

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Europabezugs und zur Stärkung des Schutzes vor Antisemitismus und zur Förderung jüdischen Lebens in der Niedersächsischen Verfassung

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 19/7197

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen - Drs. 19/9918

Berichterstattung: Abg. Volker Bajus (Bündnis 90/Die Grünen)

Der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen empfiehlt Ihnen in der Drucksache 19/9918, den Gesetzentwurf mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen und gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der AfD-Fraktion zu stande, das sein Abstimmungsverhalten mit Bedenken bezüglich der Ergänzung des Europabezugs begründete.

Den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1 (Artikel 1 Abs. 2):

Die unter Buchstabe a zu Satz 1 vom Ausschuss empfohlene Änderung bewirkt eine Umstellung der Reihenfolge der Begriffe „europäische Völkergemeinschaft“ und „europäische Union“ und dient der Verdeutlichung ihres Verhältnisses.

Wer oder was genau durch den Begriff der europäischen Völkergemeinschaft in Bezug genommen wird, ist - auch bislang schon - nicht eindeutig (vgl. auch Haltern/Erdmann, in: Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung [HannKomm], 2. Aufl. 2021, Artikel 1, Rn. 42; Ipsen, Niedersächsische Verfassung [NV], 2011, Artikel 1, Rn. 22). In Betracht kommen hier etwa (nur) die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (allein hierauf abstellend Neumann, NV, 3. Aufl. 2000, Artikel 1, Rn. 9) oder (auch) andere europäische Staaten, nur das „institutionalisierte“ Europa oder das „ganze Europa“ (so in Abgrenzung zu ersterem Hageböling, NV, 2. Aufl. 2011, Artikel 1, Erl. 2.8). Den Materialien zu dem erst 1993 in die Verfassung aufgenommenen Staatsgrundsatz der Öffnung für Europa lässt sich hierzu nichts Näheres entnehmen (vgl. den Schriftlichen Bericht zum Entwurf einer Niedersächsischen Verfassung, Drs. 12/5840, S. 3). Durch die im Entwurf vorgesehene Ergänzung der Europäischen Union (EU) wird nun aber jedenfalls für die Zukunft deutlich, dass mit dem Begriff der „europäischen Völkergemeinschaft“ etwas anderes als allein die EU gemeint ist und er - jedenfalls künftig - umfassend zu verstehen sein soll, also alle europäischen Staaten, gegebenenfalls auch jenseits konkreter institutionalisierter Beziehungen, in Bezug nimmt (vgl. auch die Entwurfsbegründung, S. 2, zu der Änderung in Satz 1, wonach „die europäischen Staaten außerhalb der Europäischen Union durch die Ergänzung in Satz 2 zusätzlich angesprochen“ werden). Dieses „weite“ Begriffsverständnis soll im Regelungswortlaut durch die oben vorgeschlagene Änderung der Reihenfolge der Begriffe, wonach nach der Bundesrepublik Deutschland - mit der Niedersachsen als Bundesland am engsten verflochten ist - zunächst die Europäische Union und dann erst die darüber hinausgehende europäische Völkergemeinschaft genannt wird, klarer zum Ausdruck gebracht werden.

Unter Buchstabe b empfiehlt der Ausschuss zu Satz 2, im Sinne der Kohärenz der Regelung die „Mitwirkung an Entscheidungen“ nicht - wie in der Entwurfsfassung vorgesehen - auf „Entscheidungen der Europäischen Union“ zu beschränken, sondern mit Blick auf das über die Europäische Union

hinausgehende „geeinte Europa“ als Zielpunkt der Regelung auf die „Mitwirkung an Entscheidungen der Europäischen Union und des geeinten Europas“ abzustellen. Diese Erweiterung entspricht dabei inhaltlich auch vergleichbaren Verfassungsbestimmungen anderer Länder (vgl. etwa Artikel 3 a Satz 1 der Verfassung Bayerns, Artikel 1 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung Berlins, Artikel 64 Satz 2 der Verfassung Hessens sowie Artikel 1 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung NRW sowie Artikel 74 a Satz 2 der Verfassung Rheinland-Pfalz' und Artikel 60 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Saarlands).

Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat in den Ausschussberatungen zu Satz 2 darauf hingewiesen, dass die Aufnahme der neuen Staatszielbestimmung, die im Wortlaut erkennbar an die Staatszielbestimmung in Artikel 23 Abs. 1 Satz 1 GG angelehnt sei, dem verfassungsändernden Landesgesetzgeber mit Blick auf die Verfassungsautonomie der Länder zwar möglich sei. Die Länder seien grundsätzlich frei in der Ausgestaltung ihrer Verfassung, soweit sie die Vorgaben des sogenannten Homogenitätsgebots in Artikel 28 Abs. 1 GG einhielten und keine Bestimmungen trafen, die mit weiteren Vorgaben des Bundesverfassungsrechts - insbesondere den Grundrechten (s. Artikel 1 Abs. 3 GG) - nicht vereinbar seien oder mit sonstigem Bundesrecht kollidierten. Dies sei (auch) mit Blick auf Artikel 23 Abs. 1 Satz 1 GG hier aber nicht ersichtlich. Es handele sich bei der Entwurfsregelung aber um eine - rein rechtlich nicht erforderliche - Doppelregelung, weil auch Artikel 23 Abs. 1 Satz 1 GG die Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit schon unmittelbar zur Mitwirkung an der Europäischen Union verpflichte (vgl. BT-Drs. 12/6000, S. 20, Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz [D/H/S], GG, 108. Erg. Lief. August 2025, Artikel 23, Rn. 52; Schwarz, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8 Artikel 23, Rn. 8). Gleichzeitig weise die landesverfassungsrechtliche Regelung aber im Detail Abweichungen gegenüber der grundgesetzlichen Staatszielbestimmung in Artikel 23 Abs. 1 Satz 1 GG auf: So sei das grundgesetzliche Staatsziel - sozusagen als Mittel „zur Verwirklichung eines vereinten Europas“ - auf die „Entwicklung der Europäischen Union“ (allerdings in einem allgemeineren, entwicklungsoffenen Sinne, s. BT-Drs. 12/3896, S. 22, Scholz, in: D/H/S, GG, Artikel 23, Rn. 5, 54 ff.) gerichtet, während die Entwurfsbestimmung ausweislich der Entwurfsbegründung (S. 2 f.) nicht auf diese - wenn auch maßgebliche - Organisation beschränkt sein, sondern ausdrücklich auch „weitere europäische Institutionen wie etwa den Europarat“ miterfassen solle und im Wortlaut entsprechend offen formuliert sei („geeintes Europa“). Infolgedessen habe die Struktursicherungsklausel der Entwurfsregelung dann auch einen divergierenden Bezugspunkt („geeintes Europa“ statt „Europäische Union“). Zudem übernehme sie die Struktursicherungsklausel des Artikels 23 Abs. 1 Satz 1 GG nur partiell, weil sie die Anforderung des Grundrechtsschutzes nicht aufgreife (kritisch zu einer Teilinkorporation auch Sannwald/Sannwald, BWVP 1995, S. 217 [219]), ergänze sie aber wiederum mit Regelungsteilen, die dem Umstand Rechnung trügen, dass Europa hier aus der Landesperspektive betrachtet werde. Die aufgeführten Abweichungen fänden zwar ihre Entsprechungen in vergleichbaren Staatszielbestimmungen der anderen Landesverfassungen, sie führten aber zumindest zu gewissen Unklarheiten, was die Auslegung der landesverfassungsrechtlichen Bestimmung hinsichtlich ihres genauen Inhalts und ihres Verhältnisses zur bundesverfassungsrechtlichen Staatszielbestimmung betreffe. Schließlich sei auch darauf hinzuweisen, dass der rechtliche Bedeutungsgehalt der neuen Verfassungsbestimmung eher gering bleiben dürfte: Zum einen seien die Länder eben schon durch die Bundesverfassung zur „Europafreundlichkeit“ angehalten (s. zu dem aus Artikel 23 Abs. 1 GG und der Präambel folgenden Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas auch BVerfGE 123, 267 [345 ff.]) und zum anderen werde sowohl die Mitgliedschaft der Länder in der Europäischen Union als auch in anderen internationalen Institutionen allein über den Bund vermittelt; entsprechend lägen die insoweit maßgeblichen Kompetenzen nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes auch grundsätzlich allein beim Bund (vgl. neben Artikel 23 auch Artikel 24, 32 und 50 GG) bzw. sei die Mitwirkung der Länder insoweit lediglich in den dort gesetzten engen Grenzen möglich (vgl. zu den vergleichbaren Bestimmung anderer Landesverfassungen etwa Arndt, in: BeckOK Verfassung Hessen, 4. Ed. 15.4.2025, Artikel 64, Rn. 2, 17; Dünchheim, in: BeckOK Verfassung für das Land NRW, 3. Ed. 1.4.2025, Artikel 1, Rn. 35; Wollenschläger, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Artikel 3 a, Rn. 1, 8 ff.). Der Ausschuss hat die Hinweise des GBD zur Kenntnis genommen, möchte aber insbesondere mit Blick auf die der Entwurfsregelung beigemessene Signalwirkung (vgl. auch die Entwurfsbegründung, S. 1 f.) an ihr festhalten.

