

RECHTSANWALT HERMANN JUNGHANS

Arbeitsrecht Familienrecht Verkehrsrecht

Bergstraße 18, 23566 Lübeck

hermann-junghans@t-online.de

Tel: +49 451 624696

Schleswig-Holsteinischer Landtag

26.07.2013

Stichwort: Verfassungsreform

Postfach 7121

24105 Kiel

Vorab per mail: verfassungsreform@landtag.ltsh.de

Reform der Landesverfassung, Vorschläge

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Reform der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein rege das Folgende an:

I. Staatsaufgaben:

1. Vorbemerkungen:

Der Antrag zur Einsetzung eines Sonderausschusses „Verfassungsreform“ spricht zwar von „Staatszielen“, gemeint sind aber wohl „Staatsaufgaben“. Staatsaufgaben gehören zu den dauerhaften Staatszwecken, während die selteneren Staatsziele mit ihrer Erreichung erfüllt sind, wie z.B. das frühere Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes.¹

Gegen Staatsaufgaben in Verfassungen wird oft eingewandt, dass die Letztentscheidungen über ihre Erfüllung von den Parlamenten in die Rechtsprechung verlagert werden. Dieser Befürchtung kann durch den üblichen Zusatz „Das Nähere regelt ein Gesetz“ entgegnet werden. Ein weiterer Einwand ist, dass nichtjustitiable Staatsaufgabenbestimmungen dann aber nichts regeln, was aber die Aufgabe von Gesetzen, auch Verfassungsgesetzen, sei. Diesem Argument ist entgegenzuhalten, dass gerade eine Verfassung auch bewusstseinsbildend ist. Der (junge)Bürger, der sich mit einer Verfassung beschäftigt, sucht in erster Linie Orientierung über die

¹ Vgl. die Verwendung des Begriffs „Staatsaufgaben“ z.B. in Art 1 II Verfassung Baden-Württemberg, Überschrift erster Hauptteil der Verfassung Bayerns, Überschrift im 3. Hauptteil der Bremer Verfassung.

Grundprinzipien unseres Gemeinwesens und erst in zweiter Linie und bei Bedarf Rechtsanwendung.

Fazit: Die Landesverfassung sollte zukünftig mehr, auch nichtjustitiable Staatsaufgaben nennen.

2. Allgemeine Staatsaufgaben als zweiten Absatz in Artikel 1:

Die grundlegenden Staatsaufgaben (Rechtsstaat, Sozialstaat, Umwelt- und Ressourcenschutz, Kultur-, Bildungs- und Wissenschaftsförderung, Wirtschaftsförderung, Bereitstellung Infrastruktur) sollten in einem zweiten Absatz im bisherigen Artikel 1 mit einem jeweiligen Verweis auf die genaueren Bestimmungen in den gesonderten Artikeln genannt werden.

Dass die Förderung der Wirtschaft trotz ihrer existentiellen Bedeutung für jeden Staat bislang nicht genannt wird, ist seltsam und im Vergleich zu anderen Landesverfassungen auffallend.

Wünschenswert ist auch ein Bekenntnis zu einer allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung auf allen Gebieten. In weiter Anlehnung an Artikel 3 des Vertrages über die Europäische Union könnte der zweite Absatz wie folgt formuliert werden:

„Das Land Schleswig-Holstein ist den Staatsaufgaben Sozialstaat (Artikel 5a, 6, 6a), Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Artikel 7), Rechtsstaat (Artikel 43 und 44), Kultur- und Wissenschaftsstaat (Artikel 9) und der Förderung von Wirtschaft und Handel (Artikel...) verpflichtet. Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände schützen und fördern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und nachhaltigen Leistungskraft ihre weitere Entwicklung.“

Der letzte Satz könnte noch wie folgt ergänzt werden: *„...im Rahmen des föderalen Wettbewerbs.“*

3. Besondere Staatsaufgaben Schleswig-Holsteins ggf. als dritten Absatz in Artikel 1:

Neben den vorgenannten allgemeinen Staatsaufgaben, die sich jeder Staat zum Staatszweck geben sollte, könnten spezifisch schleswig-holsteinische Staatsaufgaben in einem eigenen Absatz ergänzt werden. Vorbild ist dabei z.B. Artikel 38, Satz 2 der Bremer Verfassung, die als besondere Aufgabe Bremens die Pflege des Seehandels, der Seeschifffahrt und Seefischerei nennt.

In Betracht kommen z.B. die Nennung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf allen Gebieten im Ostseeraum, die Funktion als Verkehrstransit- (Seeweg, Schiene, Straße) und als Urlaubsland, der Überschuss in der Lebensmittelproduktion und die Beiträge zu Wissenschaft und Forschung, insbesondere in der maritimen Forschung.

