



Landesjugendring Thüringen e.V. • Johannesstr. 19 • 99084 Erfurt

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt
- per E-Mail: poststelle@landtag.thueringen.de -

Geschäftsstelle
Johannesstraße 19
99084 Erfurt

Telefon 0361 57678-0
Fax 0361 57678-15

E-Mail post@ljrt-online.de
Web www.ljrt.de
Social <http://facebook.com/ljrth>
<http://plus.google.com/+LjrtDe>

Erfurt, 20. November 2020

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU: Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Aufnahme von Staatszielen und Stärkung von Gleichheitsrechten (Drucksache 7/162)
Hier: Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags zum Themenkomplex „Schutz vor Altersdiskriminierung“

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit, zum vorliegenden Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen zum Thema Schutz vor Altersdiskriminierung Stellung nehmen zu können.

Die vorab übermittelten Fragen im Hinblick auf den vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen sollen nachfolgend beantwortet werden.

- 1. Welche praktisch-politischen Auswirkungen werden die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen Ihrer Beurteilung zufolge für das Staatshandeln nach sich ziehen und welchen Unterschied würden die Änderungen im Vergleich zur heutigen verfassungsrechtlichen Lage für das Staatshandeln – namentlich auch für die Ziele dieses Handelns – im Einzelnen machen?**

Ziel der vorliegenden Änderung ist es, einen speziellen Gleichheitsgrundsatz im Art. 2 Abs. 3 der Thüringer Verfassung zu schaffen. Solch ein Gleichheitsgrundrecht geht dabei dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Abs. 1 vor.¹ Vorliegend handelt es sich nicht lediglich um ein Abwehrrecht. Auf Grund der Ausstrahlungswirkung ist davon auszugehen, dass künftig im staatlichen Handeln der Schutz vor Altersdiskriminierung einen höheren Stellenwert einnimmt.

- 2. Wie beurteilen Sie die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen allgemein mit Blick auf rechtstechnische Aspekte einer Verfassung?**

Es ist sinnvoll, die speziellen Gleichheitsgrundrechte hier um den Schutz vor Altersdiskriminierung zu ergänzen.

¹ Vgl. Jarass, Hans D.: Art. 3, in: Jarass, Hans D. / Kment, Martin / Pieroth, Bodo (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 16. Auflage, München 2020, Rdnr. 4.

3. Wie beurteilen Sie die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen mit Blick auf die verfassungspolitische Maxime, dass Verfassungen um ihrer Flexibilität und Stabilität willen abstrakt formuliert bzw. – wie es ein Napoleon zugeschriebenes Zitat ausdrückt – „kurz und dunkel“ sein sollten?

Es mutet merkwürdig an, einen französischen Diktator und Kaiser zur Beurteilung des Thüringer Verfassungsrechts, das den Anforderungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu genügen hat, heranzuziehen.

Obleich Verfassungen Offenheit, Unbestimmtheit und inhaltliche Weite inhärent sind, darf dies nicht zu Beliebigkeit und keineswegs zu „Dunkelheit“ führen. *„Nicht offen bleiben sollen die Grundlagen der Ordnung des Gemeinwesens. Indem sowohl die Leitprinzipien, nach denen politische Einheit sich bilden und staatliche Aufgaben wahrgenommen werden sollen, als auch die Grundzüge aufgegebener rechtlicher Gesamtordnung verbindlich festgelegt werden (...) soll ein fester Bestand dessen geschaffen werden, was nicht mehr in Frage gestellt und zu stellen ist und was daher nicht neuer Verständigung und Entscheidung bedarf.“*²

Insoweit ist die vorgeschlagene Ergänzung sinnvoll.