Zu Nummer 2 (Artikel 6 d - neu -):

Der Ausschuss empfiehlt, in den Regelungswortlaut des Satzes 2 neben der „Förderung“ des jüdischen Lebens zusätzlich ausdrücklich auch noch dessen „Schutz“ mitaufzunehmen. Damit soll der beabsichtigte Regelungsgehalt der Vorschrift besser zum Ausdruck gebracht werden. Die drei den Gesetzentwurf einbringenden Fraktionen hatten hierzu auf Nachfrage ergänzend erklärt, mit der Entwurfsregelung solle eine Verfassungsbestimmung implementiert werden, die vor dem Hintergrund der historischen Verantwortung Deutschlands für die Verbrechen des Nationalsozialismus' und als Reaktion auf die Anfeindungen, die jüdischen Personen und Gemeinschaften nicht erst, aber insbesondere seit dem 7. Oktober 2023 wieder verstärkt entgegenschlugen, diese des Schutzes, der Solidarität und Unterstützung des Landes versichere. Es gehe insbesondere auch um ein entsprechendes Signal gegenüber den Betroffenen, aber ebenso gegenüber der Bevölkerung insgesamt. Konkrete Rechtsansprüche oder überhaupt subjektiv-rechtliche Gewährleistungen sollten mit der neuen Verfassungsbestimmung nicht verbunden, Schutz und Förderung anderer Gruppen durch sie nicht ausgeschlossen sein. In Summe sei mit dem Gesetzentwurf die Aufnahme einer neuen Staatszielbestimmung beabsichtigt, die darauf ziele, „jüdisches Leben“ zu schützen und insoweit zu fördern, dass jüdische Menschen ihre spezifische (jüdische) Identität und Kultur in Ausübung ihrer Grundrechte in gleichem Maße ausleben könnten wie die restliche, insbesondere die Mehrheitsbevölkerung die ihre, ohne fürchten zu müssen, diesbezüglich „von außen“ bedrängt zu werden. Diesen beabsichtigten Regelungsgehalt empfiehlt der Ausschuss, durch die besagte Ergänzung - angelehnt an den Gedanken des Minderheitenschutzrechts und entsprechende Formulierungen verfassungsrechtlicher Regelungen anderer Länder (s. nur Artikel 6 Abs. 2 der Verfassung Schleswig-Holsteins, Artikel 25 Abs. 1 und 3 der Verfassung Brandenburgs sowie z. B. Faisst, Minderheitenschutz im Grundgesetz und in den Landesverfassungen, Tübingen 2000, S. 185; Riedinger, in: Caspar u. a. [Hrsg.], Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kiel 2006, Artikel 5, Rn. 16; Sauthoff, in: Classen/Sauthoff, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 3. Aufl. 2023 Artikel 18, Rn. 10) - klarer zum Ausdruck zu bringen, dass die Übergänge insoweit fließend sind und der Schutz jüdischen Lebens, auf den die Verfassungsbestimmung insgesamt zielt (s. auch die Überschrift), auch eine gewisse Förderung bedingt. Dies soll auch verdeutlichen, dass es bei der es bei der neuen Verfassungsbestimmung nicht um eine echte Privilegierung „jüdischen Lebens“ und jüdischer Kultur gegenüber anderen geht, sondern darum, die spezifische identitätsstiftende Grundrechtsausübung der jüdischen Bevölkerung zu schützen, um sie dieser im gleichen Maße zu ermöglichen wie anderen Bevölkerungsgruppen.

