6. Rechtsschutz gegen Bauleitpläne	176
a) Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürger	176
b) Rechtsschutz der Gemeinden	177
III. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben	177
1. Überblick über das System der §§ 29–35 BauGB	179
2. Anwendungsbereich der §§ 29–35 BauGB	179
a) Der bauplanungsrechtliche Anlagenbegriff	180
b) Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung	180
3. Vorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans	181
a) Art der baulichen Nutzung	181
b) Maß der baulichen Nutzung; gesicherte Erschließung	183
4. Vorhaben im Geltungsbereich eines einfachen Bebauungsplans	184
5. Ausnahmen und Befreiungen	184
a) Zulassung von Vorhaben als Ausnahmebebauung	184
b) Zulassung von Vorhaben im Wege der Befreiung	184
c) Sonderregeln für Asylbegehrenden- und Flüchtlingsunterkünfte	187
6. Vorhaben während der Planaufstellung	188
7. Vorhaben im unbeplanten Innenbereich	188
a) Belegenheit innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils	188
b) Entsprechung zu einem Baugebiet der BauNVO (§ 34 Abs. 2 BauGB)	190
c) Einfügung in die Eigenart der näheren Umgebung (§ 34 Abs. 1 BauGB)	190
d) Begrenzungen und Abweichungen (§ 34 Abs. 3, Abs. 3a BauGB)	191
8. Vorhaben im Außenbereich	192
a) Die privilegierten Vorhaben	192
b) Sonstige Vorhaben	193
c) Einzelne öffentliche Belange	194
d) Erschließung	195
e) Teilprivilegierte Außenbereichsvorhaben	195
f) Außenbereichssatzungen	195
IV. Die Baugenehmigung	195
1. Grundlegung	196
2. Genehmigungsbedürftigkeit von Baumaßnahmen	196
a) Verfahrensfreie Baumaßnahmen, § 60 NBauO	198
b) Genehmigungsfreie öffentliche Baumaßnahmen, § 61 NBauO ...	198

c) Sonstige genehmigungsfreie Baumaßnahmen, § 62 NBauO	198
d) Verfahrensrechtliche Sonderregelungen in §§ 74, 75 NBauO	200
3. Genehmigungsfähigkeit von Baumaßnahmen	200
4. Das Baugenehmigungsverfahren	201
a) Zuständigkeit	201
b) Antragsersfordernis	201
c) Einvernehmen der Gemeinde	201
d) Beteiligung der Nachbarn und anderer Behörden	202
e) „Regelverfahren“: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren	203
f) Nebenbestimmungen	204
g) Verfahrenskonzentration	205
5. Wirkungen, Rechtsfolgen und Geltungsdauer der Baugenehmigung	205
6. Bauvorbescheid und Teilbaugenehmigung	207
7. Rechtsschutzmöglichkeiten des Bauherrn	207
8. Übersicht: Erteilung einer Baugenehmigung	209
V. Eingriffsbefugnisse der Bauaufsicht	209
1. Voraussetzungen für das Eingreifen der Bauaufsichtsbehörde	211
a) Allgemeine Eingriffsvoraussetzungen	211
b) Spezielle Eingriffsvoraussetzungen: formelle und materielle Illegalität	211
2. Eingriffsmöglichkeiten der Behörde	215
a) Baueinstellungsverfügung	215
b) Nutzungsuntersagung	216
c) Beseitigungsanordnung	217
d) Anpassungsverfügung	218
e) Verantwortlichkeit	219
f) Ermessen der Bauaufsichtsbehörde	220
3. Rechtsschutz des Bauherrn gegen Verfügungen der Bauaufsicht	222
VI. Nachbarschutz im öffentlichen Baurecht	224
1. Typische Probleme im Rahmen der Zulässigkeit	224
a) Vorverfahren und Widerspruchsfrist	224
b) Klagebefugnis	225
c) Rechtsschutzinteresse	228
2. Notwendige Beiladung des Bauherrn	228
3. Typische Konstellationen der Baunachbarklage	229
a) Die Anfechtungskonstellation	229
b) Vorläufiger Rechtsschutz in der Anfechtungskonstellation	230
c) Verpflichtungskonstellation	231
d) Vorläufiger Rechtsschutz in der Verpflichtungskonstellation	232
e) Rechtsschutz bei verfahrens- und genehmigungsfreien Bauvorhaben	233
f) Maßgeblicher Entscheidungszeitpunkt	235

§ 6 Kommunalrecht	236
I. Einführung	236
II. Grundlagen	238
1. Rechtsquellen	238
a) Unionsrecht	238
b) Verfassungsrecht: Grundgesetz und Landesverfassung	238
c) Einfaches Recht: Gesetze und Verordnungen	239
d) Ortsrecht: Satzungen	241
2. Grundlagen des Kommunalrechts	241
a) Begriff und Rechtsstellung der Gemeinde	241
b) Begriff und Rechtsstellung der Gemeindeverbände	242
III. Recht auf Selbstverwaltung	245
1. Begriff	245
2. Umfang	245
a) Institutionelle Garantie	245
b) Selbstverwaltungsgarantie	246
c) Rechtsschutz: Kommunalverfassungsbeschwerde (subjektive Rechtsstellungsgarantie)	250
d) Prüfungsaufbau Kommunalverfassungsbeschwerden	252
IV. Aufgaben der Kommunen	254
1. Eigener und übertragener Wirkungskreis	254
2. Freiwillige Selbstverwaltungs- und Pflichtaufgaben	256
3. Aufgabenübertragungsverbot und Konnexitätsgebot	257
4. Tabellarische Zusammenfassung	258
V. Gemeindearten	259
1. Kreisfreie Städte	259
2. Kreisangehörige Gemeinden	260
3. Besonderheiten: Göttingen und Hannover	260
VI. Angehörige der Kommune	261
1. Begriff des Einwohners und des Bürgers	261
2. Rechte der Einwohner	261
a) Benutzung der öffentlichen Einrichtungen	261
b) Einwohnerantrag	265
c) Sonstige Rechte der Einwohner: Einwohnerfrage und Verwaltungshilfe	267
3. Pflichten der Einwohner	267
4. Rechte der Bürger	268
a) Wahlrecht	268
b) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	268
c) Einwohnerbefragung	276
5. Pflichten der Bürger, insbes. im Ehrenamt	277
6. Kinder und Jugendliche	278
VII. Organe der Gemeinde	278
1. Allgemeines	278

2. Vertretung	279
a) Begriff und Rechtsstellung	279
b) Zusammensetzung der Vertretung und Rechtsstellung der Abgeordneten	280
c) Aufgaben	283
d) Ablauf einer Ratssitzung	284
e) Auflösung	285
3. Hauptausschuss	285
a) Begriff und Rechtsstellung	285
b) Zusammensetzung	285
c) Aufgaben	286
d) Verfahren	287
4. Hauptverwaltungsbeamter	287
a) Begriff, Wahl und Rechtsstellung	287
b) Aufgaben	288
5. Sonstige Beschäftigte innerhalb der Gemeinde	289
6. Ortschaften und Stadtbezirke	290
7. Rechtsschutz: Kommunalverfassungsstreitverfahren	290
a) Allgemeines	290
b) Prüfungsaufbau Kommunalverfassungsstreitverfahren	292
VIII. Satzungsrecht	295
1. Allgemeines	295
2. Verfahren	296
3. Rechtsschutz	297
IX. Kommunale Zusammenarbeit	297
X. Wirtschaftliche Betätigung	298
1. Allgemeines	298
2. Organisationsformen	301
3. Rechtsschutz	302
XI. Aufsicht über die Kommunen	303
1. Überblick	303
2. Kommunal- = Rechtsaufsicht	303
a) Begriff und Zuständigkeiten	303
b) Kommunalaufsichtsmittel	304
c) Rechtsschutz	304
3. Fachaufsicht	304
a) Begriff und Zuständigkeiten	304
b) Fachaufsichtsmittel	305
c) Rechtsschutz	305
Stichwortverzeichnis	307

Abkürzungsverzeichnis

aA	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
abw.	abweichend
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
aF	alte Fassung
AG	Amtsgericht
Akt.	Aktualisierung
allg.	allgemein
Alt.	Alternative
aM	anderer Meinung
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
ausf.	ausführlich
Az	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
Bd.	Band
Begr.	Begründung
Bek.	Bekanntmachung
ber.	berichtigt
bes.	besonders
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bl.	Blatt
BT	Bundestag
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
dh	das heißt
diff.	differenzierend
Drcks.	Drucksache
e.V.	eingetragener Verein
Ebd	ebenda
Einl.	Einleitung
EL	Ergänzungslieferung
entspr.	entsprechend
Erl.	Erlass; Erläuterung
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
evtl	eventuell
f.	für

f., ff.	folgende, fortfolgende
Fn.	Fußnote
Fs.	Festschrift
geänd.	geändert
gem.	gemäß
GemH	Gemeindehaushalt (Zeitschrift)
GeschO	Geschäftsordnung
ggf.	gegebenenfalls
hA	herrschende Auffassung
hL	herrschende Lehre
hM	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
Hs.	Halbsatz
iA	im Auftrag
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
idS	in diesem Sinne
iE	im Ergebnis
ieS	im engeren Sinne
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
insg.	insgesamt
iS	im Sinne
iSd	im Sinne des
iSv	im Sinne von
iÜ	im Übrigen
iVm	in Verbindung mit
iwS	im weiteren Sinne
Kap.	Kapitel
krit.	kritisch
lit.	littera
Lit.	Literatur
LS	Leitsatz
LT	Landtag
m.Anm.	mit Anmerkung
mE	meines Erachtens
mind.	mindestens
Mitt.	Mitteilung(en)
mN	mit Nachweisen
mwN	mit weiteren Nachweisen
mWv	mit Wirkung von
Nachw.	Nachweise
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
Nds.	niedersächsisch/Niedersachsen
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
nF	neue Fassung
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz

