

Teil 1

Ausschussvorlage HAA/19/15

- öffentlich -

eingegangene Stellungnahmen zu der öffentlichen Anhörung

zu Gesetzentwürfen zur Verfassungsänderung

Drucks. GE 19/5709, 19/5710, 19/5711, 19/5712, 19/5713, 19/5714, 19/5715, 19/5716, 19/5717, 19/5718, 19/5719, 19/5720, 19/5721, 19/5722, 19/5723, 19/5729, 19/5732, 19/5734 und 19/5737

1.	Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Hessen, Norbert Södler	S. 1
2.	Hessischer Städte- und Gemeindebund, Mühlheim/Main	S. 2
3.	Sozialverband VdK Hessen-Thüringen e. V., Frankfurt	S. 13
4.	ver.di Hessen, Fachbereich Gemeinden, Frankfurt	S. 15
5.	Prof. Dr. jur. Martin Kutscha, Berlin	S. 17
6.	Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e. V., Frankfurt	S. 20
7.	Mehr Demokratie e. V., Laubach	S. 24
8.	Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V., Wiesbaden	S. 39
9.	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Hessen	S. 42
10.	Hessischer Städtetag, Wiesbaden	S. 47
11.	Der Beauftragte der Evangelischen Kirchen in Hessen und Der Leiter des Kommissariats der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen	S. 61
12.	AG der Hessischen Handwerkskammern, Wiesbaden	S. 65
13.	Deutscher Kinderschutzbund LV Hessen e. V., Friedberg	S. 67
14.	Prof. Dr. Matthias Jestaedt, Universität Freiburg	S. 69
15.	LandesAstenKonferenz Hessen, Frankfurt	S. 73
16.	Landeschülervertretung, Landesschulsprecher Fabian Pflume, Geisenheim	S. 77

Von: norbert.soedler@drk-hessen.de
An: [Franz, Swetlana \(HLT\)](#)
Cc: [Czech, Annette \(HLT\)](#)
Thema: Anhörung zur Änderung der Hessischen Verfassung
Datum: Dienstag, 23. Januar 2018 13:24:58

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich beziehe mich auf Ihr Schreiben vom 22. 12. 2017 und nehme für den Landesverband Hessen des Deutschen Roten Kreuzes wie folgt Stellung zu der geplanten Änderung der Hessischen Verfassung:

Mit dem "Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26f Staatsziel zum Schutz und der Förderung des Ehrenamtes)" ist unsere zentrale Forderung an die Enquetekommission und den Verfassungskonvent erfüllt und es bedarf unsererseits keiner weiteren inhaltlichen Stellungnahme!

Ich behalte mir aber vor, im Rahmen der mündlichen Anhörung ggf. noch weitergehende Ausführungen zu machen.

Mit freundlichen Grüßen

Norbert Södler
Präsident

DRK Landesverband Hessen e.V.
www.drk-hessen.de | Norbert.Soedler@drk-hessen.de
65189 Wiesbaden | Abraham-Lincoln-Str. 7
Tel: +49-611-7909-922 | Fax: +49-611-7909-97-922
Die gesetzlichen Pflichtangaben finden Sie unter <http://drk-hessen.de/pflichtangaben.html>

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Hessischer Städte- und Gemeindebund - Postfach 1351 - 63153 Mühlheim/Main
 Vorab per E-Mail: s.franz@ltg.hessen.de
 und a.czech@ltg.hessen.de

An die Vorsitzende
 des Hauptausschusses
 des Hessischen Landtages
 Frau Karin Wolff, MdL
 Schloßplatz 1 – 3
 65183 Wiesbaden

Dezernat 2

Referent(in) Fr. Maier/Hr. Heger/Fr. Adrian
 Unser Zeichen Mai/Hg/Adr/jg

Telefon 06108/6001-0
 Telefax 06108/600157
 E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001 - 55 /-38 /-51

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Datum 05.02.2018

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Änderung der Hessischen Verfassung

Sehr geehrte Frau Wolff,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu den Gesetzentwürfen zur Änderung der Hessischen Verfassung Stellung nehmen zu können. An der mündlichen Anhörung am 7. März 2018 wird Herr Direktor Backhaus und Frau Daniela Maier für den Hessischen Städte- und Gemeindebund teilnehmen.

I. Vorbemerkung

Nach dem Inhalt der vorliegenden Gesetzentwürfe werden die von den hessischen Städten und Gemeinden im Rahmen der Enquetekommission zur Ergänzung bzw. Änderung der Hessischen Verfassung gestellten Forderungen nicht berücksichtigt. In dem Schreiben an die Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ des Hessischen Landtags vom 26.09.2016 haben die Kommunen aller Spitzenverbände eine Änderung und Ergänzung der Konnexitätsregelung in Art. 137 Hessische Verfassung (HV) gefordert. Als Änderungsvorschlag wurde vorgetragen, dass die Konnexitätsregelung in Art. 137 Abs. 6 S. 1 HV nicht auf Fälle beschränkt bleibt, wonach der Konnexitätsfall nur bei einer Änderung von Landesgesetzen oder Landesrechtsverordnungen ausgelöst wird, sondern generell eine Ausweitung der Konnexitätsregelung dahingehend in Art. 137 Abs. 6 S. 1 HV vorgenommen wird, dass stets eine Regelung über die Kostenfolge aufgenommen wird,

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim am Main
 Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seligenstadt • Konto-Nr. 80 500 31 (BLZ 506 521 24)
 IBAN: DE66506521240008050031 • BIC: HELADEF1SLS
 Steuernummer: 035 224 14038

Präsident: Harald Semler • Erster Vizepräsident: Dr. Thomas Stöhr • Vizepräsident: Karl-Heinz Schäfer
 Geschäftsführer: Karl-Christian Schelzke • Stv. Geschäftsführer: Diedrich Backhaus

sobald Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Verordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet werden.

Des Weiteren wurde gefordert, dass die Konnexitätsregelung in Art. 137 Abs. 6 S. 2 HV dahingehend geändert wird, dass nicht mehr die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände von einer Mehrbelastung betroffen sein müssen, sondern stets die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände insgesamt dazu führt, dass ein Ausgleich zu schaffen ist.

Besonders wichtig ist uns hier nochmals darauf hinzuweisen, dass unsere Forderung auch beinhaltet, dass ein Klagerecht für Gemeinden, Gemeindeverbände und die Kommunalen Spitzenverbände vor dem Staatsgerichtshof in der Verfassung festgeschrieben wird. Ein solches Klagerecht im Falle der Ablehnung der Konnexität ist aus Sicht der Kommunalen Spitzenverbände essenziell, wenn man den Konnexitätsregelungen fair und ernsthaft Geltung verschaffen will. Aus Sicht der Städte und Gemeinden ist es unabdingbar, dass bei einer so umfassenden Änderung der Verfassung auch die vorstehenden Forderungen aus dem kommunalen Bereich Berücksichtigung finden.

In einer ergänzenden Stellungnahme vom 29.11.2016 hat sich der Hessische Städte- und Gemeindebund zudem bereits kritisch mit der Erleichterung im Einleitungs- und Zulassungsverfahren im Zusammenhang mit dem Volksbegehren und Volksentscheid in der Hessischen Verfassung auseinandergesetzt und außerdem begrüßt, dass eine Herabsetzung des passiven Wahlalters auf 18 Jahre nunmehr auch in der Hessischen Verfassung für den Erwerb des Landtagsmandats erfolgen soll.

In Anbetracht der vorliegenden neunzehn Gesetzentwürfe zur Änderung der Hessischen Verfassung bestehen zudem Bedenken im Hinblick auf die Bestimmtheit der Fragestellungen und wir haben die Sorge, dass die einzelnen Änderungen den Bürgern, die letztendlich über derartige Änderungen der Verfassung im Rahmen einer Volksabstimmung abzustimmen haben, die Bedeutung und Tragweite der einzelnen Änderungen nicht hinreichend deutlich und transparent gemacht wird. Es ist hier die Aufgabe des Landesgesetzgebers, im Vorfeld der Volksabstimmung, die zusammen mit der Landtagswahl am 28. Oktober 2018 stattfinden soll, Aufklärung zu betreiben und entsprechende Informationen den Bürgerinnen und Bürgern zugänglich zu machen, damit die Änderungen der Verfassung auch durch diese nachvollzogen werden können. Dies um so mehr, als es sich nunmehr um die weitreichenste Änderung der Hessischen Verfassung seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 1946 handelt. Bis heute hat es lediglich sieben punktuelle Änderungen der Hessischen Verfassung gegeben.

II. Zu den Gesetzentwürfen im Einzelnen

1. Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern – (Drs.: 19/5709) –

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält eine wortgleiche Wiedergabe von Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz (GG). In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, weshalb man eine derzeit schon bestehende Regelung aus dem Grundgesetz wortgleich in der Hessischen Verfassung wiederholt, zumal das Grundgesetz stets auch den Landesgesetzgeber bindet. Aus unserer Sicht erscheint es gerade in Bezug auf die große Normendichte in unserem Land effizienter weniger zu regeln und gesetzlich zu verankern, dies erst Recht, wenn es um wortgleiche Wiederholungen von Grundrechten geht.

2. Stärkung der Kinderrechte – (Drs.: 19/5710) –

Die vorgesehene Neuregelung in Art. 1 unterliegt insoweit keinen Bedenken, als bestehende einfachgesetzliche Regelungen wie z. B. § 1 HKJGB und §§ 4c, 8c HGO aufgegriffen werden. Wir sehen allerdings die Gefahr, dass weitergehende individualrechtliche Ansprüche hieraus abgeleitet werden können. Gerade der Bereich der Kindertagesstätten ist einer der größten Kostenfaktoren für die Städte und Gemeinden, so dass hier weitere finanzielle Belastungen drohen. Dies gilt umso mehr als es sich bei der Regelung nicht lediglich um eine Staatszielbestimmung handelt. Wir fordern deshalb, dass hier vergleichbar wie bei den Staatszielregelungen die Begrenzung der „Leistungsfähigkeit“ des Aufgabenträgers ergänzt wird.

3. Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme – (Drs.: 19/5711) –

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass hiermit die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (Urteil vom 27.02.2008, Az.: 1 BvR 370/07) zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht aufgegriffen wird und nunmehr das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie der Schutz und die Integrität informationstechnischer Systeme in der Verfassung verankert werden sollen.

Anzuregen wäre in diesem Zusammenhang jedoch, dass der Begriff „informationstechnische Systeme“ nicht nur in der Gesetzesbegründung erläutert wird, sondern dieser Begriff auch in der Verfassung selbst definiert wird.

Auch wenn der Begriff bewusst offengehalten ist, würde es die Anwendung dieses Rechts in der Praxis erleichtern, wenn eine Begriffsdefinition seitens des Gesetzgebers vorgegeben wird.

4. Aufhebung der Todesstrafe – (Drs.: 19/5712) –

Zu begrüßen ist, dass seitens des Gesetzgebers nunmehr die Todesstrafe unter Berücksichtigung von Art. 102 GG auch in der Hessischen Verfassung abgeschafft werden soll. Allerdings wäre es aus unserer Sicht ausreichend gewesen Art. 21 Abs. 1 S. 2 HV zu streichen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb man eine Feststellung des Grundgesetzes an dieser Stelle noch einmal wortwörtlich wiederholt.

5. Aufnahme von Staatszielen in der Hessischen Verfassung – (Drs.: 19/5713, Drs. 19/5714, Drs. 19/5715, Drs. 19/5716, Drs. 19/5717, Drs. 19/5718) –

Art. 26a HV in der vorgeschlagenen Fassung ist nach hiesiger Einschätzung durchaus problematisch. Nach der Vorschrift werden Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände zur fortlaufenden Beachtung von Staatszielen verpflichtet, wobei die Verpflichtung durch die bestehende Zuständigkeit und – das ist mit Blick insbesondere auf die kommunalen Finanzausstattung entscheidend – „im Rahmen der Leistungsfähigkeit“ bestehen soll.

Ausweislich der Begründung soll der Vorbehalt der Leistungsfähigkeit klarstellen, dass unter Beachtung der finanziellen Möglichkeiten aus einer Staatszielbestimmung auch objektiv-rechtlich weder Ansprüche auf den Erhalt bestehender Einrichtungen noch Forderungen nach deren Ausweitung abgeleitet werden können.

Aktuell hat der Gesetzgeber bei Ausgestaltung des Finanzausgleichgesetzes (FAG) Staatsziele insofern berücksichtigt, als er diese der freiwilligen Tätigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände zugeordnet hat. Allerdings ist nach der Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Alsfeld-Verfahren (Urt. v. 21. 5. 2013 P.St. 2361 = HSGZ 2013 S. 210 ff.) festzuhalten, dass ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben finanziell unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes ermöglicht werden muss. Bisher gibt es jedenfalls keinen expliziten Leistungsfähigkeitsvorbehalt zu Gunsten *des Landes* in der HV. Stünde nun die Förderungspflicht des Landes für Staatsziele unter einem unbeschränkten Vorbehalt der Leistungsfähigkeit

des Landes, würde dies mit Blick auf die Kommunen die Gefahr begründen, dass auch die Finanzausstattungsverpflichtung des Landes insoweit unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes liegt. Dass dem nicht so ist, sollte klargestellt werden.

Daher sollte sinnvollerweise die Vorschrift wie folgt gefasst werden, dass der Punkt durch ein Semikolon ersetzt wird und die Worte „*Art. 137 Abs. 5 HV bleibt unberührt*“ angefügt werden.

Zudem werden im Hinblick auf die Aufnahme eines Staatszielbegriffs Erwartungen und Begehrlichkeiten auch auf Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände geweckt, die ohne finanzielle Ausstattung vor Ort nur schwer umzusetzen und zu realisieren sind. So steht es insbesondere vor Ort zu befürchten, dass auf lokaler Ebene unter Bezugnahme auf die Staatsziele Forderungen an die Kommunen herangetragen werden, die so nicht darstellbar sind. Zwar steht die Definition der Staatsziele immer unter dem Vorbehalt der Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit, dennoch führt die Aufnahme von Staatszielen in der Hessischen Verfassung vor Ort zu einem politischen Druck. Konsequenter wäre es gewesen, wenn der Gesetzgeber in den verschiedenen Bereichen, in denen er Förderbedarf sieht, dies einfachgesetzlich ausgestaltet hätte mit der gleichzeitigen Normierung eines entsprechenden finanziellen Ausgleichs.

Mit der vorliegenden Definition der Staatsziele steht zu befürchten, dass es vor dem Hintergrund enttäuschter Erwartungen bezüglich der Umsetzung im Nachgang zu Frustrationen und Politikverdrossenheit kommt. Mit der Aufnahme jedes zusätzlichen Staatsziels wird zudem der Ermessensspielraum des Gesetzgebers reduziert. Außerdem ist nach der vorliegenden Gesetzesbegründung nicht ersichtlich, weshalb hier die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet werden sollen ihr Handeln nach den Staatszielen auszurichten. Zumindest ist der Begründung nicht zu entnehmen, woher sich der Landesgesetzgeber das Recht nimmt, die Gemeinden und Gemeindeverbände zu verpflichten ihr Handeln nach den Staatszielen auszurichten. Im Hinblick auf Art. 137 Abs. 3 HV und Art. 28 GG und das darin verbriefte Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist vielmehr davon auszugehen, dass dies ein Eingriff in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung darstellt.

Im Hinblick auf die Einführung des Staatsziels zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit ist dies aus unserer Sicht zunächst grundsätzlich zu begrüßen. Wir sehen es allerdings als zwingend an, den Begriff der „Nachhaltigkeit“ in der Verfassung selbst zu konkretisieren. Insgesamt wird die Regelung für zu unbestimmt

angesehen. Es steht außerdem zu befürchten, dass es in Anbetracht der vielen weiteren Staatszielen, die nun in die Hessische Verfassung eingefügt werden sollen, es auch unter diesen zu Zielkonflikten kommt, die vor Ort nicht zu einem Ausgleich gebracht werden können.

Die Erweiterung der Staatszielbestimmung um das Thema Errichtung und den Erhalt der technischen, digitalen und sozialen Infrastruktur und von angemessenem Wohnraum ist dem Grunde nach begrüßenswert. Dieser politische Auftrag sollte sich jedoch an diejenigen Verantwortlichen richten, die aufgrund der gesetzgeberischen Möglichkeiten auch einen entsprechenden Gestaltungsspielraum haben, d. h. vorliegend an Bund und Land, aber nicht an die Kommunen. Der Ausbau der digitalen Infrastruktur stellt eine nicht umlagefähige Maßnahme und Verpflichtung der Kommune dar. Es besteht hier die Befürchtung, dass die Städte und Gemeinden zu etwas verpflichtet werden, das sie nicht finanzieren können. Auch die Gestaltung sozialer Wohnraumverhältnisse wird von den Kommunen als eigene Aufgabenstellung wahrgenommen und sie haben die Kosten überwiegend zu tragen. Die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Städte und Gemeinden sind begrenzt, so dass eine Verwirklichung dieser Staatsziele an der Realität vorbei geht.

Die Aufnahme „Schutz und Förderung der Kultur“ als weiteres Staatsziel wird im Grundsatz begrüßt. Wie in der Begründung ausgeführt, gilt es jedoch zu bedenken, dass hiermit kein Eingriff in die Kulturhoheit der Kommunen einhergehen darf, zumal auch in diesem Bereich viele Städte und Gemeinden schon sehr engagiert sind und entsprechende finanzielle Zuwendungen sowie Fachmittel und Personal zur Verfügung stellen. Weiterhin stellt die Aufnahme des Staatsziels „Schutz und Förderung der Kultur“ eine Ergänzung der derzeit bestehenden Regelung in Art. 62 HV dar, wonach schon die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und Kultur sowie die Landschaft den Schutz und die Pflege des Staates und der Gemeinden genießen.

Die Aufnahme des Staatsziels „Schutz und Förderung des Ehrenamtes“ über die ausdrückliche Nennung des Sports hinaus wird aus diesseitiger Sicht begrüßt. Ohne das Ehrenamt sind viele Maßnahmen und Projekte sowie Initiativen vor Ort nicht leistbar, so dass die hiermit einhergehende Wertschätzung und Normierung in der Verfassung ausdrücklich begrüßt wird und auch angebracht ist.

Im Hinblick auf die Einführung des Staatsziels Sport ist darauf hinzuweisen, dass die Ersetzung des Begriffs der „Pflege“ durch „Förderung“ keine Änderung zum bisherigen Art. 62a HV darstellt. Durch die beabsichtigte Aufnahme von Art. 26a HV (Legaldefinition des Staatszieles) „verdichtet“ sich jedoch das ursprüngliche

Staatsziel in Richtung einer Pflicht zum Tätigwerden bzw. zur finanziellen Förderung des Sports. Dies ist aus hiesiger Sicht – trotz der sicherlich wichtigen sozialen Funktion des organisierten Sports – strikt abzulehnen, da es die Handlungsspielräume der Kommunen einengt.

6. Bekenntnis zur europäischen Integration – (Drs.: 19/5719) –

Die Regelung findet ausdrücklich die Unterstützung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes.

7. Herabsetzung des Wahlbarkeitsalters – (Drs. 19/5720) –

Die Herabsetzung des Wahlbarkeitsalters auch für Landtagsabgeordnete auf 18 Jahre ist aus Sicht der hessischen Städte und Gemeinden zu begrüßen. Nachdem mit dem Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts der kommunalen Wahlbeamten und zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (GVBl 2015, S. 158) das Mindestwahlbarkeitsalter für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister auf 18 Jahre herabgesetzt worden ist, so ist es nur konsequent, wenn eine entsprechende Anpassung auch bei den Wahlbarkeitsvorschriften der Hessischen Verfassung vorgenommen wird.

8. Elektronische Verkündung von Gesetzen – (Drs. 19/5721) –

Der Hessische Städte- und Gemeindebund begrüßt es, dass nunmehr auch im Zusammenhang mit der Verkündung von Gesetzen die elektronische Form eingeführt werden soll. Hier wird zum einen dem Umstand Rechnung getragen, dass ein Abdruck von öffentlichen Bekanntmachung in Zeitungen äußerst kostenintensiv ist und der Verbreitungsgrad des Gesetz- und Verordnungsblattes eher gering sein dürfte. Zudem ist festzustellen, dass die Digitalisierung und die Internetnutzung immer mehr zunimmt, so dass mit einer Internetbekanntmachung ausreichend gewährleistet sein dürfte, dass der Inhalt von verkündeten Gesetzen bei den Bürgerinnen und Bürgern auch wahrgenommen wird. Auch der Gesetzesvorbehalt wird an dieser Stelle begrüßt, da insoweit die Einzelheiten und die Details in diesem ausgestaltet werden und alle Notwendigkeiten angepasst werden können.

In diesem Gesetzgebungsverfahren würden wir dann unsere Erfahrungen mit der Internetbekanntmachung im Zusammenhang mit der öffentlichen Bekanntmachung

nach § 7 HGO einbringen, die seit dem Jahr 2011 im kommunalen Bereich möglich ist.

9. Stärkung der Volksgesetzgebung – (Drs. 19/5722) –

Soweit der vorliegende Gesetzentwurf eine Herabsetzung des Quorums für einen Volksentscheid vorsieht, ist dies aus Sicht der hessischen Städte und Gemeinden eine Herabsetzung des Quorums abzulehnen. Die derzeitige Regelung zur Einleitung eines Volksbegehrens bzw. Volksentscheids in Art. 124 Abs. 1 HV hat sich grundsätzlich bewährt.

Aus Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sehen wir keinen Bedarf, die Voraussetzungen anzupassen oder zu verändern. Soweit beabsichtigt ist eine Erleichterung im Einleitungs- und Zulassungsverfahren im Zusammenhang mit dem Volksbegehren und Volksentscheid in der Hessischen Verfassung zu verankern, ist darauf hinzuweisen, dass dies möglicherweise zu einer vermehrten Inanspruchnahme dieses Instrumentariums führt, was nach den derzeitigen Ausgestaltungen des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheide zu einer erheblichen Mehrbelastung im kommunalen Bereich führen würde. Die Mehrbelastung äußert sich in der finanziellen, zeitlichen als auch organisatorischen Mehrbeanspruchung der kommunalen Ebene. Dies gilt es bei einer möglichen Änderung der Verfassung zu berücksichtigen. Dieses wie auch die Befürchtung, dass vermehrt Partikularinteressen in den Vordergrund treten, lassen es sinnvoll erscheinen, dass die derzeitige Regelung beibehalten wird. Erst bei einer hinreichenden Verankerung des Ansinnens in der Bevölkerung sollte sich der Landtag auch entsprechend mit einem derart vorgelegten Gesetzentwurf auseinandersetzen.

Darüber hinaus sehen wir durch den Grundsatz der repräsentativen Demokratie sowie die vielen unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger ausreichende Möglichkeiten, dass sich Bürgerinnen und Bürger in das politische Geschehen einbringen können.

