

Gastkommentar: Was bewirkt ein Staatsziel zur Förderung des Ehrenamts für die Praxis?

von Winfried Kluth

Das Land Hessen bereitet seit mehreren Jahren eine Reform der Landesverfassung vor, über die im Oktober entschieden werden soll. Der Entwurf sieht auch die Aufnahme einer Staatszielbestimmung in einem neuen Artikel 26f vor, mit folgendem Wortlaut: „Der ehrenamtliche Einsatz für das Gemeinwohl genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und der Gemeindeverbände.“

Der vergleichende Blick auf andere Landesverfassungen zeigt, dass es sich nicht um etwas grundsätzlich Neues handelt, denn die Landesverfassungen von Baden-Württemberg und Bayern enthalten sinngleiche Regelungen. Andere Landesverfassungen betonen sogar die grundsätzliche Pflicht von Bürgern zur ehrenamtlichen Tätigkeit im Rahmen gesetzlicher Vorgaben, so dass sie beispielsweise zur Mitwirkung bei der freiwilligen Feuerwehr verpflichtet werden können. Deshalb stellt sich die Frage, was mit einer solchen Regelung erreicht werden soll und kann.

Allgemeiner Impuls

Dafür ist es zunächst sinnvoll, sich über die Wirkungsweise einer Staatszielbestimmung zu vergewissern. Besonders verständlich wird dies unter anderem in der Landesverfassung von Sachsen-Anhalt in inhaltlicher Übereinstimmung mit dem allgemeinen Verständnis des Verfassungsrechts formuliert. Artikel 3 Absatz 3 lautet: „Die nachfolgenden Staatsziele verpflichten das Land, sie nach Kräften anzustreben und sein Handeln danach auszurichten.“ Daraus wird zweierlei deutlich: Erstens werden keine einklagbaren Ansprüche von Einzelnen oder

von Organisationen begründet, die sich eine bestimmte Förderung wünschen. Zweitens wird aber ein allgemeiner Impuls verankert, den die zuständigen Stellen für Gesetzgebung und Verwaltung jeweils bereichsspezifisch berücksichtigen müssen.

Leider fehlt es bislang an gründlichen Untersuchungen, wie neue Staatsziele Gesetzgebung und Verwaltungshandeln beeinflusst haben. Da sie wegen der inhaltlichen Offenheit und Unbestimmtheit nicht justiziabel sind, spielen sie in der Rechtsprechung fast keine Rolle. Sie können aber bewusstseinsbildend wirken. So hat das Staatsziel Umweltschutz sicher viele Veränderungen in der Praxis bewirkt. Es unterscheidet sich aber von dem aktuell in Hessen geplanten Staatsziel dadurch, dass sich auch aus den Grundrechten Schutzansprüche ableiten lassen.

Schwäche im Konzept

Fragt man etwas konkreter, was Fördern im Hinblick auf ehrenamtliche Tätigkeiten bedeuten kann und sollte, so wird eine Schwäche des Konzepts erkennbar. Aus einer präzisen rechtlichen Perspektive ist nämlich zwischen einer ehrenamtlichen Tätigkeit im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Gerichtsbarkeit einerseits und dem zivilgesellschaftlichen Engagement andererseits strikt zu unterscheiden. Beide Bereiche sind durch ganz verschiedene Grundsätze und Rahmenbedingungen geprägt. Für das Ehrenamt in Verwaltung und Gerichtsbarkeit gibt es beispielsweise klare Vorgaben zur Entschädigung in den Verwaltungsverfahrensgesetzen und an anderen Stellen. Das zivilgesellschaftliche Engagement ist dagegen nur rudimentär normativ erfasst. Hier spielen eher steuerrechtliche Begünstigungen eine wichtige Rolle. Die schwierige Frage, ob Entschädigungszahlungen für ehrenamtliche und zivilgesellschaftliche Tätigkeiten sozialversicherungsrechtlich relevant sind, hat das Bundessozialgericht in einer Entscheidung vom 16. August 2017 (Az. B 12 KR 14/16 R) zwar ein Stück weit geklärt, doch

bleiben wichtige Probleme, die nur der Bundesgesetzgeber klar regeln kann.

Vor diesem Hintergrund kann eine in der Landesverfassung verankerte Staatszielbestimmung, die nach ihrem Anspruch beide Bereiche erfassen will, die rechtlich bedeutsamen Fragen nicht klären, wohl aber bei den Bürgerinnen und Bürgern einen zusätzlichen Impuls für ein ehrenamtliches Engagement auslösen und – nicht unwichtig – die Wertschätzung einer solchen Tätigkeit durch die Verfassung zum Ausdruck bringen. Ein solches symbolisches anerkennendes Schulterklopfen ist gerade für die ehrenamtlich tätigen Personen meist wichtiger als eine finanzielle Entschädigung.

Prof. Dr. Winfried Kluth ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Direktor der Interdisziplinären Wissenschaftlichen Einrichtung Genossenschafts- und Kooperationsforschung – IWE an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Kommentar von Prof. Dr. Winfried Kluth für bürgerAktiv – Nachrichtendienst Bürgergesellschaft, Ausgabe 193 – September 2018 vom 28.09.2018