

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuß
Jürgen-Fuchs-Str. 1

99096 Erfurt

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Rechtstheorie und Rechtssoziologie

Prof. em. Dr. Martin Morlok

Düsseldorf, 27/8/2020

Stellungnahme

im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu den Entwürfen für ein fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 28.01
Ebene 01 Raum 019
www.hhu.de

A. Vorbemerkung zu allen Gesetzentwürfen

Die Gesetzentwürfe zielen auf Ergänzungen der Verfassung um Ziel- oder Aufgabenbestimmungen des Staates. Änderungen und insbesondere Ergänzungen einer Verfassung um Ziele sollten sich die Besonderheiten einer Verfassung bewusst machen, insbesondere ihre Aufgaben, ihre Möglichkeiten und im Zusammenhang damit den gebotenen Stil der verfassungsrechtlichen Normierung¹.

Die Grundaufgabe einer Verfassung, die Bürger vor dem überflüssigen Zugriff des Staates zu beschützen, steht hier nicht in Rede. Der Formulierungsstil von Grundrechten und Rechtsschutzgarantieren kann mithin unerörtert bleiben. Insoweit die Verfassung staatliche Institutionen begründet, Ihnen Kompetenzen zuordnet und Entscheidungsverfahren festlegt, sollte sie konkret und präzise formulieren, um mögliche Streitigkeiten zu vermeiden oder jedenfalls entscheidbar zu machen.

¹ Dazu etwa A. Vosskuhle, Verfassungsstil und Verfassungsfunktion. Ein Beitrag zum Verfassungshandwerk, AöR 119 (1994), 35 ff.

Insoweit eine Verfassung Grundstrukturen des Staates vorgibt, etwa Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, so müssen diese abstrakt formuliert sein, um die Vielfalt der einzelnen Elemente dieser Prinzipien zu umfassen und um offen zu sein für künftige Entwicklungen und um auch auf neue Problemlagen reagieren zu können.

Insofern eine Verfassung der staatlichen Tätigkeit Ziele vorgibt, sind diese auch relativ abstrakt zu fassen. Dies aus mehreren Gründen. Die praktische Staatstätigkeit kann nur angeleitet werden durch Maßnahmen, die sehr viel konkreter zu bestimmen sind, als dies auf der Ebene der Verfassung möglich ist. Die konkret zu ergreifenden Maßnahmen zur Erreichung solcher Ziele müssen im politischen Prozess bestimmt werden, dabei sind Kompromisse unvermeidlich; auch können – wechselnde – Prioritäten in der Konkretisierung zum Ausdruck kommen. Bereits aus diesem Grunde empfiehlt es sich, mit der Aufnahme von solchen Zielen in die Verfassung zurückhaltend zu sein. Die Aufnahme eines hehren Zieles in die Verfassung bewirkt per se noch nichts. Anders gefasst: Was wird durch eine Zielformulierung in der Verfassung erreicht? Verfassungsbestimmungen setzen sich nicht von alleine in Wirklichkeit um. Wenn nicht abzusehen ist, was durch die Aufnahme eines Ziels in die Verfassung erreicht wird, sollte davon Abstand genommen werden.

Der Verfassungstext sollte nicht überladen werden, auch nicht mit durchaus verfolgungswerten Zielvorstellungen.

Die Aufnahme einer Aufgabe in die Verfassung sollte nur erfolgen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, man könnte sagen, wenn einem Ziel eine spezifische Qualität zukommt. Dies ist nicht bereits dann der Fall, wenn es sich um ein sinnvollerweise anzustrebendes Ziel handelt, auch nicht, wenn es ein durchaus wichtiges Ziel staatlicher Tätigkeit ist. Dieser Verfassungsrang ist dann gegeben, wenn der Verfolgung eines Zieles in den in praktischer Politik und Verwaltung sich regelmäßig stellenden Abwägungsprozessen rivalisierende Verfassungsrechte entgegenstehen. Dann ist die Ausstattung eines Ziels mit Verfassungsrang sinnvoll und erfolgsträchtig, weil dadurch die Abwägungssituation zugunsten des auch mit

Verfassungsrang ausgestatteten Zieles beeinflusst wird. Um dies zu veranschaulichen: Die Aufnahme des Umweltschutzes in die Verfassung war sinnvoll und verspricht konkreten Ertrag, weil dieses Ziel dadurch in der Abwägung gegenüber der Berufsfreiheit und der Eigentumsgarantie gestärkt wird. Ohne eine konkrete rechtstechnische Wirkungsmöglichkeit sollten keine Ziele in die Verfassung geschrieben werden.

