

Prof. Dr. Wolfgang Zeh

Thüringer Landtag

Verfassungsausschuss

Jürgen-Fuchs-Straße 1

99096 Erfurt

Den Mitgliedern des

VerfA

THÜR. LANDTAG POST
24.08.2020 10:39

19487/20

Betr. Schriftliche Anhörung des Verfassungsausschusses

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t

7 / 3 0 5

- Neufassung -

zu Drs. 7/27/48/897

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 20. Juli 2020 bin ich um eine schriftliche Äußerung zu den dort aufgeführten Gegenständen gebeten worden. Als Anlage übersende ich meine Stellungnahme. Ich wäre dankbar für eine kurze Bestätigung des Eingangs (Mail:).

Mit Dank und freundlichen Grüßen

W. Zeh

Hinweis der Landtagsverwaltung:

Die eingegangene Stellungnahme von Herrn Professor Zeh ist richtigerweise dem Themenkomplex „Nachhaltigkeit“ zuzuordnen.

Prof. Dr. Wolfgang Zeh

Bundestagsdirektor a.D.
Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften

21. August 2020

Schriftliche Äußerung

im Anhörungsverfahren des Verfassungsausschusses des Landtags zum „Themenkomplex Nachhaltigkeit“ im Rahmen der Beratungsgegenstände: Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen, Gesetzentwürfe der Fraktion der CDU (Drs. 7/27), der Fraktion der AFD (Drs. 7/48) und der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 7/897).

1. Wirkungsmöglichkeiten von Staatszielbestimmungen

1.1. Die Gesetzentwürfe, zu denen Stellung genommen werden soll, enthalten unterschiedliche Zielbestimmungen und Förderaufträge. Im Entwurf der CDU sind der „ehrenamtliche Einsatz“ (Artikel 16 a) und das „Prinzip der Nachhaltigkeit“ (Artikel 16 b) angesprochen, im Entwurf der AFD „Ehrenamtliche Tätigkeiten“ (Artikel 30 a), während der Entwurf von DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verschiedenartige Staatsziele, Verpflichtungen sowie Schutz- und Förderaufträge enthält. Diese betreffen die Abwehr nationalsozialistischer Gedankenguts (Artikel 1 Abs. 3), die Inklusion (Artikel 2 Abs. 4), Schutz und Förderung von Kindern und Jugendlichen (Artikel 19), die Förderung von Kultur, Ehrenamt und Sport (Artikel 30), den Schutz von Umwelt und Natur (Artikel 31) und die Verpflichtung des Staates auf Nachhaltigkeit (Artikel 32 a).

In der Bitte um Stellungnahme ist „insbesondere“ danach gefragt, ob und wie die Aufnahme eines Staatsziels in die Verfassung „eine konkrete Wirkung entfalten“ kann und ob sie eine „Verbesserung“ darstellen wird. Für das Staatsziel Nachhaltigkeit ist ferner gefragt, „welche Dimensionen“ es abbilden müsse. Die Beantwortung dieser Fragen muss nach den unterschiedlichen Anliegen differenzieren. Dies setzt einige grundsätzliche

Beobachtungen zu Sinn und Zweck verfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen voraus.

1.2. Wesentlich ist zunächst der Unterschied zu Grundrechten. Diese erzeugen Rechte für den einzelnen Staatsbürger, teils freiheitssichernde Abwehrrechte gegen Eingriffe von Staat und Behörden, teils Rechtsansprüche auf Teilhabe und Mitwirkung sowohl an gemeinschaftlichen Gütern als auch an der politischen Willensbildung. Sie geben dem Bürger – nach Maßgabe ihrer gegenseitigen Bedingtheiten und ihres Zusammenwirkens als „Wertesystem“ i.S.d. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – durchsetzbare Rechtsansprüche.