NLWG	Niedersächsisches Landeswahlgesetz
Nov.	Novelle
Nr.	Nummer
NStGHG	Gesetz über den Nds. Staatsgerichtshof
NV	Niedersächsische Verfassung
o.	oben
o.a.	oben angegeben, angeführt
o.Ä.	oder Ähnliches
o.g.	oben genannt
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
s.	siehe
s.a.	siehe auch
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
StGH	Staatsgerichtshof
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannt/so genannt
str.	streitig
u.	unten
u.a.	unter anderem
uä	und ähnlich
uÄ	und Ähnliches
uE	unseres Erachtens
umstr.	umstritten
unstr.	unstreitig
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
uU	unter Umständen
uVm	und Vieles mehr
v.	von/vom
Var.	Variante
Vgl	Vergleiche
VNV	Vorläufige Niedersächsische Verfassung
Vorb.	Vorbemerkung
vorl.	vorläufig
wN	weitere Nachweise
zB	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
zT	zum Teil
zust.	zustimmend
zutr.	zutreffend
zw.	zweifelhaft
zzgl	zuzüglich

§ 1 Niedersächsisches Verfassungsrecht

von Prof. Dr. Thomas Mann

Allgemeine Literatur: *Busse*, Regierungsbildung und Regierungswechsel nach niedersächsischem Verfassungsrecht, 1992; *Epping/Butzer/Brosius-Gersdorf/Halterm/Mehde/Waechter* (Hrsg.), Hanoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012; *Hageböling*, Niedersächsisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2011; *Hüpper*, Der Staatsgerichtshof des Landes Niedersachsen, 2000; *Imgart*, Die Entstehung des Landes Niedersachsen und die Geschichte seiner Verwaltung, in: *Faber/Schneider* (Hrsg.), Niedersächsisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1985, S. 1 ff.; *Ipsen*, Verfassungsrecht des Landes Niedersachsen, in: *Brandt/Schinkel* (Hrsg.), Staats- und Verfassungsrecht für Niedersachsen, 2002, S. 65 ff.; *Ipsen*, Niedersächsische Verfassung, 2011; *Ipsen*, Landesgrundrechte in Niedersachsen, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VIII, 2017, § 253; *Janssen/Winkelmann*, Die Entwicklung des niedersächsischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht in den Jahren 1990–2002, JöR n.F. 51 (2003), S. 301 ff.; *Korte/Rebe*, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2. Aufl. 1986; *Kühne*, Die Entstehung des Landes Niedersachsen und seiner Verfassung, in: *Brandt/Schinkel* (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Niedersachsen, 2002, S. 23 ff.; *Neumann*, Die Niedersächsische Verfassung, 3. Aufl. 2000; *Schneider*, Verfassungsrecht, in: *Faber/Schneider* (Hrsg.), Niedersächsisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1985, S. 44 ff.; *Starck*, Die neue Niedersächsische Verfassung von 1993, NdsVBl. 1994, S. 2 ff.

I. Entstehung des Landes und Verfassungsentwicklung in Niedersachsen

1. Bildung des Landes und Vorläufige Ordnung von 1947

Als ersten Schritt zu einer Neubildung von Ländern verfügte die Britische Militärregierung, die nach dem verlorenen Zweiten Weltkrieg vorübergehend die Hoheitsgewalt auf dem heutigen Gebiet Niedersachsens ausübte, mit ihrer **Verordnung Nr. 46**, dass die ehemaligen preußischen Provinzen in der Britischen Zone (aufgelistet in Anhang I der VO) aufgelöst werden und „vorläufig die staatsrechtliche Stellung von Ländern“ erhalten sollen.¹ Die eigentliche „Geburtsurkunde“ des Landes Niedersachsen war dann die am 1.11.1946 in Kraft getretene **Verordnung Nr. 55** der Britischen Militärregierung, welche anordnete, dass die Länder Braunschweig, Hannover, Oldenburg und Schaumburg-Lippe² ihre Selbständigkeit als Länder verlieren und Teile des neuen Landes „Niedersachsen“ werden.³ Weiterhin bestimmte die Verordnung Nr. 55 Hannover zur Hauptstadt Niedersachsens (Art. II) und dass die vollziehende Gewalt in Niedersachsen von einem „Ministerium“ ausgeübt werden soll, dessen Vorsitzender die Bezeichnung „Ministerpräsident“ führen (Art. III) und ebenso wie die weiteren Mitglieder des Ministeriums vom Militärgouverneur ernannt werden soll (Art. IV). Auch die Entscheidung über die Zusammensetzung der ebenfalls zu bildenden gesetz-

1 Vgl. Art. I der Verordnung Nr. 46 „Auflösung der Provinzen des ehem. Landes Preußen in der Britischen Zone und ihre Neubildung als selbstständige Länder“ vom 30.8.1946, Amtsblatt der Militärregierung Deutschland – Britisches Kontrollgebiet, S. 305. Diese Verordnung trat gem. Art. V am 23.8.1946 in Kraft, also genau 80 Jahre, nachdem Preußen dem besiegten Königreich Hannover im Prager Frieden den Status einer Provinz zugewiesen hatte – ein gewiss nicht zufälliger symbolischer Akt.

2 Zur Gebietsinkongruenz dieser ehemaligen Länder mit dem Staatsgebiet von Niedersachsen vgl. *Schneider*, in: *Faber/Schneider*, Nds. Staats- und Verwaltungsrecht, S. 44 (68 f.).

3 Vgl. Art. I iVm der Anlage der Verordnung Nr. 55 „Bildung des Landes Niedersachsen“ vom 1.11.1946, Amtsblatt der Militärregierung Deutschland – Britisches Kontrollgebiet, S. 341. Näher zu den Gründungsakturen auf deutscher Seite *J.-D. Kühne* NdsVBl. 2016, 267 (270 ff.).

gebenden Körperschaft und über die Ernennung ihrer Mitglieder⁴ blieb dem Militärgouverneur vorbehalten (Art. V).

- 2 Der auf diese Weise ernannte Landtag erließ bereits im Februar 1947 ein „Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Niedersächsischen Landesgewalt“,⁵ das als einfachrechtliches Organisationsstatut in 13 Vorschriften Näheres über die Gesetzgebung im Landtag und die Befugnisse der „Staatsregierung“ regelte. Weil dieses Gesetz nur einer ersten Ordnung in der Übergangszeit dienen sollte, war seine Geltungskraft zunächst nur bis Ende 1947 befristet. Diese Frist wurde dann jedoch insgesamt fünfmal verlängert, bevor 1950 die Befristung mit Blick auf den nahen Abschluss der Verfassungsberatungen endgültig gestrichen worden ist.⁶

2. Die vorläufige Niedersächsische Verfassung von 1951

- 3 Der eigentliche Ablauf der Verfassungsentstehung 1950/51 vollzog sich dann in zwei Akten, die sich durch die Zäsur der Verabschiedung des Grundgesetzes voneinander scheiden lassen.⁷ Bereits unmittelbar nach Gründung des Landes setzten Überlegungen zur Schaffung einer Verfassung für das neue Land Niedersachsen ein. Sie nahmen ihren Ausgangspunkt in dem sog. „*Neuwerk-Entwurf*“ des ersten Ministerpräsidenten *Hinrich Wilhelm Kopf* aus dem Jahr 1947.⁸ Hierbei handelte es sich, ebenso wie bei dem ebenfalls 1947 formulierten *Entwurf der Deutschen Partei*,⁹ um den Entwurf einer Vollverfassung. Weil sich angesichts der Beratungen zum Grundgesetz die Vorstellung durchgesetzt hatte, dass in Niedersachsen Doppelungen mit dem Grundgesetz vermieden werden sollten,¹⁰ wurde das Konzept einer Vollverfassung mit dem am 26.5.1950 vorgelegten *Regierungsentwurf* für eine „Vorläufige Niedersächsische Verfassung“ (VNV)¹¹ nicht mehr weiter verfolgt. Als kennzeichnend für die veränderte Einstellung hat sich bis heute die prägnante Formulierung des im Landtag als Experten angehörten Göttinger Staats- und Verwaltungsrechtlers Prof. Dr. *Werner Weber* überliefert, der diesen Entwurf als Gegenentwurf zu den „Prunkverfassungen“ der süddeutschen Länder vor allem deshalb lobte, weil er auf eine starke Betonung der Eigenständigkeit des Landes Niedersachsen verzichtete.¹²
- 4 Der *Entwurf* verzichtete dementsprechend ua auf einen eigenen Grundrechtskatalog und beschränkte sich weitgehend auf staatsorganisatorische Regelungen. Hierbei

4 Zur parteipolitischen Zusammensetzung der 86 Abgeordneten vgl. *Schneider*, in: Faber/Schneider, Nds. Staats- und Verwaltungsrecht, S. 44 (50); *Ipsen*, NV, Einleitung Rn. 5.

5 Gesetz vom 11.2.1947 (Nds. GVBl. S. 1).

6 Sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Ordnung der Niedersächsischen Landesgewalt vom 25.9.1950 (Nds. GVBl. S. 49).