So gibt es auf der Ebene der Fachgesetze vielfältige Formen einer Bürgerbeteiligung und Bürgereinbindung in Entscheidungsprozesse. Zu nennen sei hier exemplarisch das Bauleitplanverfahren nach dem Baugesetzbuch und die Möglichkeit der Durchführung eines Bürgerbegehrens (§ 8b HGO). Gerade wenn es darum geht im legislativen Bereich und damit bei abstrakt-generellen Regelungen tätig zu werden, scheint es angemessen, dass dies durch gewählte Vertreter auf Landesebene vorgenommen wird und nur in einem eng begrenzten Ausnahmebereich auch hier die Möglichkeit eines Volksbegehrens bzw. Volksentscheids eröffnet wird. Insbeson-

dere im legislativen Bereich hat sich in den letzten 70 Jahren der Grundsatz der repräsentativen Demokratie bewährt, wonach die gewählten Vertreter auf Landesebene Gesetze entwerfen und beschließen.

So zeigt die hohe Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen aus unserer Sicht auch, dass sich das bestehende System der repräsentativen Demokratie bewährt hat und von der Bevölkerung akzeptiert wird. Die hohe Wahlbeteiligung macht deutlich, dass ein entsprechendes Vertrauen und eine Akzeptanz des bestehenden Systems gegeben sind. Eine Änderung des bestehenden Systems insbesondere durch die Ausweitung der Möglichkeit zur Einleitung von Volksbegehren und Volksentscheiden wäre vor diesem Hintergrund kontraproduktiv und wenig zielführend. Es gilt hier, einer Aushöhlung der repräsentativen Demokratie entgegenzuwirken.

Derzeit bestehen zudem eine Vielfalt an informellen Beteiligungsformen und -verfahren, wie die Gesetzgebungsvorhaben der zurückliegenden Jahre deutlich machen. So ist festzustellen, dass in laufenden Gesetzgebungsverfahren des Landtags Anregungen durch die Bürgerinnen und Bürger eingebracht werden können. Daher sehen wir keine Defizite in den derzeit bestehenden Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, die es erforderlich machen würden, eine Veränderung in Art. 124 HV herbeizuführen.

10. Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs – (Drs.: 19/5723) –

Gegen die Regelung bestehen keine Einwände.

11. Amtszeitbegrenzung des Ministerpräsidenten – (Drs.: 19/5729) –

Es ist nicht auszuschließen, dass die Einfügung einer solchen Regelung auf Landesebene auch in anderen Bereichen zu Diskussionen führen wird, so insbesondere auch auf der kommunalen Ebene und hier bezogen auf die Amtszeiten der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister. Zum einen gilt es in diesem Zusammenhang zu bedenken, ob innerhalb von zwei Wahlperioden tatsächlich die gesetzten Ziele realisiert und umgesetzt werden können. Zum anderen wird durch eine Begrenzung der Amtszeit auch die Möglichkeit geschaffen, durch neue Personen neue Impulse zu setzen.

Zu bedenken wäre aber auch, es den Wählern zu überlassen, im Zuge seiner Wahlentscheidung für den Landtag sich für Kontinuität oder einen „Wechsel“ zu entscheiden.

Insgesamt stellt sich die Frage, ob man eine Amtszeitbegrenzung zwingend in der Verfassung regeln und vorgeben muss oder, ob man dies dem höchsten Souverän, den Bürgern, im Rahmen der Wahl selbst überlässt.

12. Stärkung der parlamentarischen Opposition – (Drs.: 19/5732) –

Wie aus der Begründung zu dem Gesetzentwurf deutlich wird, ist die Formulierung des Gesetzentwurfs an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu den grundlegenden Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung angelehnt. Somit würde eine Nennung der parlamentarischen Opposition in der Hessischen Verfassung derzeit nur das wiedergeben, was tatsächlich schon geübte Praxis ist. Somit ist es unschädlich, eine derartige Regelung in die Hessische Verfassung aufzunehmen, bedarf es aber unserer Ansicht nach nicht zwangsläufig.

13. Recht auf Wohnen – (Drs.: 19/5734) –

Eine Aufnahme des Rechts auf Wohnen, wie es mit der Ergänzung von Art. 8 Abs. 2 HV gewünscht wird, wird abgelehnt. Es ist Sache des Gesetzgebers auf einfachgesetzlicher Ebene Regelungen zu schaffen, welche die Wohnraumförderung betreffen und es auch Menschen mit geringerem Einkommen ermöglicht, geeigneten Wohnraum zu erlangen. Mit der vorliegenden Gesetzesbegründung wird zudem in das Recht auf Eigentum aus Art. 14 GG eingegriffen. Es ist nicht ersichtlich, auf Grund welcher Rechtsgrundlage ein Eigentümer verpflichtet werden soll, stets eine barrierefreie Ausstattung der Wohnräume vorzunehmen und eine Räumung der Wohnung nur erfolgen kann, wenn dies nicht zur Obdachlosigkeit für die von der Räumung Betroffenen führt. Die vorgesehene Regelung stellt zudem eine erhebliche Erweiterung der Mieterrechte zu Lasten der Eigentümer dar. Außerdem steht zu befürchten, dass Wohnraum unter derartigen Voraussetzungen durch den Eigentümer nicht mehr vermietet wird. Ein Eigentümer, der erst erhebliche Aufwendungen in sein Eigentum tätigen muss, um eine Wohnung zu vermieten und dies dann nicht über eine entsprechenden Miete kompensieren kann, wird unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten den Wohnraum eher leer stehen lassen, mit der Folge, dass die Intention der vorstehenden Gesetzesänderung völligst verfehlt würde.

Bei der Regelung, wie sie für Art. 8 Abs. 2 HV vorgeschlagen wird, bleibt zudem unklar, wer Anspruchsgegner sein soll. Hier wäre mindestens klarzustellen, dass sich der entsprechende Anspruch – wenn überhaupt – gegen das Land richtet.



14. Verfassungsrechtliche Verankerung der Bildung von Anfang an, Verbot von Studiengebühren – (Drs.: 19/5737) –

Die Unentgeltlichkeit des Besuchs von Kindertagesstätten oder Inanspruchnahme von Kindertagespflege ist Gegenstand eines aktuell laufenden Gesetzgebungsverfahrens, mit den Änderungen des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs angestoßen werden sollen. Hierzu wird der Verband gesondert Stellung nehmen.

Eine Unentgeltlichkeit für den Besuch von Kindertagesstätten ist für die Städte und Gemeinden nur denkbar, wenn das Land die Kosten aus originären Landesmitteln übernimmt.

Mit freundlichen Grüßen

Diedrich Backhaus

Direktor



Sozialverband VdK Hessen-Thüringen e. V. · Gärtnerweg 3 · 60322 Frankfurt/M.

Hessischer Landtag
Hauptausschuss
Frau Franz

per E-Mail

Landesgeschäftsstelle

Gärtnerweg 3
60322 Frankfurt am Main
Telefon: 069 714002-0

Paul Weimann
Amt. Landesvorsitzender

Ihre Ansprechpartnerin:
Dr. Verena Findeisen
Telefon: 069 714002-17
Telefax: 069 714002-22
E-Mail: verena.findeisen@vdk.de

AZ:

Frankfurt, 09. Februar 2018

**Anhörung im Hessischen Landtag zu den Gesetzentwürfen Änderung der Verfassung
des Landes Hessen
Aktenzeichen: I A 2.16**

Sehr geehrte Frau Franz,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, eine Stellungnahme – zunächst schriftlich – abzugeben
und für die Einladung zur öffentlichen mündlichen Anhörung.

Zu den einzelnen Artikeln:

Artikel 1 „Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“

Der Sozialverband VdK Hessen-Thüringen würdigt hier die Aufnahme der Gleichstellung von Frauen und Männern. Der VdK Hessen-Thüringen fordert des Weiteren die Gleichstellung und des Schutzes von Menschen mit Behinderungen mit der Formulierung:

„Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Das Land ist verpflichtet, für gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen.“

Es ist nicht zu erklären, dass die Landesverfassung nur Grundrechtsschutz für einige Merkmale wie z.B. Geschlecht, Rasse, religiöse und politische Überzeugung gewährt. Für andere Merkmale - insbesondere die Behinderung - aber nicht. Die Einfügung dieses Merkmals erachten wir als wesentlich. Vor dem Hintergrund der UN-BRK, aber vor allem auf Grund der Anstoßfunktion von Länderverfassungen ist hier ein Benachteiligungsverbot für Menschen mit Behinderungen zu formulieren. Es geht nicht darum, dass der Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ bereits dazu führt, dass Grundrechtsschutz für Menschen mit Behinderungen bundesgesetzlich gewährt wird. Vielmehr geht es darum, landesrechtlich für die Rechte und für den Schutz von Menschen mit Behinderungen eintreten zu wollen. Dieser Wille sollte im Grundrechtskatalog jeder Landesverfassung verankert sein. In Bayern, Baden-Württemberg und in Berlin ist dieser Schritt bereits vollzogen (Art. 118a Verfassung

des Freistaats Bayern, Art. 2b Landesverfassung Baden-Württemberg bzw. Art. 11 S. 1 Verfassung von Berlin).

Artikel 26d „Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur“

Mit der Einführung des Staatsziels „Infrastruktur“ werden das Land und die kommunalen Gebietskörperschaften verpflichtet, (...) auf den Bau und den Erhalt (...) von angemessenem Wohnraum zu sozial tragbaren Bedingungen hinzuwirken. Der VdK setzt sich für die Einfügung des Wortes „**barrierefreier**“ Wohnraum ein. Die Gesetzesbegründung stellt insbesondere auf bezahlbaren Wohnraum für Menschen mit geringem Einkommen ab. Dies begrüßen wir sehr. Diese Betrachtung muss jedoch erweitert werden auf solche Personengruppen, die aus anderen Gründen keine Wohnung finden – nämlich weil sie auf eine barrierefreie Wohnung angewiesen sind. Für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen kann ein angemessener Wohnraum nur ein barrierefreier Wohnraum sein – alles andere wäre für diesen Personenkreis unangemessen. Wir bitten daher um die ergänzende Formulierung „angemessener, barrierefreier Wohnraum“

Artikel 26f „Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes“

Wir bedanken uns, dass das Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes angenommen worden ist. Dies würdigt die Arbeit aller Menschen im ehrenamtlichen Bereich.

Mit freundlichen Grüßen



Paul Weimann
Amt. Landesvorsitzender



Fachbereich Gemeinden

Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

Hessen

ver.di • Wilhelm-Leuschner-Str. 69-77 • 60329 Frankfurt

Hessischer Landtag
Hauptausschuss
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

per Email übersandt
s.franz@ltg.hessen.de
a.czech@ltg.hessen.de

Wilhelm-Leuschner-Str. 69-77
60329 Frankfurt

Telefon: +49 69 2569-0
Durchwahl: +49 69 2569-1242
Telefax: +49 69 2569-2662
PC-Fax: +49 1805 8373432804*
kristin.ideler@verdi.de
www.verdi.de

Kristin Ideler
Fachsekretärin Sozial-,
Kinder-, und Jugendhilfe

Datum
Ihre Zeichen
Unsere Zeichen

12. Februar 2018
I A 2.6 Frau Franz
Id

Stellungnahme zu Gesetzesentwürfen zum Thema Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur Drucksache 19/5710 „Stärkung der Kinderrechte“ sowie zur Drucksache 19/5737 „Bildung von Anfang an“ möchten wir wie folgt Stellung nehmen.

„Stärkung der Kinderrechte“

Es ist zu begrüßen, dass die Kinderrechte künftig in der Verfassung des Landes Hessen Berücksichtigung finden sollen, indem die mit der UN-Kinderrechtskonvention 1992 in Kraft getretene Rechtslage integriert wird. Denn Kinder sind die Zukunft unserer Gesellschaft. Ihre Entwicklung und Entfaltung bestmöglich zu fördern, muss unser gemeinsames Ziel sein.

Allerdings möchten wir dazu anregen, die im Verfassungsentwurf analog zur UN-Kinderrechtskonvention verankerten Rechte des Kindes konkreter zu benennen, um gesellschaftspolitische Problemfelder in Bezug auf die Rechte von Kindern besonders in den Blick nehmen zu können.

Dies umfasst aus unserer Sicht neben Armutsprävention und umfassender gesellschaftlicher Teilhabe auch gleiche Chancen beim Bildungserwerb sowie eine gesundheitsförderliche Entwicklung. Dementsprechend möchten wir anregen, die Kinderrechte sowohl als Schutzrechte als auch als Ermöglicherrechte detaillierter auszuformulieren. Aus unserer Sicht wären daher in Abs. 2 folgendes zu ergänzen:

„Das Land Hessen setzt sich für ein umfassendes Kindesrecht auf Unversehrtheit, Bildung, soziale Sicherung sowie Mitbestimmung ein und ergreift fortlaufend geeignete Maßnahmen, um den Entwicklungsstand der Rechte des Kindes zu überprüfen. Mindestens alle vier Jahre ist dazu ein Sachstandsbericht zu veröffentlichen.“

Zur Kontrolle der Wahrung der Kinderrechte ist aus unserer Sicht in Hessen zudem eine Ombudsstelle für Kinderrechte einzurichten, welche als neutrale Instanz für Kinder, Eltern und Politik ansprechbar ist, wenn Zweifel daran bestehen, dass das Land Hessen oder seine kommunalen Gebietskörperschaften Kinder umfassend schützen, ihnen eine bestmögliche Förderung zukommen lassen sowie für umfassend kindgerechte Lebensbedingungen in Hessen sorgen.

Zudem sollte diese Ombudsstelle im Laufe einer Legislaturperiode einen vom oben formulierten Sachstandsbericht der Landesregierung unabhängigen Sachverständigenbericht zu den aktuellen Lebensbedingungen von Kindern in Hessen abgeben, welcher verschiedene Lebensbereiche u. a. wie frühkindliche Bildung, Schule, Freizeit, Kultur, Wohnen, Gesundheit und die Beteiligung an demokratischen Entscheidungsprozessen umfasst.

„Bildung von Anfang an“

In Analogie zu unseren bisherigen Ausführungen begrüßen wir eine umfassende Gebührenfreistellung von Erziehung, Bildung und Betreuung in Hessen ab dem ersten Lebensjahr. Allerdings würden wir zur Stärkung der Rechte von Kindern und Eltern im Abs. 2 eine Ergänzung des Anspruches als „ganztäglich“ ergänzen. Des Weiteren ist einzufügen: „Das Land Hessen refinanziert die Gebührenfreistellung vollumfänglich aus Landesmitteln. Etwaige Mehrkosten der Kommunen durch den Wegfall von Elternbeiträgen, die Erhöhung der Betreuungsquote sowie nach aktuellem wissenschaftlichen Stand indizierte Qualitätsverbesserungen sind ohne Einschränkungen durch das Land zu übernehmen.“

Mit freundlichen Grüßen

Kristin Ideler, ver.di Hessen Fachbereich Gemeinden

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (LT-Drucks. 19/5709 u. a.)

Da sich hinsichtlich der meisten der insgesamt 19 Gesetzentwürfe der Landtagsfraktionen keine besonderen verfassungsrechtlichen Probleme ergeben, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Gesetzentwürfe in den Drucksachen 19/5711 und 19/5734.

Zur Drucksache 19/5711 (Art. 12a, Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme):

Der Vorschlag, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie den Schutz der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme in der Landesverfassung zu verankern, ist zu begrüßen – bei beiden Gewährleistungen handelt es sich bisher (lediglich) um „Verfassungsrichterrecht“, das in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zur Volkszählung¹ sowie vom 27. Februar 2008 zur „Online-Durchsuchung“² kreiert wurde. Allerdings bedarf insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Anbetracht der heutigen Realität von Big Data, d. h. der massenhaften Erhebung, Übermittlung und Auswertung personenbezogener Daten und der Herstellung umfassender Persönlichkeitsprofile, flankierender Schutzgewährleistungen über den Text des vorgeschlagenen Art. 12a hinaus. Ohne solche flankierenden Regelungen läuft das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nämlich weitgehend leer: Weder können die Millionen von Nutzer und Nutzerinnen moderner Kommunikationsgeräte wissen, was mit ihren zahlreichen Daten geschieht und wer sie auf welche Weise nutzt, noch beruht die Preisgabe dieser personenbezogener Daten auf echter Freiwilligkeit, weil in Anbetracht der Monopolstellung z. B. des Unternehmens Facebook keine sinnvolle Alternative bei der Nutzung sozialer Netzwerke zur Verfügung steht.³

¹ BVerfGE 65, 1.

² BVerfGE 120, 274.

³ Ausführlich dazu Friedewald/Lamla/Roßnagel (Hg.), Informationelle Selbstbestimmung im digitalen Wandel, Wiesbaden 2017, S. 319 ff.; Kutscha/Thomé, Grundrechtsschutz im Internet? Baden-Baden 2013, S. 43 ff.

In Anbetracht der erheblichen ökonomischen Asymmetrie zwischen dem Oligopol der wenigen globalen Internetdienstleister einerseits und ihren Kunden und Kundinnen andererseits besteht deshalb in der Rechtswissenschaft weitgehend Einigkeit darüber, dass das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht nur als Abwehrrecht gegenüber dem Staat zu verstehen ist, sondern auch eine Schutzpflicht des Staates gegenüber dem Zugriff übermächtiger Privater begründet.⁴ Auch die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nimmt in diesem Sinne eine aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung folgende Schutzpflicht an.⁵ Wegen der weiter voranschreitenden Digitalisierung und der besonderen Bedeutung eines effektiven Privatsphäreschutzes für die demokratische Gesellschaft sollte deshalb die Schutzpflicht des Staates auch in den neuen Art. 12a Eingang finden. Darüber hinaus wäre es zu begrüßen, wenn als Ergänzung hierzu der Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit (die EU-Datenschutzgrundverordnung spricht insoweit von „Datenminimierung“, Art. 5 Abs. 1c) aufgenommen würde, um der uferlosen Herstellung von Persönlichkeits- bzw. Konsumentenprofilen Einhalt zu gebieten.

Zur Drucksache 19/5734 (Recht auf Wohnen):

Zu Unrecht gelten soziale Grundrechte wie das Recht auf Wohnen, dessen Einfügung in der Drucksache 19/5734 vorgeschlagen wird, vielen als Grundrechte „zweiter Klasse“.⁶ Sie sind vielmehr ebenso Freiheitsrechte wie die klassischen Abwehrrechte, weil sie auf die Schaffung der materiellen Voraussetzungen für die Ausübung der Grundrechte zielen und damit reale Freiheit gerade für die sozial Schwächeren erst ermöglichen sollen. Auch die Abwehrrechte wie z. B. das oben erörterte Recht auf informationelle Selbstbestimmung gelten nicht ipso jure, „aus sich selbst heraus“, sondern bedürfen zu ihrer Verwirklichung häufig entsprechender staatlicher Maßnahmen, enthalten also eine Leistungskomponente. Dies hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere im Hinblick auf die staatliche Verpflichtung zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, gestützt auf die

⁴ Vgl. z. B. Bäcker, Der Staat 51 (2012), 91 (99); Hoffmann-Riem, JZ 2014, 53 (56 ff.); Roßnagel, ZRP 1997, 26 (28).

⁵ Vgl. z. B. BVerfG-K, DVBl. 2007, 112.

⁶ Vgl. Mahler, Vorgänge 219 (3/2017), 23 ff.; Kutscha, Vorgänge 219 (3/2017), 5 ff.

Menschenwürdegarantie in Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz, herausgearbeitet.⁷

Die Aufnahme eines Rechts auf Wohnung in die Landesverfassung von Hessen wäre eine angemessene verfassungsrechtliche Antwort auf ein derzeit besonders dringliches Problem, das viele Menschen betrifft: Angesichts der in den letzten Jahren rasant angestiegenen Wohnraummierten in städtischen Ballungsräumen können sich immer weniger Bürger und Bürgerinnen – nicht nur aus der Schicht der sozial Schwachen – das Wohnen in städtischen Bezirken in der Nähe ihres Arbeitsplatzes noch leisten. Berlin, das sich jahrzehntelang durch relativ niedrige Mieten auszeichnete, ist hierfür ein gutes Beispiel⁸ - die Situation in Frankfurt a. M. oder Wiesbaden dürfte aber kaum anders sein. Hier steht der Staat in der Pflicht, durch wirksame Maßnahmen gegenzusteuern. Dazu gehört die Verhinderung eines weiteren Anstiegs des Niveaus der Mieten durch eine wirksame „Mietpreisbremse“, aber auch die Förderung des Neubaus von Wohnungen unterhalb des Luxussegments, d. h. Wohnungen, deren Miete auch für Bezieher oder Bezieherinnen niedriger oder mittlerer Einkommen erschwinglich sind. Der Gesetzentwurf in der Drucksache 19/5734 sollte dem entsprechend um eine Verpflichtung des Landes zur Förderung des „sozialen“ Wohnungsbaues ergänzt werden. Vorbild hierfür könnte Art. 28 Abs. 1 S. 2 der Verfassung von Berlin sein, wonach das Land „die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen“, fördert.

⁷ BVerfGE 125, 175 ff.

⁸ Vgl. nur die Schlagzeile der „Berliner Zeitung“ v. 6. 2. 2018 „Mietpreisbremse ausgebremst“.



VhU · Postfach 50 05 61 · 60394 Frankfurt

Geschäftsführung

Hauptausschuss des
Hessischen Landtags
Frau Swetlana Franz
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

Frankfurt am Main, 13.02.2018

**Stellungnahme Gesetzentwürfe Verfassungsreform 2018 -
Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses
Aktenzeichen: I A 2.16 – Schreiben vom 22.12.2017**

Sehr geehrte Frau Franz,

wir bedanken uns in o. g. Angelegenheit für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Als Mitglied des begleitenden Gremiums der Zivilgesellschaft hatten wir über den gesamten Zeitraum der öffentlichen Anhörungen und Beratungen der Enquetekommission die Gelegenheit, zu allen für die Wirtschaft relevanten Sachfeldern beteiligt zu sein und unsere Expertise wie Empfehlungen direkt in den Beratungsprozess einbringen zu können.

Wir beschränken uns daher an dieser Stelle auf eine zusammenfassende Bewertung des Gesamtergebnisses und möchten vorab aus unserer Sicht ausdrücklich den sehr offenen wie auch breit angelegten Prozess der Kommunikation der Kommission mit den Vertretungen zentraler gesellschaftlicher Kräfte, aber auch mit Bürgern, Schülern und anderen Personengruppen im ganzen Land herausstellen. Aus unserer Sicht wurde hier durch die Politik über den Zeitraum von fast 2 Jahren hinweg eine musterhafte wie intensive Form der gesellschaftlichen Beteiligung durchgeführt, die gerade angesichts aktueller Stimmungen von Bedeutung ist, die in Teilen der Bevölkerung eine deutliche Distanz zu den Werten wie Vorzügen einer partizipativen Demokratie und einer gelungenen Konsensfindung zum Wohle aller widerspiegeln.