Die in Staatszielen, Schutzaufträgen und Berücksichtigungspflichten statuierten Maximen richten sich hingegen rechtlich nur an den Staat. Sie sind als solche vom individuellen Bürger nicht einklagbar, etwa im Verfahren der Verfassungsbeschwerde. Gleichwohl bilden sie eine Grundlage für entsprechende Forderungen im Rahmen der politischen Prozesse. Indem die Verfassung solche Maximen aufnimmt, wird dem Staat gleichsam eine „Zielvereinbarung“ für seine politischen Gestaltungsaufgaben vorgegeben. In einem nicht obrigkeitsstaatlichen, vielmehr auf Akzeptanz und Mitgestaltung orientierten Verständnis des Verhältnisses von Staat und Bürgern bilden verfassungsnormative Festlegungen dieser Art eine zwar nicht unmittelbar rechtswirksame, aber politisch-kommunikative Zusicherung, dass der Staat in seinem Handeln auf diese Maßstäbe verpflichtet ist bzw. – nach Änderung oder Erweiterung der geschriebenen Verfassung durch Parlamentsgesetz mit Zwei-Drittel-Mehrheit – nunmehr verpflichtet sein wird und will.

Zur verfassungs- und staatsrechtlichen Dogmatik von Staatszielbestimmungen, Programmsätzen, sozialen Grundrechten usw. gibt es mannigfache, teils auch kontroverse Literatur. Es dürfte für die Anhörung nicht erforderlich sein, eine umfassende wissenschaftliche Auseinandersetzung damit zu liefern. Deshalb wird für die hier zusammengefassten Überlegungen insgesamt verwiesen auf die einschlägigen Beiträge in *Isensee/Kirchhof (Hrsg.)*, Handbuch des Staatsrechts, vor allem § 192 (Band IX, *Dietrich Murswiek*) und § 128 (Band VI, *Richard Bartelsberger*), hier besonders auch auf Rn 49 – 51 bezüglich der verfassungspolitischen Autonomie der Bundesländer.

1.3. Die „konkrete Wirkung“ einer Staatszielbestimmung kann demnach nicht unmittelbar durch die Aufnahme in den Verfassungstext einsetzen. Sie ist angewiesen auf weitere, unter Umständen mehrere und mehrstufige Elemente. Auch spielt insoweit eine Rolle, was man als „Wirkung“ einschätzt. Wenn „Verwirklichung“ des Erwünschten i.S. eines endgültigen Erreichens gemeint ist, müssen mehr Zwischenschritte und Faktoren in Betracht gezogen werden als dann, wenn als „Wirkung“

(zunächst) Bewusstseinsänderungen, Medieneffekte, öffentliche Diskurse, Aktivitäten von Organisationen u.dgl. verstanden werden.

In der Wirklichkeit der politischen Willensbildung wird zwischen den zuletzt genannten Effekten und einer konkreten staatlichen Umsetzung in Entscheidungen auf gesetzlicher, administrativer und justizieller Ebene eine gegenseitige Beeinflussung voraussetzen sein, die durch kausale Beziehungen und insbesondere durch Feed-back-Schleifen zwischen öffentlicher Diskussion und staatlichem Handeln geprägt ist. Darauf muss die verfassungspolitische Entscheidung für die Normierung einer Zielvorgabe notwendigerweise setzen. Selbst wenn Volksvertretungen und Ämter auf staatlicher und regionaler Ebene eine (neue) Staatszielbestimmung als in hohem Maße verbindlich betrachten, werden veränderte Prioritätensetzungen in ihren Programmen und Maßnahmen mit davon beeinflusst werden, wie intensiv das betreffende Anliegen öffentlich diskutiert, wie es von den Medien abgedeckt und mit welchem Nachdruck es von Parteien, Interessenten und Organisationen unterstützt wird. Davon wird auch wesentlich der Zeitablauf abhängen, innerhalb dessen konkret auf die Zielvorgabe abgestellte Handlungen – z.B. bestimmte behördliche Zuständigkeiten, organisatorische Anpassungen, Förderansätze in Haushaltsplänen – vorgenommen werden.