Dafür spricht auch, dass andernfalls die Aufnahme von in sich wünschenswerten Zielen Gefahr läuft, die normative Kraft der Verfassung zu schwächen. Die Verfassung sollte nur Bestimmungen enthalten, die einen Unterschied bewirken, wenn sie in der Verfassung stehen gegenüber der Nichtaufnahme. Verfassungsbestimmungen ohne absehbare Wirkungen sollten unterbleiben, um die Verfassung nicht zu banalisieren und ihre Bedeutung zu schmälern.

Eine Verfassung ist kein Katalog des wünschenswerten, sondern ein Instrument, um konkrete Rechtswirkungen zu erzielen.

Also: Die Aufnahme eines Zieles in die Verfassung ist eine sinnvolle Maßnahme, wenn diesem Ziel Rechte gegenüberstehen, die ihrerseits Verfassungsrang haben.

Aus diesen Gründen stehe ich den vorgelegten Gesetzentwürfen deutlich distanziert gegenüber.

B. Zu den einzelnen Gesetzentwürfen

I. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU -Drs. 7/27 –

1. Zum Vorschlag für einen Art. 16 a

Die Förderung des Gemeinwohls ist die zentrale Aufgabe staatlicher Tätigkeit. Sie sollte die Leitidee von Politik und Verwaltung sein. Das Gemein

wohl realisiert sich aber nicht von alleine, dazu braucht es immer Maßnahmen konkreter Menschen, und zwar auch der Bürger. Das Gemeinwohl braucht Gemeinsinn.

Insofern ist die lobenswerte Tätigkeit zahlreicher ehrenamtlich tätiger Bürger auf den verschiedensten Gebieten ein wichtiger Faktor eines guten gesellschaftlichen Lebens. Ehrenamtliche Tätigkeit gilt es deswegen in der Tat zu schützen und zu fördern.

Freilich: Was wird durch die Aufnahme des Schutzes und der Förderung des Ehrenamtes erreicht? Welchen konkreten Gefahren wird damit entgegengewirkt? Was hat der ehrenamtlich tätige Bürger davon?

Es gibt mancherlei Maßnahmen, die ehrenamtliche Tätigkeit unterstützen und fördern

Maßnahmen auf konkreter Ebene ist aber unterhalb der Ebene der Verfassung zu diskutieren und zu entscheiden. Die Verfassungsklausel selbst bewegt nichts. Auch ist nichts zu erkennen, dass es ehrenamtsfeindliche Bestrebungen gibt, denen entgegengewirkt werden sollte. Der Konsens über die Notwendigkeit der Förderung des Ehrenamtes ist allgemein, wie sich auch in allen drei Gesetzentwürfen zeigt. Die Verfassung ist nicht der Ort, wo unbestrittene und nicht abwägungsrelevante Konsensstände dargestellt werden sollten.

2. Zum Vorschlag für Art. 16

Die Begründung des Gesetzentwurfes weist zurecht darauf hin, dass langfristige Interessen in der Gefahr stehende, vernachlässigt zu werden gegenüber den Anforderungen des Tages. Diese Gründe struktureller Art, die im Einzelnen hier nicht auszuführen sind, werden durch die Aufnahme einer unspezifischen Nachhaltigkeitsverpflichtung in die Verfassung nicht ausgeräumt. Es ist nicht zu erkennen, dass und wie eine solche Nachhaltigkeitsklausel das politische Handeln verändern kann.