Hohe Wertschätzung zollen wir auch der Auswahl der Kommission bei den vielen namhaften Verfassungsexperten, insbesondere aus der Rechtswissenschaft. Deren Anhörung hat nicht nur wertvolle Impulse zu Einzelheiten einer Verfassungsreform ergeben, sondern auch eine verbindende Spiegelung der Hessischen Verfassung in der gesamten wie jahrzehntelangen Rechtsentwicklung der Bundesrepublik ermöglicht. Die Anhörungen, Fragen und Antworten haben sicherlich nicht nur aus unserer Sicht dazu beigetragen, die Bedeutung - auch - einer Landesverfassung als Normierungsgrundlage des Zusammenlebens unter der Klammer des Grundgesetzes klar und deutlich herauszuarbeiten und ihr dabei (wieder) einen entsprechend hohen Stellenwert beizumessen.

Im Einzelnen:

Die hessische Wirtschaft erkennt ausdrücklich an, dass es den im Landtag vertretenen Fraktionen gelungen ist, anders als bei der gescheiterten Verfassungsreform im Jahr 2005 einen breiten Konsens zu 15 auch inhaltlichen und nicht nur rechtsanpassenden Änderungsvorschlägen zu erreichen.



- Modernität und historischer Kern

Wir begrüßen, dass es als große Herausforderung gelungen ist, den besonderen historischen Kern der Hessischen Verfassung aus der Zeit noch vor Verabschiedung des Grundgesetzes zu erhalten und neben notwendigen Bereinigungen bzw. Klarstellungen, wie bei der Todesstrafe, gleichzeitig auch moderne und zukunftsweisende Ergänzungen, etwa bei den Staatszielen, vorzunehmen. Insoweit bleibt die Verfassung ein lebendiges, wenn auch komplexes Gebilde. Sie bekennt sich zu ihrer Geschichte und spiegelt diese auch, indem Regelungselemente aus der Zeit von 1946, die durch das Grundgesetz und die Rechtsprechung des BVerfG längst als nichtig eingestuft sind, erhalten bleiben. Daher können wir auch die Beibehaltung der alten historischen Wirtschaftsordnung von 1946 mit ihren zum Teil sozialistisch geprägten Inhalten nachvollziehen, auch wenn wir uns eine gründliche und moderne Überarbeitung der Wirtschafts- und Sozialverfassung, einschließlich eines klaren Bekenntnisses zur sozialen Marktwirtschaft, gewünscht hätten. Allerdings regen wir in der Folge einer Beibehaltung historischer Textelemente an, an den entsprechenden Stellen einen redaktionellen Hinweis auf eindeutige und unzweifelhafte Nichtvereinbarkeiten mit dem Grundgesetz - etwa durch eine wiederkehrende Fußnote - vorzunehmen. Letzteres gilt auch für Normen im Bereich von Arbeit und Sozialem, etwa beim unverändert bleibenden Aussperrungsverbot. Eine solche Kenntlichmachung würde das - sicherlich allgemein wünschenswerte - Verständnis bei der Verbreitung der Verfassung bei den Bürgern, aber insbesondere auch im schulischen Unterricht bei Schülern wie Lehrern, deutlich erleichtern. Zudem würde mit einer solchen Lesehilfe eine abgeschwächte Kongruenz zur jetzt konkreten Änderung wegen Nichtigkeit nach dem GG - Stichwort abgeschaffte Todesstrafe - erreicht.

- Staatsziele

Ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Verständnisbildung in möglichst weiten Teilen der Gesellschaft halten wir die Zusammenfassung und Erweiterung der Staatsziele in einem eigenen Abschnitt für zweckmäßig. So kann überdies bereits in der Verfassung und nicht erst per Richterrecht und Grundgesetz klargestellt werden, dass individuell einklagbare Ansprüche aufgrund einer Staatszielregelung ausgeschlossen sind, mithin lediglich eine Plattform oder eine Leitplanke als Richtschnur staatlichen Handelns normiert wird. Auch wenn nicht alle Verfassungsexperten dieser Auffassung waren, sehen wir aus diesen Gründen die neu aufgenommene Legaldefinition von Staatszielen als förderlich an. Für die Wirtschaft ist dabei das neue Staatsziel Förderung der Infrastruktur besonders bedeutsam. Zum einen ist eine moderne öffentliche Infrastruktur Voraussetzung für ein dauerhaftes und hohes Wachstum der Wirtschaft. Zum anderen ist es aus Gründen der intergenerationellen Gerechtigkeit geboten, kommende Generationen nicht nur beim finanziellen Erbe vor Belastungen zu schützen (Schuldenbremse), sondern ihnen auch eine intakte Sachsubstanz zu hinterlassen.

- „Bildung von Anfang an“

Die SPD-Fraktion hat einen eigenen Gesetzentwurf zur verfassungsrechtlichen Verankerung einer „Bildung von Anfang an und zum Verbot von Studiengebühren“ in den Landtag eingebracht (19/5737). Dieser konkretisiert über die generell-themenbezogene Beratung und Anhörung in der Enquetekommission hinaus nunmehr erstmals die mögliche Ausgestaltung eines entsprechenden Teilhabe-/Leistungsrechts und eines Gebührenverbots, so dass wir an dieser Stelle hierzu erst jetzt konkret Stellung nehmen:



Das im Gesetzesantrag erkennbare Eintreten für eine frühzeitige und qualitativ hochwertige Betreuung und frühkindliche Bildung ist zu begrüßen. Jedes Kind und jeder Jugendliche sollte eine möglichst gute frühkindliche und schulische Bildung erfahren und bestmögliche Startchancen in seine berufliche Zukunft erhalten. Das Land sollte daher das geltende Recht des kostenfreien Schulbesuchs und eine den Möglichkeiten gemäße finanzielle Unterstützung der Betreuungseinrichtungen aufrechterhalten.

Da der Abbau der Staatsverschuldung ebenso zur Chancengerechtigkeit für die junge Generationen beiträgt, ist allerdings auch diesem übergeordneten Ziel angemessen Rechnung zu tragen. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf unentgeltliche Betreuungsplätze oder eine kostenfreie Bildung bis hin zum Verbot von Studiengebühren wäre als Leistungsanspruch bzw. Prinzip der Gewährung bzw. des Ausschlusses unter den hohen Hürden einer Verfassungsänderung künftig kaum mehr möglich und damit finanzpolitisch besonders gravierend. Zudem ist diese Materie auch auf der Ebene einfachen Gesetzes regelbar.

Des Weiteren wird mit einem pauschalen verfassungsrechtlichen Anspruch auf einen unentgeltlichen Platz in einer Kita oder in der Kindertagesstätte nicht primär ein Bildungsanspruch verbunden. Der Gesetzentwurf normiert einen „Anspruch auf Erziehung, Bildung und Betreuung durch den unentgeltlichen Besuch ...“. Offen bleiben dabei konkrete Aussagen zum Verhältnis, zum Anteil und zum Ineinandergreifen der drei Anspruchsziele. Zudem sind mit einer Verfassungsgarantie der Erziehung im außerfamiliären Lebensbereich komplexe gesellschafts- und familienpolitische Implikationen wie auch Richtungsvorgaben des gemeinschaftlichen Zusammenlebens verbunden, die selbst in den Beratungen der Enquetekommission Verfassungsreform nur in ersten Grundlinien aufgeworfen wurden und nicht zu Ende diskutiert sind. Daher lehnt die VhU eine solche Verfassungsänderung als zu pauschal, zu weitreichend und in den konkreten Folgen als zu belastend ab.

Wir empfehlen ferner, den unentgeltlichen Besuch allgemeinbildender und berufsqualifizierender Schulen ebenso beizubehalten wie die bisherige Fassung des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV. Ein verfassungsgemäßes Verbot von Studiengebühren würde zum einen dem im Rahmen der Verfassungsreform geplanten Staatsziel der Nachhaltigkeit zur Wahrung der Interessen künftiger Generationen entgegenstehen, wenn dem Staat dadurch unabsehbare und vielleicht nicht im Sinne dieser Generationen finanzierbare Ausgaben aufgelastet werden. Zudem würde mit einem Verbot von Studiengebühren als verfassungsnormative Langzeitwirkung der Handlungsspielraum des Landes zu eng und kaum umkehrbar beschränkt.

Wenn ab August 2018 der Besuch des Kindergartens beitragsfrei wird, zeigt der Landtag mit der breiten Spanne der Gestaltungsmöglichkeiten unterhalb der Verfassungsebene, wie er das o. g. Ziel frühkindlicher Bildung seinen Möglichkeiten nach finanzieren will und im Rahmen eines geregelten Ausgabenhaushalts auch kann, ohne hierbei durch eine verfassungsrechtliche Verpflichtung gebunden zu sein. Neue Leistungsgrundrechte und ein weitergehendes, dann schon automatisiertes Anspruchsdenken können so begrenzt werden. Dem Souverän, wie auch dem Landtag, wird das jeweilige Abwägen fiskalischer Prioritäten in auch mittel- bis langfristigen Entwicklungen nicht entzogen.

Darüber hinaus ist ein Verbot der Studiengebühren unserer Auffassung nach auch inhaltlich ein falscher Weg. Vielmehr sollten Studiengebühren sozialverträglich und nachgelagert wieder eingeführt werden. Da von einem Studium alle, die Gesellschaft insgesamt wie auch jeder einzelne Absolvent, profitieren, wäre es folgerichtig, die finanziellen Lasten angemessen zu verteilen. Neben der staatlichen Grundfinanzierung sind moderate, sozialverträgliche und nachgelagerte Semesterbeiträge, die die Hochschulen erheben, durchaus sinnvoll, auch, um die Angebote in Studium und Lehre qualitativ zu verbessern.



- 4 -

Eine Studie des Wissenschaftszentrums Berlin kam bereits 2014 zu dem Ergebnis: „Mit keiner der durchgeführten Analysen kann ein negativer Effekt von Studiengebühren auf die Studierneigung identifiziert werden. [...] Die Ergebnisse sprechen dafür, dass es mit der Einführung der Studiengebühren zu einer Aufwertung der Erträge für ein Studium gekommen ist.“ Nach einer Untersuchung des Ifo-Instituts, ebenfalls aus dem Jahr 2014, befürworteten sogar 62 % der befragten Bevölkerung sozial verträgliche, nachgelagerte Studiengebühren. Unter Personen ohne Hochschulabschluss ist die Befürwortung größer als unter denen mit Hochschulstudium. Vorbehalte gegenüber Studiengebühren sind entlang vieler, in den vergangenen Jahren entwickelter Modelle mittlerweile gut widerlegbar. Wir empfehlen daher, von einer Verfassungsverankerung des grundsätzlichen Verbotes von Studiengebühren durch Streichung der bisherigen Rechtsgrundlage abzusehen.

Freundliche Grüße

Dirk Pollert

Jörg E. Feuchthofen

Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Hessen
c/o Matthias Klarebach
Wintergasse 15
35321 Laubach

13.02.2018

Stellungnahme

zur öffentlichen mündlichen Anhörung des Hauptausschusses
betreffend den Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD,
BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung
des Artikels 124 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der
Volksgesetzgebung)

- Drucksache 19/5722 -

Autor:

Felix Hoffmann, Mitarbeiter
0152-327 095 38
Felix.Hoffmann@mehr-demokratie.de

Einleitung

Hessen hat hinsichtlich der Volksgesetzgebung einen erheblichen Modernisierungsbedarf. Daher befürwortet Mehr Demokratie e.V. grundsätzlich jede Diskussion über Regelungen sowie Verbesserungen der Verfahrensanforderungen der Volksgesetzgebung und damit auch die Überprüfung der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Volksbegehren und Volksentscheide als eine der vier vorab festgelegten Themenstellungen der Enquetekommission zur Änderung der hessischen Landesverfassung.

Die Ergebnisse in Form des vorliegenden Gesetzentwurfs zur Änderung des Artikels 124 der hessischen Landesverfassung (Drs. 19/5722) überzeugen dagegen nur in Teilen. Zwar wird durch die Herabsenkung des bislang bundesweit höchsten Unterschriftenquorums im Volksbegehren von einem Fünftel auf ein Zwanzigstel die zweite Stufe eines Volksgesetzgebungsverfahrens erleichtert und dahingehend dieses Verfahrenselement gestärkt, die dritte Stufe durch die Einführung eines neuen Quorums im Volksentscheid jedoch geschwächt. Die angestrebte Reformierung weist dementsprechend aus Sicht von Mehr Demokratie eine erhebliche Ambivalenz auf. Darüber hinaus bleibt der vorliegende Gesetzentwurf hinter dem Anspruch einer Gleichrangigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzgeber zurück, da der Modus von Verfassungsänderungen weiterhin auf einem top-down-Prinzip verharren soll. Zwar ist das obligatorische Verfassungsreferendum eine berechtigte und begrüßenswerte Institution, eine bottom-up Initiative durch die Volksgesetzgebung ist aber nach wie vor nicht vorgesehen, obwohl dies in allen anderen Bundesländern entsprechend geregelt ist.

Zudem gilt es weitere Regularien zu beachten, die einen erheblichen Einfluss auf die Praktikabilität der Volksgesetzgebung ausüben. Im Einleitungsverfahren, dem Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens, weist Hessen mit einem Quorum von 2% den bundesweiten Höchstwert auf (vgl. Anhang, Abbildung 3). Hier wäre eine niedrigschwellige Volksinitiative mit Anhörungsrecht der Initiatoren wünschenswert und verfahrensbereichernd. Von entscheidender Bedeutung in qualitativer Hinsicht ist zudem der Modus der Unterschriftensammlung sowie die Eintrags- bzw. Sammelfrist. Die Diskursqualität steigt erheblich, wenn es ermöglicht wird, auf öffentlichen Plätzen Unterschriften zu sammeln, und wenn dieser Modus in einem entsprechend langen zeitlichen Rahmen stattfindet. Zwar genießen diese Regularien keinen Verfassungsrang, dennoch sollte sich der Landtag im Zuge der Anpassung des Ausführungsgesetzes bei Annahme des Änderungspunktes im Verfassungsreferendum mit diesen Stellschrauben und weiteren einfachgesetzlichen Regelungen auseinandersetzen, um die Verfahrenskonstruktion als Ganzes in sich abzustimmen und zu optimieren. Von einer Stärkung der Volksgesetzgebung lässt sich aus Sicht von Mehr Demokratie nur sprechen, wenn auch die einfachgesetzlich geregelten verfahrenstechnischen Elemente bürgerfreundlich und modern ausgestaltet werden.

Änderungspunkte

Senkung des Unterschriftenquorums im Volksbegehren (Art. 124, Abs. 1, Satz 1)

Die geplante Senkung des Unterschriftenquorums im Volksbegehren von einem Fünftel auf ein Zwanzigstel ist ein erster Schritt in Richtung praktikabler Volksgesetzgebung und wird von Mehr Demokratie ausdrücklich begrüßt. In einem bundesweiten Vergleich der Quorenausgestaltung im Volksbegehren würde Hessen damit vom letzten Platz in das erste Drittel vorrücken und sich in die Ländergruppe, die ein vergleichsweise bürgerfreundliches Unterschriftenquorum vorsieht, einordnen.

Abbildung 1: Quorenausgestaltung der Bundesländer im Volksbegehren (bei einfachen Gesetzen)

Bundesland	Quorum im Volksbegehren
Schleswig-Holstein	≈ 3,6% (80.000 Unterschriften)
Brandenburg	≈ 3,8% (80.000 Unterschriften)
Bremen	5%
Hamburg	5%
Hessen	5%
Berlin	7%
Saarland	7%
Mecklenburg-Vorpommern	≈ 7,5% (100.000 Unterschriften)
Nordrhein-Westfalen	8%
Thüringen	8% (bei Amtseintragung) 10% (bei freier Unterschriftensammlung)
Sachsen-Anhalt	9%
Rheinland-Pfalz	≈ 9,7% (300.000 Unterschriften)
Baden-Württemberg	10%
Bayern	10%
Niedersachsen	10%
Sachsen	≈ 13,2% (450.000 Unterschriften)

Quelle: Volksbegehrensbericht 2017, Mehr Demokratie e.V.

Die positive Einordnung des Quorums sollte jedoch nicht zu dem Trugschluss führen, durch diese Modifizierung eine entsprechende Verfassungspraxis der Volksgesetzgebung herzustellen. Vielmehr sind zur Gesamtbeurteilung folgende wesentliche Aspekte miteinzubeziehen:

Praktikabilität auch von 1. Stufe abhängig

Zunächst geht dem eigentlichen Volksbegehren ein Antrag auf Zulassung voraus, den viele Bundesländer auch als niedrighschwellige und verfahrensoffene „Volksinitiative“ regeln. Mit einem Unterschriftenquorum von 2%, das sich gemäß § 2, Abs. 1 Satz 1 Volksabstimmungsgesetz (VAG) in rund 88.000 Unterschriften übersetzt, weist Hessen bundesweit das restriktivste Quorum in der ersten Stufe auf (vgl. Anhang, Abbildung 3). Doch gerade institutionell ist diese Stufe von Bedeutung, wie politikwissenschaftliche Wirkungsanalysen der Volksgesetzgebung¹ aufzeigen. Ein Blick auf diejenigen Bundesländer, die auch deswegen über eine vitale volksgesetzgeberische Praxis verfügen, gerade weil sie eine bürgerfreundliche erste Stufe gewählt haben, macht dies deutlich: So wurden in Brandenburg, Schleswig-Holstein wie auch in Hamburg zahlreiche Anliegen bereits nach der ersten Stufe ganz oder – durch einen Aushandlungsprozess – teilweise übernommen. Kennzeichnend hierfür ist auch das in den Länderverfassungen verankerte Anhörungsrecht der Initiatoren in Ausschüssen oder dem Parlament², das als dialogische Komponente ein Zusammenspiel der repräsentativen mit der direktdemokratischen Sphäre gewährleistet. Eine solche verfahrenstechnische Regelung lässt sich weder in der hessischen Landesverfassung oder dem vorliegenden Gesetzentwurf noch auf einfachgesetzlicher Ebene im VAG finden.

Mehr Demokratie empfiehlt – wenngleich keine verfassungsrechtliche Regelung hinsichtlich einer Volksinitiative vorgesehen ist – die Hürdenarchitektur und damit insbesondere das Verhältnis der ersten zur zweiten Stufe im Zuge der anstehenden einfachgesetzlichen Anpassung an die verfassungsrechtlichen Vorgaben anzugleichen und abzustimmen: Für die Prozessdynamik der Volksgesetzgebung wie auch für das Nebeneinander der beiden Gesetzgeber ist eine niederschwellige Volksinitiative mit einem Anhörungsrecht der Initiatoren von vitaler Bedeutung. Hierdurch wird ein Partizipationskanal geschaffen, durch den die Stimmbevölkerung unmittelbar auf den Prozess politischer Willensbildung einwirken kann, wodurch der Volksinitiative die Funktion eines gesellschaftspolitischen Seismographen zukommt. Da sich viele Initiativen zu einem solchen Verfahrenszeitpunkt noch gar nicht sicher sind, ob sie überhaupt den langwierigen Kraftakt zu einem Volksentscheid gehen möchten und primär das Ziel einer öffentlich parlamentarischen Diskussion über

¹ Beispielsweise Theo Schiller: Effekte und Entwicklungen direkter Demokratie. In: Partizipation im Wandel, Bertelsmann Stiftung (2014).

² Brandenburgische Landesverfassung Art. 74, Abs. 1; Schleswig-Holsteinische Landesverfassung Art. 48, Abs. 1, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg Art. 50, Abs. 1.

eine Sachfrage verfolgen, sollte nicht von einem Antrag auf Volksbegehren, sondern vielmehr von einer Volksinitiative gesprochen werden. Hessen könnte hier zudem einen Beitrag hinsichtlich rechtsterminologischer Uneinigkeiten leisten.³

Unterstützungsmodus und Eintragsfrist als wesentliche Stellschrauben im Volksbegehren

Überdies kommt dem Unterstützungsmodus und der Eintragsfrist eine zentrale verfahrenstechnische Rolle zu, regeln diese doch als Stellschrauben den Zugang zu diesem Instrument politischer Willensbildung und haben maßgeblichen Einfluss auf die Praktikabilität der zweiten Stufe, des Volksbegehrens. Auch wenn entsprechende Regelungen einfachgesetzlicher Ausgestaltung unterliegen, soll dies in einer Stellungnahme zu einem verfassungsändernden Gesetz mit dem Ziel einer Stärkung der Volksgesetzgebung nicht außen vor bleiben, stellen diese Modifizierungen doch qualitative und integrative Weichen und stehen in unmittelbarem Zusammenhang zur geplanten Absenkung des Quorums im Volksbegehren.

Restriktiv mutet die bisher vorgesehene Amtseintragung im Volksbegehren an. Neben dem zu erbringenden Quorum gilt der Modus der Eintragung als Hürde und damit als ein Indikator für die Bürgerfreundlichkeit oder -unfreundlichkeit eines Verfahrens. Exemplarisch zeigt sich dies an der durchaus vitalen direktdemokratischen Praxis Brandenburgs: Die dortige Volksgesetzgebung verfügt zwar über eine niedrighschwellige Volksinitiative (20.000 Unterschriften) wie auch ein vergleichsweise geringes Unterschriftenquorum im Volksbegehren ($\approx 3,8\%$), schreibt jedoch die strikte Amtseintragung im Volksbegehren vor. Von den insgesamt 13 Volksbegehren schafften es lediglich zwei Verfahren, die formalen Hürden zu überwinden. Einen erheblichen Einfluss auf diese geringe Erfolgsquote hat der restriktive Modus der Amtseintragung, den neben Brandenburg nur noch Bayern, das Saarland sowie Hessen vorschreiben. Drei Viertel der Bundesländer gestalten dies bürgerfreundlicher und wählen die freie Unterschriftensammlung als optionalen oder ausschließlichen Unterstützungsmodus. Neben dem Einfluss auf die Praktikabilität hat diese Form der Unterstützung einen qualitativen Effekt: Die mit einer freien Sammlung einhergehende öffentliche Diskussion über das Für und Wider eines Volksbegehrens sowie die damit geschaffenen Informationskanäle stärken die direkte Demokratie durch einen öffentlichen, konstruktiven Diskurs in qualitativer Hinsicht. Dabei spielt die zeitliche Komponente ebenfalls eine wichtige Rolle: Eine Entschleunigung des Verfahrens durch einen großzügigeren zeitlichen Rahmen wirkt einer bei kürzeren Fristen potenziell eher zu erwartenden Emotionalisierung entgegen und schafft zudem die Grundlage eines breiten politischen Diskurses und damit qualifizierter politischer Beteiligung.

³ Synonym für diese Verfahrensstufe steht der Volksantrag (Baden-Württemberg) sowie der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens. Sieben Bundesländer verwenden bereits den Terminus der Volksinitiative.

Mehr Demokratie empfiehlt im einfachgesetzlichen Anpassungsprozess die Einführung der freien Unterschriftensammlung als optionalen oder ausschließlichen Unterstützungsmodus sowie eine Verlängerung des Zeitraumes von zwei auf mindestens sechs Monate, um einen konstruktiveren politischen Willensbildungs- und Beteiligungsprozess zu gewährleisten.