1.4. Im Rahmen dieser Wirkungsbedingungen spielt auch ein „Vorbehalt des Möglichen“ eine Rolle. Die Landesverfassung nimmt hierauf in Artikel 43 LV Bedacht, indem die Verwirklichung von Staatszielen dem Freistaat „nach seinen Kräften“ aufgegeben wird. Eine Verfassungsnorm kann als solche die u.U. erforderlichen Ressourcen für die Verfolgung einer Zielvorgabe nicht selbst beschaffen, sondern nur vorgeben, dass Ressourcen zielführend umverteilt werden sollen. Diese bestehen nicht nur in Geld und Personal, sondern auch in Aufmerksamkeit und politischem Willen. Jedes neue oder mit neuer Priorität ausgestattete Ziel steht in Konkurrenz mit der bislang bestehenden Programmatik. In diesem Punkt liegt übrigens auch der Grund dafür, dass die in einer Staatszielbestimmung institutionalisierte Vorgabe nicht ebenso gut als einklagbares Grundrecht normiert werden könnte.

1.5. Angesichts dessen wird bei der verfassungspolitischen Entscheidung für eine Erweiterung oder Ergänzung der Verfassung auch die Frage zu prüfen sein, wie umfassend und detailliert der Staat auf bestimmte Handlungspflichten festgelegt werden soll. Auch wenn solche Zielvorgaben in der Landesverfassung nicht einer „Ewigkeitsklausel“ unterfallen (wie bzgl. bestimmter Grundsätze im Bund, vgl. Artikel 79 Abs. 3 Grundgesetz), so bedeutet die erschwerte Abänderbarkeit wegen der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag doch eine Festlegung wenn auch nicht „für immer“, so doch für eine nicht absehbare Zeitspanne, die über eine Wahlperiode hinausreicht. Eine in der

Verfassung fixierte Norm hat die Wirkung und den Zweck, den betreffenden Gegenstand der einfachen Gesetzgebung zu entziehen. Die demokratisch hochrangige Gewaltenteilung in der Zeit, die sogenannte Macht auf Zeit, welche durch die wiederkehrenden Wahlen jeweils neu vergeben werden muss, ist ein konstituierendes Element des Repräsentativsystems.

Gestaltungsaufträge und Zielbestimmungen in der geschriebenen Verfassung stoßen hier auf eine Grenze. Sie dürfen in ihrer Gesamtheit nicht dazu führen, dass der politische „Stoff“, der in einem jeweils in Wahlen neu legitimierten Parlament zur Debatte und Entscheidung steht, zusammenschrumpft auf nur noch wenige oder weniger bedeutende Gegenstände, weil alles Wichtige schon von der Verfassung vorgegeben ist. Keine verfassungsändernde Mehrheit, nicht einmal ein einstimmig entscheidendes Parlament wäre befugt, seine Nachfolger an ein umfassendes staatliches Handlungsprogramm zu binden, das aus jeweils aktuellen, u.U. zeitgebundenen Zielvorstellungen zusammengesetzt wäre. Denn auf diese Weise würde der Landtag sich substanziell vom Verfassungsgesetzgeber zum Verfassungsgeber wandeln. Das Problem liegt hier nicht allein in der möglichen Entmündigung zukünftiger politischer Willensbildung durch die Verlängerung herrschender Überzeugungen weit über die Wahlperiode hinaus. Es liegt auch, damit verbunden, in der Möglichkeit einer Alterung und schließlich Überalterung der Verfassung selbst, indem sie gemeinsam mit den sie prägenden Zielen von den sich wandelnden Vorstellungen und Forderungen in der Zukunft überholt wird.

2. Zu den vorgeschlagenen Staatszielbestimmungen

Vor diesem Hintergrund wird zu den in den Gesetzentwürfen beantragten Verfassungsänderungen in einigen Punkten Stellung genommen. Es wird dabei nach der Reihenfolge im Anschreiben vom 20. Juni 2020 vorgegangen.