7 Ausführlich hierzu *Kühne*, in: Brandt/Schinkel, Staats- und Verwaltungsrecht für Nds., S. 23 (55 ff.).

8 Die Erstfassung von Sommer 1947 wurde in einer eingekürzten Zweitfassung von September 1947 zum Gegenstand der Beratungen, näher hierzu *Rebe*, in: Korte/Rebe, Verfassung und Verwaltung des Landes Nds., S. 101 ff.

9 Entwurf eines niedersächsischen Staatsgrundgesetzes vom 9.12.1947, LT-Drs. 1/476; hierzu näher *Rebe*, in: Korte/Rebe (Fn. 7), S. 99 f.; *Kühne*, in: Brandt/Schinkel, Staats- und Verwaltungsrecht für Nds., S. 23 (57 f.).

10 Vgl. paradigmatisch den Abgeordneten *Föge* (FDP), LT-Prot. I/6860 (125. Sitzung am 3.4.1951): Die NV als „gute Ausführungsverordnung zum Bonner Grundgesetz“. Vgl. auch *Schneider*, in: Faber/Schneider, Nds. Staats- und Verwaltungsrecht, S. 44 (47): „lediglich als eine Art ‚Ergänzungsregelung‘ zum Grundgesetz gedacht“.

11 LT-Drs. 1/2073.

12 *Weber* DVBl. 1950, 593 (594).

zeichnete sich der Entwurf insbesondere durch eine **starke Stellung der Staatsregierung** aus; der Regierung wurde nicht nur ein Einspruchsrecht gegen vom Landtag beschlossene Gesetze gewährt (dazu noch unten Rn. 5, 57), sondern es konnte auch das Parlament dem mit absoluter Mehrheit zu wählenden Ministerpräsidenten nicht das Misstrauen aussprechen. Weil auch ein konstruktives Misstrauensvotum – wie noch im Neuwirk-Entwurf (o. Rn. 3) – nicht vorgesehen war, konnte der Landtag die Regierung in einer laufenden Legislaturperiode nicht stürzen. Er konnte lediglich mit der Mehrheit aller Abgeordneten seine Auflösung beschließen, so dass bei dem Zusammentreten des neu gewählten Landtags der Ministerpräsident zurücktreten musste.¹³

Bei den **Beratungen im Landtag**¹⁴ hat die Regierungsvorlage noch einige Modifikationen und Ergänzungen erfahren, die insbesondere historisch-kulturelle Bezüge zu den Vorgängerlandern (Art. 1 und 56) und eine Veränderung des Verhältnisses der (nun sogenannten) Landesregierung zum Parlament betrafen. So wurde das Vetorecht der Landesregierung zu einer Befugnis abgeschwächt, die Abstimmung über ein Gesetz für 30 Tage auszusetzen (Art. 33 Abs. 2 VNV – s. u. Rn. 58) und es wurde ein konstruktives Misstrauensvotum eingefügt (Art. 23 Abs. 2 S. 2 VNV, s. u. Rn. 46).¹⁵ In der Schlussabstimmung am 3.4.1951 wurde die Vorläufige Niedersächsische Verfassung mit 107:29 Stimmen bei drei Enthaltungen angenommen. Sie ist gem. Art. 61 Abs. 1 VNV **am 1.5.1951 in Kraft getreten**¹⁶ und während ihrer 42-jährigen Geltungsdauer nur zwölfmal geändert worden.¹⁷

3. Die Niedersächsische Verfassung von 1993

Die starke Bezogenheit der VNV auf das Grundgesetz fand auch in Art. 61 Abs. 2 VNV ihren Ausdruck, in dem festgelegt worden war, dass die Verfassung „ein Jahr nach Ablauf des Tages außer Kraft [tritt], an dem das Deutsche Volk in freier Entscheidung eine Verfassung beschließt.“ Da sich die **deutsche Wiedervereinigung** jedoch nicht nach Art. 146 GG, sondern durch Beitritt nach Art. 23 S. 2 GG aF vollzogen hatte, blieb die VNV auch nach der Wiedervereinigung zunächst in Kraft.¹⁸ Gleichwohl hatte die VNV der Sache nach den Grund für ihre Vorläufigkeit verloren, so dass die Zeit für eine **Verfassungsreform** gekommen schien. Da die Außerkrafttretensanordnung des Art. 61 Abs. 2 VNV also nicht griff, wählte man in Niedersachsen hierzu den Weg einer – sehr weitgehenden – **Verfassungsänderung**,¹⁹ nicht aber einer vollkommenen **Neuschöpfung einer Landesverfassung**, die der Landtag nicht hätte beschließen können, weil sie der Annahme im Wege eines Verfassungsplebiszits durch

13 Weitere Einzelheiten zum Regierungsentwurf bei *Ipsen*, NV, Einleitung Rn. 12 ff.; *Butzer*, in: Epping ua, Hannoverscher Kommentar zur NV, Einleitung Rn. 17.

14 Ausführliche Schilderung bei *Rebe*, in: Korte/Rebe, Verfassung und Verwaltung des Landes Nds., S. 108 ff.

15 Ausführlichere Auflistung bei *Ipsen*, NV, Einleitung Rn. 118 ff.; *Butzer*, in: Epping ua, Hannoverscher Kommentar zur NV, Einleitung Rn. 19.

16 Nds. GVBl. S. 103.

17 Zu den ersten neun Änderungsgesetzen bis 1972 s. *Groschupf*, JöR nF 28 (1979), 381 (385 ff.); *Schneider*, in: Faber/Schneider, Nds. Staats- und Verwaltungsrecht, S. 44 (47).

18 Herrschende Meinung, vgl. nur *Starck* NdsVBl. 1994, 2; *Berlit* NVwZ 1994, 11 (12); *Janssen/Winkelmann*, JöR nF 51 (2003), 301 (302 f.).

19 Die gem. Art. 37 Abs. 1 VNV durch Verfassungsänderung nicht antastbaren Grundsätze der Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 VNV blieben gewahrt. Zum Verlauf der Beratungen s. ausführlich *Janssen/Winkelmann*, JöR nF 51 (2003), 301 (306 ff.).

die verfassunggebende Gewalt des Volkes bedurft hätte. Deutlich wird diese Konstruktion insbesondere durch die später gewählte Verkündungsformel im Gesetz- und Verordnungsblatt, die zum Ausdruck bringt, dass der Niedersächsische Landtag die nachfolgend bekannt gemachte Verfassung „unter Einhaltung der Vorschrift des Art. 38“ der VNV – das war die Vorschrift über Verfassungsänderungen – beschlossen hat.²⁰ Zum Beleg mag auch die heutige Präambel dienen, die davon spricht, dass sich „das Volk von Niedersachsen durch seinen Landtag“ diese Verfassung gegeben hat, doch ist die Niedersächsische Verfassung zunächst ohne diese Präambel verkündet worden, die ihre Existenz letztlich einer Volksinitiative verdankt (unten Rn. 8).

- 7 Formal angestoßen wurden die Verfassungsberatungen zunächst durch einen Antrag der FDP-Fraktion auf Einsetzung einer Enquêtekommission zur Erarbeitung einer neuen Verfassung,²¹ der im Plenum zwar abgelehnt, aber gleichzeitig von dem Beschluss zur Einberufung eines **Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung“** begleitet wurde.²² Am Ende der zweieinhalbjährigen Beratungen im Sonderausschuss²³ ist dessen Entwurf in der Schlussabstimmung im Landtag am 13.5.1993 bei 149:1 Stimmen mit der nach Art. 38 S. 2 VNV erforderlichen Mehrheit angenommen worden.²⁴ Nach ihrer Ausfertigung und Verkündung am 19.5.1993²⁵ ist die „neue“ Niedersächsische Verfassung gemäß ihres Art. 78 Abs. 1 NV dann **am 1.6.1993 in Kraft getreten**.
- 8 Seitdem sind durch insgesamt **sechs Änderungsgesetze**²⁶ Modifikationen am Textkorpus der Niedersächsischen Verfassung vorgenommen worden, die teilweise auch die in den Verfassungsberatungen getroffenen Entscheidungen wieder rückgängig gemacht haben. So ist die bewusste Nichtaufnahme einer Präambel²⁷ bereits 1994 durch das erste Änderungsgesetz zur Niedersächsischen Verfassung²⁸ korrigiert worden (unten Rn. 17), nachdem zuvor eine überkonfessionelle Volksinitiative zur Einführung einer Präambel mit Gottesbezug bereits binnen drei Monaten die von Art. 47 NV geforderten 70.000 Unterschriften zusammen bekommen hatte.²⁹ Eine weitere wichtige Verfassungsänderung war daneben auch die Einführung der strikten Konnexitätsklausel in Art. 57 Abs. 4 S. 2 NV im Jahr 2006 (dazu unten Rn. 76).

20 Vgl. Nds. GVBl. S. 107.

21 Antrag der FDP-Fraktion v. 12.7.1990, LT-Drs. 12/42.

22 Vgl. LT-Prot. 12/480 ff. (7. Sitzung am 10.10.1990). Zur Aufgabenstellung des Sonderausschusses vgl. die Beschlussempfehlung LT-Drs. 12/259, Annahmebeschluss LT-Prot. 12/486 (7. Sitzung am 10.10.1990).

23 Ausführliche Schilderung bei *Butzer*, in: Epping ua (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur NV*, Einleitung Rn. 24–32.

