

NomosStudienbuch

Gröpl | Guckelberger | Wohlfarth

Landesrecht Saarland

Studienbuch

4. Auflage



Nomos

Die ideale Ergänzung zum Studienbuch

Freymann | Kröninger | Wendt

Landesrecht Saarland

Textsammlung

Nomos, 28. Auflage 2022, 941 Seiten, broschiert

ISBN 978-3-8487-7408-1

29,90 € inkl. MwSt.

Die Textsammlung umfasst die wichtigen Vorschriften des Verwaltungs- und Verfassungsrechts. Sie eignet sich für Studium und Praxis.

NomosStudienbuch

Prof. Dr. Christoph Gröpl
Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Prof. Dr. Annette Guckelberger
Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Jürgen Wohlfarth
Verwaltungsdezernent der Landeshauptstadt Saarbrücken a.D.

Landesrecht Saarland

Studienbuch

4. Auflage



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 978-3-8487-6196-8 (Print)

ISBN 978-3-7489-0315-4 (ePDF)

4. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Seit dem Erscheinen der 3. Auflage unseres Studienbuchs im Jahr 2017 sind nicht nur einige Jahre vergangen, sondern es haben sich auch wichtige rechtliche Neuerungen ergeben. Erwähnt sei hier nur das neue Saarländische Gesetz über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei vom 6.10.2020. Deshalb und wegen der weiterhin sehr freundlichen Aufnahme unseres Buches freuen wir uns, unseren Lesern mit der vorliegenden 4. Auflage eine grundlegende Überarbeitung vorstellen zu dürfen. Aus Platzgründen nicht mehr fortgeführt werden konnte das Kapitel Medienrecht, das allerdings ohnehin zunehmend durch bundeseinheitliche Vorschriften geprägt wird, etwa durch den Medienstaatsvertrag vom 14./28.4.2020.

Unsere Mitarbeiter haben uns einmal mehr sehr erfolgreich unterstützt: am Lehrstuhl Gröpl insb. die Damen Dipl.-Juristinnen *Jennifer Beck*, *Caroline Jung* und *Lea-Marie Müller*, am Lehrstuhl Guckelberger die Dipl.-Juristinnen *Anne Priebe*, *Katharina Weiß*, *Kerstin Wrobel* und *Ella Mitschang* sowie die Rechtsreferendarinnen *Alexandra Fiedler*, *Franziska Lind* und *Dr. Gina Starosta* sowie das restliche Lehrstuhlteam. Ihnen allen gilt unser herzlicher Dank. *Jürgen Wohlfarth* dankt Frau *Kerstin Engelhardt* für technische Ratschläge.

Auch weiterhin freuen wir uns über Ergänzungs- und Verbesserungsvorschläge, am besten per E-Mail an den Autor des jeweiligen Kapitels:

lehrstuhl@groep1.uni-saarland.de,
a.guckelberger@mx.uni-saarland.de oder
juergen.wohlfarth@saarbruecken.de.

Saarbrücken, im Oktober 2022

Christoph Gröpl

Annette Guckelberger

Jürgen Wohlfarth

Inhaltsübersicht

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	21
§ 1 Verfassungsrecht	25
§ 2 Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht	104
§ 3 Kommunalrecht	179
§ 4 Polizeirecht	303
§ 5 Öffentliches Baurecht	434
Stichwortverzeichnis	533

Inhalt

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	21
§ 1 Verfassungsrecht	25
I. Landes- und Verfassungsgeschichte	25
1. Vorgeschichte und Entstehung des Saarlandes	25
2. Entwicklung der Verfassung des Saarlandes	29
II. Verfassungs- und Staatsgrundlagen	31
1. Zwei Hauptteile der Verfassung des Saarlandes	31
a) Staatsorganisationsrecht der SVerf	31
b) Grundrechte der SVerf	32
2. Saarland als Land der Bundesrepublik Deutschland	33
3. Verhältnis von Bundes- und Landesrecht	34
a) Kompetenzverteilung	34
b) Homogenitätsgebot	35
c) Vorrang von Bundesrecht gegenüber Landesrecht	36
4. Verfassungsprinzipien	37
5. Saarland und Europa	38
a) Mitwirkung über den Bundesrat	38
b) Ausschuss der Regionen; grenzüberschreitende Zusammenarbeit	39
6. Finanzwesen	40
a) Steuereinnahmen und Finanzausgleich	40
b) Ausgabenlasten	42
c) Haushaltshoheit – Staatsverschuldung – „Schuldenbremse“	43
d) Finanzkontrolle	45
7. Landesfarben und Landeswappen	45
III. Staatsorganisation: Verfassungsorgane	46
1. Verfassungsorgane und andere Staatsorgane im Überblick	46
2. Landtag	46
a) Funktionen	47
b) Landtagswahlen und Wahlprüfung	48
c) Parlamentarisches Binnenrecht: Landtagsgesetz und Geschäftsordnung	52
d) Status der Landtagsabgeordneten	53
e) Präsident, Präsidium	55
f) Fraktionen	55
g) Ausschüsse	56
h) Auflösung des Landtags	58
3. Landesregierung	58
a) Konstituierung	58

b) Kompetenzen des Ministerpräsidenten	59
c) Kompetenzen der Landesminister und des Ministerrats	61
d) Vertrauensfrage und Misstrauensvotum	62
e) Ministeranklage	63
4. Verfassungsgerichtshof	63
a) Organisation	63
b) Prüfungsmaßstab	64
c) Verfahrensarten	64
IV. Staatsfunktionen	70
1. Gesetzgebung	70
a) Gesetzgebungskompetenzen des Landes	70
b) Gesetzgebung des Landtags	71
c) Volksgesetzgebung	74
d) Verfassungsänderungen	78
e) Rechtsverordnungen; Satzungen	79
2. Verwaltung	80
3. Rechtspflege	80
a) Rechtsprechung	80
b) Gerichtsbarkeit im Bundesstaat; Rechtsstellung der Richter	80
c) Organisation der Fachgerichtsbarkeiten im Saarland	81
V. Grundrechte	81
1. Besonderheiten der Verfassung des Saarlandes	81
2. Verhältnis von Bundes- und Landesgrundrechten	82
a) Geltung der saarländischen Grundrechte	82
b) Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab des SVerfGH	83
3. Grundrechte in der EMRK und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union	86
4. Grundrechte in der Verfassung des Saarlandes	87
a) Systematik; Abgrenzung zu den Staatszielbestimmungen	87
b) Grundrechtsberechtigung	89
c) Konkordanztafel GG – SVerf	90
d) Einzelne Grundrechte	93
e) Grundpflichten	99
VI. Anhang: Klausurhinweise	100
§ 2 Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht	104
I. Grundlagen	104
II. Gesetzesvollzug im Bundesstaat	104
1. Verbot der Mischverwaltung	105
2. Landesvollzug der Bundesgesetze: Landeseigenverwaltung und Landesverwaltung im Auftrag des Bundes	105
a) Organisationshoheit und Kostentragung	106

b) Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes, insb. Rechts- und Fachaufsicht	108
3. Ausführung der Landesgesetze durch die Länder	109
III. Verwaltungsorganisation	110
1. Organisatorischer Gesetzesvorbehalt	110
2. Unmittelbare und mittelbare Landesverwaltung	111
a) Unmittelbare Landesverwaltung	111
b) Mittelbare Landesverwaltung	112
3. Oberste Landesbehörden	113
4. Landesämter	115
a) Allgemeines	115
b) Landesverwaltungsamt	116
5. Untere Landesbehörden	119
a) Allgemeine innere Verwaltung; Organleihe	119
b) Finanzverwaltung	122
6. Aufsicht und Weisungsbefugnisse	122
IV. Verwaltungsverfahren	126
1. Allgemeines Verwaltungsverfahren	126
2. Elektronische Verwaltung – Digitalisierung	127
a) Elektronische Form	127
b) Elektronische Kommunikation mit der Verwaltung	128
c) Elektronischer Verwaltungs- und Rechtsverkehr („E-Government“ und „E-Justice“)	128
d) Elektronische und automatisierte Verwaltungsakte	129
3. Verwaltungszustellung	130
4. Verwaltungsvollstreckung	132
a) Rechtsgrundlagen	132
b) Vollstreckungsfähigkeit	133
c) Arten der Verwaltungsvollstreckung	133
d) Verwaltungszwang	134
e) Verwaltungsvollstreckung wegen Geldforderungen	138
f) Rechtsschutz	141
5. Verwaltungskosten	143
a) Veranlassungsprinzip; Rechtsgrundlagen	143
b) Verwaltungs- und Benutzungsgebühren; Auslagen	144
c) Individuelle Zurechenbarkeit	145
d) Verfahren; Rechtsschutz	146
e) Kosten des Widerspruchsverfahrens	146
f) Kosten der Verwaltungsvollstreckung	147
V. Informationsansprüche und Datenschutz (Überblick)	148
1. Rechtliche Spannungslage	148
2. Allgemeiner Informationszugangsanspruch	148
a) Rechtsgrundlagen	148
b) Anspruchsberechtigung und -verpflichtung; Konkurrenzen	149

c) Ausschlussgründe	150
d) Kosten; Rechtsschutz	151
3. Anspruch auf Verbraucherinformationen	152
4. Anspruch auf Umweltinformationen	153
5. Datenschutz	154
a) Verfassungsrecht, unionales Primärrecht	154
b) Datenschutz-Grundverordnung	155
c) Bundesdatenschutzgesetz: Ergänzung der Datenschutz- Grundverordnung	155
d) Ergänzungskompetenzen: Abgrenzung zwischen Bund und Ländern	156
e) Saarländisches Datenschutzgesetz	157
f) Zusammenspiel von DSGVO, BDSG und SDSG	158
6. Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit	158
VI. Beamtenrecht (Überblick)	159
1. Unterteilung des Rechts des öffentlichen Dienstes	159
2. Beamten-Verfassungsrecht	160
3. Kompetenzen im Bundesstaat	161
VII. Verwaltungsprozessrecht	162
1. Kompetenzen und Rechtsgrundlagen	162
2. Aufbau und Zuständigkeiten der saarländischen Verwaltungsge- richtsbarkeit	163
3. Widerspruchsverfahren – Widerspruchsbescheid	163
a) Allgemeines, insb. Einschränkungen der Statthaftigkeit	163
b) Rechtsausschüsse: Struktur und Verfahren	165
c) Rechtsausschüsse: sachliche Zuständigkeit	166
d) Rechtsausschüsse: Prüfungsumfang	168
e) Rechtsausschüsse: reformatio in peius?	168
4. Aufsichtsklage	170
5. Widerspruchs- und Klagebefugnis – Tierschutzverbandsklage	174
6. Prozessführungsbefugnis und Prozessstandschaft	174
a) Passive Prozessführungsbefugnis	174
b) Passive Prozessstandschaft	175
VIII. Anhang: Klausurhinweise	177
§ 3 Kommunalrecht	179
I. Geschichtliche Entwicklung auf Gemeindeebene	179
1. Kommunale Selbstorganisation und Herausbildung verschiedener Verfassungstypen	179
2. Entwicklungen im Saarland	181
II. Erschließung des Themas	182
1. Kommunalrecht und Kommunalpolitik	182

2. Wichtige Rechtsquellen des Kommunalrechtes im Überblick	183
a) Verfassungsrecht	183
b) Gesetze des Saarlandes	184
c) Rechtsverordnungen	184
d) Ortsrecht	185
3. Die Europäische Union als neue Dimension	185
4. Gemeindliche Organisationsformen im Saarland	186
5. Rechtsstellung der Gemeinde	187
a) Gebietskörperschaft und juristische Person des öffentlichen Rechtes	187
b) Namensrecht	188
c) Wappen, Farben, Dienstsiegel	188
III. Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung	188
1. Begriff und Wesen kommunaler Selbstverwaltung	188
2. Gerichtlicher und prozeduraler Schutz	189
3. Allzuständigkeit (Universalität) und Autonomie	190
4. Gemeindliche Hoheitsrechte im Überblick	192
a) Gebietshoheit	192
b) Organisations- und Kooperationshoheit	192
c) Personalhoheit	192
d) Satzungshoheit	193
e) Finanzhoheit	193
f) Planungshoheit	193
g) Daseinsvorsorge	193
IV. Aufgaben der Gemeinde	194
1. Selbstverwaltungsangelegenheiten	194
a) Freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten	194
b) Pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten	195
2. Auftragsangelegenheiten (Fremdverwaltung)	196
3. Organleihe	197
V. Die Satzungsbefugnis der Gemeinden	197
1. Regelmerkmale der Satzung	197
2. Besondere Satzungsermächtigungen	197
3. Formelle Aspekte	199
4. Fehlerfolgen	199
5. Prüf- und Verwerfungsrechte	199
6. Prüfungsschema	200
a) Formelle Rechtmäßigkeit	200
b) Materielle Rechtmäßigkeit	200
VI. Einwohner und Bürger	200
1. Einwohner	200
2. Bürger	200
3. Ehrenamtliche Tätigkeit	201

4. Instrumente unmittelbarer Demokratie	201
a) Unterrichtung der Einwohner und Einwohnerantrag	201
b) Einwohnerfragestunde und Einwohnerbefragung	201
c) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	202
VII. Gemeinderat	203
1. Bedeutung der Organstellung	203
2. Zusammensetzung und Wahl des Gemeinderates	204
3. Rechtsstellung der Ratsmitglieder	205
a) Status und Pflichten	205
b) Interessenwiderstreit und Mitwirkungsverbot	206
c) Rechte der Ratsmitglieder	207
4. Ratsfraktionen	208
5. Zuständigkeit (Organkompetenz)	209
6. Ratsausschüsse	210
7. Die Ratssitzung als Entscheidungsverfahren	211
a) Verfahrensmodalitäten	211
b) Aufgaben des Vorsitzenden	212
c) Geschäftsordnungsrecht	213
d) Entscheidungsverfahren	213
e) Niederschrift	214
f) Auskunftsrechte	214
g) Anhörungs- und Beteiligungsmöglichkeiten	214
VIII. Bürgermeister und Beigeordnete	215
1. Bürgermeister	215
a) Rechtsstellung und Wahl	215
b) Aufgabenkategorien (Organkompetenzen)	217
2. Beigeordnete	221
a) Ehren- und hauptamtliche Beigeordnete	221
b) Funktionskreis	221
IX. Kommunalverfassungsstreitverfahren	221
1. Begriff	221
2. Voraussetzungen und Kosten	222
X. Integrationsbeirat	223
XI. Orts- und Bezirksratsverfassung	224
1. Entwicklung und Funktion	224
2. Bildung des Ortsrates	224
3. Aufgaben des Ortsrates	225
a) Antrags- und Vorschlagsrecht	225
b) Pflicht zur Abgabe einer Stellungnahme	225
c) Anhörungsrecht	225
d) Entscheidungskompetenz	227
e) Rechtsvorschriften für den Ortsrat	229
f) Aufgaben des Ortsvorstehers	230
g) Bezirksverfassung der Landeshauptstadt Saarbrücken	230

XII. Gemeindegewirtschaft	231
1. Aspekte der kommunalen Finanzverfassung	231
a) Bundesrecht	231
b) Landesrecht	231
2. Aspekte des kommunalen Haushaltsrechtes	242
a) Allgemeine Haushaltsgrundsätze	242
b) Haushaltssatzung	243
c) Haushaltsplan	244
d) Stellenplan	246
e) Gemeindevermögen	247
f) Gemeindekasse	249
3. Vergabewesen	250
a) Vergaberechtsquellen im Überblick	250
b) Vergabe- und Vertragsordnungen	251
c) Vergabe nach der KommHVO	252
d) Vergabe nach dem GWB	252
XIII. Prüfungswesen	254
1. Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt	254
2. Prüfung durch das Landesverwaltungsamt	255
XIV. Verwaltungsmodernisierung	256
1. Das Neue Steuerungsmodell	256
2. Elektronische Verwaltungsabläufe	257
3. Lebenslagen-Konzept der KGSt	258
4. Formanpassung	259
5. Einheitlicher Ansprechpartner	262
XV. Gemeindliche Einrichtungen	263
1. Errichtung und Widmung	263
2. Einzelfälle gemeindlicher Einrichtungen	264
3. Wahlfreiheit der Organisation	265
4. Anspruchsverpflichtung und Rechtsweg	267
5. Nutzungsgrenzen	267
6. Gewerberechtliche Zulassung	269
XVI. Wirtschaftliche Betätigung und privatrechtliche Beteiligung	271
1. Rechtlicher Ausgangspunkt	271
2. Unternehmenskategorien	271
a) Nichtwirtschaftliche Unternehmen	271
b) Wirtschaftliche Unternehmen	272
c) Abwehransprüche gegen wirtschaftliche Betätigungen	276
3. Organisationsformen des öffentlichen Rechts	278
4. Organisationsformen des Privatrechts	279
a) Allgemeine Handlungsvoraussetzungen	279
b) Mehrheits- und mittelbare Beteiligungen	280
c) Aktiengesellschaft und Gesellschaft mit beschränkter Haftung	280
d) Holdinggesellschaft	281

5. Vertretung der Gemeinde in Organen wirtschaftlicher Unternehmen	283
6. Privatisierungsformen	285
XVII. Kommunale Gemeinschaftsarbeit	286
1. Zivilrecht, Arbeitsgemeinschaft und öffentlich-rechtliche Vereinbarung	286
2. Zweckverband	286
3. Gemeinschaftsarbeit und Vergaberecht	287
4. Grenzüberschreitungen	288
XVIII. Deliktsfähigkeit und Haftung der Gemeinde	288
1. OWiG und StGB	288
2. Zivilrechtliche Haftung und Amtshaftung	289
XIX. Kommunalaufsicht	291
1. Kommunalaufsicht als Rechtmäßigkeitskontrolle	291
2. Handhabung und Handlungsmittel	291
XX. Gemeindeverbände	294
1. Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise	294
2. Auftragsangelegenheiten der Landkreise	295
3. Organe des Landkreises	296
4. Aspekte der Finanzwirtschaft	297
5. Regionalverband Saarbrücken	298
XXI. Zusammenfassende Klausurhinweise	300
1. Verbands- und Organzuständigkeit	300
2. Gemeindlicher Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen	300
3. Kommunalverfassungsstreitverfahren	301
4. Überprüfung einer Satzung	301
5. Rechtsstreitigkeiten gegen die Gemeinde	301
§ 4 Polizeirecht	303
I. Einführung	303
1. Begriff des Polizei- und Ordnungsrechts	303
2. Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern	305
II. Organisation der Polizei und Verteilung der Zuständigkeiten	310
1. Polizeiverwaltungsbehörden	310
2. Vollzugspolizei	314
III. Die Aufgaben der Polizei	316
1. Abgrenzung präventives – repressives Handeln der Polizei	317
2. Subsidiarität polizeilichen Handelns zum Schutz privater Rechte ...	319
3. Vollzugshilfe	320
IV. Polizeiliche Schutzgüter	321
1. Öffentliche Sicherheit	321
2. Öffentliche Ordnung	324