2.1. Zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU (Drs. 7/27)

2.1.1. Nach dem vorgeschlagenen Art. 16 a schützt und fördert das Land den ehrenamtlichen Einsatz für das Gemeinwohl. In der Begründung ist insoweit ausgeführt, in wie hohem Maße schon gegenwärtig, also ohne Vorgabe der Verfassung, das ehrenamtliche Engagement verbreitet, realisiert und unverzichtbar ist. Insoweit ist nicht genau erkennbar, wo ein Defizit, ein Regelungsbedürfnis und ein Problem gesehen wird, das durch die Verfassungsvorschrift einer „Lösung“ (vgl. Drs. 7/27, S. 1) zugeführt wird. Das Ehrenamt erfreut sich in Politik und Öffentlichkeit einer großen und einvernehmlichen Wertschätzung.

Der „besondere Schutz“ und der damit verbundene „Förderauftrag“ kann eine zusätzliche, speziell durch die Normierung in der Landesverfassung auszulösende konkrete Wirkung dadurch entfalten, dass zusätzliche administrative Aktivitäten und veränderte Verhaltensweisen angeregt werden. Insbesondere kann das Staatsziel für den Fall, dass Beschränkungen der diesbezüglich bestehenden Fördermaßnahmen in Betracht gezogen würden, eine Sperrwirkung entfalten, in der Weise, dass eventuellen haushaltspolitischen Einsparzielen das Ziel der verfassungsrechtlich aufgetragenen Förderung entgegengestellt wird. Es kann dadurch in der unvermeidlichen Konkurrenz staatlicher Finanzierungspflichten (vgl. oben S. 3 unter 1.4.) eine Vorgabe für entsprechende haushälterische Prioritätensetzungen realisiert werden.

Im Übrigen bietet eine solche Verfassungsbestimmung zusätzliche Möglichkeiten für Forderungen von Betroffenen und Verbänden. Freilich ist damit nicht wirklich beantwortet, welche Aktivitäten in welchem Maße gefördert werden sollen oder müssen. Die Verfassung sagt nichts darüber, welche Engagements genau dem „Gemeinwohl“ dienlich sein sollen. Insoweit werden mögliche Konflikte weiterhin von den Vorstellungen mitbestimmt sein, die sich über Sinn und Wünschbarkeit des Ehrenamtes gebildet haben und bilden werden.

2.1.2. Zu dem in Art. 16 b formulierten „Prinzip der Nachhaltigkeit“, das der Staat „berücksichtigen“ soll, wird im Anschreiben gefragt, welche „Dimensionen“ ein solches Staatsziel abbilden müsse. Eine solche dürfte der Gesetzentwurf in der Begründung namhaft machen, wenn dort „generationenübergreifende“ Aufgaben und eine „interessengerechte“ Klimapolitik angeführt werden. Damit sind allerdings die Probleme lediglich angedeutet, ohne dass Gesichtspunkte erkennbar würden, unter denen das von der Verfassungsnorm Gewollte konkreter bestimmt oder näher interpretierbar würde. Mit dieser relativ offenen Richtungsvorgabe wird gewährleistet, dass Raum für die politische Willensbildung über konkrete Maßnahmen verbleibt, insbesondere auch für spätere Wahlperioden, in denen für den Landtag weiterhin diese Zielbestimmung gültig sein wird.

Dass eine Klimapolitik „interessengerecht“ sein soll, verweist auf die diesbezüglichen politischen Aufgaben von Gesetzgebung und Regierung. Welchen und wessen Interessen diese Politik – wie alle anderen – gerecht zu werden hat, lässt sich richtigerweise nicht bereits dem Verfassungstext entnehmen. Es können und werden unterschiedliche, auch sehr kontroverse Interessen sein. Der Hinweis auf „interessengerecht“ dürfte von der Erwägung motiviert sei, dass mit der Verfassungsbestimmung die Klimapolitik nicht als ein alle anderen überragendes Oberziel vorgegeben werden soll.