Thematische Restriktionen

Hinsichtlich der Gegenstände, die einem Volksgesetzgebungsverfahren zugrunde liegen können, fehlt dem Volksgesetzgeber bislang die Möglichkeit, verfassungsändernde Gesetze in den politischen Prozess einzubringen, wie es sonst in den anderen Bundesländern üblich ist. Zwar verfügt die hessische Landesverfassung – in gewisser Hinsicht eine bundesweite Besonderheit – über das sogenannte obligatorische Verfassungsreferendum, das sonst nur in Bayern existiert. Der Freistaat regelt jedoch – so wie alle anderen Bundesländer auch – eine verfassungsändernde Volksgesetzgebung, die sich in der Konstruktion der hessischen Volksgesetzgebung sowie im vorliegenden Gesetzentwurf nicht finden lässt. Diese Begrenzung auf top-down angelegte direktdemokratische Verfahren bei Verfassungsänderungen weist ein – aus unserer Sicht – erhebliches Defizit auf. Zwar begrüßt Mehr Demokratie die Institution des obligatorischen Verfassungsreferendums, von einer Gleichrangigkeit der beiden Gesetzgeber kann angesichts dieser Fixierung jedoch nicht gesprochen werden. Fernerhin fehlt eine Regelung, die andere Gegenstände politischer Willensbildung als Befassungssachverhalt deklariert, wie dies in zahlreichen Landesverfassungen und Volksgesetzgebungskonzeptionen vorgesehen ist.

Mehr Demokratie empfiehlt auch verfassungsändernde Initiativen zu ermöglichen. Zudem sollten bislang ausgeschlossene Gegenstände politischer Willensbildung erfasst sein.

Einführung eines Zustimmungsquorums im Volksentscheid (Art. 124, Abs. 3, Satz 2)

Mit der Einführung eines Zustimmungsquorums von 25% der Stimmberechtigten im Volksentscheid hegt der vorliegende Gesetzentwurf die Absicht, eine neue Hürde in die Verfahrenskonstruktion einzuführen. Die Beweggründe hinter diesem Vorhaben, wie auch die kontroverse interfraktionelle Diskussion um die eigentliche Ausgestaltung, traten im Laufe der Beratungen der Enquetekommission deutlich zu Tage. So wurde die Befürchtung einer Minderheitsherrschaft vorgebracht, um die Einführung eines Abstimmungsquorums zu rechtfertigen. Der Versuch, das Spannungsverhältnis zwischen Partikularinteressen und dem repräsentativen Anspruch der zu beschließenden Entscheidung durch ein Zustimmungsquorum auszugleichen, ist aus Sicht von Mehr Demokratie nicht zielführend. Zudem liegen keine empirischen Befunde für die Begünstigung einer Minderheitsherrschaft bei Volksgesetzgebungsprozessen, die auf ein Abstimmungsquorum verzichten, vor. Vielmehr gilt es, die vielfältigen Nebenwirkungen, die in Zusammenhang mit einem solchen Quorum stehen, bei dessen Wahl und Ausgestaltung zu beachten:

Scheitert ein Volksgesetzgebungsverfahren formal an einem Abstimmungsquorum, so führt dies zu Frustration und fördert im selben Maße Verdrossenheitseinstellungen. Es stellt sich die Frage nach dem Sinn eines Volksentscheids, wenn der daraus resultierende Lernerfolg bedeutet, dass trotz Engagement und zustande gekommenem Ergebnis keine entsprechende politische Entscheidung getroffen wird. Ein solcherart gescheiterter Volksentscheid führt verstärkt zu einer Demotivation künftiger Initiativen, da ein enormer personeller und finanzieller Aufwand für ein Volksgesetzgebungsverfahren erbracht werden muss, und kann sich damit langfristig auf das Aktivitätsprofil der Volksgesetzgebung auswirken.

Überdies werden Anreize für Boykottstrategien der Opponenten einer Vorlage geschaffen, indem diese sich einer öffentlichen Diskussion verweigern, um dem Anliegen möglichst wenig Publizität zu verschaffen.⁴ Dadurch wird ein großer Vorteil der direkten Demokratie, die öffentliche politische Diskussion über Sachfragen, deutlich geschwächt. Im Gegenteil gilt es zu beachten, dass die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung an Volksentscheiden natürlicherweise unter der herkömmlichen Wahlbeteiligung liegt, da ersteren in der Regel eine geringere politische Bedeutung zukommt, handelt es sich hierbei doch um die Entscheidung *lediglich einer Sachfrage* und nicht um die Mandatsvergabe für fünf Jahre. Schließlich sind die Bürgerinnen und Bürger oftmals gar nicht in ihrer Gesamtheit von einer Sachfrage betroffen, sodass sich ein nicht unbedeutender Teil allein deshalb erst gar nicht beteiligt.

⁴ So geschehen 1998 in Schleswig-Holstein zur Einführung der Rechtschreibreform.

Über die skizzierten Wirkungen liegt mittlerweile eine Vielzahl empirischer politikwissenschaftlicher Studien vor, die in großer Übereinstimmung zu folgendem Ergebnis gelangen:

„Eine realistische Gefahrenprognose zeigt, dass vorbeugende Quoren überflüssig sind. „Quoren bieten Pseudolösungen für Scheinprobleme.“ Pseudolösungen, weil sie die Beteiligung eben nicht erhöhen; Scheinprobleme, weil eine niedrigere Beteiligung als bei Wahlen bei einzelnen Abstimmungen nicht demokratischschädlich ist. Das Übergewicht der Gesetzgebung verbleibt ohnehin beim parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren. (...) Der verfassungspädagogische Verzicht auf Abstimmungsquoren soll nicht dazu dienen, Minderheiten die Macht zu überlassen, sondern Staat und Bevölkerung zur Aktivität anzuregen. Eine 0-Quorumsregelung ist der Ausdruck der Stärkung der Partizipation und der Stellung des aktiven engagierten Staatsbürgers, der Belegung des Diskussionsprozesses und des Kampfs um die besseren Argumente.“⁵

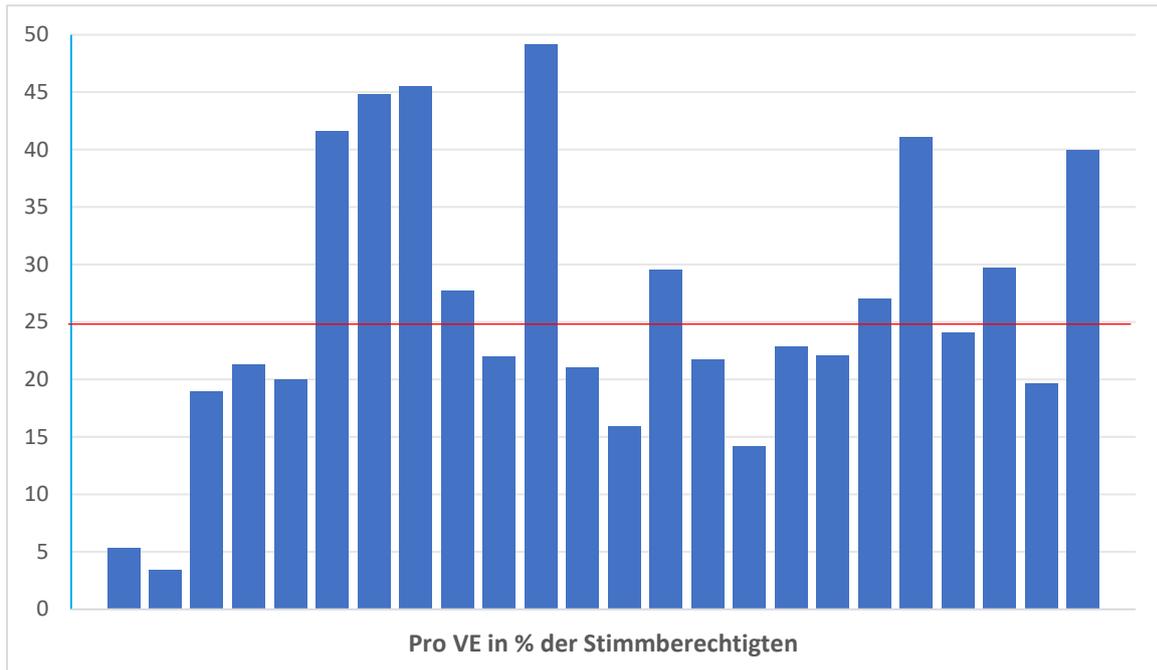
Mehr Demokratie fordert deshalb die Beibehaltung der traditionellen Mehrheitsregel, wie sie sich in Bayern und Sachsen findet. In diesen Fällen zeigt sich empirisch, dass keine „Zufallsmehrheiten“ bei einer eher geringen Abstimmungsbeteiligung zu erwarten sind. Vielmehr gilt es, andere verfahrensabsichernde Elemente fernab von Abstimmungsquoren⁶ einzubetten, um eine qualifizierte sowie konstruktive Meinungsbildung und Abstimmung zu gewährleisten.

Bei einem unbedingten Modifizierungswillen plädiert Mehr Demokratie für niedrige Zustimmungsquoren. Dass die im Gesetzentwurf gewählte Höhe des Quorums zu hoch ist, zeigt auch die langjährige Erfahrung Schleswig-Holsteins, das als erstes Bundesland ein Zustimmungsquorum von 25% einführt und die Lehren durch eine Absenkung des Quorums auf 15% zog. Ein Zustimmungsquorum von 25% dürfte in einem Flächenland wie Hessen nur in Ausnahmefällen, d.h. durch eine Kopplung an Wahltermine, überwindbar sein. Ein Blick auf die Empirie bestätigt dies: Von den bundesweit insgesamt 24 Abstimmungen, die per Volksgesetzgebung ausgelöst wurden, wäre mehr als die Hälfte (14 von 24) an einem solchen Zustimmungsquorum gescheitert (vgl. Abbildung 2, S. 9). Die Bestandsaufnahme zeigt deutlich, wie restriktiv sich ein Zustimmungsquorum von 25% auswirken würde. Ohne eine Kopplung an Wahltermine ist das formale Erreichen dieser Anforderung äußerst unwahrscheinlich: Lediglich 3 von 24 Abstimmungen erreichten dies (Anhang, Abbildung 4: Nr. 9, 14, 22). Zwar lassen sich sechs Abstimmungen finden, die eine relativ hohe Zustimmung von 40-50% erreicht haben, dies war jedoch nur durch eine Zusammenlegung mit Wahlen möglich (Anhang, Abbildung 4: Nr. 6, 7, 8, 11, 20, 24).

⁵ Frank Meerkamp: Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren, S.497, 2011.

⁶ Zu nennen sind hier: Informationsbroschüren an alle Haushalte, die Möglichkeit der Briefabstimmung, die Zusammenlegung mit Wahlterminen sowie die Möglichkeit einer Konkurrenzvorlage durch den Parlamentsgesetzgeber.

Abbildung 2: Bisherige Zustimmungsquoten in Volksgesetzgebungsprozessen in Relation zu einem 25%igen Zustimmungsquorum



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der sich im Anhang befindenden Daten (Abbildung 4).

Transferiert man diesen Befund auf die bisherigen obligatorischen Verfassungsreferenden in Hessen, so zeigt sich, dass diejenigen Referenden, die nicht mit einer Wahl gekoppelt waren, zwar knapp, jedoch ebenfalls an einem Zustimmungsquorum von 25% gescheitert wären.⁷

Legt man hingegen ein Zustimmungsquorum von 20% an die Daten, so würde sich der geringe Unterschied immens bemerkbar machen: Nur noch 7 von insgesamt 24 Abstimmungen wären formal an einem solchen Quorum gescheitert. Es liegt in der Hand des Gesetzgebers, ob er die Lehren aus der bisherigen Praxis der Volksgesetzgebung zieht und dieser Form direktdemokratischer Mitsprache eine realistische Chance einräumen will. Diese steigt – wie empirisch hergeleitet wurde – erheblich, wenn die Entscheidung für ein 20%- statt ein 25%-Zustimmungsquorum getroffen wird.

Fraglich ist zudem, warum der eingebrachte Gesetzentwurf ein Abstimmungsquorum bei Volksgesetzgebungsverfahren, nicht aber bei obligatorischen Verfassungsreferenden einführen möchte.

⁷ 09.07.1950: Änderung des Landtagswahlrechts – 24,9% Zustimmung; 08.03.1970: Senkung des aktiven Wahlalters – 24,8% Zustimmung; Quelle: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/VE-Liste_Referenden_Sonderabstimmungen.pdf.

Fazit

Über Erfolg oder Nichterfolg entscheiden bei der Anwendung direktdemokratischer Instrumente viele Verfahrensdetails. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, den Bürgerinnen und Bürgern ein praktikables Verfahren an die Hand zu geben, um der in der Verfassung anerkannten Volksgesetzgebung auch eine Praxis zu ermöglichen. Dies geschieht in einem ersten Schritt durch den vorliegenden Gesetzentwurf zur Änderung der hessischen Landesverfassung (Drs. 19/5772) nur geringfügig. Zwar begrüßt Mehr Demokratie ausdrücklich die geplante Absenkung des Quorums im Volksbegehren auf ein Zwanzigstel, kritisiert zugleich aber die Einführung eines Zustimmungsquorums von 25% und plädiert für die Beibehaltung der traditionellen Mehrheitsregel oder ein Zustimmungsquorum von maximal 20%.

Mehr Demokratie empfiehlt bei Annahme des Änderungsvorschlags im obligatorischen Verfassungsreferendum – neben den sich daraus ergebenden Anpassungsnotwendigkeiten von § 12, Abs. 1 Satz 1 sowie § 22, Abs. 1 Satz 1 des VAG –, das gesamte Verfahren in sich abzustimmen und durch die Reformierung weiterer Regularien des Ausführungsgesetzes, die in Teilen skizziert wurden⁸, ein vergleichsweise bürgerfreundliches wie auch verbessertes Verfahren politischer Beteiligung zu ermöglichen.

Eine Stärkung der Volksgesetzgebung erfolgt aus unserer Sicht nur, wenn nachfolgende verfahrenstechnische Regelungen angepasst werden:

- Einführung einer niedrighschwelligen Volksinitiative (20.000 Unterschriften) mit Anhörungsrecht der Initiatoren
- Einführung der freien Unterschriftensammlung als optionaler oder ausschließlicher Modus
- Verlängerung der Sammelfrist im Volksbegehren von zwei auf mindestens sechs Monate
- Regelungen zu Transparenz und Kostenerstattung
- Ermöglichung verfassungsändernder sowie andere Gegenstände der politischen Willensbildung betreffender Volksgesetzgebungsprozesse

⁸ Zu nennen sind noch Transparenz- sowie Kostenerstattungsregelungen wie auch die zahlreichen Fristsetzungen innerhalb des Verfahrens.

Anhang

Abbildung 3: Übersicht der Quorenausgestaltung der ersten Stufe der Volksgesetzgebung⁹

Bundesland	Quorum (1. Stufe)
Nordrhein-Westfalen	3.000 Unterschriften (≈ 0,02%)
Bremen	5.000 Unterschriften (≈ 1,0%)
Thüringen	5.000 Unterschriften (≈ 0,25%)
Saarland	5.000 Unterschriften (≈ 0,6%)
Hamburg	10.000 Unterschriften (≈ 0,8%)
Baden-Württemberg	10.000 Unterschriften (≈ 0,1%)
Mecklenburg-Vorpommern	15.000 Unterschriften (≈ 1,1%)
Schleswig-Holstein	20.000 Unterschriften (≈ 0,9%)
Berlin	20.000 Unterschriften (≈ 0,8%)
Bayern	25.000 Unterschriften (≈ 0,3%)
Niedersachsen	25.000 Unterschriften (≈ 0,4%)
Brandenburg	20.000 Unterschriften (≈ 1,0%)
Sachsen-Anhalt	30.000 Unterschriften (≈ 0,3%)
Rheinland-Pfalz	30.000 Unterschriften (≈ 1,0%)
Sachsen	40.000 Unterschriften (≈ 1,1%)
Hessen	87.844 Unterschriften nach Maßgabe der Wahlberechtigten der letzten Landtagswahl (=2%)

Quelle: Volksentscheidsrating 2016, Mehr Demokratie e.V.

⁹ Hessen stellt als einziges Bundesland das Quorum im Einleitungsverfahren eines Volksgesetzgebungsverfahrens als eine relative Zahl dar.

Abbildung 4: Übersicht der bisher durch Volksgesetzgebungsprozesse initiierten Volksentscheide (Stand: 26.09.2017)

Nr.	Datum VE	Land	Gegenstand	Initiatoren	Erfolg (formal)	Erfolg (faktisch), Respektierung des Volksentscheids und Nachgeschichte	Abstimmungs- beteiligung in %	Für VB in % der Abstimmungs- berechtigten	Relation Zustimmungs- quorum 25%	Relation Zustimmungs- quorum 20%
1	07.07.1968	Bayern	Christliche Gemeinschaftsschule: Regel: christliche Gemeinschaftsschule, Alternative: Konfessionsschule	SPD, FDP	Teilerfolg im VE/Gegenentwurf	Teilerfolg, da Gegenentwurf (im obligatorischen Referendum) angenommen wurde	40,67	5,3	X	X
2	07.07.1968	Bayern	Christliche Volksschule: Regel: christliche Gemeinschaftsschule, grundsätzlich Bekennnisklassen möglich	CSU	Teilerfolg im VE/Gegenentwurf	Teilerfolg, da Gegenentwurf (im obligatorischen Referendum) angenommen wurde	40,67	3,4	X	X
3	17.02.1991	Bayern	"Das bessere Müllkonzept": Änderung Abfallwirtschaftsgesetz	Bl "Das bessere Müllkonzept", BUND, Die Grünen	Teilerfolg im VE/Gegenentwurf	Gegenentwurf der Landesregierung im Volksentscheid angenommen = Kompromiss	43,81	19	X	X
4	01.10.1995	Bayern	Einführung des kommunalen Bürgerentscheids	Mehr Demokratie e.V.	Erfolgreich im VE	Volksentscheid respektiert von Landtag. Jedoch nach Klagen von Privatpersonen Gerichtsurteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs 1999 mit Reformbedarf und nachfolgende Änderungen durch den Landtag.	36,8	21,3	X	✓
5	30.11.1997	Schleswig- Holstein	Für Wiedereinführung Buß- und Bettag	Ev. Kirche	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 25-Zustimmungsquorum	29,3	19,98	X	X
6	27.09.1998	Schleswig- Holstein	Gegen die Rechtschreibreform	WIR gegen die Rechtschreibreform	Erfolgreich im VE	Landtag macht den Volksentscheid im September 1999 rückgängig. Einstimmiger Beschluss.	76,4 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	41,6	✓	✓
7	27.09.1998	Hamburg	Mehr Demokratie in Hamburg: Einführung bezirklicher Bürgerentscheid	Mehr Demokratie e.V., Forum BürgerInnenbewegung	Erfolgreich im VE	Volksentscheid respektiert	66,7 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	44,8	✓	✓
8	27.09.1998	Hamburg	Mehr Demokratie in Hamburg: Reformen der Hürden bei Volksbegehren	Mehr Demokratie e.V., Forum BürgerInnenbewegung	Unecht gescheitert im VE	Trotz relativer Mehrheit sehr knapp am 50%-Zustimmungsquorum gescheitert. Danach parlamentarische Reformen, die einige Forderungen des Volksbegehrens umsetzten.	66,7 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	45,5	✓	✓

9	08.02.1998	Bayern	Für Abschaffung des Bayerischen Senats - "schlanker Staat ohne Senat"	ödp	Erfolgreich im VE	Volksentscheid respektiert	39,9	27,7	✓	✓
10	21.10.2001	Sachsen	Gegen Sparkassenverbund / pro kommunale Sparkassen	BI Pro kommunale Sparkassen	Erfolgreich im VE	Aushebelung. Bestehender Finanzverbund aufgelöst, jedoch Missachtung des VEs, da nur ein Jahr später per Gesetz ein neuer Verbund gegründet wurde.	25,89	22,0	✗	✓
11	29.02.2004	Hamburg	"Gesundheit ist keine Ware": Gegen Privatisierung von städtischen Krankenhäusern	Verdi, DGB, attac	Erfolgreich im VE	Aushebelung: Privatisierung/Verkauf	64,91 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	49,2	✓	✓
12	13.06.2004	Hamburg	"Faires Wahlrecht": Für Reformen Wahlrecht	Mehr Bürgerrechte e.V., Mehr Demokratie e.V.	Erfolgreich im VE	Abwandlung des Ergebnisses des Volksentscheids	33,99 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	21,1	✗	✓
13	23.01.2005	Sachsen-Anhalt	"Für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt" Reform Kinderbetreuung / gegen Kürzungen	AWO, BUND, Gewerkschaften	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 25 %-Zustimmungsquorum	26,4	15,9	✗	✗
14	14.10.2007	Hamburg	"Hamburg stärkt den Volksentscheid" - für Reformen direktdemokratischer Verfahren	Mehr Demokratie, Gewerkschaften	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 50 %-Zustimmungsquorum	39,1	29,6	✓	✓
15	27.04.2008	Berlin	Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen	ICAT, CDU, FDP, Wirtschaft	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 25 %-Zustimmungsquorum	36,1	21,7	✗	✓
16	26.04.2009	Berlin	"Pro Reli" - Für Einführung eines Wahlpflichtfaches Ethik/Religion an Berliner Schulen	Aktionsbündnis: Verein „Pro Reli“, beide großen Kirchen, CDU, FDP u.a.	Gescheitert im VE	Volksentscheid respektiert	29,2	14,2	✗	✗
17	04.07.2010	Bayern	„Für echten Nichtrauchererschutz“ - für ein strenges Rauchverbot	ödp, Nichtraucherverein, u.a.	Erfolgreich im VE	Volksentscheid respektiert	37,7	22,9	✗	✓
18	18.07.2010	Hamburg	"Wir wollen lernen" - gegen Schulreform	Lehrerverbände, Verein, Eltern u.a.	Erfolgreich im VE	Volksentscheid respektiert	39,3	22,1	✗	✓
19	13.02.2011	Berlin	„Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“	Aktionsbündnis „Berliner Bündnis gegen Privatisierung“: attac, Berliner Vereine u.a.	Erfolgreich im VE	Volksentscheid respektiert	27,5	27,0	✓	✓