24 Vgl. LT-Prot. 12/7495 ff. (80. Sitzung am 13.5.1993).

25 Nds. GVBl. S. 107.

26 Vgl. Erstes ÄndG v. 6.6.1994 (Nds. GVBl. S. 229); Präambel; Art. 1 Zweites ÄndG v. 21.11.1997 (Nds. GVBl. S. 480); Art. 3, 6a, 6b, 57; Art. 1 ÄndG v. 27.1.2006 (Nds. GVBl. S. 58); Art. 57, 66; Art. 1 ÄndG v. 18.6.2009 (Nds. GVBl. S. 276); Art. 4a; Art. 1 G zur Neuregelung der Rechtsstellung der oder des Landesbeauftragten für den Datenschutz v. 30.6.2011 (Nds. GVBl. S. 210); Art. 62, 66; Gesetz über die Schuldenbremse in Nds. v. 23.10.2019 (Nds. GVBl. S. 288; Art. 71, 77a).

27 Nachgezeichnet bei *Butzer*, in: Epping ua (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur NV*, Einleitung Rn. 32.

28 Erstes ÄndG v. 6.6.1994 (Nds. GVBl. S. 229), zugrunde lag eine Gesetzesinitiative der CDU-Fraktion LT-Drs. 12/5971.

29 Vgl. die Schilderung bei *Starck* NdsVBl. 1994, 2 (4).

II. Die Landesverfassung in der bundesstaatlichen und europäischen Ordnung

1. Staatsqualität des Landes Niedersachsen

Soweit Art. 20 Abs. 1 GG bestimmt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat ist, kennzeichnet dies – in Abgrenzung zum Staatenbund – einen Staat, der sich aus mehreren Staaten zusammensetzt, wobei sowohl dem Bund als auch den Gliedstaaten Staatscharakter zukommt.³⁰ Von der Staatsqualität Niedersachsens geht auch die Niedersächsische Verfassung aus, wenn sie in der Zentralnorm des Art. 1 Abs. 2 NV das Land Niedersachsen als „Rechtsstaat in der Bundesrepublik Deutschland“ bezeichnet und die drei Wesensmerkmale der Staatlichkeit,³¹ das Staatsvolk (Präambel, Art. 47 ff.), das Staatsgebiet (Art. 1 Abs. 1) und die Staatsgewalt (Art. 41 ff., Art. 51 ff., Art. 56 ff.), mit eigenen Bestimmungen ausdrücklich anspricht.

2. Verhältnis zum Bund

Es entspricht dem Wesen eines Bundesstaates, dass die **Ausübung der Staatsgewalt** gemäß der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zwischen dem Bund und den Ländern föderativ aufgeteilt ist. Die Kompetenzausstattung des Landes ist also unvollständig und ergänzt sich erst in der Zusammenschau mit den komplementären Kompetenzen des Bundes zu dem Idealbild staatlicher Allzuständigkeit. Nach der grundlegenden Verteilungsregel des Art. 30 GG ist „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Trotz dieser auf den ersten Blick zugunsten der Länder sprechenden Aussage enthält das Grundgesetz in den Art. 70 ff. GG (für die Gesetzgebung), Art. 83 ff. GG (für die Verwaltung) und Art. 93 ff. GG (für die Rechtsprechung) zahlreiche Kompetenzeinräumungen zugunsten des Bundes.

Ausdruck ihrer Staatsqualität ist auch das Recht der Länder, untereinander, mit dem Bund oder im Rahmen ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten auch **mit auswärtigen Staaten Verträge abzuschließen** (vgl. Art. 32 Abs. 3 GG). Darüber hinaus besteht eine Verfassungsautonomie der Länder, die im deutschen Bundesstaat allein durch das **Homogenitätsgebot** des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG eingeeht wird, welches vorgibt, dass auch die Verfassungsordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss³² – eine Vorgabe, deren Erfüllung von Art. 1 Abs. 2 NV an prominenter Stelle deklariert wird. Innerhalb der Grenzen dieser Staatsstrukturprinzipien ist es Folge der **Verfassungsautonomie der Landes Niedersachsen**, sein Staatsorganisationsrecht eigenständig regeln zu können.³³

30 Vgl. nur BVerfGE 36, 342 (360 f.) und *Isensee*, in: Ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 4.

31 Zur der auf *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1913, S. 394 ff. zurückgehenden sog. Drei-Elemente-Lehre des Völkerrechts vgl. nur *Schöbener/Knauff*, Allgemeine Staatslehre, 4. Aufl. 2019, § 3 Rn. 42 ff.

32 Dazu eingehend *Mann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 28 (2016), Rn. 39 ff.; *Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 28 Abs. 1 (2015), Rn. 46 ff.

33 BVerfGE 4, 178 (189); 64, 301 (317).

- 12 Für den Fall, dass eine Regelung der Landesverfassung im Widerspruch zu Vorschriften des Bundesrechts steht, bestimmt die für einen Bundesstaat typische **Kollisionsregel des Art. 31 GG**: „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Durch diese Regel, die eine Widerspruchsfreiheit der Teilrechtsordnungen im Bundesstaat sichern soll, wird nicht nur der Konfliktfall divergierender Verfassungsnormen im Grundgesetz und der Niedersächsischen Verfassung geregelt. Sie durchbricht darüber hinaus auch die prioritäre Stellung der Verfassung in der Normenhierarchie, indem sie dem gesamten Landesrecht eine nachrangige Stellung gegenüber dem gesamten Bundesrecht zuweist: **Bundesrecht jeder Stufe genießt Vorrang vor Landesrecht** jeder Stufe, so dass sich im Fall widersprechender Regelungen etwa auch eine Bundesrechtsverordnung gegenüber einem Artikel der **Landesverfassung** durchzusetzen vermag.³⁴

3. Niedersachsen und Europa

- 13 Weil das Primärrecht der Europäischen Union in Gestalt des EUV und des AEUV sowie das Sekundärrecht in Gestalt der Verordnungen und Beschlüsse (Art. 288 AEUV) unmittelbar in den Mitgliedstaaten gilt, kann es ebenfalls mit dem Landesverfassungsrecht kollidieren. In diesen Fällen genießt das **EU-Recht einen Anwendungsvorrang** vor allem nationalen Recht,³⁵ also auch im Verhältnis zur Niedersächsischen Verfassung.
- 14 Ebenso wie die auswärtigen Angelegenheiten generell sind auch Unionsangelegenheiten Sache des Bundes. Von der Befugnis des Bundes, Hoheitsrechte auf die Europäische Union zu übertragen (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG) sind auch die im föderalen Aufbau den Ländern zugewiesenen Kompetenzen, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung, erfasst, so dass die Länder ihre **verfassungsrechtliche Eigenständigkeit und politische Gestaltungsfähigkeit immer mehr schwinden** sehen. Die Bemühungen, diesem Trend entgegen zu wirken, setzen auf zwei Ebenen an:³⁶ Zum einen soll den Ländern durch förmliche Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten über den **Bundesrat** ein Einfluss auf die europapolitischen Entscheidungen der Bundesregierung³⁷ gesichert werden; hierfür sehen die Art. 23 Abs. 1 S. 2, Abs. 5 S. 2 und Abs. 6 GG spezielle Maßgaben vor. Zum anderen fordern vor allem die Länder eine strikte Beachtung des **Subsidiaritätsprinzips** (vgl. Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 EUV)³⁸ durch die europäischen Institutionen ein und streben nach Anerkennung einer dritten, regionalen Ebene mit eigenen Mitwirkungsrechten im Mehrebenensystem, was nach derzeitigem Integrationsstand nur im **Ausschuss der Regionen** möglich ist.³⁹

34 Ausführlich zum Kollisionsrecht *Pietzcker*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 134 Rn. 46, 47 ff.

35 Ständige Rechtsprechung des EuGH seit EuGH, Rs. 6/64, Slg 1964, 1251 ff. (Costa/ENEL); mit abw. Begründung über Art. 23 GG auch des BVerfG, vgl. BVerfGE 89, 155 (190); 123, 267 (396 ff.).

36 Zum Ganzen ausführlich *Puttler*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 142 Rn. 5–56.

37 Zur Integrationsverantwortung auch des Bundestags vgl. BVerfGE 123, 267 (351 ff.).

38 Hierzu *Callies*, in: Ders./Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 5 Rn. 19 ff.

39 Der Ausschuss hat nur beratende Funktion; zu seiner Rechtsstellung vgl. *Lambertz/Hüttmann* (Hrsg.), Europapolitik und Europafähigkeit der Regionen, 2009; *Henneke*, in: Mann/Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, 3. Aufl. 2007, § 35 Rn. 47 ff.; *Seele*, ebda., § 37 Rn. 45 ff.; *Mann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 28 (Stand: Februar 2018), Rn. 168; krit. zur Daseinsberechtigung des Ausschusses *Isensee*, Bundesland in Europa, Nds.VBl 2015, 1, 6 f.

