

# REZENSIONEN

## Niedersächsische Verfassung: Nützliche Kommentare für Wissenschaft und Praxis

*Hagebölling, Lothar: Niedersächsische Verfassung – Kommentar, 2. Auflage, Kommunal- und Schulverlag, Wiesbaden 2012, 274 Seiten, € 30,99.*

*Epping, Volker, Hermann Butzer (geschäftsführend), Frauke Brosius-Gersdorf, Ulrich Haltern, Veith Mehde und Kay Waechter (Hrsg.): Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung – Handkommentar, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012, 1213 Seiten, € 30,-.*

Über 40 Jahre lebte Niedersachsen mit seiner „Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung“ vom 13. April 1951. Mit der Vereinigung Deutschlands war der historische Grund für die „Vorläufigkeit“ entfallen und deshalb machte man sich Ende 1990 daran, ein neues Verfassungsgesetz zu erarbeiten, das am 13. Mai 1993 vom Landtag mit 149 Ja-Stimmen bei einer Nein-Stimme angenommen wurde und am 1. Juni desselben Jahres in Kraft trat.

Bereits drei Jahre später erschien von dem „Praktiker“ *Lothar Hagebölling* eine erste Neukommentierung, die nun umfassend überarbeitet und ergänzt in 2. Auflage erschienen ist. Das interessierte Fachpublikum dieses Bundeslandes ist in einer fast einzigartigen Situation, denn man kann auf weitere Kommentare zurückgreifen. In einer Neuauflage brachte im Jahre 2000 *Heinzgeorg Neumann*, ehemals Vizepräsident des Verwaltungsgerichts, seinen Handkommentar der Vorläufigen Verfassung auf den neuesten Stand nach der Verfassungsreform.<sup>1</sup> Erfreulich ist, dass in den Jahren 2011 und 2012 zwei Kommentierungen aus der Wissenschaft erschienen. Der Osnabrücker Öffentlichrechtler *Jörn Ipsen*, auch Präsident des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes, legte 2011 seine umfassende Kommentierung vor.<sup>2</sup> Aus dem Kreis der Fachvertreter des Öffentlichen Rechts der Juristischen Fakultät der Leibniz Universität Hannover entstand die Idee, in einem „Großkommentar“ mit einem „wissenschaftlichen Vollständigkeitsanspruch“<sup>3</sup> das neue Landesgrundgesetz zu erläutern. Als Fakultätsprojekt gehörten dem Team 30 Autorinnen und Autoren an. Es sind dies aber nicht nur Mitglieder und Angehörige der Fakultät in Hannover, sondern auch weitere Wissenschaftler sowie Praktiker aus allen landesverfassungsrechtlich relevanten Bereichen (unter anderem Beamte von Ministerien, Anwälte, Mitglieder der Justiz).

Die allgemeine positive Entwicklung der letzten Jahre, dass in vielen Bundesländern fundierte Kommentare zu den Landesverfassungen veröffentlicht wurden, trifft somit auch für Niedersachsen in einem besonderen Maße zu, denn vier Kommentare für die Landesverfassung dürften nur für ganz wenige Bundesländer vorliegen. Hier sollen „nur“ zwei davon kurz vorgestellt werden, die unterschiedliche Ausgangspunkte und Zielgruppen haben. Einerseits die konzentrierten Erläuterungen *Hageböllings* auf etwas weniger als 300 Seiten und andererseits die den wissenschaftlichen Ansprüchen nach möglicher Vollständigkeit entsprechenden vertieften Darstellungen des Hannoverschen Kommentars. *Lothar*

1 *Heinzgeorg Neumann*, Die Niedersächsische Verfassung – Handkommentar, Stuttgart 2000.

2 *Jörn Ipsen*, Niedersächsische Verfassung – Kommentar, Stuttgart 2011.