V. Gefahr als Voraussetzung für das polizeiliche Handeln	326
1. Allgemeine Aussagen zum Gefahrenbegriff	326
2. Gefahrenvarianten	332
VI. Die polizeirechtliche Verantwortlichkeit	336
1. Verhaltensverantwortlichkeit	337
a) Verursachungsbegriff	338
b) Zusatzverantwortlichkeit für Minderjährige und Verrichtungsgehilfen	340
2. Zustandsverantwortlichkeit	340
a) Inhaber der tatsächlichen Gewalt	341
b) Eigentümer oder sonstige Berechtigte	342
c) Grenzen der Zustandsverantwortlichkeit	343
3. Inanspruchnahme des Nichtstörers	343
4. Anscheinstörer	345
5. Putativ- bzw. Scheinstörer	346
6. Verantwortlichkeit von Hoheitsträgern	346
7. Störerauswahl	347
VII. Die Rechtsnachfolge in polizeiliche Pflichten	348
1. Bei der Zustandshaftung	349
2. Bei der Verhaltenshaftung	350
VIII. Die polizeilichen Befugnisse	351
1. Zu einzelnen Standardbefugnissen des SPolG	355
a) Identitätsfeststellung und Prüfungen gem. §§ 9–10a SPolG	355
b) Befragung und Vorladung (§ 11 SPolG)	362
c) Platzverweisung, Wohnungsverweisung, Aufenthaltsverbot, Kontaktverbot, Aufenthaltsgebot (§ 12 SPolG)	363
d) Gewahrsam (§ 13 SPolG)	367
e) Durchsuchen und Untersuchen von Personen (§§ 17, 17a SPolG)	370
f) Durchsuchen von Sachen und Wohnungen (§§ 18–20 SPolG) ...	372
g) Sicherstellung von Sachen (§§ 21 ff. SPolG)	375
2. Befugnisse aus dem SPolDVG	379
a) Besondere Formen der Erhebung personenbezogener Daten (§ 31 ff. SPolDVG)	380
b) Offene Bild- und Tonaufzeichnungen (§ 32 SPolDVG)	383
c) Maßnahmen nach §§ 33, 34 SPolDVG	390
d) Befugnisse betreffend Telekommunikation (§ 35 ff. SPolDVG) ..	390
e) Erhebung von Telekommunikationsdaten und Nutzungsdaten von Telemedien bei Diensteanbietern, Unterbrechung von Telekommunikationsverbindungen (§§ 36, 37 SPolDVG)	393
f) Elektronische Aufenthaltsüberwachung (§ 38 SPolDVG)	393
g) Anlassbezogene automatische Kennzeichenfahndung (§ 39 SPolDVG)	395
3. Polizeiliche Generalklausel (§ 8 I SPolG)	396

IX. Ermessen und Verhältnismäßigkeit	399
X. Rechtsschutz im Zusammenhang mit polizeilichen Einzelmaßnahmen	401
XI. Polizeiverordnungen (§§ 59 ff. SPolG)	403
1. Formelle Anforderungen	405
2. Materielle Anforderungen	406
3. Durchsetzung von Polizeiverordnungen sowie Rechtsschutz	409
XII. Der Verwaltungszwang (§§ 44 ff. SPolG)	410
1. Gestrecktes Vollstreckungsverfahren	411
a) Vollstreckungsfähiger Grundverwaltungsakt (§ 44 I SPolG)	411
b) Zwangsmittel	412
c) Vollstreckungsverfahren	414
2. Der Sofortvollzug (§ 44 II SPolG)	417
3. Zur Ausübung des unmittelbaren Zwangs einschließl. Schusswaffengebrauch	419
4. Abschleppen von Fahrzeugen	420
XIII. Schadensausgleich und Kostenersatz	426
1. Schadensausgleichs-, Erstattungs- und Ersatzansprüche	426
2. Kosten der Gefahrenabwehr	429
XIV. Verhältnis zum Versammlungsrecht	431
§ 5 Öffentliches Baurecht	434
I. Zusammensetzung des Öffentlichen Baurechts	434
II. Rahmenbedingungen	436
III. Bauplanungsrecht	437
1. Bauleitplanung	437
a) Zweistufiges System der Bauleitplanung	438
b) Das Verfahren der Bauleitplanung	443
c) Materielle Anforderungen an Bauleitpläne, insb. Bebauungspläne	450
d) Gerichtliche Kontrolle der gemeindlichen Abwägung	461
e) Der fehlerhafte Bebauungsplan	461
f) Die Sicherung der Bauleitplanung	466
2. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelvorhaben	468
a) Vorhaben im Bereich eines qualifizierten Bebauungsplans	469
b) Vorhaben im Bereich eines einfachen Bebauungsplans	472
c) Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)	472
d) Vorhaben im nicht (qualifiziert) beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	474
e) Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	480
f) Gemeindliches Einvernehmen	488

IV. Bauordnungsrecht	491
1. Allgemeine Vorschriften	491
a) Anwendungsbereich der LBO und Begriffsbestimmungen	491
b) Baupolizeiliche Generalklausel und Verunstaltungsverbot	492
2. Ausgewählte bauordnungsrechtliche Anforderungen	494
3. Abweichungen	498
4. Organisation der Bauaufsicht	499
5. Baugenehmigung und Baugenehmigungsverfahren	500
a) Genehmigungsbedürftigkeit des Bauvorhabens	501
b) Die beiden Typen des Baugenehmigungsverfahrens	506
c) Ablauf des Genehmigungsverfahrens im Überblick	512
d) Die Baugenehmigung	514
e) Bauvorbescheid und Teilbaugenehmigung	517
6. Bauordnungsrechtliche Maßnahmen	519
a) Einstellung von (Bau-)Arbeiten (§ 81 LBO)	521
b) Beseitigungsanordnung (§ 82 I LBO)	522
c) Nutzungsuntersagung (§ 82 II LBO)	526
d) Rechtsschutz im Zusammenhang mit repressiven behördlichen Maßnahmen	528
V. Hinweise zum Rechtsschutz im Baurecht	528
Stichwortverzeichnis	533

Abkürzungsverzeichnis

abgedr.	abgedruckt
ABl. EG/EU	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft/Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Lissabon)
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AGVwGO	Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung (Saarland)
Amtsbl.	Amtsblatt des Saarlandes (Teil I/II)
AS	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland mit Entscheidungen der Verfassungsgerichtshöfe beider Länder
Ast.	Antragsteller
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
Bearb.	Bearbeiter, Bearbeitung
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Begr.	Begründer, Begründung
BND	Bundesnachrichtendienst
ber.	berichtigt
BestattG	Bestattungsgesetz (Saarland)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfG-K	Bundesverfassungsgericht (Kammerentscheidung)
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CR	Computer und Recht (Zeitschrift)
DAR	Deutsches Autorecht (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DST	Mitteilungen des Deutschen Städtetages
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
E	Entscheidung, Entwurf
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (ersetzt durch AEUV)
EMRK	(Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVS	Entsorgungsverband Saar
EVSG	Gesetz über den Entsorgungsverband Saar
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
F.	Fall
FS	Festschrift
G	Gesetz
Gerichtsbesch.	Gerichtsbescheid
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsgg. von Isensee/Kirchhof
iE	im Erscheinen
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
jM	juris Die Monatszeitschrift
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)

Abkürzungsverzeichnis

JZ	JuristenZeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz (Saarland)
KFAG	Kommunalfinanzausgleichsgesetz (Saarland)
KGG	Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (Saarland)
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KKZ	Kommunal-Kassen-Zeitschrift
KomLbG	Gesetz zur Kommunalisierung unterer Landesbehörden (Saarland)
KommHVO	Kommunalhaushaltsverordnung (Saarland)
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz (Saarland)
KWG	Kommunalwahlgesetz (Saarland)
KWO	Kommunalwahlordnung (Saarland)
LaVA	Landesverwaltungsamt (Saarland)
LaVAG	Gesetz über die Errichtung des Landesverwaltungsamtes (Saarland)
LBO	Landesbauordnung (Saarland)
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland
LOG	Landesorganisationsgesetz (Saarland)
Ls.	Leitsatz
Lsbl.	Loseblattsammlung
LT-Drucks.	Drucksache(n) des Landtags des Saarlandes (Landtags-Drucksache[n])
LVerf	Landesverfassung (für Verfassungen anderer Bundesländer als des Saarlandes)
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
LWG	Landtagswahlgesetz (Saarland)
LWO	Landeswahlordnung (Saarland)
MG	Meldeggesetz (Saarland)
MstVO	Mittelstadtverordnung (Saarland)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NStZ-RR	Neue Zeitschrift für Strafrecht Rechtsprechungs-Report
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ(-RR)	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Rechtsprechungs-Report)
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
ÖR Berl.	Öffentliches Recht Berlin
OVG	Oberverwaltungsgericht
PolR	Polizeirecht
POR	Polizei- und Ordnungsrecht
Quellen-TKÜ	Quellen-Telekommunikationsüberwachung
RDV	Recht der Datenverarbeitung (Zeitschrift)
SaarlAnwaltsbl.	Saarländisches Anwaltsblatt
SaarlGebG	Gesetz über die Erhebung von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren im Saarland
SaarlStrG	Saarländisches Straßengesetz
SAWG	Saarländisches Abfallwirtschaftsgesetz
SBKG	Gesetz über den Brandschutz, die Technische Hilfe und den Katastrophenschutz im Saarland
SDSG	Saarländisches Datenschutzgesetz
SGMI	Gemeinsames Ministerialblatt Saarland
SKZ	Saarländische Kommunalzeitschrift

SMG	Saarländisches Mediengesetz
SNG	Saarländisches Naturschutzgesetz
SPersVG	Saarländisches Personalvertretungsgesetz
SPolDVG	Saarländisches Gesetz über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Polizei
SPolG	Saarländisches Polizeigesetz
SRStZ	Saarländische Rechts- und Steuerzeitschrift (1950–1956)
StGH	Staatsgerichtshof
StRR	StrafRechtsReport
StudKGG	Studienkommentar zum Grundgesetz
SVerf	Verfassung des Saarlandes
SVerf-E	Verfassung des Saarlandes – Entwurf
SVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Saarlandes
SVerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof des Saarlandes
SVwVfG	Saarländisches Verwaltungsverfahrensgesetz
SVwVG	Saarländisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz
SVwVG-KostO	Kostenordnung zum Saarländischen Verwaltungsvollstreckungsgesetz
SVwZG	Saarländisches Verwaltungszustellungsgesetz
SWG	Saarländisches Wassergesetz
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
TK	Telekommunikation
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (Bund und Kommunen)
üM	überwiegende Meinung
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
V	Verordnung (als Abkürzungsbestandteil der meisten Verordnungen des Bundes)
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verw	Die Verwaltung (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VG d. Saarl.	Verwaltungsgericht des Saarlandes
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau
VRR	Verkehrsrechtsreport
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht

Im Übrigen werden die in der saarländischen Rechtspraxis geläufigen Abkürzungen verwendet, vgl. *Freymann/Kröniger/Wendt*, Landesrecht Saarland (Nomos Gesetze), 28. Aufl. 2022. Zu weiteren Abkürzungen s. *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Aufl. 2021.

§ 1 Verfassungsrecht

von *Christoph Gröpl*

Literatur:

Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, zit. nach Bearb.; *Dürig/Herzog/Scholz* (Begr.), Grundgesetz (Lsbl.), Stand Juli 2021, zit. nach Bearb.; *Gröpl*, Staatsrecht I, 13. Aufl. 2021; *Gröpl/Windthorst/von Coelln*, Studienkommentar zum GG (StudKGG), 5. Aufl. 2022, zit. nach Bearbeiter; *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, zit. nach Bearb.; *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, zit. nach Bearb.; *Wendt/Rixecker* (Hrsg.), Verfassung des Saarlandes (SVerf), 2009, zit. nach Bearb.

I. Landes- und Verfassungsgeschichte

1. Vorgeschichte und Entstehung des Saarlandes

Als politische Einheit ist das Saarland jungen Datums, ein Kind ehemaligen französischen Strebens nach „Revanche“ und „Sicherheit“ (um zwei Schlagwörter überwundener Zeiten zu gebrauchen). Es entstand am **10.1.1920** als „**Saar(beck)engebiet**“ aufgrund der Art. 45–50 des Friedensvertrags von Versailles:¹ Nach dessen Art. 45 musste Deutschland „als Ersatz für die Zerstörung der Kohlegruben in Nordfrankreich und als Anzahlung auf die von Deutschland geschuldete völlige Wiedergutmachung der Kriegsschäden [...] das volle und unbeschränkte, völlig schulden- und lastenfreie Eigentum an den Kohlegruben im Saarbecken [...] mit dem ausschließlichen Ausbeutungsrecht“ an Frankreich abtreten. Verbunden damit verzichtete Deutschland gem. Art. 49 dieses Vertrags zwar nicht auf die Souveränität, aber auf die „Regierung“ des Saarbeckengebiets, das treuhänderisch von einem Ausschuss des damaligen **Völkerbundes** (der Regierungskommission²) verwaltet wurde (sog. Völkerbundsmandat).³ Mit Beginn der Völkerbundsverwaltung wurde das Saargebiet in das französische Zollsystem eingeordnet, im Juni 1923 zudem in das französische Währungssystem;⁴ damit wie auch im Übrigen war es wirtschaftlich **von Frankreich abhängig**. Die **Grenzziehung** orientierte sich nicht an historischen Linien, sondern an den Wohnorten der Bergleute, die in den Kohlegruben der Region arbeiteten; sie entsprach nicht exakt dem Gebiet des heutigen Saarlandes.⁵

1 Vertragsunterzeichnung am 28.6.1919, deutsches Zustimmungsg vom 16.7.1919 (RGL. S. 687), Vertrag in Kraft getreten am 10.1.1920. Die für das Saarland einschlägigen Art. 45–50 des Vertrags und die §§ 1–40 der Anlage zu Art. 50 werden auch als das (*Internationale, genauer: multilaterale*) *Saarstatut* bezeichnet. Zu unterscheiden davon ist das Saarstatut von 1954, s. → Rn. 10.

2 Die Regierungskommission übte die legislativen und exekutiven Befugnisse im Saargebiet aus und bestand aus fünf Mitgliedern, die aber nicht demokratisch legitimiert waren. Als Volksvertretung bestand der „Landesrat“, dessen Mitglieder zwar aus allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlen hervorgingen, der aber nur beratende und begutachtende Funktion ausübte und daher nicht als Parlament qualifiziert werden kann.

3 Gem. § 23 I der Anlage zu den Art. 45–50 des Friedensvertrags von Versailles (Fn. 1) blieben die (deutschen) Gesetze und Verordnungen in Kraft, die am 11.11.1918 im sog. Saar(beck)engebiet galten.

4 Zum Zollsystem s. § 31 I 1 der Anlage zu den Art. 45–50 des Friedensvertrags von Versailles (Fn. 1). Zum Währungssystem s. § 1 der VO betr. die gesetzl. Währung im Saargebiet vom 18.5.1923 (Amtsbl. S. 114), in Kraft getreten am 1.6.1923.

5 Zu den Grenzlinien s. Art. 48 des Friedensvertrags von Versailles (Fn. 1). Im Gegensatz zum heutigen Saarland gehörten der südliche Hunsrück (Schwarzwälder Hochwald, insb. Gebiete um Wadern und Nonnweiler) und der nördliche Saargau zwischen Saar und Mosel (insb. das Gebiet um Perl) nicht zum Saargebiet. – Nach 1945 veränderte die französische Besatzungsmacht den Grenzverlauf erneut.

- 2 Zuvor zerfiel das heutige Saarland in mehrere politische Einheiten im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation: Etwa auf dem Gebiet des derzeitigen Regionalverbands Saarbrücken und des Landkreises Neunkirchen bestand die Grafschaft Saarbrücken, die 1353/1381 durch Heirat und Erbfall an die Grafen von Nassau-Weilburg gekommen war (**Nassau-Saarbrücken**). Der Westteil des heutigen Saarlandes (die Gebiete westlich der Saar sowie zwischen Wallerfangen und Tholey) gehörte zum Herzogtum **Lothringen**, das 1766 an Frankreich fiel.⁶ Der Nordteil (um Merzig, Wadern und St. Wendel) gehörte zum Erzstift und Kurfürstentum **Trier**, der Ostteil (um Homburg) zum Herzogtum **Pfalz-Zweibrücken**.⁷
- 3 Aufgrund seiner Lage links des Rheins litt auch das heutige Saarland unter der Expansionspolitik der französischen Könige, die den Rhein als „natürliche“ Grenze Frankreichs forderten. In einem der von *Ludwig XIV.* angezettelten Kriege, dem Französisch-Niederländischen Krieg (1672–1679), wurde Alt-Saarbrücken 1677 durch französische Truppen fast vollständig niedergebrannt (ebenso zB auch St. Wendel). Durch seine „**Reunionspolitik**“ verleibte *Ludwig XIV.* 1680 auch die Grafschaft Saarbrücken der **Saarprovinz** (frz. Province de la Sarre)⁸ seinem Königreich ein,⁹ musste diese Gebiete aber im Frieden von Rijswijk 1697 wieder zurückgeben.¹⁰
- 4 Rund 100 Jahre später, 1793, kehrten französische Truppen im Rahmen der **Koalitionskriege** zurück, aufgeladen diesmal durch die Ideen der Französischen Revolution,¹¹ die unter anderem zur Plünderung und vollständigen Zerstörung des Residenzschlosses Karlsberg bei Homburg (Saar) führten.¹² Nachdem die deutschen Großmächte Preußen und Österreich 1795 bzw. 1797¹³ auf alle (Reichs-)Gebiete links des Rheins verzichtet hatten, wurde unter anderem das **Saardepartement** (frz. Département de la Sarre mit Verwaltungssitz in Trier [frz. Trèves]) errichtet, zunächst provisorisch, ab 1801¹⁴ endgültig.¹⁵

6 Lothringen war bereits zwischen 1679 und 1697 französisch besetzt worden. In diese Zeit fällt die Gründung von Saarlouis (Sarre-Louis) durch *Ludwig XIV.* (1680), das als französische Exklave auch nach 1697 ununterbrochen bis 1815 zu Frankreich gehörte.

7 Diese vier ehem. Landesherrschaften werden im heutigen Wappen des Saarlandes versinnbildlicht.

8 Provinzhauptstadt war zunächst Pfalzburg (Phalsbourg), dann Homburg und schließlich Saarlouis.

9 Begründung der Annexion war die Tatsache, dass der deutsche Kaiser *Otto III.* das „castellum Sarabruca“ 999 dem Bistum Metz geschenkt hatte und die Grafen von Saarbrücken seither lehensrechtl. mit Metz verbunden waren. Metz aber war – nach fast 800-jähriger Zugehörigkeit zum Hl. Römischen Reich Deutscher Nation – 1552 von Frankreich erobert worden, was nach dem Dreißigjährigen Krieg 1648 im Westfälischen Frieden vom Deutschen Reich anerkannt wurde. „Reunion“ bedeutete nach französischem Verständnis „Wiedervereinigung“ von Reichsterritorien mit den ehem. Reichsgebieten, die 1552/1648 an Frankreich gefallen waren (vor allem die drei Bistümer Metz, Toul und Verdun – Trois-Evêchés).

10 *S. Aust/Herrmann/Quasten*, Das Werden des Saarlandes – 500 Jahre in Karten, 2008, S. 102 ff.

11 Ausführlich und überaus detailliert dazu *J. Schmitt*, Revolutionäre Saarregion 1789–1850, Gesammelte Aufsätze, 2005.

12 Das Schloss Karlsberg wurde als eines der ersten Schlösser im klassizistischen Stil 1776–1786 unter Herzog Karl II. August von Pfalz-Zweibrücken erbaut. Seine Zerstörung am 28.7.1793 kann als Sinnbild für die großen und nachhaltigen kulturellen Verluste im heutigen Saarland und in der Pfalz im 17. und 18. Jh. dienen.

13 Sonderfriede von Basel v. 5.4.1795 zwischen Frankreich und Preußen; Separatfriede von Campo Formio (bei Udine im Friaul/Italien) v. 17.10.1797 zwischen Frankreich und Österreich. Zum Friedensschluss zwischen Frankreich und dem Hl. Römischen Reich Deutscher Nation kam es wegen des Ausbruchs des Zweiten Koalitionskriegs nicht mehr.

14 Im Frieden von Lunéville (Lünstadt in Lothringen) v. 9.2.1801 zwischen Frankreich und Österreich (mit Wirkung für das Reich) wurde die Rheingrenze als französische Ostgrenze erstmals staats- und völkerrechtl. anerkannt.

15 Vgl. hierzu und zum Folgenden *Brosig*, in: *Wendt/Rixecker*, *SVerf*, Teil I, S. 4.

Nach den Niederlagen *Napoleons* kam aufgrund des Zweiten Pariser Friedens vom 20.11.1815 im Laufe des Jahrs 1816 ein Großteil des heutigen Saarlandes zum Königreich **Preußen** (Regierungsbezirk Trier), der kleinere Ostteil (in etwa der heutige Saarpfalz-Kreis) zum Königreich **Bayern** (bayerischer „Rheinkreis“, Rheinpfalz).¹⁶ Der Deutsch-Französische Krieg von 1870/1871 bereitete den Weg für die Gründung des (zweiten) Deutschen Reichs unter preußischer Ägide mit Wirkung zum 1./18.1.1871; die saarländischen Gebiete Preußens und Bayerns gehörten – wie auch das neu gegründete Reichsland Elsass-Lothringen – dazu.