Mit den „generationenübergreifenden Aufgaben“ ist eine weitere Dimension angesprochen. Die Begründung für die verfassungsrechtliche Fixierung (Drs. 7/27, S. 1) erscheint indessen nicht unproblematisch. Es ist sehr zutreffend, dass das Demokratieprinzip von der „Herrschaft auf Zeit“ bestimmt ist. Jedoch liegt es keineswegs auf der Hand, dass deshalb – infolge der Bindung der Mandate an die Wahlperioden – die Berücksichtigung von Interessen zukünftiger Generationen in der politischen Realität zurücktrete oder dies zwangsläufig tun müsse. Zahlreiche gesetzgeberische und administrative Gestaltungsprogramme zeigen regelmäßig eine zukunftsgerichtete Orientierung, indem sie längerfristige, oft auf Jahrzehnte bezogene Prognosen der erwartbaren Entwicklungen zugrunde legen, von der Energie- über die Industrie- oder die Renten- bis zur Bildungs- und der Integrationspolitik. Die gängige These, aktuell im Amt befindliche Politiker hätten nur aktuelle Interessen im Auge, gehört zwar zum Arsenal interessenbezogener politischer Forderungen. Jedoch vernachlässigt dies die Tatsache, dass aktuell amtierende Politiker im Blick auf die Programmatik ihrer Parteien und auch auf ihre Wiederwahl an der langfristigen Wirksamkeit ihrer Entscheidungen ebenso interessiert sind wie an tagespolitischen Erfolgen.

Das „Prinzip der Nachhaltigkeit“ kann insoweit durch die Fixierung im Verfassungstext in einen latenten Konflikt mit dem Prinzip der Herrschaft auf Zeit geraten, wenn es als Verfassungsbefehl verstanden würde, in der konkreten Gesetzgebung und Verwaltung der Gegenwart die wesentlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse der Zukunft abzubilden. Dies würde nicht nur bedeuten, die je aktuellen Prognosemöglichkeiten zu überdehnen, sondern auch ihnen und den darauf gegründeten Entscheidungen ihre Revidierbarkeit zu nehmen. Diese bildet aber ein entscheidendes Motiv der zeitlich begrenzten Machtausübung. Die aufgrund heutiger Prognosen in Gang gesetzten Maßnahmen könnten morgen und übermorgen kontraproduktiv wirken. Wenn die verfassungsrechtliche Zielbestimmung durch getroffene Maßnahmen, etwa in der Gesetzgebung, inhaltlich aufgeladen und damit ihre Interpretation entsprechend vorbestimmt wäre, könnten neue und dann u.U. zwingend notwendige politische Entscheidungen verhindert oder behindert werden. Daher spricht vieles dafür, in einem „Staatsziel Nachhaltigkeit“ keine näheren inhaltlichen Dimensionen abzubilden, sondern es im Sinne eines allgemeinen Programmsatzes politisch offenzuhalten. Dem dürfte die vorgeschlagene Formulierung in Art. 16 b entsprechen, wonach das Land dieses Prinzip „berücksichtigt“.

2.2. Zum Gesetzentwurf der Fraktion der AFD (Drs. 7/48)

In diesem Vorschlag werden „ehrenamtliche Tätigkeiten“ dem Schutz und der Förderung „des Landes, der Gemeinden und der Landkreise“ anheim

gegeben (Art. 30 a). In der Begründung wird ausdrücklich als Problem namhaft gemacht, das Ehrenamt stehe heute „vor großen und zum Teil existenziellen Herausforderungen“. Insoweit gilt hier dasselbe, was oben zu Art. 16 a des CDU-Entwurfs angemerkt wurde: Die Wirkung der Zielbestimmung in der Landesverfassung kann darin liegen, dass den staatlichen Einrichtungen eine veränderte Prioritätensetzung aufgegeben wird, durch welche den unterstellten „Herausforderungen“ für das Ehrenamt Rechnung getragen werden kann.