Der GBD hatte in der Ausschussberatung darauf hingewiesen, dass nicht nur zentrale Begrifflichkeiten, die in dem neuen Artikel verwendet würden, hinsichtlich ihres genauen Bedeutungsgehalts unklar seien, sondern seiner Ansicht nach mit der Entwurfsbestimmung auch ein gewisses verfassungsrechtliches Risiko einhergehe, dessen Ausmaß er aber nicht abschließend beurteilen könne. Der verfassungsändernde Landesgesetzgeber sei nämlich trotz der grundsätzlich gegebenen Verfassungsautonomie bei Ausgestaltung der Landesverfassung an bestimmte materielle Vorgaben des Grundgesetzes gebunden, so insbesondere auch an die alle staatliche Gewalt - auch in den Länder - unmittelbar bindenden Grundrechte (Artikel 1 Abs. 3 GG). Insoweit stünde die vorgesehene neue Verfassungsbestimmung aber möglicherweise in Konflikt mit Artikel 3 Abs. 3 Satz 1, Artikel 3 Abs. 1 und Artikel 4 Abs. 1 und 2 GG.

Nach dem gegenüber dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Artikel 3 Abs. 1 GG speziellen Differenzierungsverbot des Artikels 3 Abs. 3 Satz 1 GG dürfe niemand wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Indem die Entwurfsregelung an dem jüdischen Leben und der jüdischen Kultur bzw. an der gezielt diesen entgegenschlagenden Feindschaft (Antisemitismus) ansetze und daran - wenn auch aus Sicht der Betroffenen positive - rechtliche Folgewirkungen (Förder- bzw. „Entgegengetretenungsverpflichtung“) festmache, könnte sie aber genau eine solche untersagte Differenzierung - in Form einer Bevorzugung - beinhalten. Besagte Ansatzpunkte für die Verpflichtungen könnten nämlich unter die verpönten Merkmale „Glaube“ und „religiöse Anschauungen“ (s. auch BVerfGE 8, 38 ff. sowie z. B. Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, GG, Artikel 3, Rn. 506 ff.) sowie (gegebenenfalls) auch die Merkmale „Rasse“ (vgl. nur BVerfGE 23, 98 [106 f.] und statt vieler Langenfeld, in: D/H/S, GG, Artikel 3 Abs. 3, Rn. 45 sowie Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, GG, Artikel 3, Rn. 470 ff.; dort jeweils auch zur Problematik des

Rassebegriffs) und „Abstammung“ (vgl. auch BVerfGE 59, 128 [157]; Sachs, in: HStR VIII, 3. Aufl. 2010, § 182, Rn. 28 [Fn. 81]) gefasst werden. Ob es sich hier um eine Bevorzugung handele, wie sie durch Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 GG untersagt sei, sei im Ergebnis jedoch nicht ganz klar. Dies sei auch darauf zurückzuführen, dass Struktur, Dogmatik, Reichweite und genauer Inhalt des Differenzierungsverbots des Artikels 3 Abs. 3 Satz 1 GG weitestgehend umstritten seien (vgl. hierzu überblicksartig nur Boysen, in: vMünch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Artikel 3, Rn. 125 ff; Nußberger/Hey, in: Sachs, GG, Artikel 3, Rn. 238 a ff.) und einschlägige Rechtsprechung der Verfassungsgerichte jenseits der Merkmale „Geschlecht“ und „Behinderung“ kaum existiere, dort aber wegen Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG (Gleichstellungsgebot hinsichtlich Männer und Frauen) und Artikel 3 Abs. 3 Satz 2 GG (nur Benachteiligungsverbot wegen des Merkmals Behinderung) eine andere verfassungsrechtliche Ausgangslage bestehe.