Herausgelöst wurde das Saargebiet aus dem Reichsverband – wie oben (→ Rn. 1) erwähnt – aufgrund des Friedensvertrags von Versailles 1919/1920. Über ihr **politisches Schicksal** selbst bestimmen konnten die Menschen an der Saar erstmals durch zwei Volksabstimmungen in den Jahren 1935 und 1955 (→ Rn. 7 und 10). Diese beiden Akte gemeinsamer Willensbekundung scheinen einheitsbildend und identitätsstiftend geworden zu sein.

Die Folgen der ersten Volksabstimmung waren überaus zwiespältig: Am **13.1.1935** stimmten über 90 % der Wahlberechtigten für die Rückgliederung des Saargebiets an das Deutsche Reich – an ein Deutschland freilich, das bereits fest in nationalsozialistischer Hand war. Es ist offenbar auf eine Entscheidung *Hitlers* zurückzuführen, das Saargebiet zum 1.3.1935 nicht den (ohnehin schon „gleichgeschalteten“¹⁷) Ländern Preußen und Bayern zurückzugeben, sondern als eigenständiges „Reichsland“ zu verwalten. In diesem Zusammenhang taucht die Bezeichnung „**Saarland**“ zum ersten Mal auf.¹⁸ Nach dem deutschen Überfall auf Frankreich im Zweiten Weltkrieg wurde der in Saarbrücken residierende Reichskommissar 1941 zum „Reichsstatthalter in der Westmark und Chef der Zivilverwaltung in Lothringen“.¹⁹

Ende März 1945 besetzte die **US-Armee** nach schweren Bodenkämpfen das Saarland. Am 4.5.1945, noch vor der bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht, wurde ein „Regierungspräsidium Saar“ mit Sitz in Saarbrücken errichtet,²⁰ das die Amerikaner am 10.7.1945 der neuen **französischen Besatzungsmacht** übergaben. Bereits am 31.7.1945 ordnete die französische Militärregierung die administrative Trennung des Saargebiets an.²¹ Am 12.2.1946 soll Frankreich das Saarland aus seiner Besatzungszone in Deutschland ausgegliedert²² und damit der Zuständigkeit des Alliierten Kontrollrates entzogen haben, am 9.10.1946 nahm die „Verwaltungskommission

16 Kleinere Teile des heutigen Saarlandes erhielten daneben das Großherzogtum Oldenburg (und zwar das Fürstentum Birkenfeld mit Gebieten im Nordsaarland, insb. der heutigen Gemeinde Nohfelden) und das Herzogtum Sachsen-Coburg-Gotha (das Fürstentum Lichtenberg mit der Stadt St. Wendel).

17 Grundlage war das sog. G über den Neuaufbau des Reichs v. 30.1.1934 (RGBl. I S. 75).

18 S. das G über die vorläufige Verwaltung des Saarlandes v. 30.1.1935 (RGBl. I S. 66).

19 Die „Westmark“ bestand aus dem Saarland und dem bayer. Regierungsbezirk Pfalz. Zur staatsrechtl. Vereinigung dieser beiden Gebiete zu einem „Reichsgau Saar-Pfalz“ kam es nicht mehr; vgl. *Gergen*, SKZ 2005, 211 (220 f.).

20 Einzelheiten bei *Meyer*, Entstehungsgeschichte der Saarländischen Staatskanzlei, in: ders. (Hrsg.), Die Staatskanzlei des Saarlandes, 2015, S. 10 ff.

21 Mitteilung der Militärregierung Saar gem. Bek. d. Regierungspräsidenten v. 31.7.1945 (Amtsbl. S. 5).

22 So jedenfalls die Verfassungskommission d. Saarl. (→ Rn. 12), Entsch. v. 8.6.1956, SRStZ 1955, 70 (73). Der genaue Zeitpunkt ist umstr., s. die Nachw. bei *Steinbauer*, Finanzverfassungen des Saarlandes in Umbruchzeiten, Diss. jur. 2022, insb. sub Kap. 1 C III.

für die Saar²³ ihre Arbeit auf. Ziel Frankreichs war – erneut – die **Herauslösung des Saarlandes aus dem deutschen Staatsverband**, die Überführung der Kohlegruben in französisches Staatseigentum, die Eingliederung der Region in das französische Zoll-, Wirtschafts- und Währungsgebiet, die Stationierung französischer Truppen sowie die dauernde Verwaltungskontrolle Frankreichs. Die entsprechenden französischen Saar-Memoranden scheiterten jedoch wiederholt am Veto der Sowjetunion, so dass die Saarfrage völkerrechtlich in der Schwebe blieb.

- 9 Daher versuchte Frankreich einseitig, „faits accomplis“ zu schaffen: Die am 15.12.1947 verabschiedete **Verfassung des Saarlandes (SVerf)**²⁴ musste nach „Richtlinien“ der Besatzungsmacht erarbeitet werden. Demgemäß enthielt sie starke Vorrechte zugunsten Frankreichs,²⁵ vor allem gingen ihr nach Art. 63 iVm Art. 129 I SVerf aF verschiedene sog. Abmachungen vor.²⁶ Bereits zum 23.12.1946 hatte die französische Besatzungsmacht eine Grenze für den Personen- und Warenverkehr zum restlichen Deutschland errichtet²⁷ und am 20.11.1947 den französischen Franken (Franc) als offizielles Zahlungsmittel im Saarland eingeführt.²⁸ Zum 1.4.1948 erfolgte die Eingliederung des Saarlandes in das französische Zollgebiet (**Zollunion** mit Frankreich).²⁹ Überdies wurden eine eigenständige saarländische **Staatsangehörigkeit** („Sarrois“) begründet³⁰ sowie eine Flagge und ein Landeswappen eingeführt,³¹ die sich in ihrer blau-weiß-roten Farbgebung der französischen Trikolore ähnelten.³² Das Saarland war damit – wie zu Recht gesagt worden ist – ein französisches **Protectorat** (abhängiges Einflussgebiet), seine Verfassung war eine „**Protectoratsverfassung**“.³³
- 10 Die Separationspolitik Frankreichs stieß in der am 23.5.1949 gegründeten Bundesrepublik³⁴ auf Ablehnung; sie fand auch nicht die Zustimmung der Bevölkerungsmehrheit an der Saar. Von den 1946 im Saarland gegründeten Parteien wurden diejenigen, die sich für eine Rückgliederung nach Deutschland aussprachen, in ihrer Tätigkeit behindert und schließlich verboten. Indes suchte die Bundesregierung unter dem ersten Bundeskanzler **Konrad Adenauer** im Rahmen ihrer auf **Westintegration** ausgerichteten Außenpolitik die **Aussöhnung** mit Frankreich. So wurde am 23.10.1954 das Pariser Abkommen über das **Statut der Saar (Saarstatut)** geschlossen.³⁵ Anders als das Statut

23 VO Nr. 68 des Commandant en Chef en Allemagne v. 8.10.1946 (Amtsbl. S. 205); näher Meyer (Fn. 20), S. 12 ff.

24 Amtsbl. S. 1077, in Kraft getreten am 17.12.1947. Deren Art. 132 ist zu entnehmen, dass grds. alle bisherigen (deutschen) Gesetze und Verordnungen in Kraft blieben.

25 S. die Präambel sowie Art. 60, 61, 63 und 129 SVerf idF v. 15.12.1947, zT zitiert in → Rn. 13.

26 So die Abkommen (Konventionen) über Steuerwesen und Haushalt sowie über die Rechtspflege, die gem. Art. 129 I SVerf aF Bestandteil der SVerf waren. Näher hierzu Steinbauer (Fn. 22), insb. Kap. 3 A II.

27 Vfg. Nr. 191 v. 18.12.1946 (Amtsbl. d. frz. Oberkommandos in Dtl. S. 511).

28 Frz. G Nr. 47-2158 v. 15.11.1947 (Amtsbl. S. 585); saarl. G v. 15.11.1947 (Amtsbl. S. 904); Vfg. v. 19.11.1947 (Amtsbl. S. 913). – Bereits gem. Art. 2 der VO Nr. 94 des Frz. Oberbefehlshabers in Dtl. v. 7.6.1947 (Amtsbl. d. frz. Oberkommandos in Dtl. S. 781) war an die Stelle der Reichsmark die sog. Saar-mark getreten.

29 Erlass v. 30.3.1948 (Amtsbl. S. 367); Bek. betr. die Zollgesetzgebung [ohne Verkü.-Datum] (Amtsbl. 1948 S. 369).

30 G v. 15.7.1948 (Amtsbl. S. 947); Ausführungsbestimmungen v. 30.9.1948 (Amtsbl. S. 1237). Hierzu Martinek, SaarlAnwaltsbl. 2020, 14 ff.

31 G v. 16.6.1948 (Amtsbl. S. 726 – Flagge) und G v. 14.12.1948 (Amtsbl. S. 1549 – Wappen).

32 Zu Landesfarben und Landeswappen heute s. → Rn. 60.

33 So Brosig, in: Wendt/Rixecker, SVerf, Teil I, S. 25 ff.

34 Art. 145 II GG.

35 Zustimmungsg v. 24.3.1955 (BGBl. II S. 295), vgl. auch Bek. der Reg. d. Saarl. v. 15.7.1955 (Amtsbl. S. 1023).

von 1919/1920 (→ Rn. 1)³⁶ war es kein multilateraler, sondern ein bilateraler Vertrag zwischen Frankreich und der Bundesrepublik zur vorläufigen Regelung der Saarfrage.³⁷ Das Saarstatut sollte das Saarland im Rahmen der Westeuropäischen Union bis zu einem endgültigen Friedensvertrag „europäisieren“; vereinbarungsgemäß bedurfte es jedoch der Annahme durch die saarländische Bevölkerung in einer Volksabstimmung. Diese Abstimmung fand am 23.10.1955 statt; in ihr wurde das Saarstatut von gut zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen abgelehnt.

Der eindeutige Ausgang dieser Volksabstimmung, wohl aber auch die zwischenzeitlich in Gang gekommene wirtschaftliche Integration Westeuropas³⁸ werden Frankreich dazu bewegen haben, seine Saarpolitik zu revidieren. Gegen wirtschaftliche Zugeständnisse³⁹ stimmte es im **Luxemburger Vertrag (Saarvertrag)** vom 27.10.1956 der Rückgabe des Saarlandes an Deutschland zu.⁴⁰ Durch das saarländische Gesetz vom 20.12.1956 wurden die separatistischen Bestimmungen der SVerf gestrichen.⁴¹ Am 14.12.1956 stimmte der Landtag der Beitrittserklärung des Saarlandes nach Art. 23 S. 2 GG aF zu,⁴² am 1.1.1957 wurde der **Beitritt zur Bundesrepublik** wirksam.⁴³ Auf wirtschaftlichem Gebiet erfolgte diese („kleine“) Wiedervereinigung nach einer Übergangszeit zum 6.7.1959; bis dahin war der Franc offizielles Zahlungsmittel im Saarland.⁴⁴

2. Entwicklung der Verfassung des Saarlandes

Erarbeitet wurde die SVerf von einer 20-köpfigen **Verfassungskommission**, die auf Weisung des französischen Gouverneurs im Auftrag des französischen Außenministers⁴⁵ mit Rechtsanordnung vom 23.5.1947⁴⁶ einberufen wurde und mit Politikern der saarländischen Parteien besetzt war, die ganz überwiegend die französische Saarpolitik vertraten.⁴⁷ Der **Verfassungsentwurf** wurde am 20.9.1947 vorgelegt und am 15.12.1947 von der Gesetzgebenden Versammlung des Saarlandes als verfassungsge-

36 S. oben Fn. 1.

37 Dadurch blieb das Saarland völkerrechtl. weiterhin Bestandteil Deutschlands. Zur Grundgesetzkonformität des sog. Saarstatuts s. BVerfGE 4, 157 (157 ff.).

38 Insb. zum 23.7.1952 Inkrafttreten des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) v. 18.4.1951 (BGBl. 1952 II S. 447); zum 1.1.1958 Inkrafttreten der Römischen Verträge v. 25.3.1957 (BGBl. II S. 753) zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG/Euratom).

39 Insb. Schiffbarmachung der Mosel, Verpachtung der Warndtkohle.

40 Zustimmungsg v. 22.12.1956 (BGBl. II S. 1587); s. insb. Art. 1 I des Vertrags v. 27.10.1956.

41 Amtsbl. S. 1657.

42 Amtsbl. S. 1645.

43 S. dazu auch das Bundesgesetz über die Eingliederung des Saarlandes v. 23.12.1956 (BGBl. I S. 1011). Zwar wurde dieses G durch Art. 1 des Zweiten Justiz-Rechtsbereinigungsg v. 23.11.2007 (BGBl. I S. 2614) aufgehoben, allerdings nur für die Zukunft (ex nunc). Dies bewirkte nicht die Wiederausgliederung des Saarlandes, da das G v. 23.12.1956 zu diesem Zeitpunkt vollständig vollzogen (erfüllt) und damit gegenstandslos war, vgl. BT-Drs. 16/5051, S. 29.

44 S. die Bek. v. 30.6.1959 (BGBl. II S. 401) und das Bundesgesetz zur Einführung von Bundesrecht im Saarland v. 30.6.1959 (BGBl. I S. 313), aufgeh. durch Art. 2 G v. 23.11.2007 (Fn. 43).

45 Beide Akte datieren vom 13.2.1947.

46 Amtsbl. S. 167.

47 Vgl. *Klement/Wendt*, in: Toscani/Theis (Hrsg.), 70 Jahre Verfassung des Saarlandes, 2017, S. 3 (4 ff.).

bendem Landtag⁴⁸ beschlossen. Am 17.12.1947 trat die SVerf in Kraft;⁴⁹ eine Volksabstimmung darüber fand nicht statt.

- 13 In ihrer ursprünglichen Fassung diente die SVerf der **Legitimation zur Verselbständigung des Saarlandes gegenüber Deutschland**. Demgemäß war das Saarland gem. Art. 60 SVerf aF „ein autonom, demokratisch und sozial geordnetes Land und wirtschaftlich an Frankreich angeschlossen“. Nach Art. 63 SVerf aF waren „die aus dem Einbau der Saar in den französischen Wirtschaftsbereich und in das französische Zoll- und Währungssystem sich ergebenden Bindungen, gegenwärtige und zukünftige Abmachungen und die Regeln des Völkerrechts [...] Bestandteile des Landesrechts“ und genossen „den Vorrang vor innerstaatlichem Recht“. Gleichwohl stand die SVerf im Übrigen – entgegen dem Wunsch Frankreichs – in der **Tradition** der nach 1945 entstandenen **deutschen Landesverfassungen** mit parlamentarischem Regierungssystem.⁵⁰ Ebenso wie im später konzipierten GG stellten die Grundrechte den I. Hauptteil der SVerf dar.
- 14 Nach der **Volksabstimmung** vom 23.10.1955 (→ Rn. 10) wurde die SVerf durch Gesetz vom 20.12.1956 so geändert, dass der Homogenitätsklausel des Art. 28 GG (weitestgehend) Genüge getan (→ Rn. 35 ff.) und der **Beitritt zur Bundesrepublik** ermöglicht wurde.⁵¹ Nach Art. 60 I SVerf nF ist das Saarland „*eine freiheitliche Demokratie und ein sozialer Rechtsstaat in der Bundesrepublik Deutschland*“. Auch die Symbolik wurde angepasst: Statt der von Frankreich beeinflussten Landesflagge (weißes Kreuz auf blau-rottem Grund)⁵² sind die Landesfarben gem. Art. 62 I SVerf nF seither (wie die der Bundesflagge)⁵³ schwarz-rot-gold.
- 15 Zu einer umfassenderen **Verfassungsreform** kam es **1979**.⁵⁴ Aufgrund der Empfehlungen der Enquêtekommission für Verfassungsfragen⁵⁵ wurden die Kontrollrechte des Landtags ebenso gestärkt wie die Statusrechte des einzelnen Abgeordneten. Zudem wurde die Zahl der Abgeordneten von 50 auf 51 erhöht, um Pattsituationen zu vermeiden. Die Amtszeit des Ministerpräsidenten wurde an die Legislaturperiode gekoppelt, Volksbegehren und Volksentscheid wurden eingeführt. In späteren Jahren erfolgten eher marginale, oft nur „kosmetische“ Korrekturen; die **Verfassungsreform von 1999**⁵⁶ hatte als greifbares Ergebnis nur die Einführung des (relativen) Konnexitätsprinzips zugunsten der Kommunalfinanzierung.⁵⁷ Mit der **Verfassungsreform von 2013**⁵⁸ wurden die Hürden für Volksbegehren abgesenkt und die Möglichkeit von Volksinitiativen eingeführt (näher → Rn. 132 ff.). **2016** erhob der verfassungsändernde Gesetzgeber die sog. 5 %-Hürde für Landtagswahlen (→ Rn. 71) in Verfassungs-

48 Gewählt wurde die Gesetzgebende Versammlung aufgr. der VO v. 29.8.1947 (Amtsbl. S. 351) am 5.10.1947. S. auch Art. 131 SVerf aF und oben → Rn. 9.

49 S. Art. 133 SVerf.

50 So *Brosig*, in: Wendt/Rixecker, SVerf, Teil I, S. 21, 24.

51 Zur Zulässigkeit eines Austritts s. → Rn. 28.

52 Art. 61 I SVerf aF, s.oben Fn. 11.

53 Art. 22 II GG.

54 G v. 4.7.1979 (Amtsbl. S. 650). Vgl. dazu LT-Prot. Nr. 7/62 v. 13.6.1979, S. 3367 (3369 ff.), und Nr. 7/64 v. 4.7.1979, S. 3407 (3410 ff.).

55 LT-Drs. 7/1260.

56 G v. 25.8.1999 (Amtsbl. S. 1318).

57 Näher zum kommunalfinanzrechtl. Konnexitätsprinzip → § 2 Rn. 11; → § 3 Rn. 8, 21, 30, 115.

58 G v. 15.5.2013 (Amtsbl. I S. 178).

rang (Art. 66 I 3 SVerf) und verschärfte das kommunalfinanzrechtliche Konnexitätsprinzip zugunsten der saarländischen Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände (Art. 120 SVerf, → § 2 Rn. 11 und → § 3 Rn. 115).⁵⁹

II. Verfassungs- und Staatsgrundlagen

1. Zwei Hauptteile der Verfassung des Saarlandes

Die SVerf gliedert sich im Wesentlichen in zwei Hauptteile:⁶⁰

16

I. Hauptteil: Art. 1–59a	II. Hauptteil: Art. 60–124
Grundrechte und Grundpflichten	Aufgaben und Aufbau des Staates

Dies entspricht nicht nur der Konzeption des – später entworfenen und verabschiedeten⁶¹ – GG (Art. 1–19 und Art. 20–146), sondern auch der gängigen **dogmatischen Unterteilung** des Staatsrechts in **Grundrechte** und **Staatsorganisationsrecht**.

Zu beachten ist dabei, dass das Saarland nicht für sich allein steht, sondern ein Land der Bundesrepublik Deutschland bildet (→ Rn. 28). Aufgrund von deren **föderativer Struktur** wirkt das Bundesrecht in vielfacher Weise auf das Landes(verfassungs)recht ein (→ Rn. 30 ff.). Daher kommt den beiden Teilen des *landesrechtlichen* Staatsrechts – den Grundrechten und dem Staatsorganisationsrecht – in Theorie und Praxis eine stark **unterschiedliche Bedeutung** zu.

17

a) Staatsorganisationsrecht der SVerf

Das Staatsorganisationsrecht der SVerf (II. Hauptteil, Art. 60–124) ist – wie das Staatsorganisationsrecht der anderen Bundesländer auch – großenteils **unentbehrlich**. Es legt die Staatsform fest (Art. 60–62 SVerf), vor allem aber begründet es in den Art. 63 ff. SVerf die **obersten Staatsorgane**⁶²

18

- Landtag (Art. 65–85 SVerf),
- Landesregierung (Art. 86–95 SVerf),
- Verfassungsgerichtshof (SVerfGH, Art. 96, 97 SVerf),

teilt ihnen **Kompetenzen** zu und grenzt ihre Wirkungsbereiche voneinander ab. *Kompetenz* meint – als ein Kernbegriff des öffentlichen Rechts – die Zuständigkeit für die Wahrnehmung einer bestimmten Staatsaufgabe, die erforderlichenfalls zugleich mit Befugnissen verbunden ist, in Rechte des Einzelnen einzugreifen (vgl. Art. 30 GG).