Der AFD-Vorschlag unterscheidet sich von dem der CDU darin, dass die „Beachtung der weltanschaulichen, politischen und religiösen Neutralität“ ausdrücklich hervorgehoben, mithin zum Bestandteil des rechtlichen Förderungsgebots gemacht wird. Die Begründung enthält dazu keine Ausführungen. Grundsätzlich wird davon ausgegangen werden können, dass diese Neutralität schon seit jeher zum allgemeinen Verständnis des Ehrenamtes gehört. In der Hervorhebung im Text der Verfassungsnorm scheint der Hinweis zu liegen, dass jene Selbstverständlichkeit aus der Sicht der Verfasser dieses Entwurfs nicht unzweifelhaft gegeben ist. Darin wird der Umstand sichtbar, dass die Frage, welche Engagements als typische Elemente des Ehrenamts verstanden und gefördert werden sollen, unbeschadet einer Staatszielbestimmung politisch bestreitbar und umstritten bleiben kann.

2.3. Zum Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (Drs. 7/897)

Dieser Vorschlag enthält eine größere Anzahl von neuen Verfassungsnormen, die in ihrer Zusammenschau ein umfassenderes verfassungspolitisches Projekt darstellen. Die bereits angesprochene Problematik eines latenten Konflikts zwischen der wiederkehrenden Legitimationsbedürftigkeit des Staatshandelns - Macht auf Zeit - einerseits und einer dauerhaften Festlegung wesentlicher Staatsaufgaben andererseits verdient hier besondere Aufmerksamkeit. Das ergibt sich bereits aus dem einleitenden Hauptsatz der Entwurfsbegründung. Danach werden „rechtlich verbindliche Handlungsverpflichtungen für alle staatlichen Stellen“ als ein wichtiges „*Gestaltungselement*“ aufgefasst. Als Anlass für die Nutzung dieses Gestaltungselements sind „*derzeit*“ stattfindende „*lebhaft Diskussionen*“ um den richtigen gesellschaftspolitischen Umgang mit *derzeitigen* Problemlagen und um zukünftige *Entwicklungen*“ angeführt (vgl. Drs. 7/897, S. 1; Hervorhebungen nur hier).

Demnach geht es diesem Entwurf darum, den Freistaat in den und gegenüber den aktuellen Diskussionen in bestimmter Weise zu positionieren und das Ergebnis dieser Diskussionen qua Verfassung zu entscheiden. Dies ist selbstverständlich ein legitimes Anliegen der

politischen Willensbildung. Zu klären bleibt indessen, in wieweit ein solches Anliegen grundsätzlich mit denjenigen Gestaltungselementen zu verfolgen ist, die der zeitlich begrenzten Machtbefugnis einer gewählten Regierung zur Verfügung gestellt sind, und in wieweit es auch durch unbefristete Verfassungsaufträge für zukünftige Regierungen verfolgt werden soll.

2.3.1. Die Abwehr nationalsozialistischen Gedankenguts soll in einem neuen Absatz 3 von Art. 1 LV mit der unantastbaren Menschenwürde (Abs. 1) und dem Bekenntnis zu Menschenrechten, Frieden und Gerechtigkeit (Abs. 2) gleichgestellt werden. So unablenkbar dieses Anliegen erscheinen mag, so zweifelhaft bleibt, ob diese Gleichstellung verfassungssystematisch angemessen ist. Die Wiederbelebung und Verbreitung von NS-Gedankengut und die Verherrlichung der NS-Herrschaft sind bereits auf Bundesebene mehrfach sanktioniert. Das Strafrecht greift ein, soweit textliche, bildliche und symbolische Handlungen vorliegen. Das Grundgesetz gibt den politischen Parteien in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 eine innere Ordnung nach demokratischen Grundsätzen vor (kein Führerprinzip, kein Zentralismus) und definiert in Abs. 2 NS-Parteien als verfassungswidrig. Nach Art. 18 GG kann der Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zur Verwirkung der Grundrechte führen. Eine Bekräftigung durch die Landesverfassung bewegt sich im Rahmen der Verfassungsautonomie der Länder. Sie gerät nicht in Konflikt mit dem Homogenitätsprinzip zwischen Bundes- und Landesverfassungsrecht (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG), auch wenn sie wie eine Übererfüllung des bundesrechtlich Intendierten erscheinen mag. Dem Land stehen die Instrumente des Bundes im Strafrecht und Parteienrecht nicht zur Verfügung und kommen somit nicht als „Handlungsverpflichtungen“ in Betracht.