III. Überblick über den Aufbau der Niedersächsischen Verfassung

Obwohl sie inzwischen als „Vollverfassung“ angesehen wird,⁴⁰ enthält die Niedersächsische Verfassung in ihren insgesamt **neun Abschnitten** primär staatsorganisationsrechtliche Bestimmungen. Für knappe Aussagen zu den Grundlagen der Staatsgewalt, Grundrechten und Staatszielen dient lediglich der erste Abschnitt (Art. 1–6b NV), danach werden in jeweils einzelnen Abschnitten deutlich ausführlicher zunächst die Staatsorgane Landtag (Art. 7–27 NV) und Landesregierung (Art. 28–40 NV) thematisiert, bevor anschließend die Staatsfunktionen Gesetzgebung (Art. 41–46 NV sowie – mit Blick auf Möglichkeiten direkter Demokratie – Art. 47–50 NV), Rechtsprechung (Art. 51–55 NV) und Verwaltung (Art. 56–62 NV) in eigenen Abschnitten zum Gegenstand der Verfassung gemacht werden. Nach dem ergänzenden Abschnitt über das Finanzwesen (Art. 63–71 NV) schließen Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 72–78 NV) den Verfassungskorpus ab. Kennzeichnend für den Verfassungstext ist eine wenig pathetische, **sachlich-zurückhaltende Sprache**, die auf verschachtelte Sätze, wie sie Rechtstexten ansonsten zu eigen sind, verzichtet. Das macht die in der Verfassung getroffenen Regelungen für den Bürger besser verständlich.⁴¹

Dieses in der eigentlichen Verfassungsurkunde geregelte (formelle) **Verfassungsrecht** bedarf als höchstrangiges Recht in der Normenhierarchie des Landes in vielen Bereichen einer konkretisierenden Ausgestaltung durch einfaches Gesetzesrecht. Die betreffenden Gesetze – zB Landeswahlgesetz, Staatsgerichtshofgesetz – und Geschäftsordnungen der Staatsorgane bilden gemeinsam mit der Verfassung das „**Staatsrecht**“ des Landes Niedersachsen.

IV. Staatsgrundlagen

Mit der nachträglich eingefügten (o. Rn. 8) **Präambel** bringt die Niedersächsische Verfassung zunächst einmal zum Ausdruck, dass die Verfassung nicht unmittelbar durch das Volk angenommen wurde, sondern formal durch Verfassungsänderung („hat sich das Volk von Niedersachsen durch seinen Landtag diese Verfassung gegeben“) zustande gekommen ist (o. Rn. 6). Darüber hinaus wird durch die Wendung „Im Bewusstsein seiner **Verantwortung vor Gott und den Menschen**“, welche den ersten Worten in der Präambel des Grundgesetzes nachgebildet ist, zwar ein Bezug zur primär christlich-abendländischen Tradition Niedersachsens hergestellt, doch ist dieser nicht im Sinne einer Glaubenswahrheit, sondern als Bekenntnis zu einem das Volk prägenden Kultur- und Bildungsfaktor anzusehen.⁴² Weil die Verfassung eines säkularen Staates sich nicht auf den Gott einer bestimmten Religionsgesellschaft festlegen kann, ohne zu sich selbst in Widerspruch zu geraten,⁴³ muss die *Nominatio Dei* daher wie diejenige im Grundgesetz als „Chiffre für eine transzendente Entität“⁴⁴ gesehen werden, die im

40 *Hagebölling*, NV, Art. 3 Anm. 1; *Epping*, in: Ders. ua (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur NV*, Art. 3 Rn. 5.

41 Zu den Funktionen und Mitteln (ua „leserfreundlicher“ Satzbau mit Satzakzent am Satzanfang) der Verfassungssprache vgl. *Hilf*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band XII, 2. Aufl. 2014, § 262.

42 So *Ipsen*, NV, Präambel Rn. 13 unter Bezug auf BVerfGE 41, 29 (52).

43 Vgl. *Enmuschat* NJW 1998, 953 (954) mit Blick auf das Verhältnis von Präambel und Art. 4 Abs. 1 GG.

44 *Dreier*, in: Ders. (Hrsg.), GG, Band I, 3. Aufl. 2013, Präambel Rn. 32f.

Kontext mit der gleichzeitigen *Nominatio Hominis* eine Absage an einen relativistischen Gesetzespositivismus bedeutet⁴⁵ und deutlich machen soll, dass sich der Verfassungsgeber seiner moralischen und historischen Verantwortung bewusst gewesen ist. Keineswegs werden durch diese Wendung aber Staatsbürger oder Staatsorgane Niedersachsens auf eine der drei monotheistischen Religionen festgelegt oder andere Glaubens- oder Weltanschauungen aus der staatlichen Gemeinschaft ausgegrenzt.

- 18 Die eigentlichen Aussagen zu den Grundlagen der niedersächsischen Staatsgewalt finden sich in den **Art. 1–6b NV**. Hierbei gilt es, zwischen Staatsstrukturprinzipien, Staatszielen und der Statuierung von Grundrechten zu unterscheiden.

1. Staatsstrukturprinzipien

- 19 In Entsprechung zur Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG benennt **Art. 1 Abs. 2 NV** die für Niedersachsen geltenden Staatsstrukturprinzipien. Mit der Aussage, dass das Land Niedersachsen „ein freiheitlicher, republikanischer, demokratischer, sozialer und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichteter Rechtsstaat in der Bundesrepublik Deutschland und Teil der europäischen Völkergemeinschaft“ ist, geht die Landesverfassung aber zum Teil über die als Mindestmaß an Homogenität gedachten Vorgaben des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG hinaus. Das betrifft zum einen die auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bezogene Staatszielbestimmung (dazu unten Rn. 22 ff.), gilt zum anderen aber auch für die Einordnung Niedersachsens als **Teil der europäischen Völkergemeinschaft**. Diese ist jedoch kein besonderer Ausdruck von Verfassungsautonomie, sondern **rein deklaratorisch**, da sie sich mit Blick auf die Europäische Union bereits aus den zur Umsetzung des Art. 23 GG ergangenen Rechtsakten des Bundes ergibt und eine ergänzende europäische Integration mit Mitteln des Völkerrechts, etwa im Rahmen des Europarates, ohnehin nicht in die Zuständigkeit Niedersachsens fällt (vgl. Art. 32 Abs. 1 GG). Weil darüber hinaus auch das über Art. 28 Abs. 1 GG hinausgehende Attribut, Niedersachsen sei ein „**freiheitlicher**“ Staat, keinen **staatstheoretischen Mehrwert** in sich birgt, da Freiheit und Gleichheit anerkannte Wesensbedingungen der Demokratie sind,⁴⁶ verbleibt es auch für Niedersachsen im Kern bei den aus dem Grundgesetz bekannten fünf Staatsstrukturprinzipien: **Republikanische Staatsform, Demokratieprinzip, Sozialstaatsprinzip, Rechtsstaatsprinzip und Bundesstaatlichkeit**.
- 20 Wie schon im Grundgesetz konstituieren die genannten **Staatsstrukturprinzipien als maßgebliche verfassungsgestaltende Grundentscheidungen** die verfassungsmäßige Ordnung Niedersachsens. Ohne Geltung dieser „Konstruktionselemente“ erhielte die Niedersächsische Verfassung einen anderen Charakter. Dementsprechend werden durch Art. 46 Abs. 2 NV auch Verfassungsänderungen als unzulässig erklärt, die den in Art. 1 Abs. 2 u. Art. 2 NV niedergelegten Grundsätzen widersprechen. Die besondere rechtliche Schwierigkeit in der Anwendung der Staatsstrukturprinzipien liegt in

45 So für das GG auch der Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 110.

46 *Haltert/Manthey*, in: Epping ua (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur NV*, Art. 1 Rn. 17 deuten dieses Attribut daher auch nur als „verborgene Geschichtserzählung“, mit der sich Niedersachsen von Gewalt- und Unrechtsherrschaften, wie sie im Nationalsozialismus oder in der DDR praktiziert wurden, distanzieren.

ihrer Wirkungsweise begründet; als verfassungsrechtliche Prinzipien weisen sie zwangsläufig eine **große Abstraktionshöhe** auf, die für die Rechtsanwendung oder im Rahmen der verfassungskonformen Auslegung erst mit konkreten Inhalten gefüllt werden muss. Als objektive Verfassungsentscheidungen binden sie zwar den Staat, doch lassen sich unmittelbar aus den Staatsstrukturprinzipien keine subjektiv-öffentlichen Rechte ableiten. Erst dort, wo aus den Prinzipien Grundsätze und Regeln abgeleitet werden können⁴⁷ oder sich in der Verfassung besondere Teilausprägungen dieser Prinzipien finden, kann juristisch subsumiert werden; so können Individuen beispielsweise keine Ansprüche geltend machen, indem sie sich auf das Demokratieprinzip berufen, doch gewährt das ihm entspringende Wahlrecht entsprechende subjektiv-öffentliche Rechte.⁴⁸

Der Inhalt der für die Niedersächsische Verfassung geltenden Staatsstrukturprinzipien unterscheidet sich nicht von dem Gehalt, den die Prinzipien unter dem Grundgesetz haben, so dass an dieser Stelle auf die zahlreichen Lehrbücher zum Staatsrecht und Kommentare zum Grundgesetz verwiesen werden kann. Als **besondere Ausprägungen der Staatsstrukturprinzipien in der Niedersächsischen Verfassung** sei lediglich auf folgende Artikel verwiesen: Mit den knappen Sätzen, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 2 Abs. 1 S. 1 NV) und „vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe“ ausgeübt wird (Art. 2 Abs. 1 S. 2 NV) bringt auch die Niedersächsische Verfassung die Volkssouveränität als Kernforderung des **Demokratieprinzips** zum Ausdruck. Hieraus folgt vor allem, dass die mit der Ausübung der hoheitlichen Aufgaben in allen drei Staatsfunktionen betrauten Amtswalter und Organe über eine organisatorisch-personelle demokratische Legitimation verfügen müssen, die sich in einer ununterbrochenen Legitimationskette auf das Volk zurückführen lässt.⁴⁹ Auch von den zahlreichen Elementen, die dem **Rechtsstaatsprinzip** zuzurechnen sind, werden einige gesondert in der Niedersächsischen Verfassung garantiert. Zu nennen ist in erster Linie Art. 2 Abs. 2 NV, der (gemeinsam mit Abs. 1) sowohl den Gedanken der Gewaltenteilung als auch die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns und die damit verbundenen Grundsätze des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes zum Ausdruck bringt. Andere Konkretisierungen finden sich in Art. 3 NV (Grundrechtsgewährung) und Art. 51 ff. NV (Rechtsschutzgewährung). Das **Sozialstaatsprinzip** erfährt durch die Staatszielbestimmung in Art. 6a NV (unten Rn. 24) eine besondere Ausgestaltung.

