



Prof. Dr. Franz Reimer · Hein-Heckroth-Str. 5 · D-35390 Gießen

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf  
[anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE  
**NEUDRUCK  
STELLUNGNAHME  
16/3771**  
A05

Prof. Dr. Franz Reimer  
Hein-Heckroth-Str. 5  
D-35390 Gießen  
Tel.: 0641 / 99 – 21180/81  
Fax: 0641 / 99 – 21189  
Email : [franz.reimer@recht.uni-giessen.de](mailto:franz.reimer@recht.uni-giessen.de)  
Gießen, den 22. April 2016

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN, Drucks. 16/10057:  
Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**

**1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der vorgeschlagenen Änderung**

**a) Relevanter Prüfmaßstab**

Eine Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (im Folgenden: LV) durch Einfügung eines Art. 29b („Das Land schützt im Rahmen seiner Zuständigkeit die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher.“) müsste neben den formellen Vorgaben des Art. 69 LV die inhaltlichen Schranken für Verfassungsänderungen wahren. Nach Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LV sind - an Art. 28 GG orientiert - Änderungen unzulässig, „die den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes widersprechen“.

Während Art. 79 Abs. 3 GG jede Verfassungsänderung untersagt, die die in den Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze auch nur „berührt“, und potentiell einer Einfügung relativierender Verfassungsnormen, insbesondere weitreichender Verfassungsprinzipien, potentiell entgegensteht (vgl. *Reimer*, Verfassungsprinzipien, 2001, S. 218), ist der Maßstab des Art. 69 LV deutlich großzügiger, insofern Verfassungsänderungen den hier genannten Grundsätzen „widersprechen“, d.h. ihnen normativ oder faktisch in qualifizierter Weise zuwiderlaufen müssen. Das ist nur bei einer nachhaltigen Beeinträchtigung zu bejahen.

**b) Anwendung auf die Einfügung des Staatsziels Verbraucherschutz**

Dies ist mit Blick auf die Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes zu prüfen, d.h. den Kerngehalt des Republikprinzips (aa), des Demokratieprinzips (bb) sowie des Sozialstaatsprinzips (cc).

**aa) Widerspruch zum Republikprinzip?**

Nach verbreiteter Einschätzung enthält das Republikprinzip i.S.d. Grundgesetzes nicht nur das Verbot einer dynastischen Bestimmung des Staatsoberhauptes, sondern auch (positiv) eine Verpflichtung aller staatlichen Gewalt auf die Verfolgung des Gemeinwohls. Dies macht allerdings

weder die politische Verfolgung (eigener) privater Interessen noch die Gewährung besonderen Schutzes für eine bestimmte Klientel unzulässig. Nichts anderes dürfte sich ergeben, wenn eine solche Hervorhebung bestimmter Personenkreise aus der Allgemeinheit verfassungsrechtlich festgeschrieben wird. Unabhängig von der inhaltlichen Überzeugungskraft einer dahingehenden Normierung ist eine partikulare Definition des Gemeinwohls, wie durch den Entwurf eines Art. 29b LV vorgeschlagen, durch Verfassungsänderung möglich.

### **bb) Widerspruch zum Demokratieprinzip?**

Jede verfassungsrechtliche Staatszielbestimmung beeinträchtigt die demokratische Gestaltungsfreiheit des Landtags. Ein Art. 29b LV berührt daher das Demokratieprinzip (es sei denn, seine Bedeutung würde durch entsprechende Interpretation auf pure Symbolik zurückgefahren, vgl. unten Zf. 2 lit. a). Eine Beeinträchtigung, die den Grad eines Widerspruchs i.S.d. Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LV erreicht, läge darin erst, wenn das Demokratieprinzip nachhaltig beeinträchtigt würde. Die Schmälerung des parlamentarischen Gestaltungsraumes erreicht hier aber wohl kein Ausmaß, das zu einer derartigen, als Widerspruch zu qualifizierenden Beeinträchtigung führen würde.

### **cc) Widerspruch zum Sozialstaatsprinzip?**

Je nach Einschätzung der faktischen Folgen mag die Einfügung einer Staatszielbestimmung „Verbraucherschutz“ durch seine preissteigernde Wirkung (s.u. Zf. 2 lit. b bb) das Sozialstaatsprinzip berühren. Den Grundsätzen des sozialen Rechtsstaats würde es damit aber noch nicht im gekennzeichneten engen Sinne „widersprechen“.