Es könnte wie folgt formuliert werden:

„Das Land Schleswig-Holstein ist der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Begegnung im Ostseeraum besonders verpflichtet. Es ist eine wichtige Brücke zwischen Mittel- und Nordeuropa.“

4. Förderung der Familie und Elternschaft in einem neuen Artikel oder als Integration im bisherigen Artikel 6a:

Die Familie, in weiter Auslegung für kleinere durch Abstammung und/oder Heirat verbundene generationsübergreifende Gemeinschaften (also auch bei Alleinerziehenden), ist Grundlage des Weiterbestehens von Gesellschaft und Staatlichkeit (vgl. z.B. Artikel 21 Absatz 1 der Bremer Verfassung). Die Familie und die Elternschaft könnten durch die Integration in den bisherigen Artikel 6a oder mit einem eigenen Artikel Verfassungsrang erhalten.

Für die schlankere Alternative könnte dem Artikel 6a ein zusätzlicher Absatz vorangestellt werden:

„Artikel 6a; Schutz der Familie, der Kinder und Jugendlichen

(1) Die Familie, insbesondere die Elternschaft mit jungen Kindern, ist eine Grundlage für die Entwicklung von Staat und Gesellschaft. Sie steht daher unter dem besonderen Schutz und der Förderung des Staates.“

Die bisherigen Absätze des Artikels 6a werden entsprechend neu nummeriert.

5. Ergänzungen zu Artikel 7 „Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens“:

Es sollte erwogen werden, ggf. in einem zweiten Absatz den Schutz der Lebensgrundlagen konkreter zu fassen. Beispiel dafür könnte Artikel 141 der bayrischen Verfassung sein, der Boden, Wasser, Luft, Naturhaushalt, Wald, Tier- und Pflanzenarten nennt. Ggf. könnte auch das Klima ergänzt werden.

In einem dritten Absatz könnte der Schutz und die Förderung der individuellen und der Gesundheit der Bevölkerung genannt werden. Beispielsweise könnte wie folgt formuliert werden:

(3) Land, Gemeinden, Gemeindeverbände und die anderen Träger der öffentlichen Verwaltung schützen und fördern die allgemeine Gesundheit. Sie garantieren im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bereitstellung und Förderung des öffentlichen Gesundheitsdienstes und der Krankenversorgung.

6. Zusammenfassung von Gesundheit und den Aufgaben des Sozialstaats in einem Artikel:

Alternativ könnte ein Absatz über die Gesundheit auch in einem Artikel, der die Aufgaben als Sozialstaat genauer nennt, integriert werden. In diesem Fall bietet sich die Integration von Artikel 5a (Schutz und Förderung pflegebedürftiger Menschen), die Förderung von Menschen mit Behinderungen und die Versorgung von Wohnraum in einem solchen Artikel an, die in einigen anderen deutschen

Landesverfassungen als Staatsaufgaben genannt werden. Ebenso könnte ein Satz zum Verhältnis zu den freien Trägern ergänzt werden.

7. Zusammenfassung der Artikel 8 und 9, Ergänzung des jetzigen Artikels 9:

Die bisherige Fassung der Artikel 8 und 9 ist nicht systematisch. Artikel 8 beschäftigt sich mit der Schule als einer Einrichtung der Bildung und nennt weitere Einrichtungen der Bildung in Artikel 9. Auch der Artikel 9 ist in sich in Absatz 1 und 3 nicht systematisch. Bildung als allgemeine Aufgabe wird nicht genannt, dafür aber einzelne Bildungsbereiche neben anderen gesellschaftlichen Bereichen, wie Sport, der in der jetzigen Formulierung wie ein Teilbereich der Kultur erscheint. Es fehlt aber die Nennung anderer Kulturbereiche, wie z.B. das Archivwesen, die Museen oder die Musik, was in einigen anderen Landesverfassungen üblich ist. Wird die Kultur, die Bildung und die Wissenschaft zukünftig in Artikel 1 genannt, könnte auf die derzeitige Formulierung von Artikel 9 Absatz 1 verzichtet werden.

Es könnte wie folgt formuliert werden:

„(1) Bildung soll zu eigenständigen und verantwortungsvollen Denken und Handeln befähigen. Es besteht allgemeine Schulpflicht in öffentlichen Gemeinschaftsschulen ohne Unterschied des Bekenntnisses und der Weltanschauung. Die Allgemeinbildenden Schulen sollen die Kenntnisse für die berufliche Aus- und Weiterbildung und die gesellschaftliche Teilhabe und Teilnahme, die Berufliche Bildung die theoretischen und praktischen Kenntnisse für das Arbeitsleben vermitteln. Alle Schulen stehen unter der Aufsicht des Staates. Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände garantieren im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Bereitstellung von Schulen, Volkshochschulen und anderen Bildungseinrichtungen.

(2) Wissenschaft, Forschung und Lehre dienen der Sicherung der Lebensgrundlagen, der Gesellschaftsordnung und dem gesellschaftlichen Fortschritt. Sie werden deshalb vom Land geschützt und gefördert. Die Hochschulen sind in Forschung und Lehre frei und verwalten sich in ihren inneren Angelegenheiten selbst. Diese Freiheit entbindet nicht von der Pflicht zur Verfassungstreue.