20	22.09.2013	Hamburg	Für die Rekommunalisierung der Hamburger Energie-Netze	Aktionsbündnis: BUND, Verbraucherschützer, Teile der evangelischen Kirche, GAL, LINKE u.a.	Erfolgreich im VE	Volksentscheid respektiert	68,7 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	41,1	✓	✓
21	03.11.2013	Berlin	„Neue Energie für Berlin“: Für die Rekommunalisierung der Berliner Stromversorgung	Aktionsbündnis „Berliner Bündnis gegen Privatisierung“: attac, Berliner Vereine u.a.	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 25 %-Zustimmungsquorum	29,1	24,1	✗	✓
22	25.05.2014	Berlin	100 % Tempelhofer Feld: Für vollständigen Erhalt des Tempelhofer Flughafenfeldes	Aktionsbündnis, u.a. Bürgerinitiativen, BUND, Grüne	Erfolgreich im VE	Volksentscheid respektiert	46,1 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	29,7	✓	✓
23	06.09.2015	Mecklenburg-Vorpommern	Gegen Gerichtsstrukturreform	Aktionsbündnis: Richterbund, Verein "Pro Justiz" u.a.	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 33,3 %-Zustimmungsquorum	23,7	19,7	✗	✗
24	24.09.2017	Berlin	Für einen dauerhaften Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel (gegen Schließung)	FDP	Erfolgreich im VE	Noch offen	71,3 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	40,0	✓	✓

Quelle: Mehr Demokratie e.V., Frank Rehmet

Verteilung nach Ländern	7 x Hamburg	6 x Bayern
	6 x Berlin	2 x S.-Holstein
	1 x S.-Anhalt	1 x Sachsen
	1 x Mecklenburg-Vorpommern	

Durchschnittliche Abstimmungs-beteiligung gesamt (24 Volksentscheide)	43,3
Durchschnittliche Abstimmungs-beteiligung mit Kopplung an Wahltermin (8 VE)	61,9
Durchschnittliche Abstimmungs-beteiligung ohne Kopplung an Wahltermin (16 VE)	34,1

Abbildung 5: Übersicht der bisher stattgefundenen Volksgesetzgebungsverfahren in Hessen

Beginn	Ende	Gegenstand	Initiatoren und Unterstützer	Ergebnis/Erfolg
1966	1966	Für Einführung der Briefwahl	CDU und FDP	Das Volksbegehren fand vom 14. Mai bis zum 28. Mai 1966 statt. Das Volksbegehren erreichte 6,9 Prozent und scheiterte entsprechend an dem Quorum von 20 Prozent. Gescheitert ohne Volksentscheid
1981	1982	„Keine Startbahn West“ (Gegen den Ausbau des Frankfurter Flughafens)	Aktionsbündnis: BBU, BUND, BI gegen Flughafenerweiterung und andere	Antrag auf Volksbegehren wurde für unzulässig erklärt, da dies eine Bundesangelegenheit sei. Ein Urteil vom Hessischen Staatsgerichtshof vom 15. Januar 1982 bestätigte dies ebenso wie das Bundesverfassungsgericht, das von den Initiatoren angerufen wurde. Gescheitert ohne Volksentscheid
1992	1993	Für Einführung der direkten Persönlichkeitswahl (Kommunalebene)	FDP	Start der Unterschriftensammlung war am 1. Oktober 1992. Die Unterschriften (genaue Zahl unbekannt) wurden jedoch nie eingereicht. Gescheitert ohne Volksentscheid
1994	1997	„Für Wiedereinführung des Buß- und Bettags“	Evangelische Kirche	Zu wenig Unterschriften beim Antrag auf Volksbegehren, die benötigte Unterschriftenzahl von (damals noch) 3 Prozent der Stimmberechtigten wurde um ca. 25.000 Stimmen verfehlt Gescheitert ohne Volksentscheid
2005	2006	Gegen Kliniken-Privatisierung in Gießen und Marburg	Aktionsbündnis: Initiative Volksbegehren gegen Kliniken-Privatisierung, unterstützt von: Humanistische Union, AStA Marburg, DIE LINKE, WASG, attac u.a.	Start war am 31. Oktober 2005. Die hessische Landesregierung hat jedoch Fakten geschaffen und zum 31. Januar 2006 die Kliniken privatisiert. Die Unterschriftensammlung ging zunächst weiter, wurde dann aber im März 2006 eingestellt (genaue Unterschriftenanzahl unbekannt) Gescheitert ohne Volksentscheid
2007	2010	„Legalisierung von Rauchen“ (Gegen Rauchverbot)	Verein „Die Macher“ e.V.	Start der Unterschriftensammlung war am 10. Dezember 2007. Bis 31. Dezember 2009 wurden 50.000 Unterschriften gesammelt. Das Verfahren wurde wegen mangelnden Erfolgs nicht weiterverfolgt. Gescheitert ohne Volksentscheid
2013	2014	„Pro G9: Mehr Zeit für gute Bildung!“ (Für Rückkehr zu G9)	Aktionsbündnis aus SPD-Fraktion im Landtag, DIE LINKE, Gewerkschaften, Elterninitiativen	Start war am 24. Juni 2013. Insgesamt wurden innerhalb eines Jahres die Unterschriften von 2% der Wahlberechtigten (ca. 90.000) benötigt. Obwohl dies nicht erreicht wurde (genaue Zahl unbekannt), kam es zu einem Teilerfolg. Hessen hat die Wahlfreiheit für Gymnasien eingeführt. Teilerfolg ohne Volksentscheid

Quelle: Volksbegehrensdatenbank, Mehr Demokratie e.V.

Von: [Philipp Funke](#)
An: [Franz, Svetlana \(HLT\)](#); [Czech, Annette \(HLT\)](#)
Thema: Stellungnahme der Liga Hessen zum Gesetzentwurf der LINKEN Drucks. 19 / 5734 (Recht auf Wohnen)
Datum: Mittwoch, 14. Februar 2018 12:04:59
Anlagen: [Stellungnahme Verfassung Wohnen final 2018-02-14.pdf](#)

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns herzlich für das Zusenden der Gesetzentwürfe zur Änderung der hessischen Verfassung und die Anfrage für eine schriftliche Stellungnahme.
Anbei sende ich Ihnen die Liga-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (Drucks. 19/ 5734) zum Recht auf Wohnen zu.

Mit freundlichen Grüßen aus der Geschäftsstelle

*Philipp Funke
Referent der Liga-Geschäftsstelle*

*Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.
Luisenstr. 26
65185 Wiesbaden
Tel: 0611/308-1434
Fax: 0611/308-1474
Mail: p.funke@liga-hessen.de*

www.liga-hessen.de

Stellungnahme

Wiesbaden, den 14.02.2018

Änderungsantrag zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zur Ergänzung von Artikel 8 der Verfassung des Landes Hessen um ein Recht auf Wohnen

Sehr geehrte Damen und Herren,

in vorbezeichneter Angelegenheit bezieht die Liga der Freien Wohlfahrtspflege Hessen e. V. Stellung. Wir begrüßen den Änderungsantrag zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, Art. 8 der Hessischen Verfassung, um ein Recht auf Wohnen wie folgt in Abs. 2 zu ergänzen: *„(2) Jeder Mensch hat das Recht auf eine menschenwürdige und diskriminierungsfrei zugängliche Wohnung und auf Versorgung mit Wasser und Energie.“* Den zweiten Satz des Absatzes: *„Die Miete muss einkommensgerecht sein“* halten wir für nicht umsetzbar.

Wir sind als Liga der Auffassung, dass Wohnungen nicht dem freien Markt allein als Ware überlassen werden dürfen. Wohnen ist ein grundlegendes menschliches Bedürfnis. Das Recht auf Wohnen und der Zugang zu Wasser und Energie sollten deshalb Eingang in die Verfassung des Landes Hessen finden. Damit wird die Bedeutung der Wohnraumversorgung als Daseinsfürsorge innerhalb des Staatswesens deutlich hervorgehoben.

Begründung:

Wohnraum wird – insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen – immer knapper. Darüber hinaus wird, gerade im wirtschaftlich prosperierenden Land Hessen, der Wohnungsmarkt zunehmend von Finanzmarktakteuren bestimmt. Dies hängt auch mit den niedrigen Renditemöglichkeiten auf dem Finanzanlagemarkt zusammen. Der Wohnungsmarkt ist an vielen Orten in Hessen stark angespannt. Insbesondere in den Ballungsräumen sind günstige bzw. bezahlbare Wohnungen für einkommensschwache Haushalte und Wohnungen für sozialleistungsberechtigte Haushalte zu den festgesetzten Mietobergrenzen kaum vorhanden.

Der im Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 28. Abs. 1 Satz 1 GG) definierte Auftrag an den Staat, für ausreichend Wohnraum zu sorgen, kann durch ein Staatsziel „Recht auf Wohnen“ konkretisiert werden, in dem die Sorge für die Verfügbarkeit von Wohnraum als staatlicher Auftrag formuliert wird.

Die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung wurde im Zuge der Föderalismusreform mit Wirkung vom 1. September 2006 vom Bund auf die Länder übertragen. Den Ländern obliegt seitdem das Recht zur Gesetzgebung in diesem Bereich sowie die Finanzierung der sozialen Wohnraumförderung. Die Verankerung des Rechts auf Wohnen in der Landesverfassung definiert eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Landes, dafür Sorge zu tragen, dass eine den Lebensumständen angemessene Wohnsituation für jeden Menschen gewährleistet ist. Eine solche objektiv-rechtliche Verpflichtung des Landes kann aus Sicht der Liga positive Effekte auf die Wohnungsmarktpolitik haben und dazu beitragen, dass insbesondere in den hessischen Ballungsräumen Unterversorgungslagen mit der Schaffung von angemessenem und finanzierbarem Wohnraum für breite Bevölkerungsgruppen behoben werden. Neben der staatlichen Verpflichtung Wohnraum zu schaffen, gilt es, Wohnraumverlusten mit sozialpolitischen Maßnahmen vorzubeugen.

Die Verfügbarkeit von Wohnraum und der Zugang zu Haushaltsenergie sind unmittelbar miteinander verbunden. Wasser, Strom und Heizenergie sind notwendig, damit Wohnungen bewohnbar sind und die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft möglich ist. Der Zugang zu Wasser und Energie stellt ein grundlegendes Element der Daseinsfürsorge und gesellschaftlichen Teilhabe dar. Eine auskömmliche Grundversorgung von Menschen mit Wasser und Haushaltsenergie gehört aus Sicht der Liga zum Existenzminimum eines Menschen. Wir begrüßen als Liga deshalb ausdrücklich die explizite Erwähnung des Zugangs zu Wasser und Energie im Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE.



Stefan Gillich
Vorsitzender Arbeitskreis 2 „Armut, Migration und soziale Integration“

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. ist der Zusammenschluss der sechs hessischen Wohlfahrtsverbände. Sie vertritt die Interessen der hilfebedürftigen und benachteiligten Menschen gegenüber der Politik ebenso, wie die Interessen ihrer Mitgliedsverbände. Mit ca. 7.300 Einrichtungen und Diensten sind die Mitgliedsverbände ein bedeutender Faktor für die Menschen, für eine soziale Infrastruktur und für die Wirtschaft in Hessen.

Nah an den Menschen und ihren Bedürfnissen wissen die rund 113.000 beruflich Beschäftigten und rund 160.000 ehrenamtlichen MitarbeiterInnen in Pflegeeinrichtungen, Behinderteneinrichtungen, Werkstätten, Tagesstätten, Bildungsstätten, Beratungsstellen, in den Frühförderstellen, ambulanten Diensten und anderen Einrichtungen um die sozialen Belange und die realen Rahmenbedingungen in Hessen. Diese Kenntnisse bringt die Liga in die politischen Gespräche auf Landesebene und mit Verhandlungspartnern und Kostenträgern ein.

// Vorsitzende //

GEW Hessen • Postfach 170316 • 60077 Frankfurt

Hessischer Landtag
Hauptausschuss
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Telefon: 069 971293 -0
Fax: 069 971293 -93
E-Mail: info@gew-hessen.de
Web: www.gew-hessen.de

Frankfurt, den 14. Februar 2018

Öffentliche mündliche Anhörung des Hauptausschusses am 7.3.2018 Gesetzentwürfe zur Änderung der Hessischen Verfassung Stellungnahme der GEW Hessen

Die GEW Hessen hat sich auf ihrer Landesdelegiertenkonferenz im November 2017 ausführlich mit den zu diesem Zeitpunkt bekannten Vorschlägen zur Änderung der Hessischen Verfassung befasst und dazu den beigefügten Beschluss gefasst, der Bestandteil unserer Stellungnahme ist.

Auf dieser Grundlage nimmt die GEW Hessen zu den vorliegenden Gesetzentwürfen wie folgt Stellung:

Die gemeinsamen Gesetzentwürfe der Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (DS 19/5709 – 19/5723) decken zwar nicht alle von der GEW als vordringlich erachteten inhaltlichen Veränderungen der Hessischen Verfassung ab. Sie respektieren jedoch den historischen sozialstaatlichen Kern der Hessischen Verfassung und enthalten somit auch keine Aspekte, die von uns abgelehnt werden. Die GEW hält die vorgesehenen Veränderungen als Ausdruck eines im Hessischen Landtag gefundenen breiten Konsenses für vertretbar. Auch wenn sie nicht immer weit genug gehen oder als Staatsziele zu unverbindlich bleiben, begrüßen wir auf dem Hintergrund unseres Beschlusses insbesondere die folgenden Intentionen:

- Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern (DS 19/5709)
- Stärkung der Kinderrechte (DS 19/5710)
- Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe (DS 19/5712)
- Herabsetzung des Wahlbarkeitsalters (DS 5720)
- Stärkung der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern (DS 19/5722)

Die Gesetzentwürfe der FDP-Fraktion zur Begrenzung der Amtszeit des Hessischen Ministerpräsidenten (DS 19/5729) und zur Stärkung der parlamentarischen Opposition (DS 19/5732) wurden in der GEW nicht diskutiert.

Insoweit geben wir hierzu keine Stellungnahme ab.

Ausdrücklich unterstützt die GEW als Gewerkschaft im DGB den Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (DS 19/5734) zur Ergänzung des Artikels 8 der Verfassung durch ein Recht auf bezahlbaren Wohnraum. Sowohl als Interessenvertretung für Beschäftigte als auch in der Verantwortung für Kinder und Jugendliche sehen wir in diesem Bereich dringenden Handlungsbedarf, der nicht den Kräften des Marktes überlassen werden darf.

Auch der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion für ein verfassungsrechtliches Verbot von Studiengebühren und für einen Rechtsanspruch auf „den unentgeltlichen Besuch einer Kindertagesstätte oder in der Kindertagespflege“ findet auf dem Hintergrund des Beschlusses unserer Landesdelegiertenversammlung unsere ausdrückliche Zustimmung.

Die Umsetzung der bisherigen und aller erweiterten Staatsziele macht zusätzliche Investitionen erforderlich, damit sie nicht nur auf dem Papier stehen.

Außerdem hat die GEW immer wieder auf den enormen Investitionsstau im Bereich der Investitionen des Landes und der Kommunen im Bereich von Bildung und Erziehung hingewiesen.

Deshalb weist die GEW im Kontext der Hessischen Verfassung darauf hin, dass sich das 2011 in Artikel 141 eingeführte Neuverschuldungsverbot weniger als „Schuldenbremse“ denn als Bremse für Investitionen in die Zukunft darstellt.



— Beschluss der Landesdelegiertenversammlung — 2. bis 4. November 2017 —

Reform der Hessischen Verfassung

Vorbemerkung

Die Hessische Verfassung (HV) war die erste Verfassung eines Bundeslandes nach dem Ende der faschistischen Herrschaft. Sie wurde im Dezember 2016 70 Jahre alt. Am 17.12.2015 beschloss der Landtag die Einsetzung einer Enquetekommission zur Änderung der Verfassung. Der Landtag gab vier Themenschwerpunkte vor: Stärkung des Ehrenamtes, Abschaffung der Todesstrafe, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Volksbegehren und Volksentscheiden sowie Regelungen zum passiven Wahlalter. Ausdrücklicher Auftrag ist es jedoch, die Verfassung „in ihrer Gesamtheit zu überarbeiten und Vorschläge für ihre zukünftige Gestaltung zu unterbreiten“. Dazu fanden bisher 16 Sitzungen der Enquetekommission, mehrere „Bürgerforen“ und ein Schülerwettbewerb statt. Im Herbst und Winter ist eine Fortsetzung der Diskussion in einem Internetforum vorgesehen. Die nach Artikel 123 HV erforderliche Volksabstimmung soll zeitgleich mit der Landtagswahl im Oktober oder November 2018 stattfinden.

Beschluss

Die GEW Hessen plädiert dafür, die Verfassungsreform auf wenige zentrale Aspekte zu begrenzen und die Verfassung in ihrer Gesamtheit als historisches Dokument und politische Orientierung zu erhalten, die in Gänze insbesondere insbesondere aus dem historischen Kontext der NS-Herrschaft und der Befreiung vom Faschismus zu verstehen ist.

Dies zu vermitteln, ist auch ein Auftrag politischer Bildung. In den vergangenen 70 Jahren war es nie ein Problem, auch scheinbar angestaubte Begriffe und Formulierungen aus dem historischen Kontext in Übereinstimmung mit gesellschaftlichen Veränderungen und neuen Erfordernissen zu bringen. Eine solche behutsame Begrenzung der Verfassungsreform auf wenige zentrale Aspekte ist auch deshalb geboten, da nach dem Rechts- und Demokratieverständnis der GEW jede einzelne Änderung in der Volksabstimmung getrennt abgestimmt werden und eine Mehrheit finden muss.

Die GEW setzt sich dafür ein, die Änderung der Verfassung auf folgende Änderungen zu begrenzen:

1. Formulierung aller Verfassungsartikel in geschlechterneutraler bzw. geschlechterparitätischer Sprache nach den für alle hessischen Gesetze und Rechtsverordnungen geltenden Regeln
2. Erweiterung des Gleichheitsgebots bzw. Benachteiligungsverbots in Artikel 1 insbesondere um die Begriffe Behinderung und sexuelle Identität; dabei ist der Begriff „Rasse“ durch einen anderen adäquaten Begriff zu ersetzen.
3. Streichung der Todesstrafe in Artikel 21 und 109
4. Ergänzung der „Erziehung als Elternrecht“ in Artikel 55 durch die Rechte von Kindern im Sinn der Vorschläge der Fraktionen von SPD; Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke.
5. Einführung eines Rechts auf unentgeltliche Bildung in der Formulierung des Vorschlags der Fraktion Die Linke, mindestens aber im Sinn des Vorschlags der SPD-Fraktion; die von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagene Begrenzung der Kostenfreiheit auf den Rahmen der „jeweiligen Möglichkeiten“ wird ausdrücklich abgelehnt, ebenso die Begrenzung der Unentgeltlichkeit auf eine „grundständige Ausbildung“
6. Erweiterung des Rechts, „die Gestaltung des Unterrichtswesens mitzubestimmen“, von den Erziehungsberechtigten auf die Schülerinnen und Schüler entsprechend dem Vorschlag der Landesschülervertretung zur Änderung von Artikel 56 Abs.6
7. Absenkung des passiven Wahlalters auf 18 Jahre in Artikel 75
8. Regelungen zur Erweiterung der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern

Folgende Vorschläge lehnt die GEW Hessen ausdrücklich ab:

1. Die GEW lehnt alle Initiativen ab, die in Abschnitt III der HV niedergelegten „sozialen und wirtschaftlichen Rechte und Pflichten“ (Artikel 27 bis 47) zu verändern, und fordert diese in der historischen Form zu erhalten. Dies gilt insbesondere auch für die Artikel 41 (Sozialisierungsartikel) und 37 (paritätische Mitbestimmung), auch wenn diese im Rahmen der gesellschaftlichen und politischen Restauration in Westdeutschland und der Vorschriften des Grundgesetzes und des Betriebsverfassungsgesetzes nie umgesetzt wurden. Die Regelungen der Hessischen Verfassung von 1946 sind Ausdruck eines breiten gesellschaftlichen und parteipolitischen Konsenses, die notwendigen Lehren aus Krieg und Faschismus zu ziehen, und insoweit auch weiterhin ein aktueller Auftrag der Väter und Mütter der Hessischen Verfassung.

Für die grundsätzliche Umformulierung und Aktualisierung im Sinn einer fortschrittlichen und gerechten Sozial- und Wirtschaftsordnung gibt es im Landtag derzeit keine Mehrheit.

2. Die GEW lehnt den Vorschlag der FDP-Fraktion ausdrücklich ab, die Formulierung, dass das Schulwesen „Sache des Staates“ ist (Artikel 56 Abs.1) durch die Formulierung zu ersetzen, dass „das gesamte Schulwesen (...) unter der Aufsicht des Staates“ steht.

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Hauptausschuss
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den verschiedenen Entwürfen zur Änderung der Hessischen Verfassung. An der mündlichen Anhörung werden für den Hessischen Städtetag Geschäftsführender Direktor Stephan Gieseler und Direktor Dr. Jürgen Dieter teilnehmen.

1. Allgemein zur Verfassungsänderung

Die Vorschläge zur Änderung der Hessischen Verfassung begrenzen sich im Wesentlichen auf einige aus Sicht der Parlamentsmehrheit für erforderlich gehaltene Neuerungen.

Der "Altbau" der Verfassung, also der Text der Verfassung aus dem Jahr 1946, bleibt weitestgehend unangetastet. Dies gilt auch für den "Neubau", also für die nicht sehr zahlreichen seit 1946 hinzugetretenen Änderungen. Sie beruhen bekanntlich jeweils auf einer Volksabstimmung.

Ihre Nachricht vom:
22.12.2017

Ihr Zeichen:
I A 2.16

Unser Zeichen:
002.46 Gi/Di/He/We

Durchwahl:
0611/1702-11

E-Mail:
gieseler@hess-staedtetag.de

Datum:
14.02.2018

Stellungnahme-Nr.:
014-2018

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Lande Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden
Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden
BIC: NASSDE55
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

Angesichts der sehr ehrgeizigen Absichten, welche der Hessische Landtag zu Beginn der Arbeiten des Verfassungskonvents geäußert hatte, ist die jetzige Zielsetzung als ein Akt der Selbstbescheidung zu bewerten. Die Neuerungen verdichten sich auf einen Minimalkonsens von vier der fünf im Landtag vertretenen Parteien. Die Tatsache als solche, dass der Landtag sich zu einem breiten Konsens findet, ist positiv zu bewerten.

Aus kommunaler Sicht ist festzustellen, dass die Verfassungsänderung die Vorstellungen der kommunalen Spitzenverbände nicht berücksichtigt.

Zur Stärkung der Konnexitätsrechte der Kommunen rührt sich keine Hand. Dies ist vor allem deshalb bedauerlich, weil die kommunalen Spitzenverbände sich ausschließlich auf die Änderungen am "Neubau" der Verfassung konzentriert hatten (Art. 137 Abs. 6 HV). Die Änderung der Hessischen Verfassung aus dem Jahr 2002 mit der Einführung des Konnexitätsprinzips ist nur wenig befriedigend ausgestaltet und dringend reformbedürftig.

Zweifel bestehen, ob die Hessische Verfassung die kommunale Selbstverwaltungsgarantie optimal gewährleistet. Das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu dem sachsen-anhaltinischen Kinderfördergesetz fordert jedenfalls, dass die kommunale Selbstverwaltung auch in den Landesverfassungen an den Prinzipien von Art. 28 Abs. 2 GG ausgerichtet wird. Da die Hessische Verfassung nicht alle Jahre zur Änderung ansteht ist es richtig, diese verfassungsrechtlich gebotene Anpassung noch mit der Verfassungsreform anzugehen und die Bestimmung des Art. 28 Abs. 2 GG ihrem Text nach in die Bestimmung des Art. 137 HV zu übernehmen.