Umstritten sei insbesondere auch, welche Schutzrichtung Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 GG beizumessen sei, was auch Auswirkungen auf die Frage habe, ob positive Maßnahmen, die an verpönten Merkmalen ansetzten, als untersagte Bevorzugungen einzuordnen seien. So sei nach der Ansicht mit einem eher materiellen Zugriff auf Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 GG dieser vor seinem historischen Hintergrund - insbesondere den Erfahrungen des Nationalsozialismus - als Diskriminierungsverbot zu verstehen, das auf bestimmte Unrechtserfahrungen und strukturelle Diskriminierung ziele und nur „materiell nachteilige Unterscheidungen“ untersage, nicht aber Differenzierungen, die keine Nachteile begründeten (so etwa Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, Artikel 3, Rn. 407, 409, 418 ff.). Um von Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 GG untersagte Bevorzugungen handele sich nach dieser Auffassung bei positiven Maßnahmen, die an verpönten Merkmalen ansetzten, nur dann, wenn die positive Maßnahme nicht nur bestehende Nachteile kompensiere, ohne dabei zusätzlich Nachteile für Dritte zu schaffen, sondern darüber hinaus eine Privilegierung darstelle, weil mit dem betreffenden Merkmal „unfaire Vorteile“ auf Kosten Dritter einhergingen (vgl. z. B. Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, Artikel 3, Rn. 422 f.; vAchenbach, in: Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Artikel 3 II, III, Rn. 27 ff.; Pallek, Der Minderheitenschutz im deutschen Verfassungsrecht, Frankfurt a. M. 2001, S. 296 ff.). Nach den von einem formalen Verständnis geprägten Ansichten hingegen, die Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 GG insbesondere als striktes Anknüpfungsverbot (so etwa Sachs, in: HStR VIII, § 182, Rn. 28; Kischel, in: BeckOK, GG, 63. Ed. Stand 15.09.2025, Art. 3, Rn. 212) oder aber als Begründungsverbot (so etwa Heun, in: Dreier, GG, Artikel 3, Rn. 125 m. w. N.; Kingreen, in: Bonner Kommentar [BK], 228. Erg.Lief. Februar 2025, Artikel 3, Rn. 434 f.) begriffen - und denen auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zuzuordnen sei (vgl. z. B. BVerfGE 75, 40 [69 f.]; 85, 191 [206 f.]; 114, 357 [364, 366]; 121, 241 [254]; 147, 1 [27, 29]; vgl. auch Boysen, in: vMünch/Kunig, GG, Artikel 3, Rn. 127 m. w. N) -, ziele Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 GG auf die Herstellung allein rechtlicher, nicht faktischer Gleichheit. In der Folge handele es sich ihnen zufolge bei positiven Maßnahmen, sobald und weil sie an verpönte Merkmale anknüpften bzw. sie nicht ohne die Heranziehung dieser Merkmale begründet werden könnten, um (grundsätzlich) untersagte Bevorzugungen; Maßnahmen, die einen Merkmalsträger gegenüber anderen Merkmalsträgern bevorzugten, seien, auch wenn sie kompensatorischen Charakter hätten, danach nicht legitimiert (s. Langenfeld, in: D/H/S, GG, Artikel 3 Abs. 3, Rn. 29; Sachs, in: Stern, Staatsrecht, Bd. IV/2, 2011, S. 1766 f.; Heun, in: Dreier, Artikel 3, Rn. 117 mit Verweis auf BVerfGE 85, 191 (206 f.); 95, 91 (109); vgl. in diesem Sinne auch Boysen, in: vMünch/Kunig, Artikel 3, Rn. 135). Dabei werde für die Annahme eines Verstoßes gegen Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 GG teilweise allerdings ausdrücklich vorausgesetzt, dass eine an einem verpönten Merkmal anknüpfende bzw. mit einem solchen Merkmal begründete Maßnahme die Rechtsstellung eines Einzelnen unmittelbar berühre, während Maßnahmen einer allgemeinen Förderpolitik, die nicht gegenüber dem Einzelnen rechtlich - mit Rechtsfolgen - differenzierten, unproblematisch sein sollten (so etwa Langenfeld, in: D/H/S, Art. 3 Abs. 3, Rn. 30; zustimmend Nußberger/Hey, in: Sachs, GG, Artikel 3, Rn. 237; ähnlich Boysen, in: vMünch/Kunig, GG, Artikel 3, Rn. 136 und Faisst, Minderheitenschutz, S. 124 f., 131).

Satz 1 der Entwurfsregelung erscheine insoweit eher unkritisch, weil Anknüpfungspunkt dieser Regelung nicht das Jüdischsein der von Antisemitismus Betroffenen sei, sondern vielmehr die antisemitisch motivierten Handlungen und Angriffe Dritter, und damit selbst nach dem strengsten Verständnis der Verfassungsbestimmung als Anknüpfungsverbot kein Verstoß gegen Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 GG vorliege.