Im Zusammenhang damit werden wichtige **Staatsfunktionen** und **-institutionen** ausgestaltet, insb.

19

⁵⁹ G v. 13.7.2016 (Amtsbl. I S. 710).

⁶⁰ Der III. Hauptteil (Art. 129–133) enthält die üblichen Schluss- und Übergangsbestimmungen und ist insofern, anders als die Art. 116–146 GG, von zu vernachlässigender Bedeutung.

⁶¹ Die Annahme des GG wurde durch den Parlamentarischen Rat am 23.6.1949 festgestellt; es wurde am selben Tag verkündet und trat gem. Art. 145 II GG am 23.5.1949 um 24 Uhr in Kraft. Zur SVerf s. Rn. 12 aE.

⁶² Organ meint eine Institution, Behörde oder sonstige Stelle, die funktionell (nicht rechtl.) verselbständigt ist und eine bestimmte Aufgabe für ihren Träger (den Staat oder eine andere juristische Person) wahrnimmt.

- die Gesetzgebung (Art. 98–104 SVerf),
 - die Verwaltung (Art. 112–116 SVerf) einschließlich der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 117–124 SVerf),
 - die Rechtspflege (Art. 109–111 SVerf) sowie
 - die Haushaltsverfassung (Art. 105–108 SVerf).
- 20 Das saarländische Staatsorganisationsrecht wird zwar vom GG als Bundesverfassung **beeinflusst**, insb. durch die sog. Homogenitätsklauseln in Art. 28 GG (→ Rn. 35 ff.), daneben durch andere Bestimmungen des GG, die unmittelbar für die Länder und in den Ländern wirken (zB Art. 21,⁶³ 33–35, 97, 100–104, 104a–109). Im Übrigen aber ist es **elementarer Bestandteil saarländischer Staatlichkeit** und kann aus der Staatspraxis nicht hinweggedacht werden.

b) Grundrechte der SVerf

- 21 Anders verhält es sich mit dem I. Hauptteil der SVerf, den Grundrechten (und Grundpflichten). Um es pointiert zu formulieren: Für das Funktionieren des freiheitlichen und sozialen Rechtsstaats sind sie – wie die Grundrechtskataloge in den Verfassungen der anderen Bundesländer auch – im Grunde überflüssig. Diese harte Aussage beruht auf der **umfassenden Wirkung der Grundrechte des GG** sowie auf der **starken Stellung des BVerfG**:
- 22 ■ Gem. Art. 1 III GG **binden die Grundrechte des GG** alle deutschen Staatsgewalten als unmittelbar geltendes Recht. Bindungsadressaten sind damit selbstverständlich auch die **saarländischen Staatsorgane**, insb. der Landtag, die Landesregierung sowie alle Landesbehörden und Landesgerichte. Man spricht insofern von **Durchgriffswirkung** der Grundrechte des GG auf die Ebene der Länder.⁶⁴
- 23 ■ Demgegenüber binden die **Grundrechte der SVerf** gem. deren Art. 21 S. 2 nur die **saarländische Staatsgewalt**,⁶⁵ sie gelten nach **Art. 142 GG** nur, soweit sie in Übereinstimmung mit den Grundrechten des GG Gewährleistungen enthalten (näher → Rn. 149 ff.).
- 24 ■ Verletzungen seiner durch das GG gewährleisteten Grundrechte kann nach Art. 93 I Nr. 4a GG jeder Grundrechtsberechtigte vor dem BVerfG geltend machen,⁶⁶ also auch jeder Saarländer. Es besteht **keine Subsidiarität** dieses Rechtswegs zugunsten der Landesverfassungsgerichtsbarkeit.⁶⁷
- 25 ■ Die Entscheidungen des BVerfG **binden** nach § 31 I BVerfGG alle Verfassungsorgane, Behörden und Gerichte, insb. auch die **saarländischen Staatsorgane** (Landtag, Landesregierung, SVerfGH, Landesbehörden, Landesgerichte). Unter den Voraus-

63 Zu Art. 21 GG als Bestandteil des saarl. Verfassungsrechts s. SVerfGH, Urt. v. 8.7.2014, Lv 5/14 (www.verfassungsgerichtshof-saarland.de).

64 *Korloth*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 142 Rn. 3.

65 Damit besteht für die saarl. Staatsgewalt eine *doppelte Grundrechtsbindung* (einerseits an die Grundrechte des GG, andererseits an die der SVerf), s. *Guckelberger*, in: Wendt/Rixecker, SVerf, Art. 1 Rn. 3.

66 S. auch § 13 Nr. 8a, § 90 I BVerfGG. Voraussetzung ist freilich idR die vorherige Erschöpfung des Rechtswegs (Art. 94 II 2 GG, § 90 II BVerfGG).

67 Vgl. § 90 III BVerfGG; *Korloth*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 142 Rn. 19. mwN Anders ist dies bei den sog. Kommunalverfassungsbeschwerden gem. Art. 93 I Nr. 4b GG, § 91 S. 2 BVerfGG.

setzungen des § 31 II BVerfGG haben die Entscheidungen des BVerfG sogar die Kraft eines Bundesgesetzes, das dem saarländischen Recht vorgeht (→ Rn. 39 f.).

- Die Rechtsprechungsgewalt des BVerfG erfasst ohne Weiteres auch die Materien, die in der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegen. Das BVerfG judiziert damit auch über **saarländische Landesgesetze**, insb. wenn diese gegen die Grundrechte des GG verstoßen. Damit kommt der Rspr. des BVerfG eine enorm **unitarisierende Wirkung** zu, die die Bundesstaatlichkeit vielfach überspielt.⁶⁸ 26

Was bleibt vor diesem Hintergrund von den Grundrechten der SVerf? Als „**Bausteine einer objektiven Wertordnung**“⁶⁹ entfalten sie eine dirigierende Wirkung für die Gesetzgebung des Landtags des Saarlandes, der neben den Grundrechten des GG auch die Eigenheiten der saarländischen Grundrechte zu beachten hat. Darüber hinaus **entlasten sie das BVerfG**,⁷⁰ indem mancher Verfassungsbeschwerdeführer bei Grundrechtsverletzungen durch die saarländische Staatsgewalt – nach Erschöpfung des Rechtswegs – den Gang zum SVerfGH bevorzugen mag (nicht aber muss). Gleichzeitig bilden die Grundrechte der SVerf eine „**Arbeitsbeschaffungsmaßnahme**“ für die Richter des SVerfGH. Dieser darf (nur) Akte der saarländischen Staatsgewalt überprüfen, und zwar am Maßstab der SVerf. Gäbe es diese Grundrechte nicht, wäre die Verfassungsbeschwerde zum SVerfGH⁷¹ nicht möglich. 27

2. Saarland als Land der Bundesrepublik Deutschland

Nach Satz 2 der Präambel des GG und Art. 60 I SVerf ist das Saarland ein Land der Bundesrepublik Deutschland. Als **Bundesstaat** (vgl. Art. 20 I GG) bezeichnet man einen Zusammenschluss mehrerer Gliedstaaten (Länder) zu einem Gesamtstaat (Bund). **Beiden** kommt dabei die Qualität von Staaten im Sinne des Staatsrechts zu, dh beide besitzen **originäre Hoheitsgewalt** über die Bevölkerung in ihrem Territorium – das ist der Unterschied zum sog. Einheitsstaat wie etwa Frankreich, dessen Regionen oder Provinzen nur abgeleitete Hoheitsgewalt zukommt.⁷² Trotz seiner bundesstaatlichen Struktur geht die Verfassung namentlich in seiner Präambel und in Art. 20 II GG davon aus, dass Deutschland nicht von den Ländern, sondern vom „**Deutschen Volk**“ konstituiert wurde und wird. Diese Entscheidung zugunsten eines einheitlichen Volkes als **Legitimationssubjekt** hat Konsequenzen für die Frage des **Austritts** eines Landes – etwa des Saarlandes – aus dem Bund. Ein solcher Akt wäre weder durch einseitige Erklärung des austrittswilligen Landes möglich noch durch Verfassungsänderung gem. Art. 79 GG (→ Rn. 29). Gangbar wäre allenfalls der Weg über eine neue Verfassung iSv Art. 146 GG.⁷³ 28

Die Bundesstaatlichkeit ist durch die sog. **Ewigkeitsklausel** des Art. 79 III GG garantiert: Danach kann die Gliederung des Bundes in Länder nicht, auch nicht durch Änderung der entsprechenden Vorschriften im GG, beseitigt werden. Gewährleistet ist 29

68 S. beispielhaft → Rn. 184 und 186; iÜ *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 642.

69 So BVerfG zu den Grundrechten des GG, BVerfGE 7, 198 (205) – st. Rspr.

70 Näher → Rn. 160 aE.

71 Art. 97 Nr. 4 SVerf iVm § 9 Nr. 13, §§ 55 ff. SVerfGHG.

72 BVerfGE 60, 175 (207) – st. Rspr.; *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 531 ff.

73 Zu dieser Thematik in Bezug auf den Freistaat Bayern *Lindner* BayVBl. 2014, 97 (100 ff.).

dadurch der Bestand des Bundes, nicht aber die Gliederung in die Länder, wie sie derzeit bestehen. Das heißt, dass für das Saarland – ebenso wenig wie für die anderen Bundesländer – **keine Bestandsgarantie** existiert. Vielmehr darf das Bundesgebiet nach Maßgabe von Art. 29 oder 118a GG neu gegliedert werden. Eine solche Maßnahme ist allerdings an sehr hohe Voraussetzungen geknüpft. Es sind nicht nur *die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumplanung und Landesplanung zu berücksichtigen*; eine Neugliederung darf zudem grds. nur unter unmittelbarer **Beteiligung des Volkes** (dh der jeweils betroffenen Bevölkerungsteile) vorgenommen werden.⁷⁴

3. Verhältnis von Bundes- und Landesrecht

a) Kompetenzverteilung

- 30 Aufgrund der bundesstaatlichen Teilidentität des Staatsgebietes jedes Gliedstaates mit dem Staatsgebiet des Gesamtstaates ergeben sich zwangsläufig föderative **Kollisionen**. Vorrangige Aufgabe des GG als Bundesverfassung ist es daher, die bundesstaatlichen Rechtsbeziehungen der Länder zum Bund auszugestalten und dabei insb. die **staatlichen Kompetenzen zu verteilen**. Das GG tut dies insb. in seinen Art. 30 ff., 70 ff., 83 ff. und 92 ff. Darin wird festgelegt, in welchen Bereichen welche Staatsgewalt zum Tragen kommt.
- 31 Systematischer Ausgangspunkt ist **Art. 30 GG**: Danach sind die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben – zusammenfassend also: die Wahrnehmung der **staatlichen Kompetenzen** – grds. Sache der Länder. Dieser Grundsatz wird jedoch durch eine Vielzahl von Kompetenzzuweisungen an den Bund durchbrochen und insb. im Bereich der Gesetzgebung in sein Gegenteil verkehrt (näher → Rn. 46).
- 32 Diese **Kompetenzverteilung** spielt für das Verfassungsleben wie auch für die Verwaltungsbereiche der Länder eine **entscheidende Rolle**.⁷⁵ So darf etwa der Landtag des Saarlandes nur dann legislativ tätig werden, wenn für die jeweilige Materie eine Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht (näher → Rn. 122 f.). Andererseits muss das Land nicht nur seine eigenen Gesetze, sondern gem. Art. 83 GG prinzipiell auch die Bundesgesetze vollziehen, und zwar grds. als eigene Angelegenheit (Art. 84 GG). Dies ist im modernen Staat auch deshalb von großer Bedeutung, weil die Länder nach Art. 104a I und V GG dann grds. auch die damit verbundenen **Finanzlasten** tragen.⁷⁶
- 33 Die im GG vorgegebene Trennung der Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern kann Probleme aufwerfen, wenn ein Regelungskomplex Bundes- und Landeskompetenzen berührt. Ein Beispiel hierfür sind Sperrbezirksverordnungen zur Eindämmung der Prostitution: Hier wäre für den Erlass der Ermächtigungsgrundlage der Bund zuständig, wenn die Materie dem repressiven Bereich (Strafrecht, Art. 74 I Nr. 1 GG) zuzuordnen wäre, hingegen das Land, wenn die Materie präventiver Natur wäre (Polizeiverordnun-

74 Näher dazu *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 548 ff.; s. auch *Erbguth* JZ 2011, 433 ff.

75 Vgl. die Übersicht bei *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 567.

76 Ausnahmen bestehen insb. nach Art. 104a II–IV GG, näher unten → Rn. 52 ff. und *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 738 ff.

gen zur Gefahrenabwehr, Art. 70 GG). Das BVerfG hat die bundesgesetzliche – und damit auf das Strafrecht gestützte – Ermächtigungsgrundlage in Art. 297 EGStGB als verfassungskonform erachtet.⁷⁷ Im Übrigen verpflichtet das Rechtsstaatsprinzip die Gesetzgeber von Bund und Ländern, die von ihnen erlassenen Vorschriften in umstrittenen Fällen so aufeinander abzustimmen, dass gegenläufige, widersprüchliche und zu Rechtsunsicherheit führende Regelungen vermieden werden.⁷⁸

Entlang den Kompetenzen für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung steht ein gesonderter Bereich, den das GG ausdrücklich regelt: die Kompetenz der **auswärtigen Angelegenheiten**. Hier genießt der Bund den Vorrang: Nach Art. 32 I GG ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes; den Ländern werden in Art. 32 II und III GG nur schmale Anhörungs- und Abschlusskompetenzen zugestanden. Dieses Vorrangprinzip des Bundes gilt nach Art. 23 GG im Wesentlichen auch für EU-Angelegenheiten; hier wirken die Länder über den Bundesrat mit (Art. 23 II, IV–VII GG, näher hierzu → Rn. 46 f.).

Ob sich Bund und Länder innerhalb ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen bewegen (Kompetenzkontrolle), **überprüft** nicht nur das BVerfG. Denn die Kompetenzverteilung im Bundesstaat ist nicht nur Bestandteil der Verfassung des Bundes (des GG), sondern auch aller Landesverfassungen. Für das Saarland ergibt sich das aus dem in Art. 60 I, Art. 61 II SVerf verankerten Rechtsstaatsprinzip. Mithin ist die bundesstaatliche Kompetenzkontrolle auch Sache des SVerfGH. Insb. im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde (→ Rn. 119 f.) prüft der SVerfGH bei der Rechtfertigung eines Eingriffs in die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 S. 1 SVerf durch ein saarländisches Landesgesetz, ob das Saarland dafür die Gesetzgebungskompetenz hatte und deshalb ein verfassungsgemäßes Gesetz vorliegt.⁷⁹

b) Homogenitätsgebot

Die **Verfassungsbereiche** von Bund und Ländern stehen grds. **selbständig nebeneinander**.⁸⁰ Auf dem Gebiet des Verfassungsrechts gibt es keinen Kompetenzvorrang des Bundes, der die Verfassungsgebung der Länder verdrängen könnte. Daraus folgt, dass die Gestaltung des Landesverfassungsrechts Sache des jeweiligen Landes ist (**Verfassungsautonomie**).⁸¹ Sonst könnte es keine SVerf geben, Landtag, Landesregierung und andere Organe sowie Staatsfunktionen hingen gleichsam in der Luft.

Angesichts solcher getrennten Verfassungsräume besteht allerdings die Gefahr, dass Bund und Länder derart unterschiedliche verfassungsrechtliche Wege einschlagen, dass es auf Dauer zu einem Auseinanderbrechen des Bundesstaates käme. Daher legt Art. 28 GG Bund und Länder auf ein **Mindestmaß an verfassungsrechtlicher Einheitlichkeit** fest (**Homogenitätsgebot**). Entscheidend ist hier vor allem Art. 28 I GG, der die sog. **Normativbestimmungen** für das Verfassungsrecht der Länder enthält: Nach

77 BVerfG-K, NVwZ 2009, 905 ff.

78 BVerfGE 98, 106 (118).

79 SVerfGH, Beschl. v. 29.8.2016, Lv 3/15 Rn. 39 – juris – mit Verweis auf VerfGH Rh.-Pf., NVwZ 2001, 553 (554) mwN. Vgl. auch BayVerfGH, NJW 2020, 3429 (3431 f. Rn. 44 f., 50 f.) mwN.

80 BVerfGE 107, 1 (10) – st. Rspr.

81 BVerfGE 60, 175 (207); 96, 345 (368) – st. Rspr.

Satz 1 muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des GG entsprechen. Von praktischer Bedeutung ist dabei, dass sich diese Normativbestimmungen nur an die Länder selbst richten,⁸² nicht aber unmittelbar Rechte für den Einzelnen begründen. Über Art. 28 I GG hinaus ist – gleichsam als ungeschriebenes Auffanginstrumentarium – der Grundsatz der **Bundestreue** anerkannt, der für Bund und Länder die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten statuiert.⁸³

- 37 Innerhalb der so gesteckten Grenzen bleibt den Ländern – und damit auch dem Saarland – freilich gerade im Staatsorganisationsrecht ein nicht unerheblicher Gestaltungsspielraum, so etwa beim Wahlrecht (→ Rn. 67 ff.), bei plebiszitären Elementen (→ Rn. 132 ff.) oder auch beim Regierungssystem: Statt des parlamentarischen Regierungssystems (Wahl und Abwahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag, → Rn. 93, 106 ff.) wären auch Formen eines präsidentialen Regierungssystems denkbar, insb. die Wahl des Ministerpräsidenten unmittelbar durch das Volk.⁸⁴
- 38 Auch im Übrigen wäre es ein Fehler zu glauben, dass das GG nur den Bund und dessen Organe berechtigt und verpflichtet. Vielmehr richtet sich – neben den Kompetenznormen⁸⁵ – eine Reihe weiterer wichtiger **Vorschriften des GG** gleichermaßen **an die Länder**, so insb. die Grundrechte (Art. 1 III GG),⁸⁶ Art. 33 GG (staatsbürgerliche Rechte), Art. 34 GG (Amtshaftung), Art. 35 GG (Rechts-, Amts- und Katastrophenhilfe) oder wichtige Vorschriften im Finanzwesen (Art. 104a–109 GG).⁸⁷ Als sog. Durchgriffsbestimmungen gelten diese Vorschriften – im Gegensatz zu den Normativbestimmungen – in den Ländern unmittelbar zugunsten des Einzelnen.

c) Vorrang von Bundesrecht gegenüber Landesrecht

- 39 Unterhalb des Verfassungsrechts, also auf einfachgesetzlicher Ebene, schließen es die **Kompetenzverteilungsregeln** der Art. 30 ff. und 70 ff. GG prinzipiell aus, dass es zu einer Kollision von Bundes- und Landesrecht kommt. Denn wenn ein Land auf einem Gebiet, das gem. Art. 71 ff. GG dem Bund zusteht, ein Gesetz erlässt, ist dieses Gesetz ohne Weiteres unwirksam (nichtig). Umgekehrt gilt Entsprechendes für ein Bundesgesetz, das in einem Bereich verabschiedet wird, in dem die Länder die Legislativkompetenz besitzen (Art. 70 GG).⁸⁸
- 40 Angesichts dieser Kompetenzverteilungsnormen bleibt für die Kollisionsregel des **Art. 31 GG** wenig Raum:⁸⁹ Bundesrecht muss Landesrecht nur dann brechen (derogieren),⁹⁰ wenn Landesrecht nicht schon aus Kompetenzgründen unwirksam ist. Zu einer solchen Kollision von Bundes- und Landesrecht kann es im Verfassungsrecht kommen, da es hier

82 Zur Umsetzung dieser Verfassungsprinzipien im Saarland s. → Rn. 41 ff.

83 Näher dazu *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 586 ff.

84 *Dreier*, in: *Dreier*, GG, Art. 28 Rn. 58 mwN.

