

WESTFÄLISCHE  
WILHELMS-UNIVERSITÄT  
MÜNSTER

WWU | Professur für Öffentliches Recht | Bispinghof 24/25 | 48143 Münster

Rechtswissenschaftliche  
Fakultät

Professur für  
Öffentliches Recht,  
Rechtsphilosophie und  
Rechtssoziologie

Prof. Dr. Fabian Wittreck

Bispinghof 24/25  
48143 Münster, 22. April 2016  
fwitt\_01@uni-muenster.de

Sekretariat  
Hildegard Sievers  
sievers@uni-muenster.de  
Tel. +49 (0)251 83-21199  
Fax +49 (0)251 83-22043

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/3801**

A05

**Stellungnahme**  
zum  
**Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**  
(Drs. 16/10057)

**I. Funktionen und Grenzen der Verfassung**

Die geläufige Redeweise vom „demokratischen Verfassungsstaat“ blendet aus, daß die Rechtsfigur der Verfassung – in einem formalen Sinne verstanden als Urkunde, die in einem besonderen Verfahren zustandekommt, Vorrang vor dem einfachen Recht genießt und nur erschwert abänderbar ist – durchaus in einer erheblichen Spannung zum Demokratieprinzip steht. Denn während dieses an prominenter Stelle die Geltung der Mehrheitsregel einfordert, installiert die Verfassung eine Minderheits Herrschaft: Die in Deutschland auf Bundes- wie Landesebene zur Verfassungsänderung üblicherweise nötige Zweidrittelmehrheit (vgl. Art. 69 Abs. 2 NRW Verf. bzw. Art. 79 Abs. 2 GG) bewirkt in quasi umgekehrter Perspektive, daß sich 35% der Stimmberechtigten erfolgreich gegen einen Veränderungswunsch stemmen können, der von 65% des Stimmvolkes getragen wird – sofern denn der *status quo* Aufnahme in die Verfassung gefunden hat. Das desavouiert nicht die Idee der Verfassung, legt aber in verfassungspolitischer Perspektive dringend nahe, sie auf solche Inhalte zu

beschränken, die entweder – wie die Grundrechte – ganz bewußt und gezielt dem Minderheitenschutz dienen, gänzlich außer Streit stehen oder deren Neuverhandlung nach jeder Wahl das politische System verläßlich lähmen müßte. Anders gewendet sollten nur solche Sachfragen zum Gegenstand verfassungsrechtlicher Normierung werden, bei denen Konsens besteht, daß sie eine Mindestrelevanzschwelle überschreiten und dem normalen politischen Prozeß der wechselnden Mehrheiten entzogen werden sollen.

## **II. Funktionen und Grenzen von Staatszielbestimmungen insbesondere**

Der vorgeschlagene Art. 29b NRW Verf. ist rechtstechnisch als sog. Staatszielbestimmung einzustufen. Dieser vergleichsweise junge verfassungsrechtliche Regelungstyp steht quer zur geläufigen Aufteilung der Verfassung in Abschnitte zu den Grundrechten („bill of rights“) und zum Staatsorganisationsrecht („frame of government“). In der Theorie herrscht Konsens, daß derlei Staatszielbestimmungen (auch: Verfassungsprinzipien) erstens jegliches staatliche Handeln (mit-)steuern und zweitens dem Grunde nach zur Einschränkung namentlich der sogenannten vorbehaltlosen Grundrechte (wie Kunst- oder Religionsfreiheit) herangezogen werden können; der Verbraucherschutz wäre insofern nach erfolgter Annahme des Artikel ein „Rechtswert von Verfassungsrang“.

Der quasi benachbarte Art. 29a Abs. 1 NRW Verf. fungiert nun in mehrfacher Weise als Lehrstück. Wie der insofern gleichgerichtete Art. 20a GG schützt er seit 2002 neben den natürlichen Lebensgrundlagen auch „die Tiere“. Bekanntlich kam die zuvor durchaus strittige Ergänzung beider Normen um den individuellen Tierschutz unter dem Eindruck der Schächtentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zustande – sie sollte eine Handhabe bieten, das betäubungslose Schlachten weiterhin verbieten zu können, indem man der vorbehaltlosen Religionsfreiheit des religiösen Schlachters den Schutz der Tiere vor unnötigem Leiden entgegensetzen konnte. Ebenso bekanntlich hat das die Gerichte letztlich nicht daran gehindert, die Behörden weiterhin zu Ausnahmegenehmigungen zu verpflichten, da in der Einzelfallabwägung von Religionsfreiheit und Tierschutz der alles durchdringende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gegen eine Lösung streitet, die vollständig und einseitig zu Lasten der Freiheit ausfällt.