Bei Satz 2 komme es hingegen darauf an, ob man ein materielles oder ein formales Verständnis von Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 GG habe. Nach der materiellen Auffassung liege keine tatbestandsmäßige Diskriminierung im Sinne des Artikels 3 Abs. 3 Satz 1 GG vor, weil die vorgesehene Förderung nur darauf abziele, ein für die jüdische Bevölkerung insoweit konstatiertes „Minus“ auszugleichen. Bei einem formalen Verständnis des Differenzierungsverbots hänge es davon ab, ob man für eine tatbestandsmäßige Bevorzugung verlange, dass durch die in Rede stehende Maßnahme die Rechtsstellung des Einzelnen unmittelbar berührt sei, und wie Staatszielbestimmungen in dieser Hinsicht einzuordnen seien. Während eine subjektiv-rechtliche Gewährleistung den Rechtsstatus des einzelnen unmittelbar betreffe, weil sie eben ein Recht gewähre, sei dies bei einer Staatszielbestimmung eher nicht der Fall, weil sie als vom Land anzustrebendes sachlich umschriebenes Ziel zunächst dieses adressiere und in diesem Sinne der Umsetzung durch das Land und konkrete Maßnahmen bedürfe, wobei - wie auch sonst bei Staatszielbestimmungen - ein weiter Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Konkretisierung, Gewichtung und der Mittel der Zielverwirklichung bestehe (vgl. nur Klein, DVBl. 1991, 729 [733]). Dies spräche dann gegen eine Tatbestandsmäßigkeit. Aber auch eine Staatszielbestimmung sei rechtlich bindend und könne als Direktive für die Auslegung von Rechtsvorschriften, für Ermessensausübung und Abwägungen in Fällen, in denen verschiedene Interessen in Konkurrenz zueinander stünden, den Ausschlag zugunsten ihres Schutzguts geben und im Ergebnis damit gegebenenfalls auch den Rechtsstatus einzelner konkret beeinflussen. Ob dieser eingeschränkte Grad an konkreter Rechtsauswirkung für die Tatbestandsmäßigkeit genüge, sei aber unklar (dagegen ausdrücklich Faisst, Minderheitenschutz, S. 125, 185 f., 189, 220 f., möglicherweise auch in diesem Sinne zu verstehen Langenfeld, in: D/H/S, Art. 3 Abs. 3, Rn. 54). Das Brandenburger Verfassungsgericht habe allerdings für eine Minderheitenschutzregelung zugunsten der Sorben in Artikel 25 Abs. 1 Satz 1 der Landesverfassung eine Auslegung als subjektives Recht wegen Unvereinbarkeit mit Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 GG abgelehnt, die Regelung aber als Staatszielbestimmung verstanden ebenfalls an dem speziellen Gleichheitssatz gemessen und für rechtfertigungsbedürftig erachtet (BbgVerfG, LKV 1998, 395 [398 ff.]).

