



Anwaltsverband Baden-Württemberg
im Deutschen **Anwalt**Verein e. V.

Anwaltsverband Baden-Württemberg – Postfach 1221 70808 Korntal-Münchingen

Innenministerium Baden-Württemberg
Herrn Dr. Michael Pope
Frau Cornelia Nesch
Willy-Brandt-Str. 41

70173 Stuttgart

Hasenbergsteige 5
70178 Stuttgart

Geschäftsstelle:
Johannes-Daur-Straße 10
70825 Korntal-Münchingen

Postfach 1221
70808 Korntal-Münchingen

Telefon 0711 / 2 36 59 63
Telefax 0711 / 2 55 26 55

www.av-bw.de
info@av-bw.de

09. November 2015

Per E-Mail (poststelle@im.bwl.de; cornelia.nesch@im.bwl.de)!

Az. 2-0140/51 und /52

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der SPD und der Fraktion der FDP/DVP

**Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg Drucksache 15/7412
- Stellungnahme des Anwaltsverbandes Baden-Württemberg -**

Sehr geehrter Herr Doktor Pope,
sehr geehrte Frau Nesch,

für Ihr Schreiben vom 26. Oktober 2015 nebst Anlagen und damit der Gelegenheit zur Stellungnahme zu dieser Thematik danken wir Ihnen.

Der Anwaltsverband Baden-Württemberg e. V. ist der freiwillige Zusammenschluss der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im Land Baden-Württemberg. Er repräsentiert weit mehr als die Hälfte aller Kolleginnen und Kollegen in Baden-Württemberg und vertritt als größte Anwaltsorganisation dieses Bundeslandes die Interessen der Anwaltschaft in unserem Bundesland und – in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Anwaltverein (DAV) – auch auf nationaler und internationaler Ebene.

1. Allgemeine Bewertung

Die Diskussion um die Aufnahme weiterer Staatsziele in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland oder in die jeweiligen Landesverfassungen der Bundesländer hält unter den verschiedenen Parteien und Interessenvertretungen schon länger an. Kritiker - wie der ehemalige langjährige Richter am Bundesverfassungsgericht Udo Steiner etwa bereits in einem Interview in der taz vom 01.01.2008 aber auch in zahlreichen Fachveröffentlichungen - meinen, damit würde das Parlament geschwächt und die Justiz gestärkt. Zwar müsse sich der Gesetzgeber an Verfassungsbestimmungen halten, was diese im Streitfall aber bedeuten würden, würde meist von Juristen, letztlich vom jeweiligen Verfassungsgericht, ausgelegt. Es bestehe dabei die Gefahr, dass in eher symbolisch gemeinten (Staatsziel-)Bestimmungen ein vom Verfassungsgeber gar nicht beabsichtigter Inhalt gefunden werde. So sehe er beispielsweise die Gefahr, dass es bei der Formulierung von Staatszielen, die eine „Förderung“ enthalten - wie etwa dem hier in Rede stehenden Ehrenamt - zu einem finanziellen Anspruchsdenken in den jeweils angesprochenen Kreisen komme. Der Staat habe dann unter Umständen Mühe, zahlreich erhobene Finanzierungswünsche wieder abzuwehren, weil man mit „Förderung“ vielleicht gar keine finanzielle Unterstützung durch den Staat gemeint habe, sondern eher die Stärkung entsprechender Strukturen durch Informationsweitergabe, Vernetzung, (unbezahlte) „Freistellungs-/Freizeitansprüche“ der Aktiven oder die Zurverfügungstellung geeigneter Räumlichkeiten. Unter „Förderung“ kann also jeder etwas anderes verstehen.

Ein Staatsziel sage nur aus, dass der Staat generell auf etwas zu achten habe, aber nicht wie und in welcher Intensität. Daher würden Abgeordnete bei entsprechender Relevanz eines Themas und unter Berücksichtigung der Gewichtigkeit der jeweiligen unterschiedlichen politischen Lager ohnehin ihnen erforderlich scheinende Entscheidungen treffen. Schöne Formulierungen eines eher vagen Staatsziels hätten dabei wenig Einfluss. Steiner verwies in dem Interview etwa auf die symbolische Verfassungsgesetzgebung in Südeuropa oder Südamerika. Dort enthielten die Verfassungen häufig vollmundige Versprechungen, die der Staat nicht einlösen könne; dies werte die jeweilige Verfassung ab.

