

Professor Dr. Rupert Scholz
Emeritus der Juristischen Fakultät der
Ludwig-Maximilians-Universität München

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
7/847
zu Drs. 7/897/1628

zum Themenkomplex
"Demokratieschutz"

den 1. Dezember 2020

**Gutachtliche Stellungnahme zum Fünften Gesetz zur Änderung der
Verfassung des Freistaates Thüringen**

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Anlage erhalten Sie meine Sachverständigenbewertung der Gesetzentwürfe
Drs. 7/897 und Drs. 7/1628.

Auf eine Stellungnahme zu den speziellen Fragen, die mir noch vorgelegt wurden,
habe ich verzichtet, da ich gerade zu den praktischen Fragen (Justiziabilität etc.) in
meinen allgemeinen Bewertungen bereits Stellung bezogen habe.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Rupert Scholz

den 1. Dezember 2020

**Gutachtliche Stellungnahme zum Fünften Gesetz zur Änderung der
Verfassung des Freistaates Thüringen**

I. Gesetzesentwurf Drucksache 7/897

1. Allgemeines

Bei den Initiativen zur Änderung bzw. Ergänzung der Thüringischen Verfassung geht es vor allem um Staatsziele. Staatsziele sind ein legitimes Instrument der (auch kodifikatorischen) Verfassungspolitik. Dem wird hier im Wesentlichen vollaufgenügt. Wichtig ist allerdings, dass aus Staatszielen nicht verfremdend subjektive Rechte abgeleitet werden. Diese Gefahr lässt sich nicht in allen Fällen der geplanten Änderungen mit der nötigen Stringenz ausschließen (vgl. z.B. Umweltschutz und Kinderrechte sowie Behindertenrechte). Demgemäß bedarf es in der Amtlichen Begründung eines deutlichen Hinweises darauf, dass aus den neuen Staatszielen in keinem Falle entsprechend subjektive Rechte abgeleitet werden dürfen. Staatszielbestimmungen stehen immer unter dem Vorbehalt der gesetzgeberischen Umsetzung. Auch dies muss deutlich in der Begründung hervorgehoben werden.

2. Zu Art. 1 Abs. 3

Die rechtspolitische Zielsetzung dieser neuen Bestimmung ist weitgehend politisches wie rechtliches Allgemeingut und entspricht auch den grundsätzlichen Wertungen im GG. Dennoch stellen sich auch hier Fragen vor allem im Rahmen der Umsetzung bzw. im Rahmen der angestrebten Justiziabilität. Die Bekämpfung nationalsozialistischen Gedankenguts obliegt auf der Ebene des Bundesrechts bereits weitgehend den Regelungen des Art. 5 Abs. 2, 18 und 21 Abs. 2 sowie Abs. 3 GG. In allen entsprechenden Fällen drohen durchaus Kollisionen, die unter dem Vorbehalt des Vorrangs des Bundesrechts stehen (Art. 31 GG). Dies schränkt die tat-

sächliche Justiziabilität der geplanten neuen Bestimmung weitgehend ein. Hinzu kommen mögliche Kollisionen auch im Bereich des Kompetenzrechts. Im Einzelnen ist hierzu auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a und 10 sowie Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zu verweisen. Konkret ist vor allem auf die Umsetzung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG im Rahmen des Strafrechts hinzuweisen. Die entsprechenden Regelungen der §§ 80a ff. StGB genießen in jedem Falle den Vorrang, was auch zumindest begründungsmäßig deutlich gemacht werden sollte. Vermutlich vielfältige Konflikte werden sich mit dem Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG ergeben; dies jedenfalls solange, wie das inkriminierte Gedankengut nicht mit strafrechtlich relevanten Tatbeständen oder Verhaltensweisen, vor allem Gewalt etc., verbunden ist. Ein weiterer Einwand ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 GG. Die Novelle zielt vor allem auf die Bekämpfung von Rechtsextremismus. Der genauso gefährliche und menschenrechtsunwürdige Tatbestand des Linksextremismus wird jedoch nicht genannt. Dieser unterscheidet sich in seiner Unrechtsqualität aber in keiner Weise vom Rechtsextremismus. Aus diesem Grunde sollte die Bestimmung auch den Linksextremismus ausdrücklich aufnehmen. Aus der Sicht des Bundesrechts ergibt sich dies auch aus Art. 21 GG (Parteienverbot) – siehe das SRP-Verbot in BVerfGE 2, 1 ff. einerseits und das KPD-Verbot in BVerfGE 5, 85 ff. andererseits.