Sei von einer durch Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 GG (grundsätzlich) untersagten Differenzierung auszugehen, könne diese nach wohl herrschender Meinung im Grundsatz lediglich noch durch eine Abwägung mit kollidierendem Verfassungsrecht gerechtfertigt werden (vgl. BVerfGE 92, 91 [109], 114, 357 [364]; Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, Artikel 3, Rn. 432; Boysen, in: vMünch/Kunig, GG, Artikel 3, Rn. 132; Langenfeld, in: D/H/S, Artikel 3 Abs. 3, Rn. 30, 72 f.; Nußberger/Hey, in: Sachs, GG, Artikel 3, Rn. 246; Sachs, in: HStR VIII, § 182, Rn. 153 ff.; Kingreen, in: BK, Artikel 3, Rn. 435). Ob und womit eine Rechtfertigung erfolgen könne, sei bei der vorliegenden sehr abstrakten Regelung allerdings ebenfalls unklar. Das Brandenburger Verfassungsgericht habe für die dem Minderheitenschutz der Sorben dienende, als kompensierend verstandene Staatszielbestimmung das Sozialstaatsprinzip („Schutz des Schwächeren“) zur Rechtfertigung herangezogen, das auch erfordere, die angesichts des Assimilierungsdrucks der Mehrheitsgesellschaft schwächere Minderheit im Hinblick auf ihre identitätsstiftenden Charakteristika zu schützen und zu fördern (vgl. BbgVerfG, LKV 1998, 395 [400]). Ob das Sozialstaatsprinzip geeignet sei, entsprechende Differenzierungen zu rechtfertigen, sei angesichts seiner inhaltlichen Weite und Unbestimmtheit auf der einen und der Striktheit des Differenzierungsverbots auf der anderen Seite aber umstritten (dafür etwa auch Krugmann, Das Recht der Minderheiten, Berlin 2004, S. 237 f., 244; dagegen z. B. Faisst, Minderheitenschutz, S. 142 ff.). Infrage käme sonst allenfalls die Sicherung und Gewährleistung von Grundrechten der jüdischen Bevölkerung (vgl. etwa Krugmann, Recht der Minderheiten, S. 236 f.; Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, GG, Artikel 3, Rn. 435; Boysen, in: vMünch/Kunig, GG, Artikel 3, Rn. 137; vAchenbach, in: Dreier, GG, Artikel 3 II, III, Rn. 27 ff.). Die Entwurfsbestimmung müsse dann Ausdruck und Ausfluss der aus der objektiv-rechtlichen Funktion der Grundrechte abgeleiteten staatlichen Schutzpflicht für Grundrechte (vgl. hierzu z. B. BVerfGE 149, 293 [322]; 96, 56 [64]; 93, 1 [16]; 1, 97 [104]; Sachs, in: ders., GG, Vor Artikel 1, Rn. 35 ff.) sein. Bei der Abwehr gezielter antisemitisch motivierter Angriffe etwa auf Leib und Leben, Menschenwürde, das allgemeine Persönlichkeitsrecht, die freie Religionsausübung oder das Eigentum jüdischer Menschen handele es sich zwar um klassische Fälle der Aktivierung der staatlichen Schutzpflichten. Insoweit „passe“ allerdings der Begriff der Förderung nicht. Dieser Ausschnitt des Schutzes „jüdischen Lebens“ sei gegebenenfalls eher Satz 1 des Entwurfs und der dort normierten „Entgegengetretenverpflichtung“ zuzuordnen. Ob aber für eine Rechtfertigung über Schutzpflichten auch eine unspezifischere „Gefährdungslage“ wie eine strukturelle Diskriminierung durch die Mehrheitsgesellschaft genüge, der mit den Fördermaßnahmen begegnet

werden solle, sei umstritten (dagegen, insbesondere auch eine Schutzpflicht aus Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 GG verneinend, Langenfeldt, in: D/H/S, GG, Artikel 3 Abs. 3, Rn. 74; Heun, in: Dreier, GG, Artikel 3, Rn. 139; dafür wohl Baer/Markard, in: Huber/Voßkuhle, GG, Artikel 3, Rn. 406, 435, die aber neben der Sicherung von Freiheitsrechten - in unklarem Verhältnis zueinander - Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 selbst sowie das Sozialstaatsprinzip für eine Legitimierung heranziehen wollen, und vAchenbach, in: Dreier, GG, Artikel 3 II, III, Rn. 27 ff., ebenfalls wohl auf Basis einer entsprechenden aus Artikel 3 Abs. 3 Satz 1 selbst abgeleiteten Schutzpflicht und einer Gewährleistungsdimension, die diesem inne wohnen soll) und daher ebenfalls unklar.

Die Entwurfsbestimmungen könnten darüber hinaus auch im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz nach Artikel 3 Abs. 1 GG mit einem verfassungsrechtlichen Risiko einhergehen. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gelte für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen (so u. a. BVerfGE 138,136 [180]; 126, 400 [416]; 121, 317 [370]). Verboten sei daher auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten werde (BVerfGE 138,136 [180]; 126, 400 [416]; 121, 317 [370]). Dabei seien Differenzierungen zwar nicht ausgeschlossen, sie bedürften jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen seien. Ob solche angemessenen rechtfertigenden Sachgründe für die durch die Entwurfsbestimmungen vorgenommene Differenzierung im Hinblick auf staatlichen Schutz und Förderung dargelegt werden könnten, soweit Personengruppen identifiziert würden, die als der jüdischen Bevölkerung vergleichbar angefeindet und benachteiligt anzusehen seien, sei zweifelhaft. So werde der Staat auch im Minderheitenrecht unter Rückgriff auf Artikel 3 Abs. 1 GG als verpflichtet angesehen, die jeweiligen Minderheiten grundsätzlich gleich zu behandeln und Vergünstigungen für die eine auch den anderen zuteil werden zu lassen (vgl. z. B. Krugmann, Recht der Minderheiten, S. 238; Faisst, Minderheitenschutz, S. 141 m. w. N.). Welche Auswirkungen es auf die Vereinbarkeit mit Artikel 3 Abs. 1 GG habe, dass es sich bei den Entwurfsregelungen nicht um subjektive Rechte, sondern um Staatszielbestimmungen handle, könne der GBD nicht belastbar vorhersagen.

