



Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
- Innenausschuss -
Landeshaus
Düsterbrooker Weg 70

24105 K i e l

Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel

(0431) 880-3545

Telefax: (0431) 803471

e-mail: esjot@web.de



www.uni-kiel.de/oeffrecht/schmidt-jortzig

Kiel, den 15.04.2019

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/2315

per Mail

Schriftliche Anhörung

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein

– Drucks. 19/1273 –

Wie immer bei Expertenurteilen zu Gesetzesinitiativen muss zwischen den rechtlichen und den politischen Aspekten unterschieden werden. Nicht alles, was rechtlich möglich wäre, ist auch politisch empfehlenswert. Und nicht alles, was politisch erwünscht ist, lässt sich auch rechtlich bewerkstelligen, u. U. ließen sich indessen die rechtlichen Vorgaben auch verändern – und das wäre dann Rechtspolitik. Im Übrigen haben aber politische Vorverständnisse sicherlich auch Auswirkungen auf die rechtliche Einschätzung.

Die Erörterung politischer Sinnhaftigkeit der begehrten Verfassungsergänzung um eine spezielle Staatszielbestimmung wird vom verfassungsrechtlichen Experten kaum erwartet. Quasi auf der Kippe zwischen Recht und Politik steht allerdings die sog. 'Appellfunktion' solcher Verfassungsnormen. Zwar wird nirgends angenommen, die Erfüllung oder auch nur sichtbare Inangriffnahme der versprochenen Staatsziele könne verfassungsgerichtlich eingeklagt werden. Aber die konstitutionelle Vorschreibung entsprechender Kraftausrichtung

könnte die einschlägige Verwirklichungsanstrengung doch vielleicht wirksamer machen. Der betreffende Effekt darf aber keinesfalls überschätzt werden. Und als Beispiel dafür wird allenthalben die Wohnsituation der Menschen angeführt. 9 von 16 Landesverfassungen enthalten Staatszielbestimmungen auf angemessenen Wohnraum, teilweise sogar mit ausdrücklichem Bürgerrecht (übrigens gerade auch Berlin: Art. 28 I BlnVerf). Aber wie sich die Wohnverhältnisse – offenbar ohne wirksames Gegensteuern der Politik – tatsächlich entwickelt haben, lässt sich nun besonders ernüchternd besichtigen.

I. Eine Verfassung ist nicht nur gewissermaßen das Grundbuch eines Staates, sondern auch seine konstitutive Voraussetzung und Legitimationsbasis. Sie geht zunächst darauf aus, die Staatsgewalt rechtlich zu organisieren und zu zügeln. Insofern zeigt sie sich als *'Rechtsverfassung'*. Moderne Verfassungen haben indessen immer auch etwas von einer *'Integrationsverfassung'*, d. h. sie können ebenso ethische Grundwerte deklarieren, Wirkungszwecke vorgeben und politische Absichten festschreiben, kurz: auch Ziele des Staates formulieren. Die klassische Lehre bzw. reine Form von Verfassung als *'Rechtsverfassung'*, die allein auf gerichtlich einlösbare, verlässliche Rechtsgarantien setzt, ist in Deutschland spätestens seit der Verfassungsreformwelle in den 1990er Jahren überholt. Wir sprechen insoweit heute von einer *'Mischverfassung'*.

Grundfunktion einer Verfassung ist und bleibt freilich die verpflichtende, verlässliche Rechtsordnung von Aufbau, Maß und Ablauf der Dinge im Staate. Alles andere würde zu Unverbindlichkeit, Verunsicherung und Beliebigkeit führen und damit Staatlichkeit überhaupt auflösen. Dass durch die Aufnahme nun einer einzelnen neuen Staatszielbestimmung in die Landesverfassung, wie sie der Gesetzentwurf vorschlägt, dieser unverzichtbare Grundcharakter der Landesverfassung in Frage gestellt würde, ist sicher nicht zu befürchten. Und dies gilt umso mehr, als die angestrebte Verfassungsergänzung ja ohnehin nur eine schon bestehende Staatszielbestimmung noch spezifizieren soll.

II. Soll eine Staatszielbestimmung nicht nur einleuchtende, gefällige Absichten formulieren, also bloß integrativen Verheißungs-Charakter haben, kann sie auch ein Mehr ermöglichen. Als solcherart rechtliche Zusatzeffekte von Staatszielbestimmungen kommen dreierlei in Betracht. Entsprechende Normierungen können (vorwiegend für den Gesetzgeber) verbindliche Handlungsanweisung sein, (vorwiegend an Verwaltung und Rechtsprechung)

Auslegungsdirektiven an die Hand geben sowie (vorwiegend für Planungen) Wertungs- bzw. Abwägungsvorgaben machen.

Solche Zusatzkriterien erfüllt die vorgeschlagene Staatszielbestimmung aber m. E. nicht.

► Dass nun „insbesondere (auch) das Klima“ unter dem besonderen Schutz aller Hoheitsträger stehen soll, enthält für sich keinerlei wirkliche Handlungsverpflichtung. Vielmehr wird lediglich ein weiterer Berücksichtigungsaspekt aufgezeigt. Auch das bisherige Umweltschutzstaatsziel kam insoweit schon nicht über reine Zieldeklaration hinaus.

► Die bisherige Staatszielbestimmung des Art. 11 LV („Die natürlichen Grundlagen des Lebens... stehen unter dem besonderen Schutz des Landes...“) wirkt sich immerhin auf die Auslegung von Generalklauseln, Sammelbezeichnungen und unbestimmter Rechtsbegriffen aus. Denn es wird verfassungskräftig eine neue Interpretationszielrichtung vorgegeben, weil sich unter der weiten Bezeichnung „natürliche Grundlagen des Lebens“ eben real greifbare Gegebenheiten verstehen lassen. Dafür aber ist der Aspekt „Klima“ begrifflich viel zu unkonkret. „Klima“ meint terminologisch ja einen ganzen Fächer von meteorologischen und atmosphärischen Zuständen, die nur perspektivisch übergreifend erfasst werden können. Damit kann tatbestandlich-deduktiv der konkrete Rechtsanwender nicht operieren.

► Auch als neue, zusätzliche Wertungs- bzw. Abwägungsvorgabe fällt „Klima“ aus. Denn gegenüber den schon bisher als Topos herausgestellten „natürlichen Grundlagen des Lebens“ bringt das „insbesondere das Klima“ begrifflich keinerlei Mehrwert. Zweifellos rechnet „das Klima“ (was immer damit im Einzelnen gemeint sein mag) bereits zu den ‚natürlichen Grundlagen des Lebens‘, wird semantisch also von ihnen mit erfasst.

Rechtlich bleibt mithin die vorgeschlagene Spezifizierung des Umweltschutz-Staatsziels ein Nullum. Und für bloße Verschönerungen sollte – gerade auch rechtlich – eine Landesverfassung eigentlich nicht herhalten.