Der Anwaltsverband schließt sich dieser Sichtweise an, teilt die geäußerten Bedenken und mahnt entsprechende Zurückhaltung an. Er warnt vor bloßer „Verfassungssyrik“ oder gar einem Ableiten in „Geschwätzigkeit“ der Verfassung. Aus seiner Sicht sollte die Landesverfassung nur das wirklich Erforderliche regeln und für den Bürger möglichst kurz, gut lesbar und verständlich sein. Das würde die Verinnerlichung und Akzeptanz beim Bürger deutlich erhöhen im Vergleich zu einem langen Schriftstück mit zahlreichen Nuancen, bei dem der Laie kaum erkennt, was Grundrecht und was Staatsziel sein soll. Erinnerung sei etwa daran, dass versucht wurde, aus der Staatszielbestimmung über den Umweltschutz – seinerzeit Art. 86 LV – versucht wurde, Maßstäbe für die Größe der Abfallbehälter abzuleiten,

vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 19.02.1990 – 10 S 3608/88 -, VBIBW 1990, 352.

Später wurde aus dem Staatsziel des Klimaschutzes in Art. 3a LV Folgerungen für die Fernwärme und den Denkmalschutz abgeleitet,

vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 18.03.2004 – 1 S 2261/02 -, VBIBW 2004, 337, und VGH Bad.-Württ., Urteil vom 01.09.2011- 1 S 1070/11 -, VBIBW 2012, 185.

Aus diesem Grund sollten Gesichtspunkte, die grundsätzlich schon in der Verfassung verankert sind, wie etwa durch Verweis auf die im Grundgesetz enthaltenen Grundrechte, nicht noch einmal – lediglich anders verkleidet - als Staatsziele aufgenommen werden. Da böte es sich eher an, dem Verfassungstext Erläuterungen anzuhängen, was sich hinter den jeweiligen Geboten verbirgt.

2. Im Einzelnen

a) **Zu Nummer 1 von Art. 1 des Verfassungsänderungsgesetzes BW** – Neufassung von Art. 2a LVBW – Wertschätzung von Kindern und Jugendlichen

Der Anwaltsverband ist der Ansicht, dass die Achtung der Würde von Kindern und Jugendlichen bereits im Vorspruch der Landesverfassung an den Stellen „Würde des Menschen zu sichern“ und „unverletzliche Menschenrechte“ als Staatsziel genannt ist.

Aber auch in Art. 1 LV findet sich dieses Anliegen in den Formulierungen: „Der Mensch ist berufen, ... seine Gaben in Freiheit ... zu entfalten“ (vgl. Abs. 1) und „Staat ... gewährt den Menschen Schutz.“ (vgl. Abs. 2).

Ebenso beziehen sich Art. 11 LV („Jeder junge Mensch hat ... das Recht auf eine seiner Begabung ... entsprechende Ausbildung.“) und Art. 13 LV auf das Wohlergehen von Kindern und Jugendlichen.

Durch den Bezug von Art. 1 LV auf die im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland festgelegten Grundrechte, zu denen die Menschenwürde und die Menschenrechte in Art. 1 GG, das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 GG, die Gleichbehandlung in Art. 3 GG und die Rechte der Kinder in Art. 6 GG gehören, ist der Schutz der Kinder bereits ausreichend in die Landesverfassung einbezogen.

Aus den vorgenannten Gründen bedarf es daher dieser beabsichtigten Verfassungsänderung nicht. Mit den gleichen Argumenten wurde eine Initiative der SPD zu einer vergleichbaren Änderung des Grundgesetzes im Jahr 2007 verworfen.

Wie sich aus der Begründung des Gesetzentwurfs selbst ergibt, soll mit den geplanten Regelungen nur ein Zeichen gesetzt werden, ohne dass Kinder und Jugendliche dadurch konkrete subjektive Rechte erhalten sollen (vgl. LT-Drucks. 15/7412, S. 5). Aus den vorgenannten Gründen erschließt sich deswegen nicht, warum die Änderung dann überhaupt erforderlich sein sollte, wenn sie zu keiner spürbaren Besserstellung der Zielgruppe führt bzw. führen soll.