3 So der seinerzeitige Ministerpräsident *David McAllister* im Vorwort des Kommentars, S. 5.

*Hagebölling* ist aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit ein kompetenter Autor der Praxis des Verfassungsrechts. Vor seiner Berufung zum Chef des Bundespräsidialamtes unter *Christian Wulff* war er auf verschiedenen Ebenen der niedersächsischen Verwaltung tätig bis zum Staatssekretär im Finanzministerium sowie der Staatskanzlei. Daneben ist er seit 2011 auch Honorarprofessor am Institut für Rechtswissenschaften der Technischen Universität Braunschweig.<sup>4</sup> Seine wegen des vorgesehenen Umfangs konzentrierte Darstellung der Erläuterungen der einzelnen Verfassungsbestimmungen ist präzise, verständlich und praxisnah. Die einschlägige Literatur scheint umfassend berücksichtigt zu sein. Der Kommentar eignet sich vorzüglich als erste Arbeits- und Orientierungshilfe bei der Suche nach Lösungen. Dazu trägt auch das ergiebige Stichwortverzeichnis bei.

Ausgangspunkt und Zielgruppen des Hannoverschen Kommentars, der federführend von *Volker Epping* und *Hermann Butzer* herausgegeben wird, ist die erschöpfende Kommentierung der einzelnen Bestimmungen, um den Bedürfnissen von Wissenschaft und Praxis Rechnung zu tragen. Bei den systematischen Kommentierungen wird selbstverständlich nicht nur die Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes und des Bundesverfassungsgerichtes herangezogen, sondern auch zentrale Entscheidungen anderer Landesverfassungsgerichte sowie die einschlägige Literatur. Den Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen sind jeweils drei Abschnitte vorangestellt, und zwar A. Überblick, B. Herkunft, Entstehung und Entwicklung sowie C. Verfassungsvergleichende Betrachtungen. Die umfangreichen Belege erscheinen als Fußnoten, was das Lesen sehr erleichtert.

Die Kommentierungen erstrecken sich auch auf die die Verfassung konkretisierenden einfachen Gesetze. So verweist zum Beispiel *Epping* im Abschnitt über die Bestätigung der Landesregierung (Art. 29 Abs. 3) auf die Diskrepanz mit § 3 Satz 1 MinisterG. Dort wird bestimmt, dass das Amtsverhältnis der Minister mit der Aushändigung der vom Ministerpräsidenten vollzogenen Urkunde über die Berufung beginnen soll. Nach Art. 29 Abs. 3 der Verfassung bedarf die Landesregierung, also auch die Minister, jedoch zur Amtsübernahme der Bestätigung durch den Landtag. Deshalb könne der einfachgesetzlichen Norm keine konstitutive Bedeutung zukommen, denn die Mitglieder der Landesregierung sind nach der Verfassung bis zur Bestätigung lediglich designiert.<sup>5</sup> Da es in anderen Bundesländern ähnliche Regelungen (zum Beispiel Art. 46 Abs. 3 Satz 1 LV-Baden-Württemberg) gibt und zum Beispiel in Rheinland-Pfalz eine ähnliche Problematik (Divergenz zwischen Verfassung und ausführendem Gesetz) vorliegt, ist auch diese Kommentierung, wie viele andere, nicht nur für Niedersachsen von praktischer Bedeutung. Interessant und für die Praxis sicher von Relevanz ist im Zusammenhang mit der Bestätigung der Landesregierung die aufgeworfene Frage, ob bei Ressortwechsel eine erneute Bestätigung durch den Landtag erforderlich ist beziehungsweise ob die Bestätigung auch die Ressortzuteilung durch den Ministerpräsidenten umfasst.<sup>6</sup>

Die Erläuterungen der einzelnen Verfassungsartikel führen, so Stichproben, auch bei Spezialfragen zu Lösungsvorschlägen. So werden in der umfangreichen Kommentierung zur Regierungsbildung (Art. 29 Abs. 1 bis 5) auch „Randprobleme“ vertieft dargestellt. In den Erläuterungen zur Bestimmung des Stellvertreters des Ministerpräsidenten (Art. 29 Abs. 2)

4 Das Thema seiner Antrittsvorlesung am 18. März 2011 lautete: Der Bundespräsident – Staatsnotar oder staatspolitischer „Liberö“; vgl. Mitteilung der TU Braunschweig, <https://www.tu-braunschweig.de/fk1/aktuell> (Abruf am 3. Januar 2013).