85 Hierzu → Rn. 31 ff.

86 Näher hierzu unten → Rn. 149 ff.

87 Hierzu näher unten → Rn. 52 ff.

88 Vgl. die Übersicht bei *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 141.

89 So die hM, etwa *Dreier*, in: *Dreier*, GG, Art. 31 Rn. 19 f., 23 ff. mwN.

90 Gemeint ist damit der Geltungsvorrang. „Gebrochenes“ Landesrecht ist von Anfang an und für alle Fälle unwirksam (nichtig).

wegen der Verfassungsautonomie von Bund und Ländern keinen Kompetenzvorrang gibt (→ Rn. 35).⁹¹ Aber auch im Landesverfassungsrecht führt ein Verstoß gegen die Homogenitätsklausel des Art. 28 GG bereits ipso iure zur Nichtigkeit (→ Rn. 36), ohne dass es eines Rückgriffs auf Art. 31 GG bedürfte. Art. 31 GG hat daher insoweit klarstellende Funktion; er etabliert die Normenhierarchie im deutschen Bundesstaat.

4. Verfassungsprinzipien

Die Staatsgrundlagen (Verfassungsprinzipien) des Saarlandes finden sich vor allem in den Art. 60 und 61 SVerf. Diese sog. Staatsfundamentalnormen entsprechen den Vorgaben von Art. 28 I 1 GG. Nach **Art. 60 I SVerf** ist das Saarland eine freiheitliche Demokratie und ein sozialer Rechtsstaat in der Bundesrepublik Deutschland. 41

a) Demokratie ist schlechthin die Idee für und der Anspruch an moderne Staatlichkeit.⁹² Das **Demokratieprinzip** ist mithin die hervorstechende Strukturentscheidung auch des Saarlandes. Elementare Ausflüsse in der SVerf sind die Volkssouveränität (Art. 61 I 1 SVerf), demokratische Wahlen und Abstimmungen (Art. 63, 64 und Art. 99, 100 SVerf), Herrschaft auf Zeit (Art. 67 SVerf), Öffentlichkeit der Plenardebatten (Art. 72 SVerf) sowie das Mehrheitsprinzip (ua in Art. 74 II SVerf). 42

b) Anders als das GG gebraucht die SVerf den Begriff der **freiheitlichen Staatsform** in Art. 60 I SVerf: Hervorgehoben wird damit die offene Demokratie, in der das Gemeinwohl nicht fest vorgegeben, sondern nach dem Muster von „Versuch und Irrtum“ erkundet und erstritten werden muss. Auch das Menschenbild der SVerf ist freiheitlich, geprägt von der Selbstbestimmung und Eigenverantwortlichkeit des Einzelnen (Art. 1 ff. SVerf) im Vorrang zu staatlichem Handeln (Prinzip der Subsidiarität). Drittens steht „freiheitlich“ für einen Staat, der frei ist von monarchischer und diktatorischer Bevormundung. Insoweit entspricht dieses Adjektiv dem **republikanischen Prinzip** („Freistaat“).⁹³ 43

c) Das **Rechtsstaatsprinzip** wird allgemein in Art. 60 I SVerf statuiert. Rechtsstaatlichkeit setzt sich aus mehreren Elementen zusammen,⁹⁴ die zum Teil gesondert in der SVerf garantiert werden. Zu nennen sind in erster Linie die Gewaltenteilung (Art. 61 I 2 SVerf), die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns (Art. 61 II SVerf), insb. der Vorrang und der Vorbehalt des Gesetzes,⁹⁵ die Grundrechte (Art. 1 ff. SVerf) und die Bindung aller saarländischen Staatsgewalt daran (Art. 21 S. 2 SVerf) sowie die umfassende Rechtsschutzgarantie gegen die saarländische öffentliche Gewalt (Art. 20 SVerf). Ebenso dazu zählen die Ansprüche auf rechtliches Gehör⁹⁶ und auf ein 44

91 Zu einem Anwendungsfall s. → Rn. 45; aA *Huber*, in: *Sachs*, GG, Art. 31 Rn. 16, 22.

92 *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 247.

93 *Gröpl*, in: *Wendt/Rixecker*, SVerf, Art. 60 Rn. 7 ff. mwN.

94 Näher dazu *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 429 ff.

95 SVerfGH, AS 21, 278 (331); vgl. auch *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 454 ff.

96 Vgl. Art. 103 I GG iVm Art. 1 III GG.

fares (Gerichts-)Verfahren,⁹⁷ die im Rechtsstaatsprinzip wurzeln und auch vor dem SVerfGH mit der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden können.⁹⁸

- 45 d) Das **Sozialstaatsprinzip** wird – im Unterschied zum GG – in der SVerf näher ausgestaltet, insb. in den Abschnitten „Ehe und Familie“ (Art. 22 ff. SVerf) sowie „Wirtschafts- und Sozialordnung“ (Art. 43 ff. SVerf). Dies darf nicht zu falschen Schlüssen verleiten: Denn ungleich stärker als andere Verfassungsprinzipien ist die Sozialstaatlichkeit angewiesen auf Ausgestaltung durch den Gesetzgeber. Zu beachten ist dabei aber, dass gerade im sozialen Bereich ganz überwiegend der **Bund die Gesetzgebungskompetenz** besitzt (insb. Art. 74 I Nr. 7, 12–16, 19a GG – zT freilich nur unter den Voraussetzungen des Art. 72 II GG) und davon zumeist umfassend und abschließend Gebrauch gemacht hat (Art. 72 I GG). Daraus folgt zweierlei: (1.) *Landesverfassungsrecht*, das den Sozialgesetzen des Bundes und anderem Bundesrecht entgegensteht, ist nach Art. 31 GG ohne Weiteres nichtig.⁹⁹ (2.) Dem Landtag des Saarlandes bleibt wenig Spielraum für eine nennenswerte Sozialgestaltung. Und soweit er die Kompetenz besitzt, fehlt es an finanziellen Ressourcen (→ Rn. 53, 58).

5. Saarland und Europa

a) Mitwirkung über den Bundesrat

- 46 Art. 60 II SVerf verpflichtet das Saarland, im Prozess der **europäischen Einigung** eine **aktive Rolle** zu spielen (**Staatsziel**). Zu beachten ist dabei zweierlei:
- 47 a) Es ist eine Besonderheit des Rechts der EU, dass es als supranationales Recht zT unmittelbar in den Mitgliedstaaten gilt, ohne dass es eines nationalen Transformationsaktes bedürfte (**Durchgriffswirkung**).¹⁰⁰ Im Kollisionsfall geht EU-Recht allem nationalen Recht vor, also auch dem saarländischen Landesrecht (**Anwendungsvorrang**).¹⁰¹
- 48 b) Nach Art. 23 GG sind Unionsangelegenheiten prinzipiell **Sache des Bundes**.¹⁰² Nach Art. 23 I 2 GG umfasst die Verbandskompetenz des Bundes auch die **Übertragung von Hoheitsrechten** auf die EU.¹⁰³ Dies gilt selbst dann, wenn es sich dabei um **Hoheitsrechte der Länder** (insb. im Bereich von deren Gesetzgebungszuständigkeiten)

97 Ausdr. normiert in Art. 6 I 1 EMRK, der in Deutschland im Hinblick auf Art. 59 II 1 GG im Rang eines einfachen Bundesgesetzes gilt (vgl. BGBl. 1952 II S. 685, 953; 1954 II S. 14; 2004 II S. 1054, s. BVerfGE 111, 307 [315 ff.]). Zum inhaltsgleichen Grundrecht auf ein faires, rechtsstaatliches Verfahren aus Art. 60 I SVerf s. SVerfGH, Urt. v. 8.7.2014, Lv 6/13; Beschl. v. 14.9.2015, Lv 5/15 (beide Entscheidungen unter www.verfassungsgerichtshof-saarland.de).

98 SVerfGH, Beschl. v. 26.6.2003, Lv 1/03, Ls. I und II A (www.verfassungsgerichtshof-saarland.de); näher dazu → Rn. 155 und 119.

99 Beachte: *Landesverfassungsrecht* ist nicht schon aufgrund fehlender Kompetenz nichtig (→ Rn. 38 ff.), da das *Verfassungsrecht* der Länder nicht unter die Kompetenzverteilungsnormen der Art. 70 ff. GG fällt.

100 Dies gilt jedenfalls für das sog. Primärrecht (EUV, AEUV) und im Bereich des sog. Sekundärrechts für Verordnungen und Entscheidungen (Art. 288 AEUV). Richtlinien bedürfen dagegen idR eines Umsetzungsaktes des jew. Mitgliedstaats. Näher *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 852.

101 EuGH, Slg 1964, 1251 – Costa, st. Rspr.

102 Ebenso wie die auswärtigen Angelegenheiten insgesamt, s. → Rn. 34.

103 Zur Übertragung von Hoheitsrechten durch die Länder s. Art. 24 Ia GG und *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 811.

handelt.¹⁰⁴ Für einen gewissen Ausgleich dieses Spannungsverhältnisses sorgen die Mitwirkungsrechte der Länder über den Bundesrat, namentlich nach Maßgabe von Art. 23 I 2, V 2 und VI GG.¹⁰⁵ Hinsichtlich der Organkompetenzen in Bund und Ländern ist zu beachten, dass der Prozess der europäischen Einigung nicht nur durch die Regierungen gesteuert wird, sondern maßgeblich auch durch die gesetzgebenden Körperschaften (Bundestag und Bundesrat, daneben auch die Landtage).¹⁰⁶

Daraus ergibt sich, dass die Länder vor allem über den Bundesrat an der europäischen Einigung mitwirken, von dessen 69 Stimmen dem Saarland drei zukommen (Art. 51 II GG). Hierbei erlangt Art. 60 II 1 SVerf Bedeutung: Wegen Art. 51 I GG ist insb. die Landesregierung gehalten, durch ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat die **europäische Einigung zu fördern**. Im Übrigen verstärkt Art. 60 II 1 SVerf die Pflicht aller saarländischen Staatsgewalt zur Unionstreue (Art. 4 III EUV). 49

b) Ausschuss der Regionen; grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Gem. Art. 60 II 1 F. 2 SVerf tritt das Saarland für die Beteiligung eigenständiger Regionen an der europäischen Willensbildung ein. Nach derzeitigem Integrationsstand ist dies nur im **Ausschuss der Regionen** (wozu auch die deutschen Bundesländer zählen) nach Maßgabe von Art. 300 I, III, IV, Art. 305 ff. AEUV möglich. Aufgrund seiner nur beratenden Funktion hat dieser Ausschuss allerdings nur beschränkten Einfluss.¹⁰⁷ 50

Für eine **grenzüberschreitende Zusammenarbeit** iVm Art. 60 II 2 SVerf kommen vor allem die benachbarte französische Region „Grand Est“ und das Mosel-Departement in Betracht, daneben der Staat Luxemburg, der wegen seiner geringen Größe selbst keine regionale Unterteilung besitzt.¹⁰⁸ Einen Rechtsrahmen hierfür bietet der Europäische Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ); solche Verbünde können auch grenzüberschreitend zwischen benachbarten Gemeinden und Gemeindeverbänden gegründet werden.¹⁰⁹ Zurzeit besteht erst ein EVTZ mit Beteiligung aus dem Saarland, nämlich der „Eurodistrict SaarMoselle“, ein Zweckverband nach französischem Recht, der aus dem Regionalverband Saarbrücken und sieben französischen Gemeinde- und Stadtverbänden besteht. Eine Erweiterung der Mitglieder auf französischer wie auf deutscher Seite ist geplant.¹¹⁰ 51

104 Ein Bsp. bildet das Rundfunkrecht, das gem. Art. 70 I GG in der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegt (BVerfGE 12, 205 [225 ff.], st. Rspr.). Hier durfte der Bund auf EU-Ebene grds. dem Erlass der ehem. Fernseh-RL 98/552/EWG zustimmen, die als Sekundärrecht der EU auch dem Landesrecht vorging; vgl. BVerfGE 92, 203 (230 ff.).

105 Gröpl, Staatsrecht I, Rn. 858 ff.

106 Sog. Integrationsverantwortung, s. BVerfGE 123, 267 (351 ff.) – Lissabon-Urteil.

107 Näher Gröpl, in: Wendt/Rixecker, SVerf, Art. 60 Rn. 17 ff.

108 Als Chiffre besteht hier die Euro-Region „Saar-Lor-Lux“, zu der – je nach Aktionsfeld – auch die rheinland-pfälzischen Gebiete Trier und Westpfalz sowie die Provinz Belgisch-Luxemburg treten.

109 S. hierzu die VO (EG) Nr. 1082/2006 v. 5.7.2006 (ABl. EU 210/19), geändert durch VO (EU) Nr. 1302/2013 v. 17.12.2013 (ABl. EU 347/303); Krzymuski/Kubicki NVwZ 2014, 1338; Kment, Verw 2012, 155; vgl. iÜ Gröpl, in: Wendt/Rixecker, SVerf, Art. 60 Rn. 21 ff.

110 S. Geginat, Nau, Renaudie, Scheffzek, Roth, Schub und Theis, in: Cossalter (Hrsg.), Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion, 2016, S. 515 ff., 523 ff., 533 ff., 547 ff., 559 ff., 565 ff., 575 ff.

6. Finanzwesen

52 **Staatliche Macht und politischer Gestaltungswille** werden in heutiger Zeit nicht mehr in erster Linie durch Polizei und Militär ausgeübt, sondern **durch Geld**, sei es auf der Seite des Nehmens (in Form von Steuern und anderen Abgaben), sei es auf der Seite des Gebens (durch Subventionen und soziale Transferzahlungen). Politisch beabsichtigt sind damit eine Verhaltenslenkung der Bürger auf zahlreichen Gebieten des sozialen und privaten Lebens¹¹¹ sowie eine Einkommens- und Vermögensumverteilung. Von **elementarer Bedeutung** dafür, aber auch für die bloße Existenz eines jeden Gemeinwesens ist die Finanzverfassung. Zu verstehen sind darunter die verfassungsrechtlichen Vorschriften zur Finanzwirtschaft des Staates, dh insb. zu den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Staatsverschuldung. Die zentralen Regelungen dazu finden sich im GG (Art. 104a–109a)¹¹², das als bundesstaatliche Verfassung auch insoweit für die Länder von herausragender Wichtigkeit ist. Weitere für die Länder bedeutsame Finanzvorschriften finden sich in einfachen Bundesgesetzen, etwa im Maßstäbengesetz,¹¹³ im Finanzausgleichsgesetz¹¹⁴ oder im Gemeindefinanzreformgesetz,¹¹⁵ für hochverschuldete Bundesländer wie das Saarland auch im Stabilitätsratsgesetz¹¹⁶ und im Sanierungshilfengesetz.¹¹⁷ Soweit diese bundesrechtlichen Vorgaben Spielraum belassen, dürfen die Länder und darf insb. das Saarland Regelungen erlassen, die dann zusätzlich von den Vorschriften der Landesverfassung (Art. 105–108, 120 SVerf) dirigiert werden.

a) Steuereinnahmen und Finanzausgleich

53 Die Bundesrepublik ist ein **Steuerstaat**, weil rund drei Viertel der Einnahmen von Bund und Ländern aus Steuern bestehen. Von diesen Steuern fließt nach Art. 106 II–IV GG ein Teil den Ländern zu (vor allem die Länderanteile der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer, daneben die sog. Landessteuern, dh insb. die Erbschaftsteuer und die Grunderwerbsteuer).¹¹⁸ Politisch besonders umstritten ist dabei die **Verteilung des Umsatzsteueraufkommens** zwischen Bund und Län-

111 Um nur *ein* Beispiel zu nennen: Das G zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und ElternzeitG – BEEG) v. 5.12.2006 (BGBl. I S. 2748) iF der Bek. v. 27.1.2015 (BGBl. I S. 33) mit spät. Änd. fördert den frühzeitigen Wiedereinstieg der Mutter in das Berufsleben und die unmittelbare Betreuung des Kindes auch durch den Vater (vgl. BT-Drs. 18/2583). Nur soweit Eltern diese politischen Wünsche befolgen, erhalten sie „ElterngeldPlus“, „Partnermonate“ und den „Partnerschaftsbonus“ nach Maßgabe von § 4 I 2, III–V BEEG.

112 Hinzu treten die Vorgaben des Unionsrechts für die sog. Haushaltsdisziplin, insb. Art. 126 AEUV („Maas-tricht-Kriterien“, „Stabilitätspakt“).

113 G über verfassungskonkretisierende allg. Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzkraftausgleich sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (MaßstäbeG – MaßStG) v. 9.9.2001 (BGBl. I S. 2302) mit spät. Änd.

114 G über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FinanzausgleichsG – FAG) v. 20.12.2001 (BGBl. I S. 3955, 3956) mit spät. Änd.

115 G zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (GemeindefinanzreformG) iF der Bek. v. 10.3.2009 (BGBl. I S. 502) mit spät. Änd.

116 G zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (StabilitätsratsG – StabiRatG) v. 10.8.2009 (BGBl. I S. 2702) mit spät. Änd.; verfassungsrechtl. Grundlage: Art. 109a GG.

117 SanierungshilfenG (SanG), verkündet als Art. 5 des G v. 14.8.2017 (BGBl. I S. 3122, 3126) mit spät. Änd.; verfassungsrechtl. Grundlage: Art. 143d IV GG. Abgelöst wurden dadurch seit 2020 die Konsolidierungshilfen nach Art. 143d II, III GG iVm dem KonsolidierungshilfenG (KonsHilfG) v. 10.8.2009 (BGBl. I S. 2702, 2705) mit spät. Änd.

118 Daneben kennt das GG in Art. 106 VI auch sog. Gemeindesteuern (Grundsteuer und Gewerbesteuer); vgl. iÜ Art. 106 V und Va GG.

dern, das – anders als die Verteilung des Einkommensteuer- und Körperschaftsteuer-aufkommens – nicht durch das GG vorgegeben ist, sondern durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt wird (durch § 1 FAG¹¹⁹). Für die Länder von Bedeutung sind daneben die sog. Gemeindesteuern, dh die Gewerbe- und Grundsteuer (Realsteuern¹²⁰), sowie die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer (Art. 106 V–VI GG). Allerdings haben die Länder so gut wie **keine Gestaltungsmacht über die Steuern**: Da der Bund nach Art. 105 II GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz über die meisten Steuern hat, können die Länder ihre Steuereinnahmen autonom weder erhöhen noch senken, sondern sind von den politischen Vorgaben des Bundes und den Ausgestaltungen in den Steuergesetzen des Bundes abhängig.¹²¹

Die Verteilung der Steuereinnahmen unter den Ländern folgt nach Art. 107 I 1, 2 GG dem Prinzip der **örtlichen Vereinnahmung**: Die Landessteuern fließen grds. dem Land zu, dessen Finanzbehörde sie vereinnahmt hat. Damit schlägt die Verteilung der örtlichen Zuständigkeiten der Finanzämter, die steuererhebungstechnischen Gesichtspunkten folgt (§§ 17 ff. AO), auf die Einnahmesituation der Länder durch, was nicht immer sachgerecht ist. Weil das Steueraufkommen auch im Übrigen regional sehr unterschiedlich ist, differiert die Finanzkraft der einzelnen Bundesländer spürbar. Dem entgegen wirkt vor allem die Verteilung des **Umsatzsteueraufkommens**, die sich nicht nach der örtlichen Vereinnahmung, sondern nach der Einwohnerzahl richtet (Art. 107 I 4 GG). 54

Darüber hinaus enthält Art. 107 II GG den **bundesstaatlichen Finanzausgleich** iES, der nicht mit dem kommunalen Finanzausgleich verwechselt werden darf, den das jeweilige Land mit und unter seinen Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden organisieren muss¹²². Als Ausprägung des „bündischen Einstehens füreinander“¹²³ besteht er aus zwei Stufen:¹²⁴ 54a

- Auf der ersten Stufe findet gem. Art. 107 II 1–4 GG der sog. **Finanzkraftausgleich** statt, der ab dem Jahr 2020 den ehemaligen Länderfinanzausgleich abgelöst hat.¹²⁵ Maßstab ist die Finanzkraft des jeweiligen Landes, dh grds. alle seine Einnahmen einschließlich der Finanzkraft und des Finanzbedarfs seiner Kommunen. Um diese Einnahmenvolumina vergleichbar zu machen, werden sie durch die Einwohnerzahl des jeweiligen Landes geteilt. Ausgeglichen wird die sich daraus ergebende unterschiedliche Finanzkraft durch Zu- und Abschläge bei der Verteilung der Länderanteile der Umsatzsteuer (§§ 5 ff. MaßstG, §§ 2, 4 ff. FAG). Ziel ist nach Art. 107 II 1 Hs. 1 GG ein **angemessener Ausgleich**, nicht die finanzielle Gleichstellung (Ergebnisgleichheit) der Länder. Daher darf die Leistungsfähigkeit der gebenden Länder

119 S. Fn. 114.

120 S. § 3 II der Abgabenordnung (AO).

121 Ausnahmen bilden (1) die Festlegung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer, s. Art. 105 IIa 2 GG und (2) ab 2025 die Regelungen zur Grundsteuer, s. Art. 105 II 1, Art. 72 III 1 Nr. 7, Art. 125b III GG. Näher zu alledem *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 715 ff.