Allerdings wird deutlich, dass die Frage die Funktion der Verfassung verkennt. Die Verfassung geht anderem innerstaatlichen Recht voraus. *„In dieser Eigenschaft bildet sie nicht die soziale Wirklichkeit ab, sondern richtete Erwartungen an sie, deren Erfüllung nicht selbstverständlich ist und eben deswegen rechtlicher Stützung bedarf. Die Verfassung bezieht also Distanz zur Wirklichkeit und gewinnt daraus erst das Vermögen, als Verhaltens- und Beurteilungsmaßstab für Politik zu dienen.“*³ Die Verfassung kann aber erst dann als „Verhaltens- und Beurteilungsmaßstab“ dienen, wenn sie klar und präzise und nicht etwa „kurz und dunkel“ ist. Die vorgeschlagene Änderung trägt zur Klarheit und Präzisierung bei.

4. Welche in der Thüringer Landesverfassung niedergelegten rivalisierenden verfassungsrechtlichen Positionen bzw. Rechte legen aus Ihrer Sicht die Einfügung neuer Staatsziele wie der in den Gesetzentwürfen vorgeschlagenen nahe, um bisher nicht in der Verfassung enthaltenen Zwecken in Politik, Verwaltung oder Gerichten, insbesondere bei Abwägungsprozessen, zur Verwirklichung zu verhelfen?

Es sind keine rivalisierenden verfassungsrechtlichen Positionen erkennbar. Selbst wenn dies der Fall wäre, wären diese im Wege der so genannten „praktischen Konkordanz“ zu lösen: *„Verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter müssen in der Problemlösung einander so zugeordnet werden, daß jedes von ihnen Wirklichkeit gewinnt. (...) Vielmehr stellt das Prinzip der Einheit der Verfassung die Aufgabe der Optimierung: beiden Gütern müssen Grenzen gesetzt werden, damit beide zu optimaler Wirksamkeit gelangen können.“*⁴

5. Inwiefern bedeutet angesichts des allgemeinen Gleichheitssatzes der Thüringer Verfassung (Art.2 Abs. 1: „Alle Menschen sind vor dem Gesetzgleich“) die verfassungsrechtliche Heraushebung einzelner gesellschaftlicher Gruppen bzw. Merkmale hinsichtlich des Diskriminierungsverbotes ihrerseits eine verfassungspolitische Ungleichbehandlung solcher Gruppen bzw. Merk-

² Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Neudr. d. 20. Aufl., Heidelberg 1999, Rdnr. 25.

³ Grimm, Dieter: Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt am Main 1991, S. 14 f.

⁴ Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O. (Anm. 2), Rdnr. 72.

male, die nicht ebenso explizit in der Verfassung aufgeführt werden; und aufgrund welcher verfassungsimmanenten Kriterien könnte eine entsprechende Benennung einzelner Gruppen bzw. Merkmale in der Verfassung gerechtfertigt werden?

Die vorgeschlagene Formulierung zielt darauf ab, den Schutz vor Diskriminierung als ein Merkmal in Art. 2 Abs. 3 aufzunehmen. Die Norm kann auch um weitere Kriterien erweitert werden. Dies obliegt dem verfassungsändernden Gesetzgeber, der hierdurch eine „objektive Wertentscheidung“⁵ trifft. Durch eine solche Entscheidung wird der allgemeine Gleichheitssatz um ein besonderes Gleichheitsgrundrecht ergänzt. Dabei ist aber zu beachten, dass der allgemeine Gleichheitssatz nicht besagt, dass „jedermann die gleichen Rechte haben soll (in welchem Falle der Charakter des Rechtes als Recht unvorstellbar würde), wohl aber: daß die Rechtsordnung einer differenzierten Gesellschaft nach bestimmten strukturellen Anforderungen generalisiert werden muss.“⁶

6. Ist es notwendig, die jeweils vorgeschlagene Änderung auf der Ebene der Thüringer Verfassung zu regeln?

Um das intendierte Ziel zu erreichen, ist die vorgeschlagene Änderung geboten.

7. Ist das angestrebte Regelungsziel bereits im „Hoheitsbereich“ der Thüringer Verfassung bzw. für Menschen in Thüringen verbindlich gesetzlich geregelt?

Die vorgeschlagene Änderung ergänzt den allgemeinen Gleichheitssatz und stellt eine Erweiterung bestehender Antidiskriminierungsregelungen dar.