2. Besonderes Anliegen der Kommunen: Stärkung des Konnexitätsrechts

Seitens der kommunalen Spitzenverbände wurden gegenüber der Enquetekommission allein die Änderungsvorschläge unterbreitet, die durch Art. 137 Hessische Verfassung zwingend zu regeln sind. Da dieser Vortrag bisher keine Berücksichtigung gefunden hat, tragen wir diesen erneut vor:

Eine dieser über die Verfassung zu regelnden Gesichtspunkte ist die Frage, ob es ausreichend ist, die Konnexität auf die Fälle zu beschränken, die durch Änderung von Landesgesetzen oder Landesrechtsverordnungen ausgelöst werden. So wurde seitens des Landes in den bisherigen diesseits als konnexitätsrelevant eingestuften Sachverhalten regelmäßig darauf verwiesen, dass Aufgabenänderungen oder -zuweisungen nicht durch

landesrechtliche sondern durch bundes- oder europarechtliche Regelungen veranlasst seien. Die Erfahrung sowie die aktuelle Rechtsprechung, u.a. der Verwaltungsgerichte in anderen Bundesländern, zeigt, dass die Beschränkung der Formulierung in Art. 137 Abs. 6 Hessische Verfassung auf Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung dazu führt, dass wiederholten und massiven Belastungen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den letzten Jahren durch europa- oder bundesrechtliche Rechtsänderungen ein finanzieller Ausgleich dieser Belastungen als Konnexitätsfall entgegenstehen. Gegen solche Rechtsänderungen und die damit einhergehenden Zusatzbelastungen haben die kommunalen Spitzenverbände in Hessen, im Gegensatz zur Landesregierung, wenige bis keine Möglichkeiten zur Einflussnahme. Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen sind daher solchen Belastungen schutzlos ausgeliefert.

Um dieser wachsenden Belastung entgegenzuwirken und die Intention der damaligen Verfassungsänderung nunmehr endlich zu entsprechen, wird seitens der kommunalen Spitzenverbände daher vorgeschlagen, den Satz 1 des Art. 137 Abs. 6 der Hessischen Verfassung wie folgt zu fassen:

"Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Verordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen."

Weiter ist in Art. 137 Abs. 6 Satz 2 der Hessischen Verfassung ausgeführt, dass die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände betroffen sein müsse, um einen Konnexitätsfall zu begründen. Dies wird seitens der Landesregierung in allen Fällen, in denen nur ein Teil der Kommunen betroffen ist, zu Lasten der kommunalen Seite ausgelegt.

Dies gilt bspw. insbesondere in den Fällen, in denen die Zuständigkeit schon per Gesetz oder durch gemeinsame Aufgabenerledigung nur einem Teil der Kommunen übertragen ist. Natürlich sind diese Kommunen durch die Aufgabenerweiterung oder -übertragung allesamt finanziell belastet. Aus der Tatsache, dass nicht alle Kommunen solche Aufgaben erledigen, zu folgern, damit wäre nicht die Gesamtheit der Kommunen betroffen, verkennt die Zielrichtung der Regelung. Daher kann es bei der Begrifflichkeit "Gesamtheit der Gemeinden" nur darum gehen, dass im Fall einer Aufgabenübertragung nur die Gesamtheit der rechtlich zuständigen Kommunen gemeint sein kann. Daher würde eine Klarstellung in der Verfassung dazu führen, diese Rechtsunsicherheit zu beseitigen. So schlagen die

kommunalen Spitzenverbände vor, die Regelung des Art. 137 Abs. 6 Satz 2 Hessische Verfassung wie folgt zu fassen:

"Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen."

Mit dieser Formulierung würde gleichzeitig eine Angleichung der Hessischen Verfassung an die Konnexitätsregelungen aller anderen Bundesländer erreicht, die die sog. negative Konnexität nicht kennen.

Will ein Verfassungsgeber ernsthaft Konnexität für den Fall, dass sich Landesregierung und kommunale Spitzenverbände nicht auf das Vorliegen eines Konnexitätsfalles einigen können, so muss er zwingend ein Klagerecht für die Gemeinden, die Gemeindeverbände und die kommunalen Spitzenverbände vor dem Staatsgerichtshof festschreiben. Hier bieten zahlreiche andere Landesverfassungen gute Voraussetzungen.

Schließlich sollte in die Verfassung auch die Verpflichtung zu einer detaillierten Kostenfolgeabschätzung aufgenommen werden. Alternativ käme auch hier eine einfachgesetzliche Regelung für eine qualifizierte Kostenfolgeabschätzung bspw. im Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände in Betracht. Allerdings wird auch hier der Vorrang einer verfassungsrechtlichen Regelung aus den zuvor bereits dargestellten Gründen gesehen.

3. Zu den vorliegenden Gesetzesinitiativen

Nachstehend teilen wir Ihnen unsere Positionen zu den Gesetzentwürfen Drucksachen 19/5709 – 19/5723, 19/5732, 19/5734 und 19/5737 mit.

3.1 Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern (19/5709)

Der Gesetzentwurf normiert die Gleichberechtigung von Frauen und Männern so wie dies bereits im Grundgesetz und auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union der Fall ist.

Die Ergänzung des allgemeinen Gleichheitssatzes um ein spezielles Gleichheitsgrundrecht, das die Gleichberechtigung von Frauen und Männern hervorhebt, ist sachgerecht. Der Gleichberechtigung von Frauen und Männern kommt eine herausragende Bedeutung zu. Eine explizite Verankerung in der Hessischen Verfassung erscheint vor diesem Hintergrund geboten.

Zur Durchsetzung dieses Ziels ist es angemessen und erforderlich, eine Verpflichtung des Staates aufzunehmen, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Der Abbau rechtlicher, aber auch gesellschaftlicher Diskriminierungen mit dem Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern muss Auftrag des Staates sein.

3.2 Stärkung der Kinderrechte (19/5710)

Bei der "Stärkung der Kinderrechte" soll es sich nicht um eine Staatszielbestimmung, sondern um konstitutives Recht handeln. D.h., Eltern und Kinder haben einen Anspruch auf Vollzug ihres in der Hessischen Verfassung begründeten Rechts. Soweit es sich bei der Verfassung lediglich um die Wiederholung der einfachgesetzlichen Ansprüche aus dem HKJGB handelt, bestehen inhaltlich seitens des Hessischen Städtetags keine Bedenken. Allerdings hat sich das Land bisher nicht ausreichend zu seiner fiskalischen Mitverantwortung zur Kinderbetreuung bekannt. Die Kosten der Kinderbetreuung werden immer noch überwiegend aus kommunalen Haushaltsmitteln bestritten. Hessen sollte neben der Verankerung von Kinderrechten in der Verfassung auch den positiven Beispielen einer angemessenen Co-Finanzierung aus Baden-Württemberg und Bayern folgen. Solange Hessen die Kommunen zur Erfüllung von Kinderrechten nicht ausreichend finanziert, hat die Erfüllung der Kinderrechte durch die Kommunen analog der Staatsziele unter dem grundsätzlichen Vorbehalt der Leistungsfähigkeit Gebietskörperschaft zu stehen. Dies ist bei der Änderung des Art. 4 der Hessischen Verfassung zu berücksichtigen.

3.3 Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme (19/5711)

Das Bundesverfassungsgericht leitet aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht sowohl die Befugnis des Einzelnen ab, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen, als auch ein Recht auf Gewährleistung der

Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme. Diese beiden Elemente in einem neuen Grundrecht unmittelbar in der Landesverfassung zu verankern, erscheint insbesondere auch im Hinblick auf die inzwischen allgegenwärtige Nutzung informationstechnischer Systeme sinnvoll und betont deren herausgehobene Bedeutung im digitalen Zeitalter.

3.4 Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe (19/5712)

Die Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe wird ausdrücklich begrüßt.

3.5 Aufnahme eines Staatszielbegriffs (19/5713)

Es ist grundsätzlich positiv, dass die Hessische Verfassung eine Legaldefinition des Begriffs "Staatsziel" enthalten soll. Damit erhält die Verfassung ein einheitliches Dach, unter dem sich die insgesamt acht Staatsziele wiederfinden.

Allerdings erwecken die Staatsziele den Eindruck beim Bürger, dass er diese im Rathaus bezogen auf seine individuellen Bedürfnisse durchsetzen könnte. Aber genau dies ist mit der Änderung der Hessischen Verfassung nicht beabsichtigt. Bereits bei der Implementierung des Staatsziels "Sport" im Jahr 2002 wurde deutlich, dass die Festlegung eines Staatsziels keine praktischen oder fiskalischen Folgen hat. Die seinerzeitige Forderung der hessischen Kommunen nach Kostenausgleich für die Förderung des Breitensports wurde von der Landesregierung mit dem Argument abgelehnt, dass Sport trotz Staatsziel festlegung eine freiwillige Aufgabe der Kommunen bleibe.

Damit die Kommunen nicht erneut auf den Gedanken kommen, dass Staatsziele pflichtige Aufgaben sein könnten, soll es eine entsprechende Klarstellung in Art. 26a der Hessischen Verfassung geben. Danach steht die Umsetzung eines Staatsziels grundsätzlich unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaft. Im Klartext bedeutet dies, ein Staatsziel begründet keine subjektiven Rechte und führt zu keiner verbindlichen Verpflichtung der Gebietskörperschaften, die definierten Ziele anders wie bisher zu handhaben. Insofern ist die Festlegung von Staatszielen das Bekenntnis zu bestimmten Werten, jedoch keine Festlegung im Einzelfall, diese auch zu leben. Mit der Begründung mangelnder Leistungsfähigkeit kann sich die Gebietskörperschaft dessen Umsetzung entziehen. Unter diesem Vorbehalt haben alle bisherigen und neuen Staatsziele keinen konstitutiven, sondern allenfalls einen deklaratorischen Wert.

3.5.1 Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit (19/5714)

Die Antragsteller schaffen vor allem wegen ihrer Begründung mit diesem Staatsziel die womöglich interessanteste Änderung der Hessischen Verfassung. Dies liegt daran, dass die Antragsteller unter Berufung auf die Brundtland-Kommission "... ist eine nachhaltige Entwicklung dadurch gekennzeichnet, dass sie die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können." den Bogen der Nachhaltigkeit bewusst sehr weit spannen: Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

"Mit der Einführung des Staatsziels 'Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen' im bisherigen Art. 26a und mit der Regelung zur Begrenzung der Staatsverschuldung in Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen (HV) hat der verfassungsändernde Gesetzgeber bereits zentrale Gestaltungsfelder der Landespolitik am Grundsatz der Nachhaltigkeit ausgerichtet. Das jeder Generation zustehende Recht auf Entwicklung im Sinne des Nachhaltigkeitsgrundsatzes beschränkt sich jedoch nicht auf den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und der finanziellen Handlungsfähigkeit, sondern erfasst alle Lebensbereiche. Das Prinzip der Nachhaltigkeit sollte deshalb auf alle staatlichen und kommunalen Handlungsfelder erstreckt werden."

Bezogen auf die kommunalen Finanzen bedeutet dies, dass sowohl der Staat als auch die Kommunen selbst darauf verpflichtet werden, die kommunalen Finanzen nachhaltig zu gestalten. Dies beinhaltet eine verfassungsrechtliche Verpflichtung an die Kommunen, in Einschränkung ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 137 Abs. 1 HV) sparsam, wirtschaftlich und nachhaltig ihren Haushalt zu gestalten und zu vollziehen. Dies beinhaltet aber gleichzeitig in Konkretisierung der Finanzausstattungsgarantie (Art. 137 Abs. 5 HV), dass der Staat die Kommunen so auszustatten hat, dass sie nachhaltig zu wirtschaften imstande sind.

Da die Nachhaltigkeit laut Begründung alle Lebensbereiche umfassen soll, ist sie eigentlich das oberste Staatsziel, dem alle anderen Staatsziele untergeordnet sind.

3.5.2 Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur (19/5715)

In der Hierarchiestellung der Staatsziele nimmt auch diese Vorschrift die Rolle eines Oberziels unterhalb des Zieles "Nachhaltigkeit" ein. Die Infrastruktur auszubauen und zu erhalten, ist letztlich Kernaufgabe zur Sicherstellung von Nachhaltigkeit.

Die Infrastruktur wird unterteilt in technische Infrastruktur (z.B. Einrichtungen der Verkehrs- und Nachrichtenübermittlung, der Energie- und Wasserversorgung, der Entsorgung) und soziale Infrastruktur (z.B. Schulen, Krankenhäuser, Sport- und Freizeitanlagen, kulturelle Einrichtungen).

Wenig Hilfe bietet die Begründung für das Staatsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land soll als bedeutsames landespolitisches Handlungsziel der Infrastrukturförderung mit Verfassungsrang ausgestattet werden.

So wird etwa der Streit darüber weiter gehen, ob Gemeinden mit großen, dünn besiedelten Flächen einen höheren Finanzbedarf haben als Städte mit hoher Bevölkerungsdichte. Der Streit wird weiter darüber bestehen, ob Gemeinden mit rückläufiger Bevölkerung angesichts der behaupteten Höhe der Remanenzkosten oder Gemeinden mit massiv aufwachsender Bevölkerung angesichts ihres schnell steigenden Bedarfs an Infrastruktur stärker zu fördern sind.

Die Formulierung von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in "Stadt und Land" ist nachbesserungswürdig. "Stadt und Land" mag als rhetorische Metapher geeignet sein. Für eine saubere juristische Subsumption sind "Stadt und Land" wenig tauglich. Wie sind angesichts dieses Elementes in der Staatszielbestimmung z.B. unsere Mitgliedstädte Fulda und Eschwege zuzuordnen? Zweifellos sind beide "Stadt" aber auch im ländlichen Raum gelegen. Erfüllen sie beide Tatbestandsmerkmale gleichermaßen?

Eine Vorschrift, die sich auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bezieht, findet sich im Grundgesetz:

"Art. 72 GG

(2) Auf den Gebieten des Art. 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebens-

verhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht."

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist dort nicht unmittelbar als Staatsziel formuliert. Dem Bundesgesetzgeber verbleibt eine Einschätzungsprärogative, ob es die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich macht, mit einer bundesweit geltenden Regelung einzuschreiten.

3.5.3 Staatsziel zum Schutz und zur Förderung der Kultur (19/5716)

Kaum deutlicher als an dem Staatsziel "Kultur" ist zu erkennen, wie nahe eine staatliche Verpflichtung und ein letztlich unverbindlicher Programmsatz beieinander liegen.

So darf man sich über die Begründung freuen, die aus der kommunalen Selbstverwaltung eine "Kulturhoheit" der Gemeinden herleitet, und sich gleichzeitig darüber wundern, dass die Gesetzesbegründung flugs aus der kommunalen Selbstverwaltung einen "Kulturförderauftrag" ableitet.

Einerseits besteht kein einklagbares Recht gegenüber den Kommunen, aber dann doch die Verpflichtung, der Kultur ein besonderes Gewicht beizumessen. In welcher Form und mit welchen Mitteln die Kommunen ihr Ziel zu erreichen haben, bleibt frei – ebenso wie die Abgrenzung zwischen staatlicher und kommunaler Kulturförderung.

3.5.4 Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes (19/5717)

Dass das bürgerschaftliche Engagement von herausragender Bedeutung für Staat, Gemeinwesen und eine der tragenden Säulen einer funktionierenden Gesellschaft ist, ist unbestritten. Aus Sicht des Hessischen Städtetages ist das ehrenamtliche Engagement tausender ehrenamtlicher Kommunalpolitiker, Bürgermeister, aber auch Feuerwehrmänner und -frauen, Jugendleiter usw. unverzichtbarer Baustein der kommunalen Daseinsvorsorge. Diese verdienen alle unseren Respekt für ihr erhebliches Engagement und das, was sie tagtäglich leisten. Die vielen Menschen sorgen dafür, dass die Demokratie vor Ort lebt und die Gemeinschaft vor Ort gestärkt wird.

Insbesondere mit Blick auf seinen hohen Stellenwert für die Gesellschaft werden der Schutz und die Förderung des Ehrenamtes als Staatszielbestimmung in der Landesverfassung grundsätzlich begrüßt. Allerdings steht zu befürchten, dass die ehrenamtlich Tätigen

dieser Staatszielbestimmung eine konstitutive Bedeutung unterstellen. Tatsächlich bleibt die Förderung des Ehrenamtes eine freiwillige Aufgabe der Kommunen. Der Schutz des Ehrenamtes wird durch dessen Erhebung zum Staatsziel kein einklagbares Recht.

Das kommunale Ehrenamt nimmt in der Gesellschaft, aber auch in der Gestaltung und Umsetzung der kommunalen Selbstverwaltung eine herausgehobene Stellung ein. Es ist unerlässlich, die Bereitschaft, ein solches Ehrenamt zu übernehmen, weiter zu erhalten und zu stärken. Dazu gehört z.B., dass Aufwandsentschädigungen für kommunale Ehrenamtstätigkeit auch bei vorzeitigen Alters- oder Erwerbsminderungsrenten nicht als Hinzuverdienst gewertet werden und so zu Rentenkürzung führen. Anstelle befristeter Übergangsregelungen muss es hier eine endgültige gesetzliche Lösung geben. Dafür sollte sich das Land beim Bund verstärkt einsetzen.

Es muss alles daran gesetzt werden, das ehrenamtliche Engagement weiter zu stärken, zu stützen und die Betroffenen vor Überforderung und insbesondere vor zunehmenden Angriffen und Hasskriminalität besser zu schützen. Gleichzeitig gilt es, das Potenzial sowohl bei jungen aber auch bei älteren Menschen durch passgenaue Angebote vor Ort weiter auszubauen. Nur wenn das gelingt, können die Bürgergesellschaft und die Demokratie wachsen und vor uns liegende Herausforderungen, wie die Integration von Geflüchteten, die Globalisierung, die Digitalisierung und der demografische Wandel gelingen.

Mit der bloßen Einfügung eines entsprechenden Staatsziels in der Verfassung darf diese Wertschätzung nicht ihr Ende finden.

3.5.5 Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Sports (19/5718)

Insbesondere mit Blick auf seinen hohen Stellenwert für die Gesellschaft wird die Beibehaltung des Sports als Staatszielbestimmung in der Landesverfassung grundsätzlich begrüßt.

Über ein solches übergeordnetes Staatsziel in der Landesverfassung hinaus sollte allerdings allgemein weiter gearbeitet werden. Insbesondere an der Unterstützung und Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge durch den Auf- und Ausbau von Sport- und Bewegungsnetzwerken im Kontext von Gesundheit, der Sicherstellung der kommunalen Ressourcen für die Umsetzung von Integrations- und Inklusionsleistungen mit und im

Sport, der Sicherstellung des Erhalts, der Unterhaltung sowie Weiterentwicklung von Sport- und Bewegungsräumen und der Stärkung des Ehrenamts in diesem Kontext.

3.6 Weitere Änderungen

3.6.1 Bekenntnis zur Europäischen Integration (19/5719)

Das Bekenntnis zur europäischen Integration sehen wir ausdrücklich positiv.

3.6.2 Herabsetzung des Wählbarkeitsalters (19/5720)

Durch die Herabsetzung des Wählbarkeitsalters von Landtagsabgeordneten wird gleiches Recht gegenüber direkt gewählten Bürgermeistern und Landräten geschaffen. Diese Gleichbehandlung halten wir für richtig.

3.6.3 Elektronische Verkündung von Gesetzen (19/5721)

Vor dem Hintergrund voranschreitender Digitalisierung erscheint es nur konsequent, dass zukünftig auch zumindest die Möglichkeit bestehen soll, Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder in elektronischer Form zu verkündigen. Aus Sicht des Hessischen Städtetages wird daher die geplante Änderung der Art. 120 und 121 HV positiv gesehen.

3.6.4 Stärkung der Volksgesetzgebung (19/5722)

Mehr Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung wird von den Kommunen grundsätzlich für richtig gehalten. Bei der Art und Weise, dieses Vorhaben zu erreichen, ist allerdings erkennbar, dass der Landesgesetzgeber für sich selbst andere Maßstäbe anlegt als für die Kommunen. Bei den Städten und Gemeinden gibt es eine Staffelung des Einleitungsquorums für ein Bürgerbegehren und des Zustimmungsquorums eines Bürgerentscheides. Je größer eine Stadt ist, desto geringer ist die Höhe des erforderlichen Quorums. Bei kreisfreien Städten – mehr als 100.000 Einwohner – liegt das Einleitungsquorum lediglich bei 3 % der Wahlberechtigten und das Zustimmungsquorum bei 15 % der Wahlberechtigten.

Nach Vorstellung der antragstellenden Fraktionen soll das Einleitungsquorum für ein Volksbegehren in der über 6 Mio. Einwohner zählenden Gebietskörperschaft Hessen

mindestens 5 % der Wahlberechtigten betragen. Damit das "Risiko" einer nicht vom Landtag verlangten Gesetzesänderung möglichst gering bleibt, soll neu ein Zustimmungsquorum in der Hessischen Verfassung verankert werden. In Abänderung des Art. 124 der Hessischen Verfassung, in welcher bisher die einfache Mehrheit der an einem Volksentscheid teilnehmenden Bürger genügt, sollen künftig mindestens 25 % der Wahlberechtigten – dies sind mehr als eine Million Bürger – dem Entscheid zustimmen, um eine Gesetzesänderung zu erreichen. Sofern ein Volksentscheid nicht mit einer gleichzeitig stattfindenden Wahl verbunden wird, ist es sehr unwahrscheinlich, dass das Zustimmungsquorum erreicht wird. Dies entspricht rein prozentual nicht dem relativen geringen Zustimmungserfordernis einer Stadt mit mehr als 100.000 Einwohnern, sondern der hohen erforderlichen Zustimmung zu einem Bürgerentscheid in einer Gemeinde mit 500 Einwohnern.

Sehr wohl haben die hessischen Städte und Gemeinden noch die belehrenden Vorträge für mehr Bürgerbeteiligung vieler Landtagsabgeordneter im Ohr, als der Landesgesetzgeber gegen den Willen der Kommunen eine Veränderung der Vorschriften zum Bürgerbegehren und zum Bürgerentscheid verabschiedet hat. Diese Vorträge will man offensichtlich nicht auf sich selbst anwenden. Denn würde der gleiche Maßstab der Staffelung der Quoren auch auf ein Volksbegehren Anwendung finden, würden das Einleitungsquorum rechnerisch bei 1 % der Wahlberechtigten und das Zustimmungsquorum bei 10 % der Wahlberechtigten liegen.

3.6.5 Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs (19/5723)

Gegen den sprachlich nicht optimierten Text bestehen aus kommunaler Sicht keine inhaltlichen Einwendungen. Die Rolle des Rechnungshofpräsidenten in seiner Zuständigkeit als Überörtliche Prüfung bleibt durch diese Verfassungsänderung unberührt.