122 S. dazu → § 2 Rn. 42; § 3 Rn. 117 f. sowie Art. 106 VII GG, Art. 119 II, Art. 120 SVerf.

123 BVerfGE 86, 148 (214); *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 730 ff.

124 Die normativen Einzelheiten dieses bundesstaatlichen Finanzausgleichs finden sich im MaßstäbeG und im FinanzausgleichsG, s. die Nachw. in Fn. 113 und 114.

125 Art. 143g GG, s. Art. 1 Nr. 5 und 11 des G zur Änd. des GG v. 13.7.2007 (BGBl. I S. 2347).

nicht entscheidend geschwächt und die Länderfinanzen dürfen insgesamt nicht nivelliert werden (Schwächungs- und Nivellierungsverbot).

- Auf der zweiten Stufe lässt Art. 107 II 5 und 6 GG **Ergänzungszuweisungen** des Bundes (**Bundesergänzungszuweisungen – BEZ**) an solche Länder zu, deren Leistungsschwäche im Finanzausgleich nicht beseitigt werden konnte. Maßgebend dafür ist nicht – wie auf der ersten Ausgleichsstufe – die unterschiedliche Finanzkraft der Länder, also ein bloßer Aufkommensvergleich, sondern die **Leistungsschwäche** eines Landes, dh ein besonders ungünstiges **Verhältnis** zwischen dessen Finanzaufkommen und dessen **Ausgabenlasten** (→ Rn. 55). Dabei muss der Bund das föderative Gebot der Gleichbehandlung aller Länder beachten und deren Finanzkraftreihenfolge einhalten (Gleichbehandlungsgebot und Nivellierungsverbot). Neben den allgemeinen BEZ (§§ 9, 10 MaßstG, § 11 II FAG) kann der Bund durch sog. Sonderbedarfs-BEZ bestimmte Sonderlasten einzelner Länder abfedern (zB strukturelle Arbeitslosigkeit oder Kosten der politischen Führung gem. § 12 MaßstG, § 11 III, IV FAG). Darüber hinaus darf der Bund seit 2020 gem. Art. 107 II 6 GG Gemeindesteuerkraftzuweisungen und Forschungsförderungs-Ergänzungszuweisungen leisten, ohne dabei durch das Nivellierungsverbot beschränkt zu sein (§ 11 MaßstG, § 11 V, VI FAG).

54b Das Saarland ist seit geraumer Zeit **Empfängerland** im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und erhält darüber hinaus vom Bund Zuweisungen aufgrund anderer Ausgleichsmechanismen (→ Rn. 52, 55). Im Jahr 2021 erfolgten insb. die folgenden Zahlungen:

- erhöhte Umsatzsteueranteile im Rahmen des Finanzausgleichs: rd. 514 Mio. Euro,
- allgemeine BEZ: rd. 232 Mio. Euro,
- Sonderbedarfs-BEZ: rd. 66 Mio. Euro,
- Gemeindesteuerkraftzuweisungen: rd. 19 Mio. Euro,
- Forschungsförderungs-Ergänzungszuweisungen: rd. 6 Mio. Euro,
- Sanierungshilfen: rd. 400 Mio. Euro.¹²⁶

Die Summe allein dieser Posten belief sich im Haushaltsjahr 2021 auf rd. 1,24 Mrd. Euro. Im Vergleich dazu betragen die Gesamteinnahmen des Saarlandes (ohne Krediteinnahmen) rund 4,90 Mrd. Euro.¹²⁷ Daraus folgt, dass sich das Saarland zu rund **einem Viertel aus bundesstaatlichen Zuweisungen** finanziert(e).

b) Ausgabenlasten

- 55** Nach Art. 104a I Hs. 1 GG tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Umschrieben ist damit das sog. **bundesfinanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip**, das vom kommunalfinanzrechtlichen Konnexitätsprinzip des Art. 120 SVerf zu trennen ist, das seinerseits die Grundzüge der Kostenlastverteilung zwischen dem Saarland und seinen Kommunen bei Auftragsangelegenheiten regelt (→ § 2 Rn. 11, → § 3 Rn. 115). Zu den Ausgaben aus der

¹²⁶ § 1 II SanG (Fn. 117).

¹²⁷ Finanzierungssaldo laut Anlage zum HaushaltsG 2021/2022 v. 9.12.2020 (Amtsbl. I S. 1376, 1388).

Wahrnehmung der Aufgaben des Saarlandes gem. Art. 104a I Hs. 1 GG gehören nicht nur die Kosten, die die Ausführung der saarländischen Landesgesetze mit sich bringt, sondern wegen der Art. 83–85 GG (→ Rn. 32, 158) grds. auch die Kosten, die durch die Ausführung der Bundesgesetze durch das Saarland entstehen. Art. 104a I Hs. 2, II–IV, Art. 104b–104d sowie Art. 91a III und Art. 91b III GG machen davon allerdings wichtige Ausnahmen.¹²⁸ Trotz dieser Ausnahmeregelungen verbleiben vor allem die hohen Personalausgaben¹²⁹ gem. Art. 104a V 1 Hs. 1 GG stets beim Land.¹³⁰

Als eines von vielen Beispielen hierfür mag die „Flüchtlingskrise“ des Jahres 2015 dienen: Die Politik der damaligen Bundesregierung, Flüchtlinge an den Bundesgrenzen vorübergehend weder zu kontrollieren noch zu registrieren, führte zur Einreise von rund 890 000 Personen in kurzer Zeit, die auf die Länder und Kommunen verteilt wurden. Die zugrunde liegenden Bundesgesetze¹³¹ wurden überwiegend von den Ländern ausgeführt. Deshalb hatten die Länder auch die daraus entstehenden Kosten zu tragen, die – abhängig von den Bemessungsfaktoren – auf 10 bis 20 Mrd. Euro p. a. beziffert wurden.¹³²

c) Haushaltshoheit – Staatsverschuldung – „Schuldenbremse“

Die Koordination der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben erfolgt durch den (Staats-)Haushalt, und zwar gesondert für Bund und Länder. Denn gem. Art. 109 I GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grds. getrennt und voneinander unabhängig. Die vielfachen Finanzverflechtungen von Bund und Ländern bei Einnahmen und Ausgaben werden also im Haushaltsbereich nicht fortgeführt (**Haushaltsautonomie**). Die entsprechende Landeskompetenz wird von Art. 105 I SVerf aufgenommen: Danach sind alle Einnahmen und Ausgaben des Saarlandes in den (staatlichen) **Haushaltsplan** einzustellen, der jährlich im Voraus, zumindest aber alle zwei Jahre¹³³ vom Landtag durch das **Haushaltsgesetz** festgestellt wird (sog. parlamentarisches Budgetrecht).

Decken die laufenden Einnahmen (insb. aus Steuern) die Ausgaben nicht, sah die Haushaltspolitik in Deutschland jahrzehntelang kein Problem darin, den Fehlbedarf durch Krediteinnahmen in großem Umfang zu decken. Die verfassungsrechtlichen Hürden waren niedrig und wurden von der Verfassungsgerichtsbarkeit kaum kontrolliert.¹³⁴ Die Obergrenze für Einnahmen aus Krediten lag nach den Verfassungen des Bundes (Art. 115 I 2 GG aF) und der Länder (Art. 108 II 1 SVerf aF) grds. bei der

128 Näher *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 744 f.

129 Allein die sog. Personalquote an den Ausgaben der Länder beträgt rund 40 %.

130 Die innerstaatliche Finanzlastverteilung bei Verletzung supranationaler oder völkerrechtl. Pflichten regelt seit 2006 Art. 104a VI GG. Prinzipiell verankert wurde darin das sog. Verursacherprinzip. Eine Spezialregelung bei Verletzungen der sog. Haushaltsdisziplin nach Art. 126 AEUV findet sich in Art. 109 V GG. Näher *Heun*, in: Dreier, GG, Art. 104a Rn. 41.

131 § 44 I, § 47 und § 53 AsylG: Schaffung und Unterhaltung von Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften durch die Länder (hierzu → § 2 Rn. 33); §§ 10 ff. des Asylbewerberleistungsg (AsylbLG): Erbringung von Leistungen an Asylbewerber ua durch die Länder.

132 Einen gewissen Ausgleich zugunsten der Länder bewirkte ua die Änderung des Anteils der Länder an der Umsatzsteuer im Bundesfinanzausgleich (Art. 106 III 3, IV 1 GG) gem. § 1 S. 5 FAG (Fn. 114) in der damaligen Fassung, s. Art. 8 des Asylverfahrensbeschleunigungsg v. 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722, 1732). Vgl. auch → Rn. 53.

133 Vertiefend hierzu *Wendt*, in: *Wendt/Rixecker*, SVerf, Art. 105 Rn. 11.

134 Vgl. zuletzt BVerfGE 119, 96 (137 ff.) mit abw. Sondervoten (S. 155 ff. und S. 174 ff.).

Summe der veranschlagten Investitionsausgaben (sog. **Kredit-Investitions-Junktim**). Bei sog. Störungslagen konnte diese Grenze aber überschritten werden; im Saarland erfolgte dies häufig unter Berufung auf die **Haushaltsnotlage** (Art. 108 II 2 SVerf aF).¹³⁵ So hat die **Verschuldung** gerade des Saarlandes und seiner Kommunen ein solches Ausmaß angenommen, dass sie die politische Handlungsfähigkeit und damit letztlich die Selbständigkeit des Landes ernsthaft gefährdet.¹³⁶

- 58 Der hohen Staatsverschuldung nicht nur des Saarlandes, sondern aller Gebietskörperschaften in Deutschland, versucht die sog. **Schuldenbremse** entgegenzuwirken – ein Ergebnis der sog. Föderalismusreform II:¹³⁷ Art. 109 III GG schränkt die **Haushaltsautonomie** spürbar ein.¹³⁸ Danach sind die Haushalte der Länder ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Gebot des **strukturellen Haushaltsausgleichs**, Art. 109 III 1 und 5 GG);¹³⁹ Konjunkturabschwünge dürfen indes durch sog. **Konjunkturkredite** abgemildert werden, sofern diese im Aufschwung „symmetrisch“ zurückgeführt werden (Art. 109 III 2 F. 1 GG).¹⁴⁰ Ausnahmsweise darf bei **Naturkatastrophen** und **außergewöhnlichen Notsituationen** eine Nettoneuverschuldung stattfinden (Art. 109 III 2 F. 2 GG – sog. Notlagenkredite). Hiervon haben Bund und Länder einschl. des Saarlandes seit Beginn der Covid-19-Krise umfangreich Gebrauch gemacht. Zwei verfassungsrechtlich bedenkliche Tendenzen sind dabei zu beobachten: Zum einen wird die Krise als Gelegenheit benutzt, um mit Notlagenkrediten Ausgaben zu finanzieren, die mit der Notlage nicht in hinreichendem Veranlassungszusammenhang stehen, die also ohne die Krise auch angefallen wären. Zum anderen versucht die Haushaltspolitik, gleichsam in schlechten Zeiten für gute Zeiten vorzusorgen, indem zur Bekämpfung der Notlage mehr Kredite bewilligt oder aufgenommen und die überflüssigen Kreditmittel sodann in „**Sondervermögen**“ für gute Zeiten „aufgespart“ werden, in denen die „Schuldenbremse“ keine Krediteinnahmen erlaubt.¹⁴¹
- 58a Das Saarland hat die bundesrechtlichen Vorgaben der „Schuldenbremse“ **nicht in der SVerf, sondern nur einfachgesetzlich** umgesetzt,¹⁴² und zwar insb. im Haushaltsstabilis-

135 Einzelheiten bei *Wendt*, in: *Wendt/Rixecker, SVerf*, Art. 108 Rn. 14 ff.; s. auch *SVerfGH*, AS 11, 164 (170).

136 Im Jahr 2021 belief sich die Verschuldung allein des Saarlandes auf rd. 15 Mrd. Euro (= ca. 15 000 Euro je Einwohner); sie lag damit fast dreimal so hoch wie der Jahreshaushalt 2021 (rd. 5 Mrd. Euro). Die Nettokreditermächtigung des Saarlandes betrug allein im Jahr 2021 85 Mio. Euro zuzüglich 409 Mio. Euro für das Covid-19-Sondervermögen. Insgesamt wurden damit fast 10 % des saarl. Haushalts 2021 kreditfinanziert. – Bedrohlich ist die zusätzliche Verschuldung der saarl. Städte und Gemeinden, insb. aus Krediten zur Liquiditätssicherung (ehem. Kassenkredite, § 94 KSVG); die Landeshauptstadt Saarbrücken ist im Verhältnis zu ihren Einwohnern deutschlandweit eine der am höchsten verschuldeten Großstädte. S. hierzu auch Fn. 139.

137 S. das G z. Änd. des GG v. 29.7.2009 (BGBl. I S. 2248). Zu den Auswirkungen für das Saarland s. *Gröpl LKRZ* 2010, 401 ff.

138 Kritisch dazu *Fassbender NVwZ* 2009, 737 ff.; *Kemmler DÖV* 2009, 549 ff. Zur „Schuldenbremse“ in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland s. *Gröpl LKRZ* 2010, 401 ff.

139 Verfassungsrechtl. sehr problematisch ist es, wenn das Land (Liquiditäts-)Kredite seiner Kommunen übernimmt und über Jahrzehnte tilgt (so über 45 Jahre gem. § 3 V des G über den Saarlandpakt als Art. 1 des G v. 30.10.2019, *Amtsbl. I S.* 1033). Wirtschaftlich kommt diese Schuldenübernahme einer Nettoneuverschuldung des Landes gleich, da dem Land in Gestalt eines „Sondervermögens“ neue Schulden entstehen und der Landeshaushalt langfristig mit der Verschuldung der Kommunen belastet wird (Art. 3 § 4 des G v. 30.10.2019).

140 Hierzu die saarl. VO zum Verfahren der Konjunkturberingung im Rahmen der landeseigenen Schuldenbremse v. 12.2.2020 (*Amtsbl. I S.* 198 und – versehentlich? – erneut verkündet S. 254).

141 Zur Verfassungswidrigkeit solcher Maßnahmen in Hessen s. *HessStGH, NVwZ* 2022, 147 ff.; zurückhaltender für Rheinland-Pfalz *VerfGH Rh.-Pf.*, *Urt. v. 1.4.2022, VGH N 7/21* – juris.

142 Entgegen der Empfehlung des Rechnungshofs des Saarlandes (→ Rn. 59), *Jahresbericht* 2015, S. 99.

sierungsgesetz (HStabG).¹⁴³ Von Verfassungen wegen ist es fragwürdig, die für die Haushaltspraxis gerade im Saarland zentralen Bestimmungen zu den Kreditobergrenzen in ein einfachgesetzliches Schattendasein zu verabschieden, zumal das HStabG durch jedes Haushaltsgesetz als *lex specialis* und *lex posterior* verdrängt werden kann. Dahinter mag die politische Hoffnung gestanden haben, dem SVerfGH auf diese Weise den **Prüfungsmaßstab** namentlich für abstrakte Normenkontrollen nach Art. 97 Nr. 2 SVerf (→ Rn. 114 ff.) vorzuenthalten und Haushaltsgesetze so der **verfassungsgerichtlichen Kontrolle** gänzlich entwinden zu können. Dass sich der SVerfGH darauf einlassen wird, steht nicht zu erwarten, da er in ähnlichen Fällen Vorschriften des GG zu „Bestandteilen“ der SVerf erklärt hat (→ Rn. 110a). Abgesehen davon unterliegen saarländische Haushaltsgesetze der abstrakten Normenkontrolle des BVerfG (Art. 93 I Nr. 2 GG) am Maßstab von Art. 109 III GG, der nun „ungeschützt“ durch saarländisches Verfassungsrecht unmittelbar durchschlägt.

Europarechtlich untermauert wird die „Schuldenbremse“ des Art. 109 III GG zum einen durch die unionsrechtliche Verpflichtung zur Vermeidung übermäßiger Defizite der EU-Mitgliedstaaten nach Art. 126 AEUV (sog. **Maastricht-Kriterien**),¹⁴⁴ zum anderen durch den Vertrag zur Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag, sog. **Fiskalpakt**), einem völkerrechtlichen Vertrag außerhalb des Unionsrechts, dem Bundestag und Bundesrat mit verfassungsändernder Mehrheit (Art. 23 I 3 GG analog iVm Art. 79 II GG) zugestimmt haben; das zugrunde liegende Vertragsgesetz¹⁴⁵ hat das BVerfG im Jahr 2014 für verfassungsgemäß erklärt.¹⁴⁶ Art. 3 des Fiskalpakts verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland auch völkerrechtlich zur Beibehaltung der Schuldenbremse. Die entsprechenden Verpflichtungen beziehen sich nicht nur auf den Bund, sondern auch auf die Länder und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

d) Finanzkontrolle

Nach Art. 106 II 1 SVerf hat das **Finanzministerium** für die Landesregierung für jedes Haushaltsjahr Rechnung zu legen. Aufgrund seiner unmittelbaren demokratischen Legitimation muss der **Landtag** darüber entscheiden, ob er der Landesregierung **Entlastung** für ihre Haushaltsführung erteilt (Art. 106 I SVerf). Zur Unterstützung des Landtags besteht der **Rechnungshof** des Saarlandes (Art. 106 II 3, 4, III SVerf), der darüber hinaus ganz allgemein für die Finanzkontrolle des Landes zuständig ist.¹⁴⁷

7. Landesfarben und Landeswappen

Art. 62 SVerf trifft Bestimmungen für die Landesfarben und das Landeswappen des Saarlandes. Durch diese Landessymbole soll die Möglichkeit einer **Identifikation mit**

143 Art. 3 des G zur Umsetzung der grundgesetzl. Schuldenbremse und zur Haushaltsstabilisierung vom 10.4.2019 (Amtsbl. I S. 446). S. zudem die VO zum Verfahren der Konjunkturbereinigung im Rahmen der landeseigenen Schuldenbremse v. 12.2.2020 (Amtsbl. I S. 198 und – offenbar weitgehend wiederholend – S. 254).

144 Darauf nimmt Art. 109 II und V GG Bezug.

145 G v. 13.9.2012 (BGBl. II S. 1006).

146 BVerfGE 135, 317 (432 f.); zum Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes BVerfGE 132, 195 (278 ff.).

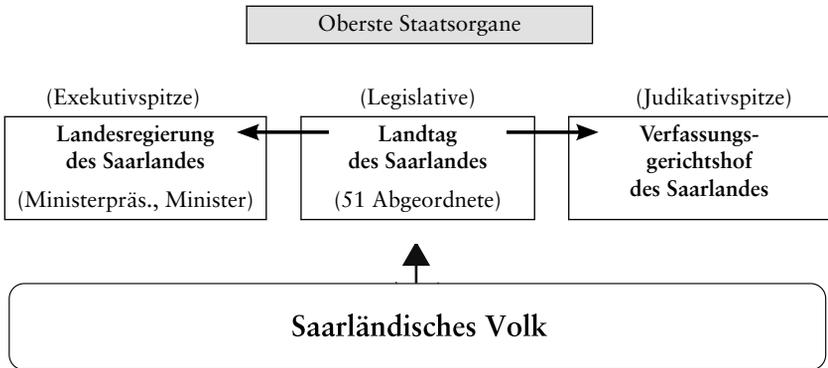
147 S. dazu das G über den Rechnungshof idF der Bek. v. 7.6.1983 (Amtsbl. S. 386) mit spät. Änd. und *Wendt*, in: *Wendt/Rixecker*, SVerf, Art. 106 Rn. 3 ff.

den Grundwerten des Staates (Art. 1 ff. und Art. 60, 61 SVerf) und einer individuellen und kollektiven Integration geschaffen werden. Als Landesfarben des Saarlandes legt Art. 62 I SVerf **Schwarz-Rot-Gold** fest;¹⁴⁸ insoweit besteht kein Unterschied zu den Farben der Bundesflagge (Art. 22 II GG). Eine Abgrenzung ergibt sich aus dem Landeswappen, dessen Festlegung Art. 62 II SVerf jedoch dem Landtag durch Landesgesetz überantwortet.¹⁴⁹ Danach soll das Wappen des Saarlandes in seinen vier Feldern an die **historisch prägenden Territorien** erinnern, nämlich an Nassau-Saarbrücken, Kurtrier, Lothringen und Pfalz-Zweibrücken (→ Rn. 2).