### **c) Ergebnis**

Die Einfügung eines Staatsziels Verbraucherschutz (Art. 29b LV) wäre kein Verstoß gegen die Ewigkeitsklausel der nordrhein-westfälischen Verfassung.

## **2. Wirkkraft der vorgeschlagenen Änderung**

### **a) Rechtliche Aspekte**

Als Staatsziel erhebt Art. 29b LV im Falle seiner Einfügung den Anspruch, unmittelbar geltendes Recht - nicht lediglich Programmsatz - zu sein und damit alle Zweige der Landesstaatsgewalt zu binden. Fraglich ist, wie weit die verfassungsrechtliche Bindungswirkung einer solchen nachträglich eingefügten Staatszielbestimmung reicht und wie intensiv sie ist.

#### **aa) Beschränkung auf den Zuständigkeitsraum des Landes**

Wie im Entwurf durch die deklaratorische Formulierung „im Rahmen seiner Zuständigkeiten“ klargestellt, wirkt die Staatszielbestimmung nur, wo das Land Kompetenzen hat. Die für den Verbraucherschutz maßgeblichen Gesetzgebungskompetenzen - nämlich für bürgerliches Recht und Recht der Wirtschaft - fehlen dem Land aufgrund der weitgehenden Ausschöpfung seiner Kompetenzen durch den Bund auf der Basis von Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, 11 GG fast völlig; immerhin bleiben dem Land Bereiche wie das Recht des Ladenschlusses (hierzu noch unten b aa), der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte, darüber hinaus wesentlich weiter gehende Verwaltungskompetenzen.

#### **bb) Beschränkung durch andere objektiv-rechtliche Vorgaben von Landesverfassung und Grundgesetz**

Die nachträgliche Einfügung eines Staatsziels erfordert eine Bestimmung seines Verhältnisses zu anderen objektiv-verfassungsrechtlichen Vorgaben. Richtigerweise genießt ein neues Staatsziel keinen pauschalen Nachrang, sondern muss im Wege der praktischen Konkordanz, d.h. des scho-

nenden Ausgleichs mit anderen verfassungsrechtlichen Direktiven, angewendet werden. Art. 29b LV ist insofern zusammen mit und das heißt in potentieller Konkurrenz zu den Geboten

- der Kultur-, Kunst- und Wissenschaftsförderung nach Art. 18 Abs. 1 LV,
- des Denkmalschutzes nach Art. 18 Abs. 2 LV,
- der Sportförderung nach Art. 18 Abs. 3 LV,
- der Mittelstandsförderung nach Art. 28 LV,
- der Siedlungsförderung nach Art. 29 LV,
- des Umweltschutzes sowie des Tierschutzes (Art. 29a LV; Art. 20a GG)

zu sehen. Im schonenden Ausgleich mit derartigen Vorgaben liegt eine erhebliche Relativierung jedes neu eingefügten verfassungsrechtlichen Belangs. Etwas härter formuliert, würde in den verfassungsrechtlichen Abwägungen im Zweifel der Verbraucherschutz weggewogen werden.

#### **cc) Beschränkung durch Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LV**

Ewigkeitsklauseln wie Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LV wirken auch als Interpretationsbremse, insofern sie eine Auslegung neu eingefügter Verfassungsprinzipien verhindern, die die von der einschlägigen Ewigkeitsklausel geschützten Gehalte unterspülen würde (*Reimer*, Verfassungsprinzipien, S. 219, zu Art. 79 Abs. 3 GG). Mit anderen Worten muss das Staatsziel Verbraucherschutz in dem Grade relativiert werden, wie es die demokratische Gestaltungsfreiheit des Landtags bedroht. Zugespitzt formuliert, ist ein nachträglich eingefügtes Staatsziel entweder unzulässig oder bedeutungslos.