8. Bewirkt die jeweils beabsichtigte Verfassungsbestimmung etwas, d.h. führt sie eine Rechtsfolge herbei (zumindest für die Abwägung gegen ein anderes Recht mit Verfassungsrang)?

Der Freistaat Thüringen – gesetzgebende und vollziehende Gewalt sowie die Rechtspflege – ist an die in der Verfassung niedergelegten Grundrechte gebunden. „Adressat der Grundrechte und durch sie verpflichtet ist der Staat, der an die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht gebunden ist.“⁷

9. Unterstellt, die Änderungen finden Eingang in die Thüringer Verfassung: Wird die jeweils beabsichtigte Änderung auch das intendierte Zielerreichen können?

Die vorgeschlagene Änderung der Thüringer Verfassung sieht vor, eine Bevorzugung oder Benachteiligung wegen des Alters auszuschließen. Damit wird das Ziel, den Schutz vor Altersdiskriminierung verfassungsrechtlich zu verankern, erreicht.

10. Unterstellt, die Änderungen finden Eingang in die Thüringer Verfassung: Können jeweils durch die Formulierung insgesamt und/oder einzelner Satzteile des zukünftigen Verfassungstextes für die Thüringer Verfassung selbst und/oder für Personen oder Personengruppen Thüringens negative Folgen entstehen?

11. Unterstellt, die Änderungen finden Eingang in die Thüringer Verfassung: Können jeweils durch die beabsichtigte Verortung der Änderungen in der Verfassung oder die Verfassungsänderung

⁵ Jarass, Hans D.: Art. 3, a.a.O. (Anm. 1), Rdnr. 102.

⁶ Luhmann, Niklas: Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie, Berlin 1965, S. 165.

⁷ Hesse, Konrad: Bedeutung der Grundrechte, in: Benda, Ernst / Maihofer, Werner / Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Studienausgabe, 2., neubearb. u. erw. Aufl., Berlin, New York 2012, S. 127–160, Rdnr. 56.

an sich für die Thüringer Verfassung selbst und/oder für Personen oder Personengruppen Thüringens negative Folgen entstehen?

Negative Folgen sind nicht ersichtlich. Die grundrechtlichen Positionen der Grundrechtsträger*innen werden gestärkt.

12. Können der Schutz der Unabhängigkeit, der Teilhabemöglichkeiten und der Selbstverwirklichung sowie die Würde von alten und jungen Menschen durch die Aufnahme eines Altersdiskriminierungsverbotes in die Verfassung des Freistaats Thüringen unmittelbar oder mittelbar gestärkt werden?

Der Schutz der Würde des Menschen ist bisher durch das Grundgesetz und die Thüringer Verfassung geschützt. Diese Würde ist unantastbar und etwaigen Abwägungen entzogen.⁸ Daher ist eine Stärkung dieser auch nicht angezeigt.

Eine etwaige Stärkung der Teilhabe und der Selbstverwirklichung ist hingegen durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung sehr wohl möglich. Hierdurch träte der verfassungsändernde Gesetzgeber eine „objektive Wertentscheidung“⁹, die die staatliche Gewalt künftig zu beachten hätte. Ob hierdurch andere aktuelle rechts- und verfassungspolitische Diskussionen – beispielsweise die Diskussion um die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz und die Landesverfassungen¹⁰ – neuen Auftrieb erhalten, bleibt abzuwarten; wäre jedoch aus Sicht des Landesjugendring Thüringen e.V. wünschenswert.

13. Kann die Aufnahme des Alters in den Katalog der Diskriminierungsmerkmale mit Verfassungsrang den Rechtfertigungsmaßstab, insbesondere die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeitsprüfung für altersspezifische Diskriminierungen im Vergleich zur bisherigen Rechtsprechung verschärfen?

Um die Frage hinreichend beantworten zu können, bedürfte es der Untersuchung der Rechtsprechung entsprechender Fallkonstellationen.

„Die Verhältnismäßigkeit ist die beste Methode, um Zielkonflikte zwischen gegenläufigen Prinzipien rational aufzulösen.“¹¹ Hierfür bedarf es jedoch solcher Zielkonflikte. Diese können aber möglicherweise bereits dadurch verhindert werden, dass Gesetzgeber, Regierung und Verwaltung sowie Rechtspflege künftig den Schutz vor Altersdiskriminierung besonders beachten.