2. Staatszielbestimmungen

Die Verfassungsautonomie des Landes Niedersachsen (o. Rn. 11) zeigt sich insbesondere im Bereich der Staatszielbestimmungen, die von den Regelungen des Grundgesetzes abweichen. Zusätzlich zu den bei Inkrafttreten der Niedersächsischen Verfassung 1993 bereits vorhandenen Staatszielen – dem „Schutz der **natürlichen Lebensgrundlagen**“ (Art. 1 Abs. 2 NV), dem „Recht auf **Bildung**“ (Art. 4 Abs. 1 NV), der „Förde-

⁴⁷ Dazu *Schmidt-Aßmann* AöR 116 (1991), S. 329 (338).

⁴⁸ Beispiel nach *Kämmerer*, Staatsorganisationsrecht, 3. Aufl. 2016, Rn. 39.

⁴⁹ Ständige Rspr., vgl. nur BVerfGE 47, 253 (272, 275); 83, 60 (72 f.); Nds. StGH NdsVBl. 2009, 77 (85); zu den Besonderheiten bei der Legitimation funktionaler Selbstverwaltung vgl. BVerfGE 107, 59 ff.

zung von **Wissenschaft**, Hochschulen und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen“ (Art. 5 Abs. 1 und 2 NV) sowie der „Förderung von **Kunst und Kultur**“ (Art. 6 NV) – wurden durch das zweite Änderungsgesetz zur Verfassung 1997⁵⁰ die weiteren Staatsziele „**Sport**“ (Art. 6 NV), „**Arbeitsbeschaffung** und Versorgung mit angemessenem **Wohnraum**“ (Art. 6a NV) und „**Tierschutz**“ (Art. 6b NV) in den Verfassungstext eingefügt. Das bis dato jüngste Staatsziel „**Schutz und Erziehung von Kindern und Jugendlichen**“ verdankt seine Einfügung einer Verfassungsänderung aus dem Jahre 2009.⁵¹

- 23 Um den rechtlichen Gehalt solcher Staatszielbestimmungen verstehen zu können, ist es nötig, sie **von bloßen Programmsätzen abzugrenzen**. Unter der aus der Weimarer Republik überkommenen Bezeichnung „Programmsätze“ versteht man gemeinhin Verfassungsregelungen, die einer unmittelbaren rechtlichen Verbindlichkeit entbehren und allenfalls dem staatlichen Verhalten Leitlinien vorgeben.⁵² Sie enthalten – so die klare Diktion von *Günter Dürig* – nur „inhaltsleere und unverbindliche Redewendungen (Deklamationen)“,⁵³ können mithin allein „Wünsche aufzeigen, ohne damit jemanden zu verpflichten“.⁵⁴ Die Vorstellung solcher bloß verfassungsrechtlicher Deklamationen, deren Wirkkraft der politischen Opportunität oder sonstigen Zweckmäßigkeit überlassen bleibt, ist unserem heutigen Verfassungsverständnis jedoch fremd: Alle Verfassungsbestimmungen erheben Anspruch auf normative Verbindlichkeit, wenngleich ihre Wirkungsintensität je nach Art und Struktur des Verfassungsrechtssatzes unterschiedlich ausgestaltet sein kann.⁵⁵ Ganz in diesem Sinne werden **Staatszielbestimmungen daher als bindendes objektives Verfassungsrecht** verstanden, an dem sich die Handlungen und Unterlassungen des Staates Niedersachsen, seiner Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts messen lassen müssen, ohne dass mit dieser staatsgerichteten Bindungswirkung jedoch zugleich subjektive Rechte Einzelner korrespondieren.⁵⁶
- 24 Konkret folgen aus dieser objektiven Bindungswirkung der Staatszielbestimmungen unterschiedliche Wirkungen: So bewirken Staatszielbestimmungen zunächst ein **Befehlsgebote** dergestalt, dass sich der Staat ihrer Agenden annehmen muss und sich aus den durch sie beschriebenen Politikfeldern nicht zurückziehen darf – in diesem Sinne wird etwa der „Kulturauftrag“ durch Art. 6 NV bekräftigt.⁵⁷ Darüber hinaus benennen Staatszielbestimmungen Themen und Belange, die im Sinne eines **Berücksichtigungsgebotes** bei den Entscheidungen aller drei Emanationen der Staatsgewalt ein be-

50 Zweites Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung v. 21.11.1997 (Nds. GVBl. S. 480), hierzu näher *Schwarz* NdsVBl. 1998, 225 (227 ff.).

51 Viertes Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung v. 18.6.2009 (Nds. GVBl. S. 276).

52 *H. Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, Rn. 70, 631 f.; *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. 1933, S. 507: „überhaupt kein unmittelbar anwendbares Gegenwartsrecht, sondern nur Zukunftsrecht, Richtlinien für den Gesetzgeber“.

53 *Dürig*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 1 (Erstbearb. 1958) Rn. 92.

54 So *Maunz* BayVBl. 1989, 545.

55 In diesem Sinne bereits VerFGH NRW OVGE 9, 74 (76): „Es kann nicht angenommen werden, dass in einer Verfassung rein schmückende Zusätze enthalten sind“; vgl. auch *Sachs* ZG 1991, 1 (12 f.).

56 Vgl. BayVerFGH NVwZ-RR 1996, 142 (144) zu Staatszielen in der Bay. Verfassung; *Schwarz* NdsVBl. 1998, 225 f.

57 *Haltern/Manthey*, in: *Epping* ua, *Hannoverscher Kommentar zur NV*, Art. 6 Rn. 3.

sonderes Gewicht erhalten sollen.⁵⁸ Sowohl das politische Ermessen des Gesetzgebers als auch Ermessens- und Planungsentscheidungen der Verwaltung haben den Staatszielbestimmungen ausreichend Rechnung zu tragen und sie „nach Kräften anzustreben“,⁵⁹ die Landesgerichte haben die Staatsziele bei der Interpretation des einfachen Landesrechts als allgemeine Leitlinie zu berücksichtigen – in diesem Sinne folgt etwa aus der Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 1 Abs. 2 NV, dass wesentliche Teile der überkommenen niedersächsischen Kulturlandschaften (zB Weidewirtschaften in den Flussmarschen an Elbe, Ems und Weser) einen verstärkten Schutz vor Umwidmung genießen.⁶⁰ In dritter Funktion dienen Staatszielbestimmungen auch dazu, dem Staat ein **Optimierungsgebot** aufzuerlegen, bei dem es darum geht, diese Staatszielbestimmungen möglichst in dem Maße zu verwirklichen, wie es ohne unverhältnismäßige Beeinträchtigung anderer Ziele möglich ist.⁶¹ Dieses Ergebnis ließe sich alternativ durch die Formulierung von „Sozialen Grundrechten“ nicht erreichen, denn in diesem Sinne wäre etwa ein „Recht auf Arbeit“, ein „Recht auf Wohnung“ oder ein „Recht auf angemessenen Lebensunterhalt“ als soziale Grundrechte nicht durchsetzbar, weil der Staat in einer freiheitlichen Verfassungsordnung solche sozialen Verschaffungsansprüche nicht gewährleisten kann.⁶² Mittels Staatszielbestimmungen, wie etwa derjenigen in Art. 6a NV, kann er jedoch angehalten werden, möglichst optimal darauf hinzuwirken, dass jedermann eine Arbeit findet, mit der er seinen Lebensunterhalt bestreiten kann oder dass eine angemessene Wohnraumversorgung für die Bevölkerung erreicht wird.⁶³

3. Grundrechte

Von einem eigenen „Grundrechtsteil“ der Niedersächsischen Verfassung kann eigentlich nicht gesprochen werden. Nach einem Bekenntnis zu den Menschenrechten in Art. 3 Abs. 1 NV verweist Art. 3 Abs. 2 NV darauf, dass die im Grundgesetz festgelegten Grundrechte auch Bestandteil der Niedersächsischen Verfassung sein und die Landesorgane binden sollen. Durch diese **Inkorporation der Grundrechte des Grundgesetzes** ist es auch dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof möglich, bei der Auslegung „dieser Verfassung“ (Art. 54 Nr. 1, 3, 4, 6 NV) Grundrechte als Prüfungsmaßstab seiner Entscheidungen zugrunde zu legen.⁶⁴ Diese Verweisung bezieht sich nicht nur auf die in Art. 1–19 GG enthaltenen Grundrechte,⁶⁵ sondern auch auf die Justizgrundrechte der Art. 101–104 GG⁶⁶ sowie – durch die ausdrückliche Einbeziehung auch der „staatsbürgerlichen Rechte“ – auf die Gewährleistungen des Art. 33 Abs. 2 und 3 GG.