(3) Kultur dient dem tieferen Verständnis unserer Welt. Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände schützen das kulturelle Erbe und fördern die kulturelle Vielfalt, einschließlich der Kunst. Sie fördern insbesondere Archive, Bibliotheken, Museen, Theater, Musik und bildende Künste. Sie fördern auch die niederdeutsche, die dänische und friesische Kultur und Sprache.

(4) Sport soll der Förderung der Gesundheit, der Gemeinsamkeit und der Fairness dienen und zur Leistungsbereitschaft anspornen. Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände fördern deshalb den Breiten- und den Spitzensport.“

Alternativ könnte der o.g. Absatz 1 auch als eigener Artikel über Bildung gefasst werden. In diesem Fall sollten die ersten drei Sätze in einem ersten Absatz und die beiden folgenden in einem zweiten Absatz stehen.

8. Infrastruktur, Wirtschaft und Handel:

Ein eigener Artikel zum Bereich Infrastruktur, Wirtschaft und Handel bietet sich am Ende des Abschnitt 1, nach dem bisherigen Artikel 9 an. Er könnte wie folgt formuliert werden:

„Artikel 10 Wirtschaft und Infrastruktur

Die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit soll zugleich der Entfaltung der Persönlichkeit als auch der Bedarfsdeckung der Gesellschaft dienen. Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten und entwickeln im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die öffentliche Infrastruktur zur Förderung der Wirtschaft, des Informationsaustausches und der allgemeinen Begegnung. Dabei wird der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen besonders berücksichtigt.“

Die Einbeziehung des Begriffs „Informationsaustausch“ soll auch den positiven Aspekt des Datentransfers berücksichtigen. Hier liegt meines Wissens ein Novum auch im Vergleich zu anderen Verfassungen, die „nur“ den Datenschutz als Staatsaufgabe mit Verfassungsrang nennen.

II. Die Gesetzgebung

Eine zunehmende Verrechtlichung des Lebens wird von immer mehr Bürgern nicht nur als Vorteil empfunden. Einschlägige Rechtsnormen sind oft nicht bekannt und gelten als unverständlich. Der Gesetzgeber steht vor dem Spagat Rechtsnormen so präzise wie möglich und andererseits aber auch so verständlich wie möglich zu schaffen. Für die Rechtsetzung sind deshalb Grundsätze zu entwickeln, die die Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit des Rechtssystems verbessern.² Eine bessere Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit des Rechtssystems, auch für den Laien, wird weniger rechtlichen Klärungsbedarf nach sich ziehen und damit auch die Justiz entlasten. Die Novellierung der Landesverfassung kann dazu beitragen.

Artikel 37 könnte um den folgenden Absatz ergänzt werden:

„(3) Gesetze sollen übersichtlich und systematisch gegliedert werden. Bewährte und umfangreiche Gesetze sind in Gesetzbüchern zusammen zu fassen. Sie werden zur Information im Anhang dieser Verfassung genannt, ohne Bestandteil der Verfassung zu sein. Gesetzbücher sollen die nicht integrierten Nebengesetze ihres Rechtsbereichs in einem Anhang nennen.“

² Siehe auch: Hermann Junghans, Überlegungen zur Verbesserung der Übersichtlichkeit und der Systematisierung des Rechts, Zeitschrift für Rechtspolitik, September 1999

Die Verfassung kann so den Weg durch das Rechtssystem des Landes weisen, indem sie auf die Gesetzbücher verweist. Diese verweisen auf Nebengesetze. Gesetze nennen die Rechtsverordnungen und Satzungen, die durch die Ermächtigung der Gesetze erlassen werden (Art. 38). Die o.g. Formulierung stellt sicher, dass die Aufnahme von noch zu schaffenden Gesetzbüchern in den Anhang der Verfassung nur nachrichtlich erfolgt und keine verfassungsändernde Mehrheit erfordert.

III. Grundrechtskatalog

Falls ein Grundrechtskatalog ergänzt werden soll, empfehle ich die schlanke Lösung nach dem Beispiel Nordrhein-Westfalens (Artikel 4): *„Die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23. Mai 1949 festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte sind Bestandteil dieser Verfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht.“*

Sollten die Nennung weiterer Grundrechte für erforderlich gehalten werden, kann ein weiterer Absatz ergänzt werden.

IV. Streichung von überholten Artikeln

Es ist zu prüfen, ob die bisherigen Artikel 58 (1), und 59 nicht gestrichen werden können. Sobald der Zeitablauf dies zulässt, sollten auch die Artikel 59 b und 59 c wegfallen.

V. Neunummerierung, allgemeine Anregung zum Verfahren

1. Sollte umfangreiches Einvernehmen über die Novellierung der Landesverfassung bestehen, sollte eine Neunummerierung der Artikel geprüft und ggf. beschlossen werden.

2. Für Interessierte könnte auf Beratungszwischenstände kurz per mail (ggf. nur Kurzhinweise mit Verlinkungen auf Protokolle) hingewiesen werden. Insbesondere wird diejenigen, die Vorschläge eingereicht haben, interessieren, ob diese ggf. für die weiteren Beratungen Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen

Hermann Junghans, Rechtsanwalt