3. Zu Art. 2 Abs. 4

Diese Regelung zur Inklusion bzw. zum Schutz von Behinderten läuft gegenüber der Regelung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG von vornherein leer. Denn dort ist bereits ausdrücklich festgelegt, dass „niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf“. Soweit die geplante Neuregelung im Übrigen sich auf die einschlägige UN-Konvention beruft, gerät sie kompetenzrechtlich in die Gefahr, mit der Regelung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG zu kollidieren, derzufolge die auswärtigen Angelegenheiten in der ausschließlichen Kompetenz des Bundes stehen.

4. Zu Art. 19

Der neue Art. 19 nimmt die seit längerem, auf Länder- wie Bundesebene aktuelle Diskussion um die Einfügung von Kinderrechten in die Verfassungen auf und bekennt sich hier zu einem eigenständigen Kindergrundrecht. Die Argumentationen hierzu sind vielfältig ausgetauscht und kontrovers. Nach hiesiger Auffassung spricht mehr gegen eine solche Bestimmung als für eine solche Bestimmung. Denn nach Art. 6 GG sind die Kinder schon heute grundrechtlich in besonderer Weise geschützt. Einen hierüber hinausgehenden verfassungsrechtlichen Schutz bedürfen die Kinder nach hiesiger Auffassung nicht. Eher im Gegenteil: Wenn eine Be-

stimmung nach der Art des Art. 19 geltendes Verfassungsrecht wird, drohen Konflikte mit dem Recht der Eltern und der Erziehungsberechtigten; dies jedenfalls immer dann, wenn ein Kindergrundrecht als solches gegen die Rechte der Eltern und Erziehungsberechtigten in Stellung gebracht wird. Im Übrigen gelten auch hier die bereits vorstehend genannten kompetenzrechtlichen Vorbehalte. Wenn die neue Bestimmung der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention dienen soll, so wird erneut in den Kompetenzbereich des Bundes gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG eingegriffen.

5. Zu Art. 30

Die geplante Neuregelung des Art. 30 Abs. 1 und Abs. 2 liegt voll im Bereich der kompetenzrechtlichen Möglichkeiten des Landesverfassungsrechts (Kulturhoheit der Länder etc.). Gegen eine solche Regelung erheben sich nach hiesiger Auffassung keine Einwände.

Für den neuen Art. 30 Abs. 3, der den „ehrenamtlichen Einsatz für die Gemeinschaft“ zu schützen und fördern sucht, gilt insoweit das gleiche. Auch eine solche Regelung ist verfassungskonform. Fraglicher ist dagegen die Regelung im neuen Art. 30 Abs. 4 (Schutzversprechen für den Sport). Der Sport stellt ein gesamtgesellschaftliches Grundphänomen mit vielfältigen rechtlichen wie tatsächlichen Verflechtungen quer durch und über die Bundesländer hinweg dar, so dass eine landesrechtliche Sonderbestimmung wie die hiesige zumindest in der Praxis auf erhebliche Probleme stoßen wird (kaum durchsetzbare Justiziabilität).