Wie zielführend vor diesem Hintergrund ein gesondertes Bekenntnis in einer Landesverfassung sein kann, mag offenbleiben. Unabhängig davon sollte vor einer Entscheidung für diesen Vorschlag geprüft werden, ob die Einbeziehung „menschenfeindlicher“ Aktivitäten in den Text sinnvoll ist. Der Begriff ist unbestimmt, von jeweils aktuellen Wertungen und Empfindungen abhängig, und kann damit zu verbalen Auseinandersetzungen im politischen Alltag einladen.

2.3.2. Die Inklusion wird in einem neu zu fassenden Art. 2 Abs. 4 als „Menschenrecht“ definiert. Die Anknüpfung an die UN-Behindertenrechtskonvention kann das Schutz- und Förderungsgebot im bereits geltenden Abs. 4 unterstreichen, ohne allerdings die Umsetzungspflicht rechtlich erst auszulösen. Die im Verhältnis zum Grundrechtskatalog der Landesverfassung unsystematische Bezeichnung als Menschenrecht – wohl angeleitet durch den internationalen Sprachgebrauch – wirft die Frage auf, ob die Inklusion damit bewusst als einklagbares Grundrecht

gewährleistet sein und einem solchen gleichgestellt werden soll oder ob dies gegebenenfalls einer Interpretation der Gerichte offenstehen würde.

2.3.3. Die vorgeschlagene Neufassung von Art. 19 beschreibt die Rechte, Bedürfnisse und Gefährdungen von Kindern und Jugendlichen in Abs. 1 ausführlicher als die geltende Fassung. Es ist jedoch nicht zu erkennen, dass die vorhandene Staatszielbestimmung dadurch wesentlich verändert oder erweitert würde. In der Begründung wird eingeräumt, dass die geltende Fassung den Kinder- und Jugendschutz umfassend zur Staatsaufgabe macht. Es werden noch „Verbesserungsmöglichkeiten“ gesehen.

Ob Verbesserungen in der Praxis von Staat, Behörden und freien Trägern durch die geänderte Formulierung konkret erreicht oder angestoßen werden, müsste gegebenenfalls die Zukunft zeigen. Falls der ausführlichere Verfassungssatz in der Öffentlichkeit als Verstärkung der Zielstellung wahrgenommen und aufgenommen würde, könnte er durch eine noch größere Aufmerksamkeit für dieses Anliegen in die politische Willensbildung hineinwirken, beispielsweise in der medialen und staatlichen Kontrolle der mit einschlägigen Aufgaben befassten Einrichtungen.

2.3.4. Die vorgesehene Änderung von Art. 30 ergänzt die bereits in der geltenden Fassung geregelte Förderung von Kultur, Kunst und Brauchtum einschließlich des Denkmalschutzes und der Sportförderung um den „ehrenamtlichen Einsatz für die Gemeinschaft“ (Abs. 3). Abgesehen von der eher unauffälligen Einordnung zwischen Denkmalschutz und Sport scheint hier die kommunale Ebene nicht mitverpflichtet zu sein. Bei den anderen Förderaufträgen dieses Artikels, aber auch bei den anderen Staatszielbestimmungen wie Inklusion und Jugendschutz, sind regelmäßig die „Gebietskörperschaften“ mit angesprochen. Die Begründung führt hier lediglich aus, das Ehrenamt zeige eine deutliche Nähe zu den bisherigen Inhalten des Artikel 30.