Die in der Begründung des Gesetzentwurfes genannten zwei Hinsichten, in denen die Nachhaltigkeit des Handelns gestärkt werden soll, nämlich eine „interessengerechte Klimapolitik“ und die „Sicherung finanzieller Handlungsspielräume des Landeshaushaltes“, führen mich zu keiner anderen Einschätzung. Die Nachhaltigkeit im Hinblick auf die natürlichen Lebensgrundlagen, wozu der Klimaschutz zählt, ist bereits in Art. 31 Abs. 1 der Verfassung enthalten. Die intergenerationelle Gerechtigkeit im Hinblick auf den Haushalt muss sehr viel spezifischer gewährleistet werden als durch das Wort „Nachhaltigkeit“. Hier ist an Bestimmungen der Finanzverfassung zu denken, etwa an Art. 109 Abs. 3 GG oder Bestimmungen in der Landeshaushaltsordnung. Kurz: Die formulierte Nachhaltigkeitsklausel im vorgesehenen Art. 16 a hat keine instruktive Kraft. Die wichtige Maxime nachhaltiger Politikformulierung sollte um ihrer Wirksamkeit willen - wie die Begründung andeutet - politikfeldspezifisch formuliert werden.

- II. Zum Gesetzentwurf der Fraktion der AfD - Drs. 7/48 -

Der Vorschlag für die Einfügung eines Artikels 30 a in die Verfassung zielt ebenfalls auf den Schutz und die Förderung der ehrenamtlichen Tätigkeiten. Insofern ist auf das zu verweisen was zum Gesetzentwurf der CDU-Fraktion ausgeführt wurde.

Wenn darüber hinaus die „Beachtung der weltanschaulichen, politischen und religiösen Neutralität“ durch Land und die kommunalen Akteure festgeschrieben werden soll, so ist dies schlicht überflüssig, weil alle staatlichen Stellen kraft Verfassung auf die religiöse, weltanschauliche und politische Neutralität verpflichtet sind. Die Einhaltung dieser Neutralitätspflicht wird, wie mehrere Verfassungsgerichtsentscheidungen aus jüngerer Zeit zeigen, auch gerichtlich kontrolliert und durchgesetzt.

III. Zum Gesetzentwurf der Fraktionen Die Linke, SPD und Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 7/897 -

Der Gesetzentwurf möchte eine Reihe von Ergänzungen der Verfassung vornehmen, die einzeln sich zu betrachten sind. Zu den redaktionellen Änderungen in der Inhaltsübersicht und der Überschrift vor dem vierten Abschnitt nehme ich nicht Stellung.

1. Zum Vorschlag für einen neuen Abs. 3 in Art. 1

Wie oben unter A. dargestellt, sollte die Verfassung freigehalten werden von Staatszielen und -aufgaben, die konkret nichts ändern. Welche Rechtsfolgen könnte die Aufnahme dieser neuer spät. Sich Bestimmung in die Verfassung haben? Die Untersagung entsprechender Meinungsäußerungen oder ähnlicher Aktivitäten, die von dieser Bestimmung gemeint sein können, hat sich konkret mit dem grundrechtlichen Schutz auseinanderzusetzen, den solche Aktivitäten genießen. Rechtstechnisch betrachtet ist nicht absehbar, dass eine solche Bestimmung etwas ändert, insofern nämlich, als nach Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 1 Abs. 1 und 2 Verfassung Thüringen mit dem Menschenwürdeschutz nationalsozialistischem, rassistischem und antisemitischem Gedankengut bereits eine Verfassungsgarantie entgegengestellt. Die Bestimmung blähte ohne erkennbaren Nutzen die Verfassung auf. Die normativen Gehalte der beabsichtigten neuen Bestimmung sind bereits in den Menschenwürdeartikeln von Grundgesetz und Thüringer Verfassung enthalten.