Abgesehen davon ist nicht verständlich, weshalb keine konkreten subjektiven Rechten begründet werden sollen, wenn formuliert ausdrücklich formuliert wird „Kinder und Jugendliche **haben ein Recht** auf ... besonderen Schutz.“ (*Hervorhebung vom Unterzeichner*)

So ehrenwert dieses Ansinnen auch sein mag, so trägt es eher zur Verwirrung bei und kann – wie eingangs gesagt – dazu führen, dass daraus Ansprüche abgeleitet werden, die der Gesetzgeber so gar nicht einräumen wollte.

b) Zu Nummer 3 von Art. 1 des Verfassungsänderungsgesetzes BW – Neufassung von Art. 3a Abs. 2 LVBW – Förderung von gleichwertigen Lebensverhältnissen, Infrastrukturen und Arbeitsbedingungen

Der Anwaltsverband ist der Ansicht, dass die „Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Infrastrukturen und Arbeitsbedingungen im gesamten Land“ bereits im Vorspruch der Landesverfassung an den Stellen „das Gemeinschaftsleben nach den Grundsätzen der sozialen Gerechtigkeit zu ordnen, den wirtschaftlichen Fortschritt **aller** zu fördern“ (*Hervorhebung vom Unterzeichner*) sowie „lebendiges Glied der Bundesrepublik Deutschland“ als Staatsziele genannt sind.

Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass es gerade nicht gewollt ist, dass ein Rechtsanspruch auf gleichwertige Lebensverhältnisse, Infrastrukturen und Arbeitsbedingungen, begründet wird, sondern dass die unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen in den einzelnen Regionen zu berücksichtigen seien. Daraus ergibt sich auch hier für etwaige Betroffene kein unmittelbarer „Mehrwert“, und zwar umso weniger als hierin offenbar in erster Linie eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe gesehen wird (vgl. LT-Drucks 15/7412, S. 6).

Für „Gleichwertigkeit“ sollten die bundeseinheitlichen Regelungen, wie beispielsweise in Art. 3, 72 GG, dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und zum Arbeitsrecht sorgen.

Da sich unabhängig davon aber tatsächlich die Frage nach der Schaffung möglichst gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen im großen Flächenland Baden-Württemberg stellt, erscheint die Aufnahme der vorgeschlagenen Formulierungen und Bedeutungen in die Landesverfassung – ähnlich wie sie in Art. 3 der bayrischen Landesverfassung zu finden ist - legitim. Denn selbstverständlich muss der Staat die Rahmenbedingungen schaffen.

c) Zu Nummer 4 von Art. 1 des Verfassungsänderungsgesetzes BW – Neufassung von Art. 3c LVBW – Förderung des Ehrenamtlichen Einsatzes

Die beabsichtigte Aufnahme ausgerechnet des möglichen Staatsziels „Förderung des ehrenamtlichen Einsatzes“ in die Landesverfassung erscheint zwar recht ehrenhaft, der „Mehrwert“ für die ehrenamtlich Tätigen wird aber bei einer derart vagen Formulierung nicht erkennbar.

Richtig ist, dass Strukturen zur Ermöglichung ehrenamtlicher Betätigung, die Anerkennungskultur und die Sensibilisierung der Menschen für den Wert bürgerschaftlichen Engagements gestärkt werden sollten. Dass diese Ziele aber durch die Aufnahme in den Verfassungstext nennenswert vorangetrieben werden, erscheint zweifelhaft.

d) Zu Nummer 5 von Art. 1 des Verfassungsänderungsgesetzes BW – Neufassung von Art. 13 LVBW – Schutz von Kindern und Jugendlichen

Auf die eingangs zu Nummer 1 gemachten Ausführungen wird Bezug genommen. Die nunmehr in Art. 13 LV BW angedachten – hauptsächlich redaktionellen - Änderungen erscheinen sachgerecht. Hinweisen möchte der Anwaltsverband aber darauf, dass es sprachlich korrekt heißen muss *„Kinder und Jugendliche sind vor Ausbeutung, ... zu schützen.“*