III. Staatsorganisation: Verfassungsorgane

1. Verfassungsorgane und andere Staatsorgane im Überblick

- 61 Da dem Saarland – ebenso wie dem Bund und den anderen Ländern – Staatsqualität zukommt,¹⁵⁰ bedarf es **oberster Staatsorgane (Verfassungsorgane)**, die von der SVerf in der Überschrift zum 3. Abschnitt des II. Hauptteils als „Organe des Volkswillens“ bezeichnet werden. Entsprechend der horizontalen Gewaltenteilung gliedern sie sich in:



- 62 Die Exekutive und die Judikative des Saarlandes erschöpfen sich nicht in den hier dargestellten obersten Staatsorganen. Nachgeordnet sind eine Vielzahl von **Landesbehörden** (→ § 2 Rn. 26 ff.) und **Landesgerichten** (→ Rn. 145). Der Landtag ist nicht das einzige an der Gesetzgebung beteiligte Organ im Saarland. Vielmehr wirkt die Landesregierung in verfassungsrechtlich genau bestimmten Bereichen mit (insb. bei der Einbringung von Gesetzen gem. Art. 98 SVerf oder bei der Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen nach Art. 102 SVerf, → Rn. 99, 130).

2. Landtag

- 63 Der Landtag des Saarlandes ist gem. Art. 65 I SVerf als unmittelbar gewählte Vertretung des Volkes das oberste Organ demokratischer Willensbildung des Landes. Er besteht gem. Art. 66 I 1 SVerf aus 51 Abgeordneten und tagt in einem Gebäude in der

148 Zu Landesfarben und -wappen während des frz. „Protektorats“ 1948–1956 s. → Rn. 9.

149 S. G v. 7.11.2001 (Amtsbl. S. 566).

150 S. oben → Rn. 28.

heutigen Franz-Josef-Röder-Straße, das 1865/1866 für die Saarbrücker Casino-Gesellschaft errichtet wurde.

a) Funktionen

Der Landtag hat drei Hauptfunktionen, die in der SVerf benannt werden: (1.) Er übt für das Saarland die gesetzgebende Gewalt aus (**Gesetzgebungsfunktion**, Art. 65 II SVerf), soweit nicht das Volk selbst nach Art. 100 SVerf durch Volksentscheid beschließt. (2.) Darüber hinaus kommt ihm die **Kreations- oder Herrschaftsbestellungsfunktion** zu, indem er den Ministerpräsidenten (Art. 87 I 1 SVerf) und die Mitglieder des SVerfGH (Art. 96 I 2 SVerf) wählt sowie der Ernennung und Entlassung der Minister zustimmt (Art. 87 I 2 SVerf). (3.) Zudem hat der Landtag die Aufgabe, die vollziehende Gewalt (Landesregierung, Landesbehörden) zu kontrollieren (**Kontrollfunktion**). Andere Funktionen finden sich in der SVerf im jeweiligen Sachzusammenhang.

Wichtige Funktionen des Landtags	SVerf
Beratung und Beschlussfassung über Landesgesetze (→ Rn. 122 ff.)	Art. 65 II, Art. 70 I, Art. 77 I, Art. 74
Feststellung des Haushaltsplans durch Gesetz (→ Rn. 56 f.)	Art. 105 I 3, Art. 108 I
Wahl des Ministerpräsidenten (→ Rn. 93)	Art. 87 I 1
Wahl der Mitglieder des SVerfGH (→ Rn. 110)	Art. 96 I 1
Zustimmung zur Ernennung und Entlassung von Ministern	Art. 87 I 2
Kontrolle der saarländischen Exekutive	Art. 65 III
■ Zitier- und Interpellationsrecht	Art. 79
■ Untersuchungsrecht (→ Rn. 89 ff.)	Art. 76 I
■ Vertrauensfrage; Misstrauensvotum (→ Rn. 106)	Art. 88
Abgeordneten- und Ministeranklage (→ Rn. 80, 108)	Art. 85, 94

Der Landtag ist ein Kollegialorgan. Für seine Meinungsbildung und seine Willenskundgabe ist ein **Beschluss** erforderlich. Dies ist die Äußerungsform, in der Sachentscheidungen getroffen werden (Personalentscheidungen erfolgen durch Wahlen). Voraussetzung für einen Beschluss ist (1.) die Beschlussfähigkeit und (2.) die Beschlussfassung. Beides wird in Art. 74 SVerf bestimmt (beachte den Unterschied zum GG, das für den Bundestag in Art. 42 II nur die Beschlussfassung vorgibt und die Regelung der Beschlussfähigkeit der Geschäftsordnung vorbehält – Art. 40 I 2 GG, § 45 GO BT):

- **Beschlussfähig** ist der Landtag nach Art. 74 I SVerf, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder im Sitzungssaal *anwesend* ist, also mindestens 26 Abgeordnete (→ Rn. 63). Eine entsprechende – und daher überflüssige – Regelung enthält § 39 LtG. Wegen Art. 74 I SVerf ist die Beschlussfähigkeit vor jeder Abstimmung vom Sitzungsleiter (Landtagspräsidenten oder Stellvertreter, § 27 I GO LT) positiv festzustellen. Dem wird § 47 GO LT nicht gerecht, soweit er diese Feststellung nur auf

Zweifel aus dem Plenum hin einfordert. § 47 GO LT ist daher verfassungskonform auszulegen.¹⁵¹

- Die **Beschlussfassung** erfolgt nach Maßgabe der Regelungen der §§ 42, 43 LtG. Nach Art. 74 II 1 Hs. 1 SVerf kommt ein Beschluss im Prinzip mit der (einfachen) Mehrheit der *abgegebenen* Stimmen zustande (sog. einfache Abstimmungs-mehrheit). Ausnahmen sind für den jeweiligen Sachbereich in der SVerf bestimmt, etwa in Art. 69 F. 1 und in Art. 101 I 2 (Zwei-Drittel-Mitgliedermehrheit, dh mindestens 34 Stimmen) oder in Art. 88 II 3 SVerf (einfache Mitgliedermehrheit, also mindestens 26 Stimmen).

b) Landtagswahlen und Wahlprüfung

- 67 Nach Art. 67 I 1 SVerf wird der Landtag (genauer gesagt: seine Mitglieder, also die Abgeordneten) auf **fünf Jahre** gewählt. Die Legislaturperiode ist damit ein Jahr länger als die des Deutschen Bundestags.¹⁵²
- 68 Für die Wahlen in den Ländern stellt Art. 28 I 2 GG eine sog. Normativbestimmung auf (→ Rn. 36): Die Volksvertreter müssen aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgehen. Diese **Wahlrechtsgrundsätze** setzt Art. 63 I SVerf in Landesverfassungsrecht um. Sie entsprechen denen für die Wahlen zum Bundestag (Art. 38 I 1 GG) und stellen wichtige Ausprägungen des Demokratieprinzips dar.¹⁵³
- 69 Das **aktive Wahlrecht** (die Wahlberechtigung) besitzen nach Art. 64 S. 1 SVerf alle Deutschen,¹⁵⁴ die das 18. Lebensjahr vollendet haben, im Saarland ihren Wohnsitz haben und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind (→ Rn. 194a). Das **passive Wahlrecht** (die Wählbarkeit) zum Landtag folgt aus Art. 66 II 2 SVerf, der mit der „Stimm-berechtigung“ an Art. 64 S. 1 SVerf anknüpft.¹⁵⁵
- 69a Die **Wahlrechtsgleichheit** aus Art. 63 I SVerf verbürgt die Garantie, dass alle Wahlberechtigten ihr Wahlrecht in formal gleicher Weise ausüben können. Sie ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen.¹⁵⁶ Dies bedeutet allerdings nicht, dass jegliche Differenzierung von Verfassungen wegen untersagt wäre: Zur Rechtfertigung von Eingriffen erforderlich sind daher besonders, sachlich legitimierte, zwingende Gründe.¹⁵⁷ Die verfassungsgerichtliche Überprüfung dieser Rechtfertigungsgründe orientiert sich an besonders strengen Maßstäben.¹⁵⁸

Ebenso verhält es sich mit der **Chancengleichheit der Parteien**, die sich jedoch nicht unmittelbar aus der SVerf ergibt. Hergeleitet wird sie aus der Wahlrechtsgleichheit in Art. 63 I SVerf, dem Demokratieprinzip gem. Art. 60 I SVerf, dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 12 I und III SVerf und der Parteienfreiheit in Art. 21 I 2 GG.¹⁵⁹

151 *Catrein/Flasche*, in: Wendt/Rixecker, SVerf, Art. 74 Rn. 3.

152 Vgl. Art. 39 I 1 GG (vier Jahre).

153 *Jarass*, in: Jarass/Piero, GG, Art. 38 Rn. 3; zu den Wahlrechtsgrundsätzen im Einzelnen *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 354 ff.

154 Zum Begriff des Deutschen s. Art. 116 I GG.

155 Konkretisierung in § 11 LWG (Fn. 163).

156 So die st. Rspr., ua BVerfGE 120, 82 (102); 129, 300 (317) zur grundgesetzl. Gewährleistung des Art. 38 I GG.

157 BVerfGE 129, 300 (320) mwN.

158 St. Rspr. seit BVerfGE 1, 208 (249).

159 SVerfGH, Urt. v. 16.4.2013, Lv 15/11, NVwZ-RR 2013, 537 (538).

Dieser „Parteienartikel“ steht zwar im GG und wäre eigentlich kein Prüfungsmaßstab des SVerfGH (→ Rn. 110a, 156); der SVerfGH sieht ihn aber mit der hM als Teil auch des (ungeschriebenen) saarländischen Verfassungsrechts an.¹⁶⁰ Ein Eingriff in den Schutzbereich dieses Rechts kann unter ähnlichen Voraussetzungen wie eine Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit gerechtfertigt werden.¹⁶¹ Differenzierungen sind hier im Hinblick auf die politische Bedeutung der jeweiligen Partei zulässig („abgestufte Chancengleichheit“).¹⁶²

Für die Landtagswahlen gelten gem. Art. 66 I 2 SVerf die Grundsätze eines **Verhältniswahlrechts**. Weitere Vorgaben zum Wahlsystem enthält die SVerf nicht (ebenso wenig Art. 38 GG für die Bundestagswahlen). Damit ist die Ausgestaltung dem Landesgesetzgeber anvertraut, der auf dieser Grundlage das Landtagswahlgesetz (LWG)¹⁶³ verabschiedet hat. Aufgrund von § 51 LWG hat das Innenministerium zudem die Landtagswahlordnung (LWO) erlassen.¹⁶⁴ Nach diesen Rechtsgrundlagen enthält das Wahlsystem zum Landtag – im Gegensatz zum personalisierten Verhältniswahlrecht auf Bundesebene – weder Elemente einer Personenwahl noch eines Mehrheitswahlrechts; LWG und LWO etablieren vielmehr ein *reines* Verhältniswahlrecht: Jeder Wähler hat nur *eine* Stimme, mit der er sich für die **Vorschlagsliste** einer Partei oder Wählergruppe zu entscheiden hat (vgl. § 31 I 2 LWG).

Für die Verteilung der Landtagssitze auf die Kandidaten der verschiedenen Vorschlagslisten nach dem Verhältnis der abgegebenen gültigen Stimmen bedarf es einer arithmetischen Methode. Hierfür bestimmt § 38 II und III LWG – anders als § 6 II BWahlG für die Bundestagswahlen¹⁶⁵ – das Höchstzahlverfahren nach **d’Hondt**. Zu beachten ist, dass dabei wegen § 38 I LWG nur solche Parteien oder Wählergruppen berücksichtigt werden, die mindestens 5 % aller abgegebenen und gültigen Stimmen erhalten haben. Diese sog. **5 %-Sperrklausel** soll der Parteienzersplitterung im Landtag vorbeugen und für stabile Mehrheitsverhältnisse sorgen; sie dient daher der Funktionsfähigkeit des Parlaments.¹⁶⁶ Im Gefolge der Rechtsprechung des BVerfG zur Verfassungswidrigkeit der 5 %-Sperrklausel bei Wahlen zum Europäischen Parlament¹⁶⁷ und zu den kommunalen Vertretungsorganen¹⁶⁸ hat es vor dem SVerfGH zahlreiche Verfahren gegen die 5 %-Sperrklausel für die Wahlen zum Landtag des Saarlandes gem. § 38 I LWG gegeben.¹⁶⁹ Wohl

160 SVerfGH, Urt. v. 8.7.2014, Lv 5/14 (www.verfassungsgerichtshof-saarland.de). – Eine andere dogmatische Lösung wäre, Art. 21 GG als Durchgriffsbestimmung zu qualifizieren (vgl. → Rn. 37); dann aber wäre die Vorschrift als Prüfungsmaßstab für den SVerfGH sehr problematisch.

161 BVerfGE 51, 222 (236); 95, 408 (417); 129, 300 (320).

162 St. Rspr. seit BVerfGE 14, 121 (137).

163 LWG idF der Bek. v. 2.3.2021 (Amtsbl. S. 654).

164 LWO idF der Bek. v. 19.4.2021 (Amtsbl. S. 1239).

165 Dort gilt seit 2009 das sog. Divisorverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers, vgl. *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 959 ff.

166 Vgl. hierzu SVerfGH, LKRZ 2011, 473 f.; 2012, 209; SVerfGH, Urt. v. 18.3.2013, Lv 12/12. 5 %-Sperrklauseln bestehen auch für die Wahlen zum Bundestag und zu den Parlamenten der anderen Bundesländer. Verbunden damit sind gewisse verfassungsrechtl. Probleme, vgl. *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 962 ff.

167 BVerfGE 129, 300 (316 ff.); zur Verfassungswidrigkeit der 3 %-Sperrklausel bei Europawahlen BVerfGE 135, 259 (280 ff.).

168 BVerfGE 120, 82 (101 ff.). In diesem Fall entschied das BVerfG – nach damaliger Rechtslage – als LVerfG für Schleswig-Holstein, s. Art. 99 F. I GG.

169 SVerfGH, Urt. v. 31.1.2011, Lv 13/10; Urt. v. 29.9.2011, Lv 4/11; Urt. v. 22.3.2012, Lv 3/12; Beschl. v. 26.6.2012, Lv 5/12; Beschl. v. 21.12.2012, Lv 13/12; Urt. v. 18.3.2013, Lv 12/12; Beschl. v. 7.4.2014, Lv 18/13; Beschl. v. 7.4.2014, Lv 19/13 (alle abrufbar unter www.verfassungsgerichtshof-saarland.de).

auch deshalb hat der verfassungsändernde Gesetzgeber diese Sperrklausel im Jahr 2016 in Art. 66 I 3 SVerf festgeschrieben;¹⁷⁰ damit sollte diese Bestimmung der Justiziabilität durch den SVerfGH offenbar grds. entzogen werden. Diese nun verfassungskräftige 5 %-Sperrklausel gilt jedoch nur für die Wahlen zum Landtag, nicht für die Wahlen zu den kommunalen Volksvertretungen im Saarland (Gemeinderäte, Kreistage, Regionalversammlung), da eine Beeinträchtigung von deren Funktionsfähigkeit auch beim Einzug kleinerer Parteien nicht zu befürchten ist.¹⁷¹

- 72 Gem. § 1 II LWG werden von den 51 Abgeordneten des Landtags 41 nach Kreiswahlvorschlägen und zehn nach Landeswahlvorschlägen gewählt (§§ 15 ff. LWG). Für die Kreiswahlvorschläge untergliedert sich das **Wahlgebiet** nach § 3 II LWG in **drei Wahlkreise**, für die die Parteien Kreiswahlvorschläge (Kreislisten) einreichen dürfen (§§ 15, 16 III 2 LWG):

- den Wahlkreis Saarbrücken (bestehend aus dem Gebiet des Regionalverbandes Saarbrücken),
- den Wahlkreis Neunkirchen (bestehend aus den Gebieten der Landkreise St. Wendel und Neunkirchen sowie des Saarpfalz-Kreises),
- den Wahlkreis Saarlouis (bestehend aus den Gebieten der Landkreise Saarlouis und Merzig-Wadern).¹⁷²

Anders als beim personalisierten Verhältniswahlrecht auf Bundesebene (§§ 1 ff. BWahlG) hat jeder Wähler nur eine Stimme (**Einstimmenwahlrecht**, → Rn. 70). Aufgrund des damit zusammenhängenden reinen Verhältniswahlrechts haben die Wahlkreise für den Wähler nur eine untergeordnete Bedeutung. Sie spielen nur bei der (örtlichen) Mandatsverteilung *innerhalb* der Parteien eine Rolle.

- 73 Wegen der eigentümlichen Kombination von Kreiswahlvorschlägen und Landeswahlvorschlägen empfiehlt sich für die genaue Ermittlung der Mandatsverteilung ein Vorgehen in *drei* Schritten:

- Der *erste Schritt* entscheidet über die **Mehrheitsverhältnisse** im Landtag. Nach § 38 II LWG werden dabei die 51 Sitze den einzelnen Parteien und Wählergruppen nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren zugewiesen. Dabei wird die Summe aller auf Landesebene für jede Partei abgegebenen Stimmen jeweils gesondert durch 1 geteilt, anschließend jeweils durch 2, dann jeweils durch 3, 4, 5 usw. Alle sich daraus ergebenden Ergebnisse (Quotienten) werden nach ihrer Größe untereinander aufgelistet, wobei jeder Quotient einer Partei zugewiesen bleibt. Die 51 höchsten Quotienten entsprechen den 51 Sitzen im Landtag.¹⁷³ Dieses Verfahren begünstigt tendenziell größere Parteien, da die Nachkommazahlen der Quotienten nicht berücksichtigt werden, die bei den kleineren Parteien aufgrund von deren ge-

170 G v. 13.7.2016 (Amtsl. I S. 710).

171 Für die Kommunalwahlen wurde die 5 %-Sperrklausel im Saarland – wie schon zuvor in anderen Bundesländern – infolge des Urts. des BVerfG v. 13.2.2008 (Fn. 168) durch G v. 20.8.2008 (Amtsl. S. 1835) abgeschafft. S. auch → § 3 Rn. 53.

172 Die Wahlkreise Neunkirchen und Saarlouis entsprechen also nicht den Landkreisen, sondern umfassen jeweils mehrere Landkreise. Die Wahlkreise stimmen auch nicht mit den Bundestagswahlkreisen – im Saarland gem. der Anlage zu § 2 II BWahlG derzeit vier – überein.

173 Vgl. Gröpl, Staatsrecht I, Rn. 958.

ringeren Stimmanteilen höher liegen. Welche Kandidaten innerhalb einer Partei die Mandate erhalten, steht damit noch nicht fest.

Beispiel:

Ermittlung der Gesamtsitzzahlen für die einzelnen Parteien und Wählergruppen, zB 19 Sitze für Partei A, 17 für Partei B, 9 für Partei C und 6 für Partei D.

- Der *zweite Schritt* befasst sich mit den **Kreiswahlvorschlägen** und bezweckt eine gewisse „Regionalisierung“: Nach § 38 III Nr. 1 LWG werden 41 der 51 Landtagssitze auf die Kandidaten der Kreiswahlvorschläge verteilt, und zwar unter erneuter Anwendung des Höchstzahlverfahrens nach d’Hondt. Dabei werden nicht wie im ersten Schritt die Gesamtstimmenzahlen der Parteien einander gegenübergestellt, sondern die Stimmen, die in den Wahlkreisen für die jeweilige Partei abgegeben wurden. Dies hat zur Folge, dass aus Wahlkreisen, in denen überproportional viele Stimmen für eine Partei abgegeben wurden, entsprechend mehr Kandidaten in den Landtag einziehen.