#### **dd) Beschränkung durch subjektiv-rechtliche Vorgaben**

Schließlich ist die Bedeutung der Grundrechte (insbesondere des Grundgesetzes) in ihrer Abwehr-, aber auch ihrer Schutzpflichtfunktion einzubeziehen. Mit Blick auf den Verbraucherschutz dürfte Art. 12 Abs. 1 GG besonders relevant sein, den die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zunehmend gestärkt hat. Die Berufsfreiheit unterliegt zwar einem qualifizierten Gesetzesvorbehalt, kann aber durch landes(verfassungs)rechtliche Regelungen nur in geringem Umfang eingeschränkt werden. Das dürfte in erhöhtem Maße dann gelten, wenn der einschränkende Belang unbestimmt ist (hierzu sogleich lit. b).

#### **ee) Zwischenergebnis**

Insgesamt ist die rechtliche Bedeutung der Staatsziele in den Landesverfassungen als gering zu veranschlagen (etwas optimistischer *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, 31. Aufl. 2015, Rn. 624: „nicht allzu hoch zu“). Das schließt eine symbolische Bedeutung nicht aus (zu ihr sogleich: b cc).

### **b) Faktische Aspekte**

#### **aa) Verschiebung in der Gewaltenteilung**

Fraglich ist die faktische Wirkung der vorgeschlagenen Staatszielbestimmung. Sie hängt auch von deren Auslegung ab. Die Formulierung „die Interessen“ ist weit und geht von einheitlichen, bekannten oder jedenfalls leicht identifizierbaren Interessen aus. Ebenso suggeriert die Wendung „der Verbraucherinnen und Verbraucher“ mit dem bestimmten Artikel eine Einheitlichkeit des zu schützenden Personenkreises. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass die Interessenstrukturen höchst komplex sein können (für Dienstleistungen: *Reimer*, Qualitätssicherung, 2010, S. 139 ff.) und der Kreis der Begünstigten nicht einheitlich ist („Undifferenziertes Gruppen-Denken“: *Eichenhofer*, Die sozialpolitische Inpflichtnahme, JuS 1996, S. 857 [863]). So gehören von längeren Ladenöffnungszeiten betroffene Arbeitnehmer zugleich zur Gruppe der Verbraucher; es wäre unklar,

ob eine Einschränkung oder gerade umgekehrt ein Herausschieben der Ladenöffnungszeiten mit Gesichtspunkten des Verbraucherschutzes gerechtfertigt werden könnte.

Wegen dieser Unklarheiten stellt die vorgeschlagene Staatszielbestimmung letztlich eine Machtzuweisung an die Gerichtsbarkeit dar, die über den konkreten Gehalt letztlich zu entscheiden hat. Im Entzug des politischen Gestaltungsspielraums liegt eine Entparlamentarisierung, d.h. eine Schmälerung der Möglichkeiten des Landtags.

#### **bb) Ökonomische Wirkung**

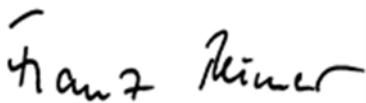
Verbraucherschutz wird für Unternehmen regelmäßig eine gewisse ökonomische Belastung darstellen. Es spricht einiges dafür, dass diese Kosten eingepreist, d.h. letztlich von den Verbraucherinnen und Verbrauchern selbst wiederum zu tragen sind, d.h. auch von jenen, die - beispielsweise aufgrund ihres Interesses und ihrer Wachsamkeit - nicht auf zusätzliche staatliche Verbraucherschutzmechanismen angewiesen sind. Hierin läge eine homologisierende Regulierung auf Kosten der mündigen Verbraucherinnen und Verbraucher.

#### **cc) Psychologische Wirkungen**

Die Staatszielbestimmung könnte das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in das Land stärken. Hierbei stellt sich allerdings das Problem des Weckens von Erwartungen, die die Länder aus Kompetenzgründen nicht erfüllen können (*Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, Rn. 625 a.E.). Es würde dann möglicherweise nicht nur der einzelne Artikel, sondern die Verfassung insgesamt als uneingelöstes Versprechen empfunden. Viel spricht dafür, dass weitgehend symbolische Normen, zu denen eine Staatszielbestimmung Verbraucherschutz mangels substantieller rechtlicher Wirkungen gehören würde (vgl. oben a), Vertrauen in den Staat zerstören.

### **3. Ergebnis**

Aus diesen Gesichtspunkten ist aus meiner Sicht unter Abwägung der Vor- und Nachteile von der Einfügung eines Staatsziels Verbraucherschutz in die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen dringend abzuraten.



Prof. Dr. Franz Reimer.