

Reg Dir a. D. Josef Schüßlburner	
	, 29. November 2020

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Thüringer Landtag
Zuschrift
7/836
zu Drs. 7/1629

THÜR. LANDTAG POST
01.12.2020 11:18

29392/2020
Den Mitgliedern des
VerfA

Betreff: Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Aufnahme von Staatszielen und Stärkung von Gleichheitsrechten - Gesetzentwurf der Fraktion der CDU; LT-Drucksache 7/ 1629 vom 23.09.2020
Hier: Schriftliche Stellungnahme im Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags zu dem Themenkomplex „Schutz vor Altersdiskriminierung“

Bezug: Anschreiben der Verwaltung des Thüringer Landtags vom 6.11.2020 - Drs. 7/1629 (Schutz vor Altersdiskriminierung) -

Anlage: Handschriftlich ausgefülltes Formblatt zur Datenerhebung nach § 5 Abs. 1 des Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf gemäß Anlage 2 des Bezugsschreibens nehme ich dem mit Bezugsschreiben als Anlage 3 übersandten Fragenkatalog entsprechend wie nachfolgend ersichtlich Stellung. Der Klarstellung halber soll vorab darauf hingewiesen werden, dass die vorgegebene Themenstellung „Schutz vor Altersdiskriminierung“ nur im Änderungsbefehl 2 von Artikel 1 des Gesetzentwurfs (Änderung von Artikel 2 Abs. 3 der Verfassung des Freistaates Thüringen) geregelt ist.

Der Gesetzesentwurf ist mit „Aufnahme von Staatszielen und Stärkung von Gleichheitsrechten“ betitelt und umfasst neben der nachfolgend zu behandelnden Altersdiskriminierung einem neuen Abschnitt „Gesellschaftlicher Zusammenhalt“, der der „Integration“ und der „Herstellung gleicher Lebensverhältnisse“ gewidmet ist. Außerdem wird im Änderungsbefehl 5 von Artikel 1 des Gesetzentwurfs die „Bestenauslese“ durch Änderung von Artikel 96 der Verfassung des Freistaates Thüringen behandelt. Auf diese Themenkomplexe wird in drei weiteren separaten Stellungnahmen eingegangen.

Der Themenstellung des Bezugsschreibens entsprechend wird nachfolgend gemäß dem Fragenkatalog nur zum Änderungsbefehl Nr. 2 von Artikel 1 des Gesetzentwurfs Stellung genommen.

1. Praktische Auswirkungen

Die praktischen Auswirkungen werden als gering angesehen, sofern sie überhaupt festzustellen sind. Schon nach der bestehenden Rechtslage sind unsachgemäße Differenzierungen nach dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Artikel 2 (1)

als verfassungswidrig anzusehen. Entgegen der Befürchtung in der einschlägigen Begründung des Gesetzesentwurfs ist nicht zu erwarten, dass die Rechtsprechung auf der Grundlage des allgemeinen Gleichheitssatzes diesbezüglich etwas für verfassungskonform erklärt, was dann nach der geplanten Spezialvorschrift als verfassungswidrig angesehen werden müsste.

2. Rechtstechnische Einordnung

Mit dem Gesetzesentwurf soll neben den aus Art. 3 (3) des Grundgesetzes (GG) abgeleiteten Differenzierungsverboten des Artikels 2 (3) der Verfassung ein weiterer Tatbestand einer verbotenen diskriminierenden Regelung, nämlich des Alters, geschaffen werden, bei dem sich allerdings die Frage stellt, ob dieser Tatbestand wirklich von vergleichbarer Qualität ist wie die geregelten Differenzierungsverbote etwa der „Abstammung“ oder der „ethnische Zugehörigkeit“ (als Umschreibung von „Rasse“ im Sinne von Artikel 3 (3) GG). Auch wenn beim Differenzierungsverbot des Alters primär wohl an die Altdiskriminierung gedacht wird, so umfasst der Begriff „Alter“ im Sinne von Lebensalter auch das jugendliche Alter der Minderjährigkeit. Hinsichtlich dieser Minderjährigkeit wird der Gesetzgeber aus völlig sachgerechten Gründen andere Regelungen treffen müssen als für die Volljährigkeit. Fügt man ein vom Gesetzgeber doch unterschiedlich zu regelndes Tatbestandsmerkmal in den Katalog der gelegentlich als „absolut“ angesprochenen Diskriminierungstatbestände ein, dann wird der gewissermaßen absolute Charakter dieser anderen Diskriminierungsmerkmale gefährdet, weil dann zur Begründung etwa von Spezialregeln der Minderjährigkeit eine relativierende Begründungsmethodik für ein absolutes Diskriminierungsverbot gefunden werden muss, die dann auch auf die bestehenden Diskriminierungsverbote angewandt werden kann.