Beispiel:

	Stimmen	: 1	: 2	: 3	: 4	: 5	: 6	: 7
Partei A								
Wahlkreis Saarbrücken	48 226	48 226 (4)	24 113 (12)	16 075,3 (23)	12 056,5 (31)	9 645,2	8 037,6	6 889,4
Wahlkreis Saarlouis	53 652	53 652 (3)	26 826 (10)	17 884 (20)	13 413 (29)	10 730,4 (38)	8 942	7 664,5
Wahlkreis Neunkirchen	67 739	67 739 (1)	33 869,5 (7)	22 579,6 (14)	16 934,7 (21)	13 547,8 (28)	11 289,8 (34)	9 667 (41)
Partei B								
Wahlkreis Saarbrücken	43 526	43 526 (6)	21 763 (17)	14 508,6 (26)	10 881,5 (37)	8 705,2	7 254,3	6 218
Wahlkreis Saarlouis	44 379	44 379 (5)	22 189,5 (15)	14 793 (25)	11 094,7 (35)	8 875,8	7 396,5	6 339,8
Wahlkreis Neunkirchen	59 265	59 265 (2)	29 632,5 (8)	19 755 (19)	14 816,2 (24)	11 853 (32)	9 877,5 (40)	8 466,4
Partei C								
Wahlkreis Saarbrücken	26 725	26 725 (11)	13 362,5 (30)	8 908,3	6 681,2	5 345	4 454,1	3 817,8
Wahlkreis Saarlouis	22 044	22 044 (16)	11 022 (36)	7 348	5 511	4 408,8	3 674	3 149,1
Wahlkreis Neunkirchen	28 843	28 843 (9)	14 421,5 (27)	9 614,3	7 210,7	5 768,6	4 807,1	4 120,4
Partei D								
Wahlkreis Saarbrücken	20 162	20 162 (18)	10 081 (39)	6 720,6	5 040,5	4 032,4	3 360,3	2 880,2
Wahlkreis Saarlouis	16 587	16 587 (22)	8 293,5 (36)	5 529	4 146,7	3 317,4	2 764,5	2 369,5
Wahlkreis Neunkirchen	23 159	23 159 (13)	11 579,5 (33)	7 719,6	5 789,7	4 631,8	3 859,8	3 308,4

Die Zahlen in Klammern geben die 41 höchsten ermittelten Höchstzahlen an. Diese entsprechen den im zweiten Schritt zu verteilenden Landtagssitzen.

- Im *dritten Schritt* werden die verbleibenden zehn Sitze gem. § 38 III Nr. 2 LWG mit Kandidaten aus den **Landeswahlvorschlägen** besetzt. Dabei erhält jede Partei so viele zusätzliche Mandate, bis die Gesamtsitzzahl erreicht ist, die für die Partei im ersten Schritt ermittelt wurde. Das heißt: Mit den Landeswahlvorschlägen wird bis zur Gesamtmandatszahl „aufgefüllt“.

Beispiel:

Partei A hat im ersten Schritt insgesamt 19 Sitze errungen; im zweiten Schritt wurden für sie 16 ermittelt. Daher erhält sie im dritten Schritt noch drei weitere Sitze. Entsprechend erhalten die Parteien B und C jeweils noch drei Sitze, Partei D erhält noch einen Sitz.

- 74 Werden bei den Wahlen Unregelmäßigkeiten oder sonstige Mängel behauptet, können nicht die Gerichte angerufen werden. Denn dann bestünde die Gefahr, dass der einheitliche Wahlakt durch eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsbehelfe und ggf. unterschiedlicher Entscheidungen beeinträchtigt würde. Stattdessen sieht die SVerf das **Wahlprüfungsverfahren** vor, das sich in zwei Stufen unterteilen lässt:

Die erste Stufe der **Wahlprüfung obliegt** gem. Art. 75 I 1 SVerf dem Landtag selbst, der dazu in jeder Legislaturperiode einen Ausschuss einsetzt (idR den Ausschuss für Justiz, Verfassungs- und Rechtsfragen sowie Wahlprüfung). Anfechtungsberechtigt sind der Landeswahlleiter und jeder Wahlberechtigte. Die Anfechtung hat nach § 46 II LWG Erfolg, soweit (1.) Verstöße gegen **wesentliche Wahlvorschriften vorliegen** und (2.) die **Möglichkeit** besteht, dass durch den Verstoß die **Sitzverteilung im Landtag beeinflusst** worden ist. Die Einzelheiten, insb. das Verfahren der Wahlprüfung vor dem Landtag, sind im Gesetz über die Überprüfung der Wahlen zum Landtag des Saarlandes (Saarländisches Wahlprüfungsgesetz – SWahlPrG) geregelt.¹⁷⁴

- 75 Gegen die Entscheidung des Landtags besteht – als zweite Stufe – nach Art. 75 II SVerf die Möglichkeit der Anfechtung vor dem SVerfGH (Art. 97 Nr. 4 iVm Art. 75 II SVerf, § 9 Nr. 4, § 38 SVerfGHG¹⁷⁵). Dieser kann – anders als der Landtag auf der ersten Stufe der Wahlprüfung – auch die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Vorschriften über die Landtagswahl mit der Verfassung des Saarlandes überprüfen.¹⁷⁶

c) Parlamentarisches Binnenrecht: Landtagsgesetz und Geschäftsordnung

- 76 Das saarländische Parlamentsrecht ist nicht ausschließlich in der SVerf (Art. 65–85) geregelt. Art. 70 I SVerf gibt dem Landtag auf, seine inneren Angelegenheiten durch Gesetz und Geschäftsordnung zu regeln. Von dieser Kompetenz hat der Landtag in Form des **Gesetzes über den Landtag des Saarlandes (LtG)**¹⁷⁷ und der **Geschäftsordnung des Saarländischen Landtages (GO LT)**¹⁷⁸ Gebrauch gemacht. Die Regelung parlamentarischen Binnenrechts (auch) durch Gesetz – eben durch das LtG – stellt eine

174 G v. 25.8.2010 (Amtsbl. I S. 1336).

175 Siehe SVerfGH, LKRZ 2011, 473 f.

176 Die Entscheidung kann nach dem 2014 eingefügten § 38 III VerfGHG ohne mündliche Verhandlung ergehen.

177 LtG v. 20.6.1973 (Amtsbl. S. 517) mit spät. Änd. Die z. T. neue Paragrafenanzählung (§§ 2–57) beruht auf der Änderung durch Art. 1 Nr. 6 des G v. 15.6.2016 (Amtsbl. I S. 571).

178 Vom 20.6.1973 (Amtsbl. S. 529) mit spät. Änd. Die GO LT gilt nur für die Dauer der jeweiligen Legislaturperiode (Art. 67 SVerf). Sie wird vom neu konstituierten Landtag idR in seiner ersten Sitzung für die jeweilige Wahlperiode übernommen und gilt damit fort, solange und soweit sie nicht durch Beschluss geändert wird, vgl. iÜ *Catrein/Flasche*, in: Wendt/Rixecker, SVerf, 2009, Art. 70 Rn. 4; für den Deutschen Bundestag *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/von Coelln, StudKG, Art. 40 Rn. 13.

saarländische Besonderheit dar, die nicht unproblematisch ist: Nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz (Art. 61 I 2 SVerf, → Rn. 44) kommt dem Parlament bei der Regelung seiner Binnenangelegenheiten Autonomie zu (**Parlamentsautonomie**). Dies ist bei einer Geschäftsordnung gewährleistet, weil sie vom Landtag autonom – außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens – beschlossen wird und weil von ihr im Einzelfall abgewichen werden darf¹⁷⁹ (**Geschäftsordnungsautonomie**). Anders ist das beim Landtagsgesetz, für dessen Zustandekommen die Mitwirkung der Landesregierung erforderlich ist (Art. 98, 102 SVerf, → Rn. 99, 105, 130 f.). Aus der Rspr. des BVerfG zur ähnlichen Situation des Deutschen Bundestages lässt sich ableiten, dass die parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie durch eine gesetzliche Regelung jedenfalls dann nicht in verfassungsrechtlich relevanter Weise eingeschränkt wird, wenn (1.) der Regierung dadurch keine ins Gewicht fallenden Einwirkungsmöglichkeiten auf das Verfahren und die Willensbildung des Parlaments eröffnet werden, (2.) der Kern der Geschäftsordnungsautonomie unberührt bleibt und (3.) gewichtige sachliche Gründe für die Wahl der Gesetzesform sprechen.¹⁸⁰ Im Saarland sind zu diesen Fragen – soweit ersichtlich – bislang keine Konfliktfälle aufgetreten.¹⁸¹

Zu beachten ist, dass Verstöße gegen das LtG oder gegen die GO LT isoliert vor dem SVerfGH nicht gerügt werden können.¹⁸² Denn Prüfungsmaßstab des SVerfGH ist nur die SVerf. Missachtungen des LtG oder der GO LT wirken sich daher nur aus, wenn dadurch *zugleich* eine Vorschrift der SVerf verletzt wird, es sich also bei der verletzten Vorschrift um eine **Konkretisierung der Verfassung** handelt.¹⁸³ Um ein wichtiges Beispiel zu nennen: Wird im Gesetzgebungsverfahren gegen eine Vorschrift der GO LT verstoßen, ist das daraus resultierende Gesetz *nur* dann verfassungswidrig und unwirksam, wenn der Verstoß *auch* eine *Verfassungs*verletzung darstellt (zB von Art. 74 oder 98 SVerf).¹⁸⁴ Ein Verstoß gegen reine **Organisationsvorschriften** im LtG oder in der GO LT führt daher nicht zur Verfassungswidrigkeit der erlassenen Norm.

d) Status der Landtagsabgeordneten

Gem. Art. 66 II 1 SVerf sind die Mitglieder des Landtags (die Abgeordneten) nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Damit konstituiert die SVerf – wie Art. 38 I 2 GG für die Mitglieder des Bundestages – das **freie Mandat**. Diese besondere Rechtsstellung (Status) umfasst die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Volksvertreter; gepaart ist das freie Mandat daher mit hoher persönlicher Verantwortung und mit einer gewissen demokratischen Vorbildfunktion.¹⁸⁵ Art. 66 II 1 SVerf ist die verfassungsrechtliche Grundnorm für eine Reihe

179 Erforderlich zur „Durchbrechung“ der GO LT ist ein Beschluss des Landtags, der mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten gefasst wird. Geregelt ist das eigentümlicherweise nicht in der GO LT selbst, sondern in § 57 I LtG.

180 Vgl. hierzu *Glauben DÖV* 2021, 915 ff.

181 *Catrein/Flasche*, in: Wendt/Rixecker, SVerf, Art. 70 Rn. 3, gehen aufgrund der ausdrücklichen Normierung in Art. 70 I SVerf von der Verfassungsmäßigkeit des LtG aus. Entscheidend ist demgegenüber Art. 28 I 1 GG (→ Rn. 36). Vgl. BVerfGE 70, 324 (360 f.); BVerfGE 130, 318 (348 ff.); *Magiera*, in: Sachs, GG, Art. 40 Rn. 24.

182 Etwa im Rahmen eines Organstreit- oder Normenkontrollverfahrens (→ Rn. 113 f.).

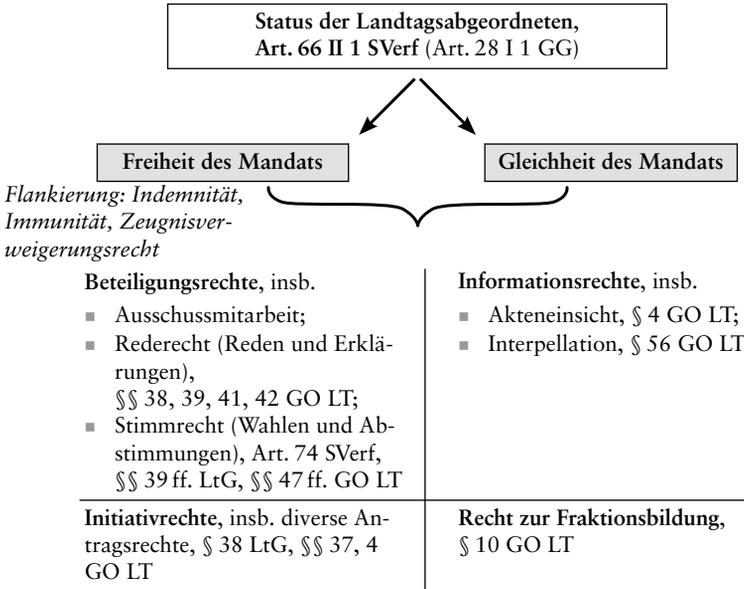
183 SVerfGH, Urt. v. 12.12.2005, Lv 4/05, Rn. 16 – juris – mwN.

184 *Gröpl*, in: Wendt/Rixecker, SVerf, Art. 98 Rn. 12.

185 Vgl. *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 281 ff.

wichtiger **organschaftlicher Rechte**¹⁸⁶ des einzelnen Landtagsabgeordneten; aus ihr fließen die **Abgeordnetengleichheit**¹⁸⁷, **Beteiligungs-, Informations- und Initiativrechte** im Parlament sowie das **Recht zur Fraktionsbildung**.¹⁸⁸

78a



79 Das freie Mandat wird flankiert durch die in Art. 81 ff. SVerf festgeschriebenen Regelungen zu **Indemnität, Immunität** und **Zeugnisverweigerungsrecht** der Abgeordneten. Die Vorschriften decken sich weitgehend mit den entsprechenden Vorschriften für Bundestagsabgeordnete in Art. 46 und 47 GG; es gibt diesbzgl. nur wenige – und in der Praxis unbedeutende – Besonderheiten. Zu beachten ist jedoch, dass die **Indemnität** für Mitglieder des Bundestages nach Art. 46 I 1 GG nur für Äußerungen *im Bundestag oder in einem seiner Ausschüsse* gewährleistet wird. Demgegenüber erstreckt Art. 81 I SVerf die Indemnität auf alle Äußerungen **in Ausübung des Mandats**; Beispiele hierfür nennt Art. 81 II SVerf. Nicht dazu gehören Äußerungen außerhalb der Parlamentsarbeit, zB auf Wahlveranstaltungen.¹⁸⁹ Denn Sinn und Zweck von Art. 81 SVerf legen es nahe, die Vorschrift auf Äußerungen im parlamentarischen Tätigkeitskreis zu begrenzen.¹⁹⁰

80 Art. 85 SVerf ermöglicht die **Anklage gegen einen Abgeordneten**, der seinen herausgehobenen Status (→ Rn. 78) „*in gewinnsüchtiger Weise [...] missbraucht*“ oder gegen

186 Organschaftliche Rechte sind Rechtspositionen, die einem Organ, Unterorgan oder Organteil (wie dem Abgeordneten) nicht – wie subjektive Rechte etwa die Grundrechte – als Person (Mensch) zustehen, sondern nur wegen und in seiner Eigenschaft als Organ(-teil). Sie können nicht durch eine herkömmliche Klage, sondern idR nur im Wege des Organstreitverfahrens (→ Rn. 113) geltend gemacht werden.

187 SVerfGH, LKRZ 2008, 96 (98 ff.); vgl. auch BVerfGE 112, 118 (133 ff.).

188 Vgl. zum Bundesrecht BVerfGE 130, 318 (342).

189 Vgl. auch zur Thematik der Indemnität BGH, NJW 1982, 2246 ff.

190 So auch Zeyer/Grethel, in: Wendt/Rixecker, SVerf, Art. 81 Rn. 4.

Geheimhaltungsvorschriften verstößt. Eine solche Sanktionierung schwerwiegender Pflichtverletzungen stellt eine Ausnahme zur grundsätzlichen Unentziehbarkeit des Mandats dar; auf Bundesebene ist sie nicht vorgesehen. Die Anklage muss von zwei Dritteln der Landtagsabgeordneten gebilligt werden (Art. 85 II SVerf) und wird vom Landtagspräsidenten (→ Rn. 82) beim SVerfGH erhoben (§ 9 Nr. 2, § 28 III SVerfGHG). Nach Art. 85 III SVerf kann der SVerfGH auf Verlust des Mandats erkennen.¹⁹¹ Bislang hat es keinen Fall einer Abgeordnetenanklage gegeben.

Die SVerf enthält – im Gegensatz zu Art. 48 III 1 GG – keine Regelungen zur „Entschädigung“ der Landtagsabgeordneten. Jedoch fordert der Status des Abgeordneten im verfassungsrechtlichen Gefüge (→ Rn. 78) auch im Saarland eine „Alimentation“ durch sog. Diäten, die dem Abgeordneten – auch nach Beendigung des Mandats – eine ihm der Bedeutung des Amtes angemessene Lebensführung gestattet.¹⁹² Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags des Saarlandes (Abgeordnetengesetz – AbgG SL)¹⁹³ regelt in §§ 5 ff. unter anderem eine einkommensteuerpflichtige (Grund-)Entschädigung, eine steuerfreie pauschale Aufwandsentschädigung sowie – großzügig bemessene – Versorgungsleistungen.¹⁹⁴

e) Präsident, Präsidium

Die Geschäfte des Landtags führt nach Art. 71 I 1 SVerf der (Landtags-)Präsident. Er wird dabei durch das (Landtags-)Präsidium unterstützt, dem gem. § 2 LtG – neben dem Präsidenten – noch zwei Vizepräsidenten und fünf Schriftführer angehören.¹⁹⁵ Nach Art. 70 II SVerf, § 6 LtG werden die Mitglieder des Präsidiums vom Landtag für die Dauer einer gesamten Wahlperiode unter Berücksichtigung der Fraktionen gewählt.¹⁹⁶ Die Begründung und Abgrenzung der Aufgaben von Präsidenten und Präsidium ergeben sich aus Art. 71 SVerf sowie aus §§ 4, 5, 7–9 LtG. Der Präsident vertritt den Landtag nach außen (Art. 71 I 4 SVerf) und übt das Hausrecht sowie die Polizeigewalt im Landtag aus (Art. 71 II 1 SVerf). Er leitet die Plenarsitzungen (§ 7 I 2 Hs. 1 LtG) und ist Chef der Landtagsverwaltung (insb. für Personal- und Haushaltsangelegenheiten, Art. 71 I 2–4 SVerf, § 7 II LtG).¹⁹⁷ In seiner Amtsführung ist der Landtagspräsident zur Unparteilichkeit verpflichtet (vgl. § 7 I 2 LtG).

f) Fraktionen

Ebenso wenig wie im GG werden in der SVerf Funktion und Status der Fraktionen geregelt; ihre Existenz wird jedoch in verschiedenen Bestimmungen vorausgesetzt (zB in Art. 70 II, Art. 77 I 2 SVerf). Das Recht von Abgeordneten, sich in Fraktionen zusam-

191 Nach Zeyer/Grethel, in: Wendt/Rixecker, SVerf, Art. 85 Rn. 7, soll der Mandatsverlust mangels weiterer Sanktionsmöglichkeiten die *Regelfolge* eines festgestellten Mandatsmissbrauchs sein.

192 BVerfGE 40, 296 (311 ff.), explizit zur Entschädigung der Abgeordneten des Landtags des Saarlandes. Die Entschädigung der Abgeordneten ist freilich keine Alimentation im beamtenrechtl. Sinne (vgl. hierzu Art. 33 V GG, der im Saarland unmittelbar wirkt, und BVerfGE 107, 218 [237]).

193 AbgG SL v. 4.7.1979 (Amtsbl. S. 656) mit spät. Änd.

194 Steuerbarkeit gem. § 2 I 1 Nr. 7, § 22 Nr. 4 EStG, Steuerfreiheit gem. § 3 Nr. 12 EStG. Vgl. dazu BFH, BStBl. 2008 II S. 928.

195 Zum erweiterten Präsidium s. § 5 II, III LtG. Die Anzahl der gem. § 6 S. 1 LtG zu wählenden Schriftführer wurde durch G v. 9.5.2012 (Amtsbl. I S. 152) von ursprünglich drei auf fünf erhöht.

196 Zur Zulässigkeit einer vorzeitigen Abwahl s. SVerfGH, LKRZ 2008, 96 ff. – Spaniol.

197 Das Landtagspräsidium hat gem. § 4 S. 1 LtG gegenüber dem Präsidenten eine Art Auffangkompetenz.