Was lehrt das? Die Steuerungswirkung von Staatszielbestimmungen dürfte deutlich überschätzt werden, weil das obwaltende „Waagenmodell“ etwa bei der Einschränkung von Grundrechten unter Berufung auf Rechtswerte von Verfassungsrang sich letztlich als reichlich grobmotorisch erweist. Die tatsächliche rechtspraktische Entscheidung der Streitfälle erfolgt unter Anleitung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und kann vielleicht durch einfaches Gesetzesrecht, nicht aber durch Verfassungsprinzipien effektiv gesteuert werden. Zur Illustration: Die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das Verbot der sog. Sodomie in § 3 S. 1 Nr. 13 TierSchG aufrechtzuerhalten, rekurriert zwar auf Art. 20a GG, wäre aber mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht anders ausgefallen, wenn es diese Norm nicht in dieser Form gäbe. Die Liste der einschlägigen Fälle ließe sich verlängern.

Festzuhalten bleibt daher zweitens, daß an Staatszielbestimmungen die kritische Frage zu richten ist, ob ihre Einfügung in die Verfassungsurkunde tatsächlich dazu führt, daß entweder konkrete Fälle sicher anders entschieden werden oder der Gesetzgeber in einer Pflicht steht, dafür entsprechende Vorgaben zu machen.

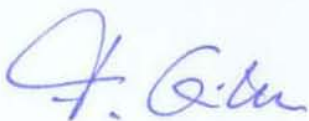
### **III. Zum vorgeschlagenen Art. 29b NRW Verf.**

In genuin rechtlicher Perspektive begegnet die vorgeschlagene Änderung der Landesverfassung keinen Bedenken; das Land ist bei der Änderung seiner Verfassungsurkunde nicht unmittelbar an die Kompetenzordnung des Grundgesetzes gebunden. Ferner ist der Verbraucherschutz als typische Querschnittskompetenz in den Art. 70 ff. GG nicht so eindeutig dem Bund zugeordnet, daß von der Bestimmung ausgesandte Normbefehle praktisch unweigerlich sofort auf kollidierende Normbefehle des einfachen Bundesrechts stoßen würden, das sich nach Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) durchsetzen müßte. Auch die Vorschriften des Unionsrechts zum Verbraucherschutz (vgl. Art. 38 Grundrechte-Charta bzw. Art. 4 Abs. 2 lit. f, Art. 12, 114 Abs. 3, 169 AEUV) lassen dem Land diesbezüglich durchaus noch Handlungsspielraum (vgl. namentlich Art. 169 Abs. 3 AEUV zu strengeren Schutzmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten), dessen Nutzung die vorgeschlagene Staatszielbestimmung anleiten könnte (oder präziser anzuleiten versuchen könnte).

In wohlgemerkt verfassungspolitischer Perspektive rät der Unterzeichnete hingegen zur Zurückhaltung. Erstens wäre noch darzulegen, daß der Verbraucherschutz – der

selbstverständlich ein legitimes Ziel darstellt – gegenüber anderen gesellschaftlichen Themenfeldern (gerne wird hier der Sport genannt) derart hervorgehobene Relevanz beanspruchen kann, daß er eine bevorzugte Aufnahme in die Verfassungsurkunde rechtfertigt. Ganz grundsätzlich ist hier davor zu warnen, der Verfassung einen ständig zu erweiternden Katalog von Staatszielen beizugesellen, in dem gesellschaftliche Gruppen letztlich darum wetteifern müßten, daß ihre Anliegen als „auch irgendwie wichtig“ ausgeflaggt werden (und sich gleichzeitig gegenseitig egalisieren oder praktisch aufheben).

Zweitens ist die Rechtswirkung der vorgeschlagenen Norm zumindest fraglich. Der Antrag benennt vier „Bereiche“, in denen seine Urheber Handlungsbedarf sehen. Würde die Erweiterung der Landesverfassung um einen Art. 29b in einem dieser Felder entweder den Landesgesetzgeber zum Handeln zwingen oder dafür sorgen, daß Behörden und Gerichte Konfliktfälle zwingend anders (nämlich zugunsten der „Verbraucher“) entscheiden? Die Frage stellen heißt sie verneinen; daß etwa in Sachen Verbandsklagerecht aus einem „Staatsziel Verbraucherschutz“ die konkrete Pflicht zur Einführung eines solchen Instruments folgen würde, ist fernliegend. Es kommt hinzu, daß sich gerade Konfliktfälle stets als mehrpolige Grundrechtskonflikte präsentieren, in denen ein Art. 29b NRW Verf. den (Bundes-)Grundrechten der Verbraucher nichts hinzufügt, zugleich aber zur Einschränkung der (Bundes-)Grundrechte etwa von Vermietern und Anbietern von Leistungen nicht taugt. Der Antrag räumt dies implizit ein, indem er „ein starkes Zeichen“ setzen will. Als verfassungsrechtliche Kategorie ist diese Figur dem Unterzeichneten unbekannt. Man mag von symbolischer Gesetzgebung sprechen. Dem Verbraucherschutz dürfte mit konkreten Landesgesetzen zu den vier mit dem Label „Handlungsbedarf“ benannten Bereichen nach alledem deutlich mehr gedient sein.



(Prof. Dr. Fabian Wittreck)