2. Zur Ergänzung von Art. 19

Eine Bestimmung über die Grundrechte der Kinder, wie sie in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 vorgesehen ist, ist überflüssig, weil die Kinder bereits nach bestehender Rechtslage alle Grundrechte genießen, dieser grundrechtliche Schutz umfasst auch Schutzpflichten. Das Kindeswohl ist sowohl grundrechtlich anerkannt als auch in den Vorschriften des einfachen Rechts (§§

1626 ff. BGB, dem Jugendgerichtsgesetz und Bestimmungen des Sozialrechts). Auf dieser konkreten Ebene müssen Regelungen angesiedelt sein, die das Kindeswohl tatsächlich fördern.

Solche Bestimmungen existieren, auch die Auslegung der Grundrechte entfaltet diese Gehalte.

Die vorgesehene Pflicht, bei staatlichen Entscheidungen, die Kinder oder Jugendliche betreffen, diese wirksam zu beteiligen, ist ebenfalls geltendes Recht, das offensichtlich auch praktiziert wird. Für das gerichtliche Verfahren ist an Art. 103 Abs. 1 GG zu erinnern, für das Verwaltungsverfahren an § 28 VwVfG; darüber hinaus verlangt die Menschenwürde, dass diejenigen, die von einer staatlichen Entscheidung betroffen werden, an den Entscheidungsverfahren in Subjektstellung teilhaben können. Der Inhalt des vorgesehenen neuen Art. 19 Abs. 2 ist ebenfalls bereits geltendes Recht, siehe Art. 6 Abs. 5 GG und §§ 1615 a ff. BGB.

Die in Art. 19 Abs. 1 Satz 3 zweiter Halbsatz vorgesehene Verpflichtung aller staatlichen Stellen, „das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und andere völkerrechtliche Verpflichtungen umfassend umzusetzen“ verdient eigene – besonders kritische – Betrachtung. Zunächst ist die Bezeichnung „Übereinkommen über die Rechte des Kindes“ defizitär, hier braucht es guten Willen, um zu erkennen, was gemeint ist: offenbar die UN-Kinderrechtskonvention. Rein rechtstechnisch ist diese Vorschrift unausgereift.

Vor allen Dingen ebnet diese Bestimmung den Unterschied zwischen Verfassungsrecht und Völkerrecht ein! Trotz der Verpflichtung der deutschen staatlichen Stellen, das Völkerrecht zu beachten und einzuhalten, bleibt ein Rangunterschied zwischen Verfassungsrecht und Völkerrecht. Dies ist auch an Art. 25 GG ablesbar, wo nur die „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ zum Bestandteil des Bundesrechts erklärt werden und zwar im Rang über den Gesetzen, aber unterhalb des Grundgesetzes. Ein unmittelbarer Durchgriff auf das Völkerrecht ist der deutschen Rechtsordnung über Art. 25 GG hinaus fremd. Es ist sogar zu fragen, ob diese Bestimmung nicht bundesverfassungsrechtswidrig ist wegen des Konflikts zur Regelung

in Art. 25 GG. Überdies lässt die Formulierung „andere völkerrechtliche Verpflichtungen“ völlig offen, was davon erfasst werden soll. Eine pauschale Verweisung auf völkerrechtliche Verpflichtungen aller Art, um sie in den Rang der Landesverfassung zu erheben, ist wegen Unbestimmtheit rechtsstaatswidrig, verschärft wird dies dadurch, dass die gewählte Formulierung wohl auch künftige völkerrechtliche Verpflichtungen unbekanntem Inhalts enthält, also eine dynamische Verweisung darstellt. Eine solche verstößt auch gegen Art. 83 Abs. 1 der Verfassung, wonach die Verfassung nur durch ausdrückliche Wortlautänderungen verändert werden darf.

Die Absätze 3 und 4 begegnen zwar keinen solch gravierenden Bedenken, haben aber keine greifbare Bedeutung und Wirkung. Die konkreten Maßnahmen müssen als solche ausformuliert und finanziert werden.

4. Zur Ergänzung von Art. 30

Die für Art. 30 Abs. 3 vorgesehene Klausel zum Ehrenamt hat keine anderen Gehalte als die entsprechende Bestimmung im Vorschlag der CDU-Fraktion, ich verweise insofern auf die Ausführungen hierzu unter I. 1.