6. Zu Art. 31 und 32 a

Die Neufassungen bzw. neuen Regelungen in Art. 31 und Art. 32 a dienen dem Umweltschutz in umfassender Weise. In ihrer tatsächlichen Umsetzbarkeit oder Justiziabilität unterstehen sie jedoch dem Bundesrecht (vgl. insbesondere Art. 20 a, 73 Abs. 1 Nr. 14, 74 Abs. 1 Nr. 11, 17, 20, 24, 29 ff. GG). Dies gilt namentlich für den Klimaschutz, für das Energierecht etc. In allen diesen Bereichen verfügt der Bund über die maßgebenden Zuständigkeiten; und von diesen hat er im Wesentlichen auch bereits umfassenden Gebrauch gemacht. Demgemäß sind die hiesigen Neuregelungen allenfalls von deklaratorischem, keinesfalls aber von substantiell-materiellrechtlicher Bedeutung.

II. Gesetzentwurf Drucksache 7/1628

1. Zu Art. 46

Die hiesige Neuregelung zur Unzulässigkeit von Quotierungen entspricht der Rechtsprechung auch der Thüringischen Verfassungsgerichtsbarkeit. Quotierungen laufen immer Gefahr, gegen den Gleichheitssatz sowie gegen das Demokratieprinzip und gegen das Recht der Parteienfreiheit zu verstoßen. Demgemäß ist die hiesige Neuregelung ebenso zweckmäßig wie juristisch richtig.

2. Zu Art. 70

Auch die hiesige Regelung ist systematisch wie rechtlich zu begrüßen. Die Einzelheiten zur Wahl des Ministerpräsidenten werden jetzt in rechtssicherer Form geregelt. Es entspricht insbesondere dem Demokratieprinzip, wenn nunmehr festgelegt wird, dass ein Kandidat für das Amt des Ministerpräsidenten, der nur eine Minderheit an Ja-Stimmen erreicht hat, nicht wegen Fehlens von Stimmen für einen Gegenkandidaten zum Ministerpräsidenten ernannt werden kann. Er bedarf vielmehr auch in dieser Konstellation einer Mehrheit von Ja-Stimmen gegenüber den Nein-Stimmen. Dies entspricht in jeder Hinsicht dem Demokratieprinzip, das auch die Nein-Stimmen in jeder Hinsicht schützt und legitimiert.

3. Zu Art. 82 a

Die hier geplante Einführung des Volkseinwands und die dem korrespondierende Regelung zur Volksabstimmung ist in sich konsistent. Sie liegt im Rahmen des landesrechtlichen Kompetenzbereichs. Einwände ergeben sich nach meiner Auffassung gegen die geplante Regelung nicht.

4. Zu Art. 83 Abs. 3

Die hiesige Regelung versucht, auf Seiten der Bürger den Einsatz und das Bewusstsein für die Grundwerte des Verfassungsrechts zu sichern oder zu fördern. Dies geschieht allerdings in kompetenzrechtlich sehr problematischer Weise, weil insoweit die Regelungen des Bundesrechts (vgl. Art. 5 Abs. 2, 18, 21 GG) den Vorrang genießen. Die hiesige Bestimmung kann allenfalls politisch-appellative Bedeutung erlangen. Justiziabel ist sie nicht.

5. Zu Art. 93 Abs. 1

Das Kommunalrecht gehört zu den Kompetenzbereichen, die von Grundgesetzes wegen ausschließlich den Ländern vorbehalten sind. Folgerichtig sind gesetzgeberische bzw. landesverfassungsrechtliche Maßnahmen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung kompetenzgerecht. Dies gilt auch für die hiesige Regelung. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Stärkung bzw. Betonung des Konnexitätsprinzips. Dies entspricht nicht nur den Interessen der kommunalen Selbstverwaltung allgemein, sondern konkret auch der kommunalen Finanzhoheit, die bekanntlich zu den Essentialen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie auch im Lichte des Art. 28 Abs. 2 GG dient.

6. Zu Art. 98

Die hiesige Regelung zur Finanzverfassung entspricht den Änderungen im Bereich des Bundesrechts. Gegen diese Bestimmung bestehen keine Einwände.

7. Zu Art. 99 Abs. 3

Auch diese Regelung zum Finanzverfassungsrecht ist ebenso zweckmäßig wie zutreffend. Gegen diese Bestimmung erheben sich ebenfalls keine Einwände.

(Prof. Dr. Rupert Scholz)