25

58 Näher *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 383 ff.

59 So ausdrücklich Art. 3 Abs. 3 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt v. 16.7.1992 (GVBl. LSA S. 600).

60 Beispiel nach *Neumann*, Die NV, 3. Aufl. 2000, Einleitung S. 42.

61 Vgl. näher *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 411 f.

62 *Murswiek*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IX, 3. Aufl. 2011, § 192 Rn. 64 f.

63 *Ipsen*, in: Brandt/Schinkel, Staats- und Verwaltungsrecht für Nds., S. 65 (85 f.).

64 Vgl. etwa Nds. StGH NdsVBl. 1996, 184.

65 Ausgenommen sind allerdings Grundrechte, die der Landesverfassungsgeber wegen entgegenstehender Kompetenzbestimmungen des Bundes nicht selber gewähren könnte, wie zB das Kriegsdienstverweigerungsrecht aus Art. 4 Abs. 3 GG oder das Asylrecht aus Art. 16a GG, vgl. *Ipsen*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte VIII, 2017, § 253, Rn. 13 ff.

66 Vgl. *Epping*, in: Ders. ua (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur NV, Art. 3 Rn. 26 mit entstehungsge-schichtlichen Nachweisen.

Mit dieser Verweisungstechnik bezweckte der Verfassungsgeber offensichtlich, eine Übereinstimmung von bundesverfassungsrechtlichem und landesverfassungsrechtlichem Grundrechtsschutz herzustellen, so dass es aus teleologischer Sicht sogar angezeigt ist, hierin eine **dynamische Verweisung** zu sehen, also eine Verweisung, die sich nicht nur auf den im Zeitpunkt der Verfassungsgebung bestehenden Grundrechtskanon (sog. statische Verweisung) bezieht, sondern auf die jeweils geltenden Grundrechte des Grundgesetzes.⁶⁷ Aus den gleichen Kongruenzerwägungen sind von der Verweisung in Art. 3 Abs. 2 NV zunächst auch die grundrechtsdogmatischen Strukturen (zB Verhältnismäßigkeit, verfassungsimmanente Schranken usw) umfasst, die das BVerfG in seiner langjährigen Rechtsprechung zu den Grundrechten des Grundgesetzes entwickelt hat. Daran anknüpfend hat jedoch der Niedersächsische Staatsgerichtshof eine eigene Kompetenz zur Interpretation und Fortbildung der Landesgrundrechte.⁶⁸

- 26 Neben der Inkorporation der Grundrechte des Grundgesetzes durch Art. 3 Abs. 2 NV enthält der Verfassungstext aber auch noch zusätzliche **Gewährleistungen selbstständiger Landesgrundrechte**, wobei es vor dem Hintergrund der mit Art. 3 Abs. 2 NV bezweckten größtmöglichen Übereinstimmung zwischen Bundes- und Landesgrundrechten allerdings inkonsequent ist, dass in **Art. 3 Abs. 3 NV** noch einmal wortlautgetreu das **Diskriminierungsverbot** des Art. 3 Abs. 3 GG wiederholt wird.⁶⁹ Gleiches gilt trotz des geringen Unterschiedes im Wortlaut⁷⁰ auch für **Art. 4 Abs. 3 S. 1 NV**, der die **Privatschulfreiheit** des Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG wiederholt. Im Sinne eines ergänzenden Grundrechts kann hingegen **Art. 5 Abs. 3 NV** verstanden werden; indem er den **Hochschulen** explizit ein Recht auf **Selbstverwaltung** zuweist, flankiert er den Gewährleistungsgehalt der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG, deren Träger auch die Hochschulen und Fakultäten sind,⁷¹ mit einer verwaltungsorganisatorischen Facette.⁷² Einen selbstständigen Grundrechtscharakter hat demgegenüber **Art. 4 Abs. 1 NV**, der jedem Menschen ein **Recht auf Bildung** gewährt. Diese Gewährleistung wird vom Nds. StGH allerdings nicht als egalisierender, von der Individualität unabhängiger Anspruch auf gleiche Bildung verstanden, sondern als ein Recht, dass jedermann nach seiner jeweiligen Begabung und seinen erforderlichen Leistungsnachweisen einen An-

67 So auch das LVerfG MV LKV 2000, 345 (348) zur vergleichbaren Verweisung des Art. 5 Abs. 3 Verf. MV auf die Grundrechte des GG. Ebenso *Burmeister* NdsVBl. 1998, 53 (55); *Starck* NdsVBl. 1994, 2 (8); *Ipsen*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte VIII, 2017, § 253 Rn. 11 f.; *Epping*, in: Ders. ua (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur NV, Art. 3 Rn. 21.

68 *Epping*, in: Ders. ua (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur NV, Art. 3 Rn. 20.

69 Überlegungen zum Verhältnis der Normen – allerdings ohne eigene Entscheidung – bei *Ipsen*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte VIII, 2017, § 253 Rn. 27 f.; jüngere parlamentarische Initiativen zur Neufassung des Art. 3 Abs. 3 NV aus dem Jahr 2014 (vgl. LT-Drs. 17/1608 – Gesetzentwurf der FDP-Fraktion – und LT-Drs. 17/2166 – Gesetzentwurf der Fraktionen SPD/Bündnis90/Die Grünen) blieben erfolglos.

70 Anstatt von „privaten Schulen“ (Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG) spricht Art. 4 Abs. 3 S. 1 NV von „Schulen in freier Trägerschaft“.

71 BVerfGE 15, 256 (262); 68, 193 (267); 75, 192 (196); 93, 85 (93); 111, 236 (264).

72 Vgl. Nds. StGH NdsVBl. 2011, 47 (48, 50), wobei der StGH die Frage der Abgrenzung beider Vorschriften ausdrücklich offen gelassen hat.

spruch auf gleichen Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen gewährt.⁷³ Die Vorschrift statuiert somit einen besonderen Gleichheitssatz.⁷⁴

V. Verfassungsorgane

In ihren staatsorganisationsrechtlichen Teilen enthält die NV eigene Abschnitte über den Landtag (Art. 7 ff. NV) und die Landesregierung (Art. 28 ff.). Aussagen zum Staatsgerichtshof als Verfassungsorgan finden sich innerhalb des Abschnittes über die Rechtsprechung in den Art. 54 u. 55 NV. 27

1. Landtag

Der Niedersächsische Landtag ist gem. Art. 7 S. 1 NV die (unmittelbar) gewählte **Vertretung des Volkes** und damit das oberste Organ der repräsentativ-demokratischen Willensbildung in Niedersachsen. 28

a) Funktionen

Als Hauptaufgaben des Landtags hebt **Art. 7 S. 2 NV** folgende **fünf Funktionen** hervor („insbesondere“): die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt, die Beschlussfassung über den Landeshaushalt, die Wahl des Ministerpräsidenten oder der Ministerpräsidentin, die Mitwirkung an der Regierungsbildung und die Überwachung der vollziehenden Gewalt. Als weitere wichtige Funktion kann diese Auflistung um die Wahl der Mitglieder des Staatsgerichtshofs (Art. 55 Abs. 2 NV) ergänzt werden. 29

In Wahrnehmung seiner **Gesetzgebungsfunktion** repräsentiert der Landtag den Volkswillen, soweit nicht das Volk unmittelbar selbst über einzelne Agenden nach Art. 49 NV durch Volksentscheid beschließt (unten Rn. 62 ff.). Für den formellen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens stellen die Art. 42 u. 44–46 NV einen rechtsförmlichen Rahmen zur Verfügung, der die politische Konsensfindung und Konfliktlösung strukturiert⁷⁵ (unten Rn. 56 ff.). In der durch Art. 7 S. 2 NV an zweiter Stelle angesprochenen **Haushaltsbeschlussfunktion** („Budgethoheit“) manifestiert sich eines der geschichtlich ältesten Parlamentsrechte: die Befugnis, über den für die staatliche Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzbedarf und dessen Deckung zu entscheiden. Dies ist ein „grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat“,⁷⁶ der durch die in Art. 65 Abs. 4 NV getroffene Maßgabe verwirklicht wird, dass der von der Landesregierung aufzustellende Haushaltsplan (Art. 65 Abs. 1 NV) im Voraus durch ein formelles Gesetz des Landtags festzustellen ist (unten Rn. 78). 30

Die **Kreationsfunktion** weist dem Landtag die Aufgabe zu, andere Staatsorgane personnel zu besetzen. Das betrifft vor allem das in Art. 7 S. 2 NV an dritter Stelle angesprochene und in Art. 29 Abs. 1 NV näher konkretisierte Recht des Landtags zur Wahl des Ministerpräsidenten (unten Rn. 45). Zur Kreationsfunktion iwS gehört auch die in 31

73 Nds. StGH NdsVBl. 1996, 184 (187); vgl. auch *Ipsen*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte VIII, 2017, § 253 Rn. 27: „Staatszielbestimmung im Gewand eines subjektiven Rechts“.

74 *Ipsen*, in: Brandt/Schinkel, Staats- und Verwaltungsrecht für Nds., S. 65 (83 f.). Vgl. auch LT-Drs. 12/5840, S. 4.

75 Näher zur Funktion des Gesetzgebungsverfahrens *Mann*, in: Kube, Mellinshoff ua (Hrsg.), FS P. Kirchhof, 2013, Band I, § 33.