Vergleichbares gelte schließlich mit Blick auf die Glaubensfreiheit nach Artikel 4 Abs. 1 und 2 GG. Diese könne durch eine Ungleichbehandlung verschiedener Glaubensauffassungen bzw. -gemeinschaften verletzt sein. Denn aus der Glaubensfreiheit - sowie aus Artikel 3 Abs. 3, Artikel 33 Abs. 3 und Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 136 Abs. 1 und 4 und Artikel 137 Abs. 1 WRV - folge der Grundsatz staatlicher Neutralität gegenüber den unterschiedlichen Religionen und Bekenntnissen. Der Staat, in dem Anhänger unterschiedlicher oder gar gegensätzlicher religiöser und weltanschaulicher Überzeugungen zusammenlebten, könne die friedliche Koexistenz nur gewährleisten, wenn er selber in Glaubensfragen Neutralität bewahre. Er dürfe daher den religiösen Frieden in einer Gesellschaft nicht von sich aus gefährden (vgl. nur BVerfGE 93, 1 [16 f.]; 105, 279 [294 f.]). Die grundgesetzlichen Regelungen untersagten die Privilegierung bestimmter Bekenntnisse ebenso wie die Ausgrenzung Andersgläubiger. Der Staat habe vielmehr auf eine am Gleichheitssatz orientierte Behandlung der verschiedenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zu achten. Auch dort, wo er mit ihnen zusammenarbeite oder sie fördere, dürfe dies nicht zu einer Identifikation mit bestimmten Religionsgemeinschaften führen (BVerfGE 93, 1 [16 f.]; 108, 282 [99 f.]; 138, 296 [338 f.]; 153, 1 [36 f.]). Insoweit entfalte Artikel 4 GG als grundrechtliche Verbürgung der Pflicht des Staates zu weltanschaulich-religiöser Neutralität etwa bezogen auf die finanzielle Förderung von Religionsgesellschaften auch eine leistungsrechtliche Komponente, indem er die Teilhabe an etwaigen staatlichen Leistungen verbürge (BVerfGE 123, 124 [178]). Wie bei Artikel 3 Abs. 1 GG sei dabei auch insoweit nicht ganz klar, was genau aus dem Rechtscharakter der Förderregelung als Staatszielbestimmung folge.

Der Ausschuss nahm dies zur Kenntnis. Die Ausschussmitglieder der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen betonten, dass auch sie die besondere Verantwortung sähen, gegen jede Form des Antisemitismus vorzugehen, und sich die Aufgabe stelle, jüdisches Leben in besonderer Weise zu schützen und zu fördern. Darüber hinaus seien aus ihrer Sicht jegliche menschenfeindlichen Gesinnungen zu bekämpfen und man sehe sich von daher durch die Ausführungen des GBD in seiner Position bestätigt, dass besser nicht nur eine bestimmte angefeindete Gruppe herausgegriffen werde, sondern darüber hinaus ergänzend alle Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit benannt werden müssten - wie es in einigen anderen Landesverfassungen der Fall sei. Sie trügen die Verfassungsergänzung

auch in der vorliegenden Fassung mit, da es sich eben um eine gemeinsame Initiative der drei einbringenden Fraktionen handele, mit der der Anfang gemacht werden solle, und man auf weitere Gespräche setze, um eine umfassendere Staatszielbestimmung zu erreichen. Ein Ausschussmitglied der CDU-Fraktion zeigte sich überzeugt, dass die Verfassungsbestimmung bei Zugrundelegung des von den Fraktionen beschriebenen und umgesetzten Regelungsinhalts des Schutzes jüdischen Lebens eine verfassungsrechtliche Prüfung nicht zu fürchten habe.

Zu Artikel 2:

Es handelt sich lediglich um eine begriffliche Korrektur.