3.6.6 Amtszeitbegrenzung des Ministerpräsidenten (19/5729)

Der Hessische Städtetag enthält sich einer Meinung zur Frage der Amtszeitbeschränkung des Ministerpräsidenten.

3.6.7 Stärkung der parlamentarischen Opposition (19/5723)

Der Hessische Städtetag enthält sich einer Meinung zur Frage der Stärkung der parlamentarischen Opposition.

3.6.8 Recht auf Wohnen (19/5734)

Der mangelnde Wohnraum in Ballungsgebieten ist unbestritten eine der Herausforderungen unserer Tage.

Dennoch gehört es auch zu den Stärken unserer Verfassung, sich auf das Nötigste zu beschränken und dem einfachen Recht die Ausgestaltung zu überlassen. Aus der Verfassung, Staatszielbestimmungen und aus bloßen Absichtserklärungen lassen sich weder Rechte noch Ansprüche ab- und herleiten.

Stattdessen sollten sich Landtag und Landesregierung folgenden wohnungsbaupolitischen Handlungsfeldern aus Sicht des Hessischen Städtetages stärker bewusst werden und entsprechende Unterstützung geben:

Stadtentwicklung und Wohnen – Engagement des Bundes fortsetzen

Gefordert werden eine langfristige und ressortübergreifend angelegte Wohnungspolitik des Bundes, finanzielle Anreize für den Bau bezahlbarer, frei finanzierbarer Wohnungen, verlässliche Mittel bei der Städtebauförderung und – für eine sozial ausgewogene Stadtentwicklung – eine aktive, gemeinwohlorientierte Bodenpolitik.

Fortentwicklung und Optimierung der Wohnraumförderprogramme

Im Jahr 2018 steht die Evaluation der Wohnraumförderprogramme an. Der Hessische Städtetag hat dazu bereits entsprechende Vorschläge zur Fortentwicklung und Optimierung gemacht.

Soziale Stadt weiter fördern

Die Städte fordern eine weitere Mitverantwortung des Bundes und des Landes beim sozialen Wohnungsbau über das Jahr 2019 hinaus, die Erhöhung der finanziellen Beteiligung sowie das Festhalten an dem speziellen Merkmal der sozialen Komponente.

3.6.9 "Bildung von Anfang an", Verbot von Studiengebühren (19/5737)

Die Hessische Verfassung verankert Bildung weder als Grundrecht noch als Staatsziel. Es ist erstaunlich, dass der Verfassungskonvent diesen Umstand im Wesentlichen unangestastet weiterhin dulden will.

Bildung ist nicht umfassend als Grundrecht verankert. Die Vorschriften der Hessischen Verfassung zum Schulrecht sehen aber – je nach Auslegung – allenfalls partielle Bildungsgrundrechte vor (vgl. Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV: "In allen öffentlichen Grund-, Mittel-, höheren und Hochschulen ist der Unterricht unentgeltlich").

Bildung ist kein Staatsziel in der Hessischen Verfassung. Wir können nicht erkennen, ob der Verfassungskonvent der diesseits für unzutreffend gehaltenen Auffassung folgt, die Bildung, zumindest das Schulwesen als Teilaspekt von Bildung, sei nach geltendem Verfassungsrecht zum Grundrecht erhoben. Ein Grundrecht wäre einem Staatsziel gegenüber vorrangig, weil es ein subjektives Recht einräumt.

Der Antrag der SPD-Fraktion sieht vor, dass Bildung für die Kinder und Jugendliche jeden Alters – letztlich von der Krippe bis zum Hochschulabschluss – kostenfrei sein muss.

Weder aus der geltenden Verfassung noch aus einer im Sinne der SPD-Fraktion vorgesehenen Verfassungsänderung folgt ein umfassendes Grundrecht auf Bildung in dem Sinne, dass es ein Staatsziel Bildung kongruent komplett überlagerte. Dieses wäre aber sinnvoll, da es die Verantwortung des Landes für Bildung beschreiben würde.

Die bloße Forderung der Kostenfreiheit genügt nicht, da offen gelassen wird, wer am Ende für die Finanzierung gerade zu stehen hat. Eine Unentgeltlichkeit der Kinderbetreuung kann durch die Kommunen ohne Ersatz der Kosten nicht dargestellt werden. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Stärkung der Kinderrechte.

Wir bitten unsere Positionen im weiteren Verfahren zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Stephan Gieseler
Geschäftsführender Direktor



Dr. Jürgen Dieter
Direktor

**DER BEAUFTRAGTE DER
EVANGELISCHEN KIRCHEN IN HESSEN
AM SITZ DER LANDESREGIERUNG**

Mosbacher Straße 20
65187 Wiesbaden

Telefon 0611/53 16 46-0
Telefax 0611/53 16 46-20

**KOMMISSARIAT DER
KATHOLISCHEN BISCHÖFE
IM LANDE HESSEN**

Frauenlobstraße 5
65187 Wiesbaden

Telefon 0611/3 60 08-0
Telefax 0611/3 60 08-20

14.02.2018

per E-Mail

An den
Hauptausschuss
des Hessischen Landtages
Frau Vorsitzende Karin Wolff MdL
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Betr.: Öffentliche mündliche Anhörung des Hauptausschusses des Hessischen Landtages
zu den Gesetzentwürfen zur Änderung der Hessischen Verfassung
Ihr Zeichen I A 2.16 – Schreiben vom 22.12.2017

Sehr geehrte, liebe Frau Wolff,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit, an der mündlichen Anhörung im Hauptausschuss am 07.03.2018 teilzunehmen, danken Ihnen die Evangelischen Kirchen und die katholischen Bistümer in Hessen sehr.

- I. Aus christlicher Sicht beinhaltet die dem Menschen anvertraute Schöpfung die Sorge und den Schutz von Mitmenschen, Tieren, Pflanzen und der Umwelt gleichermaßen.

Die katholischen Bistümer und die Evangelischen Kirchen in Hessen begrüßen daher grundsätzlich die in der Abschlusssitzung der Enquetekommission zur Änderung der Hessischen Verfassung mit großer Mehrheit vorgeschlagenen Änderungen, die nunmehr mit den fraktionsübergreifenden Gesetzentwürfen Nr. 1 bis 15 vorgelegt werden.

Beispielhaft nennen wir die vorgesehene Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie der Kinderrechte, die selbstverständliche Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe sowie die Aufnahme von verschiedenen Staatszielen, u. a. von der Stärkung der Nachhaltigkeit über das Bekenntnis zur Europäischen Integration bis hin zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes. Auch eine stärkere Beteiligung der Bevölkerung, wie sie im Gesetzentwurf zur Stärkung der Volksgesetzgebung vorgelegt wird, begrüßen die Evangelischen Kirchen und die katholischen Bistümer in Hessen ausdrücklich.

- II. Die Evangelischen Kirchen und die katholischen Bistümer in Hessen bedauern dagegen, dass es nicht zu einer Aufnahme eines Gottesbezuges in die Hessische Verfassung gekommen ist und möchten noch einmal die Punkte nennen, die nach ihrer Ansicht dafür gesprochen hätten.

Dabei knüpften sowohl die katholischen Bistümer als auch die Evangelischen Kirchen in Hessen zuletzt an die Formulierung an, die die Evangelische Kirche in Deutschland und die Deutsche Bischofskonferenz im Jahr 2011 in die damalige Diskussion um eine mögliche Verfassung Europas in Brüssel eingebracht hatten. Unser gemeinsamer Vorschlag lautete daher:

„In Verantwortung vor Gott und den Menschen sowie in Achtung vor der Freiheit des Gewissens“.

Mit diesem Vorschlag knüpften wir zum einen an die Parallelität zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland an, dessen Gottesbezug wie folgt begründet wird:

- Die Verantwortungsformel ist Ausdruck der Eigenverantwortlichkeit des Verfassungsgebers und eine deutliche Absage an staatliche Willkür.
- Zugleich wird damit betont, dass der Mensch nicht allmächtig und nicht die letzte Instanz ist. Der Gottesbezug zielt also auf eine Selbsterinnerung an die Grenzen menschlichen Tuns.

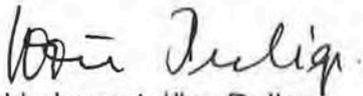
- Die Deklaration der Verantwortung vor Gott und den Menschen bedeutet eine Relativierung des staatlichen Machtanspruchs und damit eine Absage an alle totalitären Herrschaftsformen und an die Verabsolutierung des Staates. Ein Gottesbezug würde daher die dienende Funktion jeder staatlichen Ordnung und auch die Relativität und Unvollkommenheit jeder Staats- und Herrschaftsform deutlich machen.
- Es wird eine Rechenschaft in Verantwortung vor Gott und den Menschen begründet, also eine Gesellschaft als Verantwortungsgemeinschaft.
- Der Gottesbezug dient auch der Erinnerung, dass der Mensch hinsichtlich der religiösen bzw. weltanschaulichen Dimension Bedürfnisse hat, die staatlicherseits respektiert werden.
- Die Berufung auf die „Verantwortung vor Gott“ stellt in diesem Sinne und bei der bestehenden Multireligiosität und Multikulturalität in der Gesellschaft keine anti-atheistische oder gar prochristliche Auslegungsmaxime der Verfassung dar. Vielmehr verzichtet sie auf eine spezifische Parteinahme für einen Glauben und hat gerade keine religiöse Fundierung der Verfassungsnormen zur Folge.
- Der Gottesbezug stellt weder eine Ausnahme vom Prinzip der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates, noch eine Diskriminierung von nicht gläubigen Menschen dar, sondern bringt vielmehr gegenseitigen Respekt und Toleranz zum Ausdruck¹.
- Ein Gottesbezug in der Hessischen Verfassung ist nicht anachronistisch, da erstens etwa 60 Prozent der Hessinnen und Hessen Mitglieder einer Kirche sind und auch diejenigen, die nicht Mitglied einer Kirche sind, keinesfalls jegliche Religiosität ablehnen.

Zum anderen akzentuierte unser Vorschlag die individuelle Freiheit und Selbstbestimmung.

¹ (Vgl. dazu insgesamt Jarass/Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar* 14. A. 2016, *Präambel Rn. 1 ff.*).

Die Evangelischen Kirchen und die katholischen Bistümer in Hessen bringen daher noch einmal ihr Bedauern zum Ausdruck, dass es für die von uns befürwortete Aufnahme eines Gottesbezuges in die Verfassung im politischen Raum keine Mehrheit gegeben hat.

Mit freundlichen Grüßen



Oberkirchenrat Jörn Dulige



Domkapitular Dr. Wolfgang Pax

Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern
Postfach 29 60 • 65019 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Geschäftsführung des Hauptausschusses
Frau Swetlana Franz
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

per E-Mail

Gesetzentwürfe zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen

15. Februar 2018

Sehr geehrte Frau Franz,
sehr geehrte Damen und Herren,

Ihr Zeichen: I A 2.16
Unser Zeichen: II.1-Bru-Kö

für die uns eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme zu den insgesamt 19
Gesetzentwürfen zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen möchten
wir uns zunächst recht herzlich bedanken.

Ansprechpartner:
Markus Bruns
Telefon 0611 136-104
Telefax 0611 136-8104
markus.bruns@hwk-wiesbaden.de

Angesichts der Vielzahl der vorliegenden Gesetzentwürfe, beschränken wir uns
auf die aus Sicht der Handwerkskammern relevanten Punkte. Wir nehmen
daher wie folgt Stellung:

Präsident
Heinrich Gringel

Geschäftsführer
Bernhard Mundschenk

- **Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der
Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26d Staatsziel zur Förderung
der Infrastruktur) - Drucks. 19/5715 -**

Hausanschrift:
Bierstadter Straße 45
65189 Wiesbaden

info@handwerk-hessen.de
www.handwerk-hessen.de

Die Einfügung eines Artikels 26d in die bestehende Verfassung mit der
Verpflichtung zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen findet unsere
ausdrückliche Zustimmung, da ohne die Errichtung und Bereitstellung
entsprechender Infrastrukturanlagen die Erbringung wirtschaftlicher
Dienstleistungen, auch aus dem Bereich des Handwerks, nur schwerlich
gewährleistet werden kann und dies letztlich zu Einbußen in der Lebens-
qualität der Bürgerinnen und Bürger führt. Dem wird nach unserer Ansicht
durch die Aufnahme des Artikels 26d in die Landesverfassung Rechnung
getragen.

Arbeitsgemeinschaft der Hessischen
Handwerkskammern –
Die Dachorganisation der drei
hessischen Handwerkskammern
Frankfurt-Rhein-Main, Kassel und
Wiesbaden.

Wiesbadener Volksbank
IBAN DE20 5109 0000 0000 2472 00
BIC (Swift-Code) WIBADE5W

- **Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26f Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes) - Drucks. 19/5717 -**

Des Weiteren begrüßen wir ausdrücklich die Einfügung eines neuen Artikels 26f in die Landesverfassung, mit dem die Förderung des Ehrenamtes ein Staatsziel werden soll. Wie Ihnen bereits im Rahmen der Anhörungen vor der Enquetekommission des Landtages mitgeteilt, ist ein ehrenamtliches Engagement für uns ein unverzichtbarer Bestandteil für den Erhalt und die Weiterentwicklung unserer Gesellschaft. Ohne das ehrenamtliche Engagement, zum Beispiel im Prüfungsbereich, wäre vieles gerade im Handwerk nicht möglich. Ohne ehrenamtlichen Einsatz könnten viele Aufgaben in einer Selbstverwaltungsorganisation, wie es die Kammern der Wirtschaft, insbesondere die Handwerkskammern, sind, nicht wahrgenommen werden. Nur durch uneigennütziges ehrenamtliches Engagement sind nach unserer Ansicht aktuelle gesamtgesellschaftliche Herausforderungen, wie etwa die Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Arbeit, zu meistern. Ein solches Engagement erfährt durch die vorgesehene Verankerung in der neuen Landesverfassung aus unserer Sicht die verdiente Anerkennung.

An der Anhörung vor dem Hauptausschuss des Landtages am 7. März 2018 nimmt Herr RA Markus Bruns für die Arbeitsgemeinschaft teil.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Bernhard Mundschenk
Geschäftsführer

Öffentliche Anhörung durch den Hauptausschuss des Landtags zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen am 07. März 2018

Stellungnahme des Deutschen Kinderschutzbundes Landesverband Hessen e.V. zum Gesetzentwurf Drucksache 19/5710 - Kinderrechte

I. Einleitung

Der Deutsche Kinderschutzbund Landesverband Hessen e. V. hat für die Enquete-Kommission im Februar 2017 eine ausführliche schriftliche und mündliche Stellungnahme zur Notwendigkeit der Übernahme der Rechte aus der UN-Kinderrechtskonvention abgegeben. Wir freuen uns, dass die EKV sich darauf einigen konnte, spezifische Kinderrechte zur Aufnahme in die hessische Landesverfassung vorzuschlagen. Aufgrund dessen möchten wir uns zu den allgemeinen Fragen kurz fassen (II.) und uns in erster Linie mit der konkreten Ausgestaltung des Gesetzentwurfs beschäftigen (III.).

II. Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung von Kinderrechten

Die UN-Kinderrechtskonvention aus dem Jahr 1989, in Kraft getreten am 02.09.1990, stellt bis heute die umfassendste und fortschrittlichste Sammlung von spezifischen Kinderrechten dar (Jugendliche sind stets mit umfasst). Deutschland hat sie im Jahr 1992 ratifiziert und im Jahr 2010 auch den letzten Vorbehalt bezüglich der Stellung minderjähriger Flüchtlinge aufgegeben. In Deutschland hat diese Konvention den Rang sog. einfachen Rechts, steht also mit anderen Gesetzen auf derselben Ebene und damit unterhalb des Grundgesetzes. Hessen ist (mit Hamburg) – bislang – eines von lediglich zwei Bundesländern, die Kinderrechte nicht in der Landesverfassung festschreiben.

Kinderrechte sind Menschenrechte. Es wäre aber ein Fehlschluss, deswegen zu glauben, Kinderrechte seien mit Menschenrechten – den bislang vorhandenen Grundrechten, wenn man es auf die deutsche Gesetzgebung bezieht – abgedeckt. Selbstverständlich kommt Kindern Menschenwürde zu, selbstverständlich steht ihr Leben unter staatlichem Schutz. Kinderrechte sind jedoch spezifische Rechte, die entweder für Erwachsene selbstverständlich sind und für Kinder (leider) nicht oder es sind Rechte, die nur für Kinder relevant sind. Dass sie irgendwo mitgehalten sind oder hineininterpretiert werden können, mag sein, aber rechtlich macht es einen großen Unterschied, ob etwas nur „mitgemeint“ ist oder ob es eine eigenständige Gewährleistung gibt. Wäre dies anders, bräuchte man außer Menschenwürde und Allgemeiner Handlungsfreiheit keine grundrechtlichen Gewährleistungen. Die bereits erfolgte Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassungen von 14 Bundesländern belegt die große Überzeugungskraft der Sachargumente.

Aus der UN-Kinderrechtskonvention ergeben sich vier zentrale Gewährleistungen:

1. *Anerkennung des Kindes als Subjekt und Träger eigener Rechte*
2. *Recht des Kindes auf Schutz und bestmögliche Förderung*
3. *Recht des Kindes auf Beteiligung und altersangemessene Berücksichtigung seiner Meinung*
4. *Vorrang des Kindeswohls bei allen Kinder betreffenden Entscheidungen*

III. Der Gesetzentwurf Drucksache 19/5710

Der Gesetzentwurf enthält die vier benannten Aspekte in unterschiedlich deutlicher Ausprägung. Der Gesetzentwurf verzichtet darauf, die Subjektstellung von Kindern ausdrücklich hervorzuheben (hiesiger Formulierungsvorschlag: „Kinder sind Träger von Rechten.“). Aus der Formulierung des ersten Satzes eines neuen Art. 4 Abs. 2 LV sowie aus der Begründung des Entwurfs ergibt sich aber, dass dieser Befund anerkannt wird. Das Recht auf Schutz und Förderung ist ohne jede Einschränkung umgesetzt.

Sehr zu begrüßen ist, dass auch die Beteiligung von Kindern mit aufgenommen wurde. Es wäre zwar wünschenswert gewesen, die Kinderbeteiligung im öffentlichen Sektor eigens zu betonen, der allgemeine Grundsatz ist aber das Wichtigste. Dass die Berücksichtigung des Kinderwillens entsprechend dem Alter und der Reife des Kindes erfolgen muss, sehen wir als zutreffend an. Die weitere Einschränkung, dass der Wille nur im Rahmen der geltenden Verfahrensvorschriften zu beachten ist, ist ungewöhnlich. Das Verhältnis von Verfassungsrecht und einfachem Recht muss so beschaffen sein, dass das Landesverfassungsrecht im Kollisionsfall dem einfachen Landesrecht vorgeht. Ein etwaiger Gesetzesvorbehalt (den man allerdings in der Regel anders formulieren würde) darf nicht zur Beschneidung des Wesensgehalts führen. Zudem sieht Art. 12 Abs. 1 UN-KRK eine solche Einschränkung nicht vor; die KRK verweist lediglich in Art. 12 Abs. 2 UN-KRK, der weitergehende Rechte normiert als der erste Absatz, auf das geltende Verfahrensrecht. Ausweislich der Gesetzesbegründung in der Landtags-Drucksache soll der Verweis auf das Verfahrensrecht die Kinderrechte nicht einschränken. Wir hoffen, dass sich die Praxis daran orientiert.

Dass das Wohl des Kindes ein „wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt“ ist, bleibt nur auf dem ersten Blick hinter den Formulierungen der UN-Kinderrechtskonvention zurück; dort ist vom Vorrang des Kindeswohls die Rede. In der Rechtswissenschaft ist aber allgemein anerkannt, dass es einen (unbedingten) Vorrang des Kindeswohls nicht geben kann, sondern immer eine Abwägung mit anderen Rechten und Interessen stattfinden muss. Auch ein Blick in die englische Version der UN-Kinderrechtskonvention zeigt, dass ihre Verfasser dies erkannt haben („a primary consideration“, eine – nicht: die – primäre Erwägung). Insofern ist es aus unserer Sicht selbstverständlich, dass die Kinderrechte die Elternrechte ebenso wenig pauschal schmälern wie umgekehrt.

Sehr begrüßt hätten wir allerdings eine eigenständige Regelung in einem Art. 3a LV, hilfsweise Art. 2a oder 4a LV. Denn Art. 4 LV stellt Ehe und Familie unter besonderen Schutz. Die Rechtsstellung von Kindern sollte – symbolisch betrachtet, denn natürlich wird auch ein Art. 4 Abs. 2 LV für alle gelten – nichts damit zu tun haben, ob sie in einer Familie oder in einer anderen Gemeinschaft leben.

Zusammenfassend begrüßt der Deutsche Kinderschutzbund Landesverband Hessen trotz verbleibender Meinungsverschiedenheiten den vorgelegten Gesetzentwurf. Entscheidend ist, dass Hessen damit seine Verpflichtung erfüllen kann, die UN-Kinderrechtskonvention auf Verfassungsebene umzusetzen. Die großen Anstrengungen, die für die Mitglieder der EKV nach Aussage der Obleute mit der Konsensfindung verbunden waren, haben sich insgesamt gelohnt. Wir werden nicht nur unter unseren Mitgliedern dafür werben, bei der Volksabstimmung den Weg für die Aufnahme der Kinderrechte in die Landesverfassung frei zu machen.

Friedberg, 15.02.2018

Verone Schöninger
Vorsitzende



Prof. Dr. Matthias Jestaedt, Universität Freiburg, D-79085 Freiburg i. Brsg.

An die Geschäftsführung
des Hauptausschusses des Hessischen Landtags
Hessischer Landtag
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

per Mail: s.franz@ltg.hessen.de und a.czech@ltg.hessen.de

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Rechtswissenschaftliche Fakultät

Prof. Dr. Matthias Jestaedt
Direktor
Institut für Staatswissenschaft
& Rechtsphilosophie
– Abt. 3: Rechtstheorie –

Dienstsitz Lehrstuhl & Forschungsstelle
für Kirchenrecht und Staatskirchenrecht:
Hebelstraße 25 (Hinterhaus)
79104 Freiburg i. Brsg.

Dienstsitz Hans-Kelsen-Forschungsstelle:
Erbprinzenstraße 17a (2. OG)
79098 Freiburg i. Brsg.

Postanschrift:
Rechtswissenschaftliche Fakultät
Universität Freiburg
79085 Freiburg i. Brsg.

Tel. +49 761 203-97800
Fax +49 761 203-97802
rechtstheorie@jura.uni-freiburg.de

Freiburg, 16. Februar 2018

Stellungnahme zur vorgesehenen „Stärkung der Kinderrechte“ in der Verfassung des Landes Hessen

**nach Maßgabe des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU, der SPD,
von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP
für ein Gesetz zur Ergänzung des Artikel 4
der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Kinderrechte),
Drucksache 19/5710 vom 5. Dezember 2017**

Um die Ausführungen prägnant und übersichtlich zu halten, nehme ich in Form von Thesen Stellung.