76 BVerfGE 129, 124 (177); vgl. zuvor bereits BVerfGE 123, 267 (359).

Art. 7 S. 2 NV genannte „Mitwirkung bei der Regierungsbildung“, die sich in einer Beteiligung des Landtags bei der Bestellung und Entlassung der Minister äußert: Der Landtag hat die gesamte Landesregierung vor ihrer Amtsübernahme zu bestätigen (Art. 29 Abs. 3 NV) und auch nach dieser Bestätigung bedürfen Neuberufungen oder Entlassungen von Ministern seiner Zustimmung (Art. 29 Abs. 4 NV). Weitere originäre Wahlrechte stehen dem Landtag mit Blick auf die neun Mitglieder des Staatsgerichtshofs und ihrer persönlichen Stellvertreter (Art. 55 Abs. 2 NV), hinsichtlich des Präsidenten/Vizepräsidenten des Landesrechnungshofs (Art. 70 Abs. 2 S. 1 NV)⁷⁷ sowie bezüglich des Landesbeauftragten für den Datenschutz (Art. 62 Abs. 2 NV) zu.

- 32 Zur Ausübung seiner **Kontrollfunktion** gegenüber der vollziehenden Gewalt kann der Landtag auf besondere Instrumentarien zurückgreifen, die ihm die Niedersächsische Verfassung gegenüber der Landesregierung als Exekutivspitze zur Verfügung stellt. Gestaffelt nach Intensität der Kontrolle ist insoweit zunächst das **Zitierrecht** (Art. 23 Abs. 1 NV) zu nennen, das dem Landtag und seinen Ausschüssen das Recht verleiht, die Anwesenheit eines jeden Mitglieds der Landesregierung in den Sitzungen zu verlangen. Für die tägliche parlamentarische Arbeit bedeutsamer ist das **Interpellationsrecht** (Art. 24 Abs. 1 NV), das den Landtagsabgeordneten die Befugnis gibt, Fragen an die Landesregierung zu richten, die diese im Landtag und seinen Ausschüssen nach bestem Wissen⁷⁸ unverzüglich und vollständig⁷⁹ beantworten muss. Auf Anforderung von mindestens einem Fünftel der Mitglieder eines Landtagsausschusses hat die Landesregierung zudem auch Akten unverzüglich und vollständig vorzulegen (Art. 24 Abs. 2 NV). Als Grenzen sind in Art. 24 Abs. 3 NV die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung,⁸⁰ Staatsgeheimnisse, bei denen „durch das Bekanntwerden von Tatsachen dem Wohl des Landes oder des Bundes Nachteile zugefügt“ werden, sowie schutzwürdige Interessen Dritter benannt. Eine Verweigerung der Aktenvorlage bedarf dabei einer zeitnahen besonderen Begründung.⁸¹ Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ist vor einer Auskunfts- oder Aktenverweigerung jedoch zu erwägen, ob die begehrte Information nicht als „milderes Mittel“ in nichtöffentlicher Sitzung gegeben werden kann.⁸² Dieser Weg ist zuletzt in der politisch brisanten „VW-Affäre“ gewählt worden.⁸³ Ein weiteres öffentlichkeitswirksames Mittel zur Wahrnehmung der Kontrollfunktion ist das Recht, auf Antrag von mindestens einem Fünftel der Landtagsmitglieder einen **Untersuchungsausschuss** einzuberufen (Art. 27 NV), um

77 Ähnlich wie bei den Ministern unterliegt auch die Ernennung der weiteren Mitglieder des Landesrechnungshofs einer Zustimmung des Landtags, vgl. Art. 70 Abs. 2 S. 2 NV.

78 Hierzu Nds. StGH NdsVBl. 2012, 320 ff.

79 Vgl. Nds. StGH NdsVBl. 2008, 118 f.; NdsVBl. 2017, 367 ff. zur Beantwortung von Zusatzfragen.

80 Hierzu Nds. StGH NdsVBl. 1996, 189 (190) mAnm J.-D. Kühne NdsVBl. 1997, 1 ff.; Nds. StGH NdsVBl. 2015, 51 (55).

81 Vgl. Nds. StGH NdsVBl. 2015, 51 (56). Vertiefend zum Interpellationsrecht nach der NV Hederich NdsVBl. 2013, 271 ff.; Ipsen NdsVBl. 2013, 265 ff.

82 Vgl. BVerfGE 67, 100 (134 ff.). Ähnlich wie hier auch Bogan, in: Epping ua (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur NV, Art. 24 Rn. 29 (Anwendung von Geheimchutzmaßnahmen/Verschlusssachenanweisungen).

83 Nds. StGH NdsVBl. 2017, 45 f. – Gerichtlicher Vergleich im Organstreitverfahren: Beantwortung einer Kleinen Anfrage in vertraulicher Sitzung des Wirtschaftsausschusses.

Sachverhalte im öffentlichen Interesse aufzuklären.⁸⁴ Die Beweisaufnahme in solchen Untersuchungsausschüssen ist regelmäßig öffentlich (Art. 27 Abs. 3 S. 1 NV). Besteht der Verdacht, dass Mitglieder der Landesregierung in Ausübung ihres Amtes vorsätzlich die Verfassung oder ein Gesetz verletzt haben, kann der Landtag sie im Wege der **Ministeranklage** (Art. 40 NV) vor dem Staatsgerichtshof anklagen. Letztlich gehört auch das **konstruktive Misstrauensvotum** gegenüber dem Ministerpräsidenten (Art. 32 NV) zu den Kontrollinstrumenten des Landtags (dazu unten Rn. 46).

b) Wahl und Zusammensetzung

Der Landtag wird **auf fünf Jahre** gewählt (Art. 9 Abs. 1 NV). Für die Wahl der Landtagsabgeordneten gelten in Umsetzung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG dieselben fünf Wahlrechtsgrundsätze, die auch gem. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG für die Wahl zum Bundestag maßgeblich sind: Gem. Art. 8 Abs. 1 NV werden die Mitglieder des Landtags in **allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl** gewählt. Insoweit kann also grundsätzlich auf die Rechtsprechung und Lehrbuchliteratur zum Staatsrecht des Bundes verwiesen werden. Unter dem Aspekt der Erfolgswertgleichheit hatte der Niedersächsische Staatsgerichtshof im Jahr 2000 die zur Wahl des 15. Landtags (1998–2003) geltende Wahlkreiseinteilung für verfassungswidrig erklärt, weil die Wahlkreisgröße zwischen 34.799 und 94.751 Wahlberechtigten schwankte und der kleinste Wahlkreis damit 38 Prozent unter und der größte Wahlkreis 50,4 Prozent über dem Durchschnitt lag.⁸⁵

(Aktiv) Wahlberechtigt und (passiv) wählbar sind alle Deutschen, die das **18. Lebensjahr** vollendet und im Land Niedersachsen ihren Wohnsitz haben (Art. 8 Abs. 2 NV). Ein im Zeitpunkt des Erlasses der Niedersächsischen Verfassung⁸⁶ bestehendes Alleinstellungsmerkmal bildet die in Art. 8 Abs. 4 NV verankerte **besondere Inkompatibilitätsregelung**, die es als „präzedenzloses Novum ... im gesamtdeutschen Verfassungsrecht“⁸⁷ Mitgliedern des Bundestages, der Bundesregierung, des Europäischen Parlaments sowie der Volksvertretungen und Regierungen anderer Länder verwehrt, dem Niedersächsischen Landtag anzugehören.⁸⁸ Anders als die hiermit verbotenen landesexternen Doppelmitgliedschaften sind landesinterne Doppelmitgliedschaften durch die Verfassungsnorm nicht untersagt, so dass eine gleichzeitige Mitgliedschaft im Landtag

84 Siehe Nds. StGH NdsVBl. 2017, 137 ff. zu Erweiterungen um den „Kern“ eines Untersuchungsauftrags iSd Art. 27 Abs. 1 S. 2 NV. Zur Praxis der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Nds. vgl. *Hilwig* NdsVBl. 2005, 38 (40 ff.).

85 Nds. StGH NdsVBl. 2000, 84 ff. – gleichwohl hat der StGH diesen Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit in einer Abwägung mit dem Bestandsschutz des gewählten Landtags als nicht so gravierend angesehen, um deswegen die Ungültigkeit der bereits erfolgten Wahl erklären zu müssen. Er hat sich auf die bloße Feststellung der Verfassungswidrigkeit beschränkt. Kritisch hierzu *Koch* DVBl. 2000, 1093 ff.

86 Vgl. heute aber ähnlich § 1 Abs. 3 des thüringischen Abgeordnetengesetzes in der Fassung v. 9.3.1995 (Thür GVBl. S. 121).

87 *Soffner*, in: Epping ua (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur NV*, Art. 8 Rn. 7.

88 Prominente „Opfer“ dieser Regel waren die SPD-Landtagsmitglieder *Gerhard Schröder*, *Sigmar Gabriel* und *Thomas Oppermann*, die sich 1998 bzw. 2005 erfolgreich um ein Bundestagsmandat beworben haben oder der 2009 zum Bundesgesundheitsminister berufene FDP-Landtagsabgeordnete *Philipp Rösler*. Nicht erfasst von der Inkompatibilitätsregelung ist das Amt des Bundespräsidenten, so dass die Wahl des CDU-Landtagsabgeordneten *Christian Wulff* zum Staatsoberhaupt kein Anwendungsbeispiel für diese Vorschrift darstellt, sondern im Rahmen der Inkompatibilitätsnorm des Art. 55 Abs. 1 GG zu lösen war.