14. Welchen praktischen Mehrwert bietet die vorgeschlagene Neuregelung gegenüber bestehenden Vorschriften höherrangiger Rechtsebenen zum Schutz vor alters bedingter Diskriminierung (wie etwa dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz auf Bundesebene)?

Der verfassungsändernde Gesetzgeber würde durch die hier vorgeschlagene Änderung eine „objektive Wertentscheidung“¹² fällen, die neben dem rechtlichen Schutz vor Diskriminierung eine politische Symbolwirkung entfalten kann.

⁸ Siehe statt vieler etwa *Classen, Claus Dieter*: Die Menschenwürde ist – und bleibt – unantastbar, in: DÖV 62 (2009), H. 17, S. 689–698.

⁹ *Jarass, Hans D.*: Art. 3, a.a.O. (Anm. 1), Rdnr. 102.

¹⁰ Vgl. *Kirchhof, Gregor*: Die Kinderrechte des Grundgesetzes. Sollte die Verfassung zugunsten von Kindern geändert werden?, in: NJW 71 (2018), H. 37, S. 2690–2693.

¹¹ *Klatt, Matthias / Meister, Moritz*: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ein Strukturelement des globalen Konstitutionalismus, in: JuS 54 (2014), H. 3, S. 193–199, S. 193.

¹² *Jarass, Hans D.*: Art. 3, a.a.O. (Anm. 1), Rdnr. 102.

15. Sofern die Platzierung des Verbots der Altersdiskriminierung in der Thüringer Landesverfassung in Anbetracht des geltenden Antidiskriminierungsrechts geboten ist: Welche weiteren Gleichbehandlungsgebote wären in der Konsequenz eben falls in die Verfassung mit aufzunehmen?

Diese Frage richtet sich vor allem an den verfassungsändernden Gesetzgeber, da es hier auf seine Wertentscheidung ankommt. Fraglich wäre, ob unter das Diskriminierungsverbot auch das Verbot so genannter positiver Diskriminierung fällt.¹³ Dies wäre zu klären.

Mit freundlichen Grüßen



Björn Uhrig
Vorsitzender

¹³ Zur Frage siehe bspw. *Langenfeld, Christine*: Art. 3 Abs. 3, in: Herzog, Roman / Scholz, Rupert / Herdegen, Matthias / Klein, Hans H. (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar begründet von Dr. Theodor Maunz, Dr. Günter Dürig*, 91. Lieferung, München 2020, S. 29–33.

Literaturhinweise

Classen, Claus Dieter: Die Menschenwürde ist – und bleibt – unantastbar, in: DÖV 62 (2009), H. 17, S. 689–698.

Grimm, Dieter: Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt am Main 1991.

Hesse, Konrad: Bedeutung der Grundrechte, in: Benda, Ernst / Maihofer, Werner / Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Studienausgabe, 2., neubearb. u. erw. Aufl., Berlin, New York 2012, S. 127–160.

Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Neudr. d. 20. Aufl., Heidelberg 1999.

Jarass, Hans D.: Art. 3, in: Jarass, Hans D. / Kment, Martin / Pieroth, Bodo (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 16. Auflage, München 2020.

Kirchhof, Gregor: Die Kinderrechte des Grundgesetzes. Sollte die Verfassung zugunsten von Kindern geändert werden?, in: NJW 71 (2018), H. 37, S. 2690–2693.

Klatt, Matthias / Meister, Moritz: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ein Strukturelement des globalen Konstitutionalismus, in: JuS 54 (2014), H. 3, S. 193–199.

Langenfeld, Christine: Art. 3 Abs. 3, in: Herzog, Roman / Scholz, Rupert / Herdegen, Matthias / Klein, Hans H. (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar begründet von Dr. Theodor Maunz, Dr. Günter Dürig, 91. Lieferung, München 2020.

Luhmann, Niklas: Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie, Berlin 1965.