Konkret gefährdet ist derzeit etwa das Diskriminierungsmerkmal der „politischen, weltanschaulichen ... Überzeugung“, bei dem in der Rechtswirklichkeit zunehmend unklar wird, ob dieses Diskriminierungsverbot auch für politisch rechts angesiedelte Auffassungen gilt. Muss beim neuen Tatbestand des Alters gebotener Weise eine Differenzierungsmethodik gefunden werden, dann wird diese Methodik auch beim Merkmal „politische Überzeugung“ angewandt, bei dem aber keine Differenzierung vorgenommen werden sollte.

3. Beurteilung nach der Maxime „kurz und dunkel“

Maßgeblich sollte eine Beurteilung eines Gesetzes, insbesondere eines Verfassungsgesetzes nach dem römisch-rechtlichen Gebot *lex brevis esto* sein (das Gesetz soll knapp sein!). Dies bedeutet, dass die gesetzlichen Voraussetzungen und die Rechtsfolgen klar definiert sind und dabei vor allem absehbar ist, was passiert, wenn den Rechtsvorschriften nicht entsprochen wird. Grundsätzlich entspricht die vorgesehene Regelung dieser Maxime. Sie ist aber trotzdem aus den unter 2. genannten Gründen etwas „dunkel“.

4. Rivalisierende verfassungsrechtliche Positionen

Zu denken wäre etwa an die Vertragsfreiheit bei Beschäftigungsverhältnissen, die vielleicht ein Arbeitgeber so ausgestalten will, dass er nur Personen einer bestimmten Altersgruppe beschäftigt. Eine gegen diese Vertragsfreiheit gerichtete Gleichbehandlung wird nicht unmittelbar durch ein grundsätzlich auf Staatshandeln gerichtete Grundrechtsbindung sichergestellt, sondern bedarf der Gesetzgebung. Ob diese durch das vorgesehene

Differenzierungsverbot besser legitimiert ist als ohne diesen Tatbestand, erscheint zweifelhaft, da sich eine unsachgemäße Unterscheidung nach Altersgruppen auch aufgrund des allgemeinen Gleichheitssatzes gesetzlich verbieten lässt.

5. Problematik der Hervorhebung von einzelnen Gruppen bei allgemeiner Rechtsgleichheit

Die Anwendung des verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes hat einen axiologischen (bewertenden) und einen logischen Aspekt. Entscheidend ist zunächst das Kriterium, nach dem unterschieden wird. Hierbei hat der Gesetzgeber grundsätzlich ein weites Ermessen, das nur durch den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsatz, wonach nicht willkürlich Ungleiches gleich und Gleiches nicht willkürlich ungleich behandelt werden darf, eingeschränkt wird. Die dem Art. 3 (3) GG nachgebildeten Kriterien gemäß Art. 2 (3) schließen nach Art. 3 (1) GG bzw. Art. 2 (1) theoretisch mögliche Anknüpfungspunkte aus.

Die Frage ist dann konkret, ob das menschliche „(Lebens-)Alter“ ein Kriterium ergibt, das dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem damit verbundenen Diskriminierungsverbot zugeordnet bleiben kann (diese Bestimmung wäre auf alle Fälle anwendbar) oder es dazu eines speziellen Diskriminierungsverbots bedarf. Dies wird aus den unter 1. ausgeführten Gründen verneint.

6. Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung

Da der Regelungsbedarf zumindest auf verfassungsrechtlicher Ebene zweifelhaft erscheint, sollte man die Verfassung, die in der Tat möglichst knapp sein sollte, mit dieser Problematik nicht belasten.

7. Regelungsziel bereits verwirklicht?

Das bestehende Recht steht zumindest der im Sinne des Gesetzesentwurfs gewollten Nichtdiskriminierung nicht entgegen. Mögliche Unzulänglichkeiten können aufgrund des anwendbaren allgemeinen Gleichheitssatzes korrigiert werden.

8. Wirkung der beabsichtigten Verfassungsregelung

Da Folge der Verletzung eines Grundrechts in der Regel die Aufhebung der entsprechenden Maßnahme bedeutet, kann der geplanten verfassungsrechtlichen Regelung Wirksamkeit zugesprochen werden.

9. Erreichen des intendierten Ziels

Wenn das intendierte Ziel als eine Wirkung definiert wird, die über die Anwendung des geltenden allgemeinen Gleichheitssatzes hinausgeht, dann ist diese (zusätzliche) Wirkung im Bereich des Tatbestandsmerkmals „(Lebens-)Alter“ kaum zu erwarten.