I. Regelungsbedarf

- (1) Die Gesetzesbegründung benennt drei Bedarfe, denen die Neuregelung Rechnung tragen soll: die Berücksichtigung (a) der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (UNCRC) und (b) der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch auf der Ebene des Landesverfassungsrechts und (c) die Stärkung der Stellung von Kindern in der Gesellschaft. Ein im eigentlichen Sinne *rechtlicher* Regelungsbedarf kann darin nicht erkannt werden.
- (2) Die UNCRC ist in Deutschland im Range eines Bundesgesetzes in die nationale Rechtsordnung inkorporiert worden. Einer Umsetzung oder eines Rechnung Tragens der UNCRC durch Landes(verfassungs)recht qua (im Wesentlichen) Wiederholungen einzelner Bestimmungen bedarf es nicht. Durch Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht.“) verfügt die UNCRC

als Bundesgesetzesrecht Vorrang vor allem Landesrecht (und Nachrang im Verhältnis zum Bundesverfassungsrecht).

- (3) Die These, dass die Verfassung des Landes Hessen dadurch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur grundrechtlichen Stellung des Kindes Rechnung trage, dass sie – *im Gegensatz zum Grundgesetz*, an dem ausgerichtet das Bundesverfassungsgericht alle seine Aussagen entwickelt – eine eigene Kindesgrundrechtsbestimmung vorsieht, vermag nicht zu überzeugen. Ganz im Gegensatz belegt just das Regelungsgefüge des Grundgesetzes, dass der seitens des hessischen Landesverfassungsgesetzgebers gewünschte Schutz von Kindesrechten *ohne* ausdrückliche Kindesgrundrechte vollauf und wirksam gewährleistet ist.
- (4) Die Verdoppelung von bereits bundesverfassungsrechtlich oder bundesgesetzlich geltenden Verbürgungen auf der Ebene des Landesverfassungsrechts ist, bei juristisch korrekter Handhabung, überflüssig und unwirksam, freilich auch unschädlich.
- (5) Ein originär juristischer Regelungsbedarf, d.h. eine Schutzlücke, die es durch eine neue Verbürgung zu schließen gilt, wird in der Gesetzesbegründung *nicht* benannt. Ein entsprechender Nachweis müsste sich mit der ausgreifenden, detaillierten und ausgesprochen konsistenten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auseinandersetzen und darin Schutzlücken ausmachen. Dass dies nicht einmal im Ansatz versucht wird, lässt den Bedarf nach einem ausdrücklichen Kindesgrundrecht nicht plausibler erscheinen.
- (6) Im Gesetzentwurf wird noch nicht einmal benannt, welche Schutzverbesserungen im Landesrecht – sei es auf verfassungsrechtlicher, sei es auf gesetzlicher, sei es auf untergesetzlicher Ebene – gegenüber dem Status quo beabsichtigt sind.
- (7) Nach alledem bleibt von den angeführten Bedarfsbegründungen allein die nicht auf rechtliche Operationalisierung angelegte Stärkung „der Stellung von Kindern in der Gesellschaft“ und der Schärfung des „allgemeinen Bewusstseins dafür, dass Kinder eigene Grundrechte haben“, übrig. Ob dies durch eine – rechtlich symbolische – Änderung der *Landesverfassung* erreicht werden kann, erscheint mehr als fraglich. Darüber hinaus ist darauf zu achten, dass durch symbolische Vorschriften nicht die Verfassung im Übrigen in ihren rechtlich relevanten Bestimmungen Schaden nimmt.
- (8) Verstehbar wird die Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen um ein ausdrückliches Kindesgrundrecht – erst – auf dem Hintergrund, dass alle sonstigen Landesverfassungen mit Grundrechtskatalog entsprechende Kindesgrundrechte vorsehen. Dass Hessen hier nicht abseits stehen möchte, ist verfassungspolitisch nachvollziehbar – umso mehr, als nunmehr auch der bislang ausgehandelte Koalitionsvertrag auf Bundesebene die Aufnahme ausdrücklicher Kindesgrundrechte ins Grundgesetz vorsieht. Dass im Lande Hessen bislang ein niedriger Kindesgrundrechtsschutz geherrscht habe als in Ländern mit ausdrücklichen Kindesgrundrechten, wird freilich auch von keiner Seite behauptet – und ist auch, schon wegen der bundesverfassungsgrundrechtlichen Überformung, nicht ersichtlich.

II. Die ins Auge gefasste Neuregelung

- (9) Der Regelungsstandort ist – sieht man einmal den Regelungsbedarf als gegeben an (dazu I.) – im Anschluss an die Ehe und Familie geltende Bestimmung des Art. 4 im Ansatz nachvollziehbar gewählt worden. Zwar handelt es sich um ein Kindesgrundrecht, welches nicht in unmittelbarem Zu-

sammenhang mit Ehe und Familie steht (und daher auch an anderer Stelle geregelt werden könnte), aber wie der bisherige Art. 4 nimmt der neue Art. 4 Abs. 2 den Staat für Schutz- und Förderaufgaben in Anspruch.

- (10) Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Verf-E trägt in prägnanter Form(ulierung) der grundrechtlichen Sondersituation des Kindes Rechnung und verbürgt ein kinderspezifisches Persönlichkeitswerdungsgrundrecht, wie es der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entspricht.
- (11) Art. 4 Abs. 2 Sätze 2 und 3 markieren demgegenüber rechtlich überflüssige, da in Satz 1 bereits enthaltene Verbürgungen. Sollte der Landesverfassungsgesetzgeber die Nähe zur UNCRC sowie zu anderen Landesverfassungen besonders betonen wollen, sind die Sätze 2 und 3 (letzterer nur mit Vorbehalt, s. nachfolgend (12)) aber durchaus passend.
- (12) Nicht zu erkennen ist, welche rechtliche Bedeutung der Zusatz „im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften“ in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 Verf-E haben soll. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll diese Bezugnahme „nicht zu einer Einschränkung des Gehalts der Kinderrechte“ führen; dann aber bedarf es dieser „Einklangs“-Formel rechtlich nicht. Vorschlag: Streichung.
- (13) Art. 4 Abs. 2 Satz 4 Verf-E enthält eine – wenn auch nicht notwendige, so doch – sinnvolle, da klarstellende Unberührtheitsklausel. Erwogen werden sollte freilich, ob man an hier wirklich von „*verfassungsmäßigen*“ Rechten und Pflichten der Eltern sprechen möchte, handelt es sich doch ausweislich der Gesetzesbegründung um *verfassungsrangige* Rechte und Pflichten. Die Verfassung des Landes Hessen spricht an mehreren Stellen von „*verfassungsmäßig*“ oder „*Verfassungsmäßigkeit*“ (Art. 2 Abs. 1, Art. 17 Abs. 1, Art. 71, Art. 120, Art. 125, Art. 131, Art. 153, Art. 158, Art. 159) und meint damit ganz überwiegend, wenn auch nicht durchgängig: „zwar nicht im Rang der Verfassung, aber mit den Vorgaben der Verfassung im Einklang stehend“. Daher der Formulierungsvorschlag: „Die Rechte und Pflichten der Eltern nach dieser Verfassung bleiben unberührt.“ Mit der Beschränkung auf „diese Verfassung“ entgeht der hessische Landesverfassungsgesetzgeber auch der Übergriffigkeit, eine – wegen Art. 31 GG sowieso irrelevante – Unberührtheit der grundgesetzlichen Elternverantwortung auszusprechen.

III. Die Begründung für die Neuregelung

- (14) Da und soweit auf die Gesetzesmaterialien bei der rechtspraktischen Auslegung von Bestimmungen Bezug genommen wird, sollte diese juristisch tragfähig und aussagekräftig sein. Das scheint mir hier in manchem nicht der Fall zu sein.
- (15) So fehlt es aus meiner Sicht bereits an einer tragfähigen Darstellung des Regelungsbedarfs. Hier könnte auf die anderen Landesverfassungen hingewiesen werden, zu denen die „Lücke“ geschlossen werden soll (s.o. I., insbes. (8)).
- (16) Für mich nicht verständlich ist der – einschränkende – Hinweis im 2. Absatz der Begründung zu Art. 1, dass der „objektiv-rechtliche Gehalt der Vorschrift“ näher dargelegte Pflichten für das Land usf. enthalte. Denn Art. 4 Abs. 2 Verf-E ist klar als Grundrecht und damit als – über ein bloß objektives Recht hinausgehendes – subjektives Recht ausgestaltet. Von einer bloß objektiv-rechtlichen Verpflichtung zu reden, geht hier in die Irre.
- (17) Für nicht recht glücklich halte ich, dass die Begründung in zentraler, fast exklusiver Weise sich auf die UNCRC stützt: die drei Absätze, die sich zu Art.

4 Abs. 2 Sätze 2–4 Verf-E verhalten, beginnen mit Bezugnahmen auf die UNCRC. Dadurch entsteht (oder kann entstehen) der Eindruck, als setze der Landesverfassungsgesetzgeber die im Range eines bloßen Bundesgesetzes in Deutschland geltende Konvention mit ihren erst noch ins Verhältnis zu setzenden Regelungen über die Bundesverfassung, die überdies weitaus detailliertere, durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „gehärtete“ und rechtspraktisch effektuierte grundrechtliche Aussagen enthält.

- (18) Dass durch die Formulierung einer alters- und reifeentsprechenden Berücksichtigung des Kindeswillens „den Entscheidungsträgern ein Beurteilungs- und Ermessensspielraum eingeräumt“ sei (vorletzter Absatz der Begründung zu Art. 1), ist – wenigstens in dieser Pauschalität – nicht zutreffend. Dem Gesetzgeber mag ein Einschätzungsspielraum bei der Frage zukommen, wie sich Reife und Alter auf die Willensrelevanz auswirken, sowie ein Gestaltungsspielraum für die Frage, mit welchen Regeln dem Rechnung zu tragen ist. Entsprechendes wird sich indes kaum für die gesetzesvollziehenden Gewalten – Exekutive und Judikative – sagen lassen.
- (19) Zum letzten Absatz der Begründung zu Art. 1: Die beiden letzten Sätze wirken nicht recht mit den vorangehenden Sätzen abgestimmt – und sind auch inhaltlich schief respektive falsch. Die Wächteramtsbefugnis des Staates gemäß Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG ist zwar in gewissem Sinne subsidiär zur Elternverantwortung; aber die Kontrollbefugnis ihrerseits ist keine subsidiäre, sondern ein originäre und primäre. Überdies aktualisiert sich das staatliche Wächteramt nicht nur bei einer (drohenden) „Vernachlässigung des Kindes“, sondern weitergehend bei jeder Kindeswohlbeeinträchtigung. – Der Satz mit dem grundsätzlichen Vorrang der Kindesinteressen vor den Elterninteressen insinuiert Falsches: Soweit sich die Eltern im Rahmen ihrer Elternverantwortung bewegen, stehen die tatsächlichen Interessen des Kindes, der *Kindeswille*, hinter dem von den Eltern im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich zugewiesenen Freiheitshilfe bestimmten *Kindeswohl* zurück. Nur soweit sich die tatsächlichen Elterninteressen in einer Kindeswohlgefährdung manifestieren, werden die Eltern ihre Elternverantwortung nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG nicht gerecht und wird der staatliche Wächter nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG auf den Plan gerufen.

Freiburg, den 16. Februar 2018

(Professor Dr. Matthias Jestaedt)

LandesAstenKonferenz Hessen
AStA der Goethe-Universität Frankfurt
Mertonstr. 26-28
60325 Frankfurt am Main

16.02.2018

[Stellungnahme der LandesAstenKonferenz Hessen](#)
[zu den Gesetzesentwürfen zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen](#)

Sehr geehrte Frau Franz,
Sehr geehrte Frau Czech,
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die LandesAstenKonferenz (LAK) nimmt gerne zu den Gesetzesentwürfen zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (HV) Stellung.

Die Änderungen der HV betreffen in vielerlei Hinsicht auch die rund 260 000 Studierenden an den hessischen Hochschulen, insbesondere wenn es um Änderungen bezüglich der Bildung geht. Im Folgenden werden wir daher auf jene Gesetzesentwürfe eingehen, die einen besonderen Bezug zu studentischem Leben in Hessen haben, und diese aus der **Perspektive der Studierenden** betrachten.

[Gleichstellung und Antidiskriminierung](#)

Die LAK begrüßt, dass das Gesetz zur **Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen** ergänzt wird. Trotz vielfältiger Erfolge in diesen Bereichen, lässt sich für die Studierendenschaft wie die Hochschulen im Allgemeinen feststellen, dass es nach wie vor Ungleichberechtigungen und Diskriminierungen sowohl aufgrund des Geschlechts als auch aufgrund von Sexualität gibt. Dass die Verfassung diesbezüglich nochmals ausgebessert wird, werten wir als bestärkendes Zeichen, **Diskriminierung aufgrund von Geschlecht oder Sexualität** in allen Bereichen der hessischen Gesellschaft anzugehen.

Vor dem Hintergrund der jüngst an der Frankfurter Goethe Universität bekannt gewordenen Fälle sexualisierter Gewalt¹, möchten wir in diesem Kontext die **Handlungsempfehlungen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes** hervorheben². Die in der Verfassung angelegten Bestrebungen, Ungleichberechtigung und Diskriminierung abzuschaffen, bedürfen einer **Widerspiegelung in Gesetzen**, die konkrete Belange regeln. Insbesondere sexualisierte Belästigung und Gewalt, gerade auch aufgrund eines Abhängigkeitsverhältnisses als Studierende, stellen ein ernsthaftes Problem an hessischen Hochschulen dar. Um dem juristisch entgegenwirken zu können empfehlen wir zum einen, das **Diskriminierungsverbot** aus § 3 Abs. 4 AGG im HHG zu verankern und darüber hinaus explizit auf die Statusgruppe der Studierenden anzuwenden. Diese fallen beispielsweise nicht unter den Schutz von Gesetzen, die bereits wirksam Diskriminierung am Arbeitsplatz verbieten und ahnden. Zum anderen legen wir dem Gesetzgeber nahe, die Hochschulen dazu zu verpflichten, **Richtlinien zur Durchsetzung des Verbots sexueller Belästigung und Gewalt** zu erarbeiten.

Als Vertretung der Studierendenschaft in Hessen empfehlen wir diesen Schritt über die Verfassungsänderung hinaus, um an Hochschulen Formen von geschlechtlicher und sexualisierter Diskriminierung rechtlich besser handhaben zu können.

Wohnen

Als Vertretung der Studierendenschaft in Hessen freuen wir uns, dass die „Wohnraumproblematik“ in der geplanten Verfassungsänderung aufgegriffen wird; sowohl im Rahmen infrastruktureller Bemühungen als auch explizit als „Recht auf Wohnen“ im Antrag der Fraktion DIE LINKE.

Der **Rückgang bezahlbaren Wohnraums** insbesondere in Städten und Ballungsgebieten betrifft Studierende in hohem Maße. Orientiert am BAFöG-Höchstsatz wenden die meisten Studierenden über die Hälfte ihres monatlichen Einkommens für Miete auf. Dies führt nicht selten zu Mehrfachbelastungen, etwa durch Lohnarbeit zusätzlich zum Studium oder der Inkaufnahme langer Pendelstrecken. Den angestrebten **Ausbau von studentischen Wohnheimen** begrüßen wir in besonderem Maße, da hier hessenweit eine Unterversorgung

¹ <http://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/frankfurter-universitaet-belaestigungsvorwuerfe-gegen-dozenten-15370529.html>

²

http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Sexuelle_Belaestigung_im_Hochschulkontext.pdf?__blob=publicationFile

festzustellen ist. Zurzeit kann nur für knapp sechs Prozent aller hessischen Studierenden ein Wohnheimsplatz zur Verfügung gestellt werden³.

Solche Entwicklungen können zu einem sozialen Ausschluss benachteiligter Bevölkerungsgruppen von einem Studium führen. Dadurch werden inkludierende staatliche Instrumente wie Bafög oder Wohngeld untergraben. Durch ein „Recht auf Wohnen“ in der Verfassung würde das Land Hessen sich dazu bekennen, auch infrastrukturell **Verantwortung für gute Studienbedingungen** zu übernehmen.

Bildung

Die LAK begrüßt ausdrücklich den Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Artikels 59 der Verfassung des Landes Hessen zur verfassungsrechtlichen Verankerung der „Bildung von Anfang an“ und dem Verbot von Studiengebühren.

Bereits die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 hält in Artikel 26 ausdrücklich das Recht auf Bildung fest, das bis heute in erster Linie durch ökonomische Faktoren gefährdet ist. Die vorgeschlagene Änderung bezieht sich einerseits auf den **Besuch von Kindertageseinrichtungen**, der dem Entwurf folgend ohne die Zahlung von Elternbeiträgen ermöglicht werden soll. Wir befürworten dieses Vorhaben.

Unsere besondere Aufmerksamkeit richtet sich jedoch auf Artikel 1, Absatz 1 und den Passus „Studiengebühren werden nicht erhoben“. Wie bereits in der Problembeschreibung des Gesetzesentwurfs deutlich wird, ist über die derzeitige Formulierung des Artikel 59 der HV die Erhebung von Studiengebühren - auch nach Urteil des Staatsgerichtshofes – durchaus möglich. Dies soll durch die Änderung korrigiert werden.

In Hessen wurden für ein Jahr (Wintersemester 2007/2008 bis Sommersemester 2008) unter einer Regierung von CDU und FDP **Studiengebühren erhoben**. Eine Landtagsmehrheit aus SPD, Grüne und DIE LINKE hat diese glücklicherweise schnellstmöglich wieder abgeschafft. Die Landesastenkonzferenz kämpfte bereits seit 2006 gegen diese Gebühren, organisierte u.a. eine **Verfassungsklage sowie zahlreiche Studierendenproteste**. Mit dieser Vorgeschichte und in dieser Tradition positioniert sich die Landesastenkonzferenz auch 2018 ganz klar **gegen Studiengebühren, egal in welcher Form und für alle Studierenden**. Dies schließt auch Lernmittel mit ein, die für verdeckte Studiengebühren genutzt werden können.

³

https://www.studentenwerke-hessen.de/fileadmin/user_upload/Studentenwerke_Hessen/Leistungszahlen/Studentenwerke_in_Hessen_final_2016.pdf

Die Entwicklungen der letzten Jahre, beispielsweise in Baden-Württemberg und Nordrheinwestfalen, haben gezeigt, dass es durchaus immer wieder Bestrebungen gibt Studierende zur Kasse zu bitten. Gleichzeitig werden auch Studierende in Hessen seit 2004 durch den **Verwaltungskostenbeitrag von 50€** weiterhin an der Finanzierung von Aufgaben beteiligt, die eigentlich Aufgabe des Landes wären.

Im Lichte dieser Situation erachten wir ein **verfassungsrechtliches Verbot von Studiengebühren** für dringend notwendig. Wir fordern alle Abgeordneten dazu auf dem vorliegenden Gesetzesentwurf zuzustimmen, um den in Hessen Wahlberechtigten - zu denen auch viele Studierende zählen - die Möglichkeit zur Abstimmung über diese Änderung zu geben.

Gerne nehmen wir die Möglichkeit zur mündlichen Anhörung wahr.

Mit freundlichen Grüßen



Stellungnahme

Landesschülervertretung Hessen

LSV Hessen | Georg-Schlosser-Straße 16 | 35390 Gießen

Interessenvertretung der Schülerinnen und Schüler Hessens

Fabian Pflume

Landesschulsprecher

Fabian.pflume@lsv-hessen.de

+49 163 9872893

Hessisches Kultusministerium

Referat Z.3

z. Hd. Frau Eggert

Luisenplatz 10

65185 Wiesbaden

Geisenheim, den 16.02.2018

Stellungnahme der Landesschülervertretung zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Frau Franz,
sehr geehrte Frau Czech,

im Namen der hessischen Landesschülervertretung möchte ich mich herzlich für die Möglichkeit eine Stellungnahme zur Änderung der hessischen Verfassung abzugeben bedanken.

Stärkung der Kinderrechte

Deutschland hat die UN-Kinderrechtskonvention vor über 25 Jahren ratifiziert. Dass Hessen Kinderrechte nun endlich und als erstes Bundesland in die Verfassung aufnimmt, begrüßt die hessische Landesschülervertretung ausdrücklich.

Anschließend an das ausstehende Votum am 28. Oktober gilt es Maßnahmen zur konkreten Umsetzung der Kinderrechte in Hessen zu ergreifen. Die Landesschülervertretung spricht sich diesbezüglich für die gesetzliche und finanzielle Stärkung von Kinder-, Jugend- und Schülervertretungen aus. Zusätzlich braucht es neue Formate für jugendgerechte Beteiligung und Partizipation um Kinderrechte nicht bloß auf dem Papier, sondern auch in der Praxis umzusetzen. Die Stärkung des Engagements von Jugendlichen im Ehrenamt sollte dabei nicht zu kurz kommen.

Herabsetzung der Wählbarkeit

Die Herabsetzung des passiven Wahlrechts ist ein längst notwendiger Schritt. Die Landesschülervertretung begrüßt die fraktionsübergreifende Initiative.

Nichtsdestotrotz setzen wir uns weiterhin für die Herabsenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ein. Insbesondere auf Kommunal- und Landesebene werden viele Entscheidungen getroffen, die Jugendliche direkter betreffen als alle anderen Bevölkerungsgruppen. Junge Menschen sollten mitentscheiden können, wenn es um Schulsanierungen, öffentlichen Personennahverkehr, Freizeitangebote und Bildungspolitik geht.

Minderjährige stehen teilweise mitten im Leben, können einen Ausbildungsvertrag unterschreiben, müssen Steuern zahlen wie jeder andere auch, dürfen aber nicht entscheiden, was mit diesem Geld geschieht.

Selbstverständlich müssen Neuwähler insbesondere vor ihrer ersten Wahl intensiv begleitet werden. Die Stärkung der politischen Bildung ist allerdings auch unabhängig vom Wahlalter notwendig. Eine Studie der Bertelsmann-Stiftung ergab, dass die Gesamtwahlbeteiligung durch das frühere Heranführen an demokratische Entscheidungsprozesse nachhaltig gesteigert werden kann.

Dass sich im hessischen Landtag bisher keine Mehrheit dafür gefunden hat, die hessischen Wählerinnen und Wähler über das Wählen ab 16 entscheiden zu lassen, bedauert die Landesschülervertretung überaus.

Verfassungsrechtliche Verankerung der „Bildung von Anfang an“

Die enorme Bedeutung von frühkindlicher Bildung für die Entwicklung junger Menschen ist mittlerweile unbestritten. Die Landesschülervertretung unterstützt den Gesetzesentwurf. Echte Chancengerechtigkeit kann nur realisiert werden, wenn Bildung kostenfrei ist.

Mit freundlichen Grüßen



Fabian Pflume

Landesschulsprecher