5 Art. 29 Rdn. 44 mit weiterführenden Literaturhinweisen zu einer anderen Auslegung.

6 Art. 29 Rdn. 53.

erörtert *Epping* nicht nur die Grundfragen der Bestellung, sondern zum Beispiel auch ausführlich Charakter und Umfang der Vertretung, wann die Funktionsstellvertretung wirksam wird und wie der Stellvertretungsfall festgestellt wird. Dies sind zum Teil Fragen, die in allen Landesverfassungen nicht geregelt sind, aber einer Lösung zugeführt werden müssen und in vielen Kommentaren nur sehr kurz angerissen werden.

Wie diese exemplarischen Hinweise aus der Kommentierung eines Artikels zeigen, behandeln die Autoren des so genannten Hannoverschen Kommentars auch Einzel- beziehungsweise Spezialfragen in einer sehr ausführlichen Weise. Die Beschreibung als „Handkommentar“ ist deshalb, wenn man den Umfang betrachtet, eigentlich untertrieben, aber umschreibt jedoch besonders gut sein handliches Format (Größe circa 20 x 13 Zentimeter).

Es ist für Praktiker sicher sehr vorteilhaft, mit beiden hier annotierten Kommentaren arbeiten zu können. Während *Hagebölling* sicher für eine erste schnelle Orientierung und die Lösung der gängigen Probleme schon ausreichend ist, ermöglicht dann der Hannoversche Kommentar die Suche nach Lösungen problematischer Fälle sowie der Vertiefung von Einzelfragen.

Richard Ley

## Governance in der EU: empirisch reich, sprachlich arm, theoretisch überfrachtet

*Schneider, Ingrid: Das europäische Patentsystem – Wandel von Governance durch Parlamente und Zivilgesellschaft, Campus-Verlag, Frankfurt am Main 2010, 771 Seiten, € 82,-.*

Das Thema, dem sich diese politikwissenschaftliche Habilitationsschrift widmet, ist höchst interessant und wird für den nationalen Parlamentarismus in der EU immer wichtiger. *Ingrid Schneider* behandelt Fragen der Beteiligung der europäischen Institutionen und (vornehmlich) des Deutschen Bundestages an politischen Entscheidungen, und zwar anhand eines sehr aktuellen Gegenstandes – der Entstehung des Biopatentrechts. Beschrieben und analysiert werden „Transformationen in der Governance des Europäischen Patentsystems“, konkret der Erlass und die Implementation der Richtlinie Nr. 98/44/EG „über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen“. Die Arbeit ist gut gegliedert, übersichtlich und reich belegt, hat aber auch beträchtliche Mängel.

Entstanden in der Forschungsgruppe Medizin/Neurowissenschaften des Forschungsschwerpunktes Biotechnik, Gesellschaft und Umwelt der Universität Hamburg leistet die Studie einen „Beitrag zur politischen Forschung zu Governance, zur Policy-Analyse, zur europäischen Integration, zum Parlamentarismus sowie zur Rechtspolitologie und nicht zuletzt zur Technikforschung und zu Science and Technology Studies (STS)“ (S. 30 f.). Methodisch bedient sich die Verfasserin der „Frame-Theorie“ als einer besonderen Form der Politikfeld- und Diskussionsanalyse. Es werden verschiedene Frame-Typologien und die Unterscheidung zwischen zwei wesentlichen Frame-Konstellationen vorgestellt. Die Fokussierung auf die „antagonistische“ Frame-Konstellation in Policy-Kontroversen leitet über zur Analyse von Frame-Dynamiken und zur Darstellung des Konzepts des „Reframing“.

Der erste Teil („Theorie und Grundlagen“) ist in sechs Abschnitte gegliedert, die hier nicht alle ausführlich referiert werden können. Die Verfasserin beginnt mit der Darstellung der Governance-Theorie und betont, dass sie die *Unverzichtbarkeit* von Parlamenten in der