5. Zu den Ergänzungen in Art. 31

Die wortreiche Erweiterung von Art. 31 ist überflüssig und gehört auch in der bestehenden Form nicht in eine Verfassung. Der bisherige Abs. 1 Satz 1 dieser Bestimmung enthält in verfassungsgemäßer Form bereits die Gehalte, die anschließend ausgebreitet werden. Die Ausformulierungen auf einer konkreteren Stufe haben keine weiteren rechtlichen Konsequenzen als die Grundaussagen in Abs. 1 Satz 1. Sie sind aber auch – zwangsläufig – nicht in der Lage, konkrete Maßnahmen ins Werk zu setzen, dies erfordert immer gesetzliche Detailregelungen. Kurz: Die Ergänzungen in Art. 31 haben keinen zusätzlichen rechtlichen Gehalt, reichen aber auch nicht aus, konkretes Handeln zu instruieren. Sie sind überflüssig. Sie widersprechen in eklatanter Weise dem Stil, in dem Verfassungsbestimmungen formuliert werden sollten: Sie lesen sich wie eine Kommentierung von Art. 31 Abs. 1 Satz 1.

6. Zur Einfügung eines Artikels 32 a

Die erste Hälfte dieser Bestimmung gilt der ökologischen Nachhaltigkeit und wiederholt das, was bereits von Art. 31 Abs. 1 Satz 1 bestimmt wird. Ein neuer Gehalt liegt aber darin, dass der Schutz der Natur und der Landschaft aufgrund „ihres eigenen Wertes“ erfolgen soll. Ob der Natur eigene Rechte zu zuerkennen sind, ist eine kontrovers diskutierte Frage, die nicht unbedacht positiv beantwortet werden sollte. Die Gesetzesbegründung geht auf diesen Aspekt nicht ein.

Rechtstechnisch fragwürdig ist auch die Nennung der „ökologischen Nachhaltigkeit“ und der „sozialen Nachhaltigkeit im Sinne der Chancengleichheit“ (gemeint ist wohl die intergenerationelle Chancengleichheit) in einer einzigen Bestimmung, handelt es sich doch um deutlich unterschiedliche Aspekte und Aufgabenfelder.

Um nicht missverstanden zu werden: Eine nachhaltige Politik zum Schutz der Interessen nachfolgender Generationen ist ein wichtiger Aspekt, der in seiner Dringlichkeit erst in jüngerer Zeit ins allgemeine Bewusstsein getreten ist. Inwiefern eine solche pauschale Formulierung aber geeignet ist, künftige Interessen in der politischen Entscheidungsfindung gegenüber Gegenwartsinteressen zu stärken, ist nicht zu erkennen. Wie bereits kurz angedeutet, gibt es eben strukturelle Gründe, welche gegenwärtige Interessen durchsetzungsstärker machen als künftige. Wirksame Regelungen der Nachhaltigkeit sollten für bestimmte Politikbereiche ausformuliert werden, etwa im Bereich der Finanzverfassung oder der Infrastruktur.

C. Abschließende Beurteilung

Nach allem stehe ich sämtlichen vorgeschlagenen Verfassungsergänzungen sehr skeptisch gegenüber. Sie sind von gutem Willen getragen, tatsächliche Wirkkraft vermag ich Ihnen aber nicht beizumessen. Sie verbleiben auf der Ebene guter Absichten. Zugleich sind sie, jedenfalls teilweise,

in einer Weise formuliert, die für eine Verfassung unangemessen ist.

Besonders kritisch sehe ich im Entwurf der Koalitionsfraktionen den Änderungsvorschlag für Art. 19 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz. Die dort vorgesehene Regelung, nicht einmal genau benannte völkerrechtliche Verpflichtungen mit der Kraft der Landesverfassung auszustatten, ist zweifelsohne verfassungswidrig. Der verfassungsändernde Gesetzgeber darf sich seiner Entscheidungsmacht über den Inhalt der Verfassung nicht entäußern.

Prof. Dr. Martin Morlok