3. Fazit

Wie zu Beginn erläutert, sieht der Anwaltsverband – wegen grundsätzlicher Bedenken gegen „Verfassungssyrik“ - eigentlich keinen Handlungsbedarf. Ein Vergleich der aktuellen Landesverfassungen der sechzehn Bundesländer zeigt, dass deren individuelle geschichtlichen Entwicklungen und damit

verbundenen jeweiligen Geisteshaltungen deutlich ihre Spuren hinterlassen haben, die - mit etwas Abstand betrachtet - nun auf ihre Zeitgemäßheit hinterfragt werden könnten. Zum Beispiel spielt in den Landesverfassungen von Hessen, Nordrhein-Westfalen, des Saarlandes und Bremen der Schutz vor Kartellen und die Förderung kleiner und mittlerer Gewerbebetriebe durch die Bildung von Selbsthilfeeinrichtungen, wie Genossenschaften, eine große Rolle während in den seit 1990 gebildeten Bundesländern Aspekte wie ein Recht auf Arbeit und bezahlbaren Wohnraum in den Vordergrund gestellt wurden. Fast überall finden sich inzwischen Regelungen zum Recht auf Datenschutz oder zum Tierschutz.

Während in Rheinland-Pfalz der Schutz der persönlichen Ehre und die Begabtenförderung (notfalls mit öffentlichen Mitteln) als Staatsziele aufgenommen wurden, waren im Saarland und in Bremern beispielsweise auch das Auswanderungsrecht wichtig und in Brandenburg der Schutz des ungeborenen Lebens und die Sterbehilfe. Nordrhein-Westfalen verfügt als einziges über eine Kleingarten-Regelung in der Verfassung. Die Aufzählung der Divergenzen zwischen den einzelnen Landesverfassungen könnte noch weiter fortgesetzt werden. Sie zeigt, dass Verfassungsänderungen für Staatszielergänzungen nicht lediglich aufgrund von zeitgeistiger oder gar „modischer“ Strömungen vorgenommen werden sollten, wie das nach wie vor beeindruckende Grundgesetz mit eher weniger Staatszielformulierungen zeigt.

Auch die Verfassung von Bremen nennt als ausdrückliche Staatsziele in Art. 65 lediglich:

- (1) Die Freie Hansestadt Bremen bekennt sich zu Demokratie, sozialer Gerechtigkeit, Freiheit, Schutz der natürlichen Umwelt, Frieden und Völkerverständigung.
- (2) Sie fördert die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit, die auf den Aufbau nachbarschaftlicher Beziehungen, auf das Zusammenwachsen Europas und auf die friedliche Entwicklung der Welt gerichtet ist.
- (3) Die Freie Hansestadt Bremen bekennt sich zum Zusammenhalt der Gemeinden des Landes und wirkt auf gleichwertige Lebensverhältnisse hin.

Möglicherweise sind dies zeitbeständigere Werte.

Werden diese Überlegungen indes außer Acht gelassen, so erscheint die vorgeschlagene Strukturierung und gefundenen Formulierungen im jetzigen Verfassungsänderungsgesetz recht passend. Soll der Verfolgung der Staatsziele mehr Gewicht verliehen werden als eingangs beschrieben, so kann über die Aufnahme einer Regelung nachgedacht werden, die Artikel 43 der thüringischen Landesverfassung entspricht; dieser lautet:

„Der Freistaat hat die Pflicht, nach seinen Kräften und im Rahmen seiner Zuständigkeiten die Verwirklichung der in dieser Verfassung niedergelegten Staatsziele anzustreben und sein Handeln danach auszurichten.“

Wir würden uns freuen, wenn unsere Vorschläge Berücksichtigung finden würden. Für etwaige Rückfragen oder auch Gespräche stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung. Sollte im Laufe des weiteren Verfahrens eine weitere Anhörung durchgeführt werden, bitten wir um eine Unterrichtung und die Gelegenheit zur Äußerung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Peter Kothe
Präsident