10. Mögliche negative Folgen der Regelung für die Thüringer Verfassung oder für Personen(gruppen)

Da sich die geplante Verfassungsänderung zur Altersdiskriminierung vom bestehenden Verfassungsrecht, also dem allgemeinen Gleichheitssatz, nicht besonders unterscheidet, werden sich keine über die bestehende Regelung hinausgehende negativen Folgen ergeben, sofern derartige überhaupt bestehen sollten. Eine gesetzliche Beschränkung etwa der Dispositionsbefugnis eines Arbeitgebers hinsichtlich des Alters wird sich hinsichtlich der Frage der rechtlichen Rechtfertigung beim allgemeinen Gleichheitssatz kaum anders darstellen als beim vorgesehenen spezifischen Diskriminierungstatbestand.

Es könnten sich aber aus den in Antwort zur Frage 2 dargestellten methodischen Gründen negative Auswirkungen bei der Anwendung der anderen besonderen Diskriminierungsverbote ergeben.

11. Mögliche negative Folgen für die Thüringer Verfassung oder für Personen(gruppen) durch Verortung in der Verfassung

Da bereits eine verfassungsrechtliche Regelung vorliegt, wird sich durch eine Modifizierung dieser bestehenden Verfassungsregelung durch Verfassungsänderung keine grundlegende Änderung im Sinne der Fragestellung ergeben.

12. Stärkung der Teilhabeposition junger und alter Menschen durch Altersdiskriminierungsverbot

Mit Teilhabeposition wird etwas angesprochen, was über ein Grundrecht als (schwerpunktmäßig) Abwehrposition gegenüber staatliche Maßnahmen hinausgeht, nämlich gesellschaftliche Verbesserungen. Dies kann mit einem Grundrecht der klassischen Art allenfalls indirekt im Wege einer „Drittwirkung“ etwa über die Rechtsprechung erreicht werden. Der Regelungsmethodik der Thüringer Landesverfassung entsprechend müsste hierzu wohl eine Staatszielbestimmung gemäß Art. 43 formuliert werden, sofern man die Problematik auf verfassungsrechtlicher Ebene regeln will.

13. Verschärfung der Anforderung bei Verhältnismäßigkeitsprüfung durch Neuregelung

Da abstrakt die Verbesserung, die gegenüber dem allgemeinen Gleichheitssatz durch einen neuen speziellen Diskriminierungstatbestand erreicht werden soll, nicht festgestellt werden kann - auch die Gesetzesbegründung führt kein konkretes Beispiel an, sondern argumentiert sehr abstrakt - ist kaum zu erwarten, dass sich damit Anforderungen etwa bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung verschärfen. Sicherlich würde dann in Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen der neue Tatbestand, sofern einschlägig, genannt werden müssen. Damit ist jedoch nicht unbedingt impliziert, dass damit ein anderes Ergebnis die Folge sein wird als dies der Fall wäre, wenn es beim allgemeinen Gleichheitssatz verbliebe.

14. Praktischer Mehrwert der Neuregelung

Der vorangegangenen Antworten entsprechend wird von der Neuregelung kein praktischer Mehrwert erwartet.

15. Weitere Gleichbehandlungsgebote

Von zusätzlichen verfassungsrechtlichen Regelungen ist zur Vermeidung der Überfrachtung einer Verfassung abzuraten, was auch den politischen Prozess offenhält. Die Problematik möglicher Defizite von Gleichbehandlung in der Gesellschaft sollte dem einfachen Gesetzesrecht überlassen werden. Zusätzliche verfassungsrechtliche Regelungen verbessern nicht notwendigerweise die verfassungsrechtlichen Garantien, sondern können im Gegenteil eine verstärkte gegenseitige Relativierung bestehender verfassungsrechtlicher Regelungen durch neue Regelungen bewirken.

Auch sollte die „Signalwirkung“ einer Verfassung nicht überbetont werden. Eine Verfassung hat vor allem die Staatsorganisation zu regeln (Bestimmung der Staatsämter und ihre Besetzung, Abberufung und dergl. und das Verhältnis zueinander) und daneben möglichst klar Grundrechtsgarantien als „negative Staatskompetenzen“. Alles andere sollte der politischen Entscheidungsfindung bei normalen Mehrheitsverhältnissen überlassen bleiben.

Ich danke für die Möglichkeit der Stellungnahme, hoffe, dass diese zur Entscheidungsfindung beiträgt und verbleibe

Mit freundlichen Grüßen

(Josef Schuster)