Die Vorschläge der anderen Fraktionen verhalten sich hier unterschiedlich. Der Entwurf der CDU weist diese Förderungsaufgabe ebenfalls nur dem Land zu, während derjenige der AFD „Land, Gemeinden und Landkreise“ verpflichten will. Angesichts des örtlichen Schwerpunkts ehrenamtlicher Tätigkeiten mag es sich empfehlen, eine Verpflichtung auch der kommunalen Ebene vorzusehen, selbst wenn das nur eine bestätigende und deklaratorische Wirkung haben würde.

2.3.5. In der vorgeschlagenen Neufassung erscheint Art. 31 als ein detailliertes Umweltschutzprogramm. Hier tritt die fachliche Bindung an teils seit langem, teils in neuerer Zeit geführte politische Debatten besonders deutlich hervor. Eine ausführliche Befassung mit den einzelnen

Begriffen und ihren möglichen Inhalten ist im vorliegenden Kontext nicht möglich. Im Blick auf die bereits oben aufgeworfene Frage, wie intensiv politische Programme mittels verfassungsrechtlicher Festschreibung in die Zukunft verlängert werden sollten, kann hier allenfalls empfohlen werden, dem Land jedenfalls keine Aufgaben zu stellen, welche es nicht oder nicht allein erfüllen kann. Dass der Freistaat die „notwendigen“ Maßnahmen zum Klimaschutz „ergreift“, setzt nicht nur die nach wie vor erforderliche politische Willensbildung darüber voraus, was notwendig ist, sondern auch darüber, was das Land „ergreifen“ kann. Inwieweit z.B. Maßnahmen zur Verfügung stehen, um Kohlenstoffdioxid „im Boden und in Pflanzen zu speichern“, ist eine Frage mit technologischen, finanziellen und kompetenzrechtlichen Voraussetzungen und Folgen auf unterschiedlichen Ebenen, die typischerweise der fachlichen Entwicklung und politischen Bearbeitung aufgegeben sind. Der Verfassungstext sollte zumindest in seiner Begrifflichkeit alles vermeiden, was die fachpolitische Auseinandersetzung auf die Ebene der Verfassungsinterpretation – und folglich auf die der dritten Gewalt – verlagern würde.

2.3.6. Das Prinzip der Nachhaltigkeit wird in einem Art. 32 a in eine ökologische und eine soziale Nachhaltigkeit aufgeteilt. Die letztere soll „im Sinne der Chancengleichheit“ eine Generationengerechtigkeit in der Weise bewirken, dass kommenden Generationen die gleichen Ressourcen zur Verfügung stehen „und aus Eigennutz der heutigen Generation keine Lasten entstehen“. In der Begründung wird u.a. ausgeführt, Generationengerechtigkeit gebe es nur zusammen mit sozialer Gerechtigkeit (Drs. 7/897, S. 4). Auf die Notwendigkeit der Umsetzung des Prinzips der Nachhaltigkeit (in diesem umfassenden Sinne) habe zuletzt die „Fridays-for-Future“-Bewegung aufmerksam gemacht (S. 2).

Die Formulierung sowohl der vorgeschlagenen Verfassungsnorm als auch der Begründung ist offensichtlich aktuellen Diskussionen geschuldet. Von der geschriebenen Verfassung wird, jedenfalls herkömmlich, angenommen und erwartet, dass sie auf breiten gesellschaftlichen Überzeugungen aufsetzt. Ob solche hier (bereits) vorliegen, muss der Willensbildung im Landtag überlassen bleiben. Durch sie wird sich erweisen müssen, ob etwa die Verknüpfung einer ökologischen mit einer sozialen Nachhaltigkeit oder die Behauptung eines Eigennutzes der heutigen Generation einem hinreichenden gesamtgesellschaftlichen Konsens und damit der wünschenswerten Verfassungsreife dieser Erwägungen entspricht.