Stand: 19.03.2018

<u>Teil 3</u>

<u>Ausschussvorlage HAA/19/15</u> - 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

24.	Deutsches Kinderhilfswerk e. V., Berlin	S. 123
25.	Johannes Gutenberg-Universität, Prof. Dr. Elke Gurlit, Mainz	S. 130
26.	Prof. Dr. Klaus F. Gärditz, Universität Bonn	S. 140
27.	Prof. Dr. Dr. Martin Will, EBS Universität, Wiesbaden	S. 151



Deutsches Kinderhilfswerk e.V. | Leipziger Straße 116-118 | 10117 Berlin

Stellungnahme des Deutschen Kinderhilfswerks zur vorgesehenen "Stärkung der Kinderrechte" in der Verfassung des Landes Hessen

nach Maßgabe des Gesetzesentwurfs 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, Drucksache 19/5710 vom 5. Dezember 2017

Das Deutsche Kinderhilfswerk (DKHW) begrüßt den parteiübergreifenden Konsens der Landtagsfraktionen hinsichtlich einer Stärkung der Rechte von Kindern und Jugendlichen. Die Verankerung der Kinderrechte in Artikel 4 der Hessischen Verfassung (HV) ist aus unserer Sicht ein wichtiger Baustein zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention (KRK). Inzwischen gibt es auch auf Bundesebene eine breite Unterstützung für eine Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz.¹ Die aktuelle Diskussion um die Kinderrechte in der Hessischen Verfassung reiht sich in diese politische Entwicklung, die gut ist für das Wohl der Kinder und die Zukunftsfähigkeit Hessens sowie der gesamten Bundesrepublik.

Dabei ist für uns von entscheidender Bedeutung, dass bei der Formulierung der Kinderrechte in der Hessischen Verfassung **gewisse Eckpunkte** eingehalten werden, die sicherstellen, dass es sich um **eine nachhaltige Umsetzung der KRK** handelt.

Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung von Kinderrechten

Grundlage der Formulierung des Gesetzesentwurfes zu Artikel 4 HV sind die Kernprinzipien der KRK, zu denen sich Deutschland mit der Ratifizierung der KRK unstreitig bekannt hat. Diese gilt in Deutschland im Range eines einfachen Bundesgesetzes gemäß Art. 59 Abs. 2 Grundgesetz (GG). Artikel 4 KRK verpflichtet die Vertragsstaaten dazu "alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte" zu treffen. Dabei ist sicherzustellen, dass sämtliche innerstaatlichen Gesetze vollumfänglich mit dem Übereinkommen in Einklang stehen und dass die Grundsätze und Vorschriften

¹ Vgl. die Parteiprogramme 2017 von CDU/CSU, BÜNDNIS 90/Die Grünen, SPD und DIE LINKE; der einstimmige Beschluss der Konferenz der Landesjustizministerinnen und minister 2016 abrufbar unter:

https://mdjev.brandenburg.de/media_fast/6228/top_i.1_-_aufnahme_ von_kinderrechten_in_das_grundgesetz_herbstkonferenz.pdf.; der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2018, S. 21. Deutsches Kinderhilfswerk e.V. Leipziger Straße 116-118

Fon: +49 30 308693-0 Fax: +49 30 30869393 E-Mail: dkhw@dkhw.de www.dkhw.de

10117 Berlin

Bankverbindungen:
Konto IBAN:
DE29100205000003331100
Spendenkonto IBAN:
DE23100205000003331111
Bank für Sozialwirtschaft
BIC: BFSWDE33BER

Vereinsregister-Nummer: AG Charlottenburg 15507 B USt-ID: DE167064766

Anerkannter Träger der freien Jugendhilfe (§ 75 KJHG)

Mitglied im PARITÄTISCHEN Wohlfahrtsverband

Mitglied im Deutschen Spendenrat



des Übereinkommens unmittelbare Anwendung finden und effektive Durchsetzung erfahren.² Nicht nur die Bundesregierung, auch die Bundesländer und die Kommunen sind durch die Ratifizierung der KRK Pflichtenträger/innen bei der Gewährleistung der Kinderrechte.

Für die effektive Umsetzung der Konvention empfiehlt der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes den Vertragsstaaten die Grundprinzipien in ihre Verfassungen aufzunehmen.³ Der Ausschuss stellt ausdrücklich die Ansicht einiger Staaten in Frage, dass die Gewährung von Rechten, die für alle Menschen gelten – wie in Deutschland das Allgemeine Persönlichkeitsrecht – genügt, um die Beachtung von Kinderrechten sicherzustellen.⁴ Es zeigt sich auch in Deutschland, dass der Ausschuss zu Recht befürchtet, dass Normanwender dazu tendieren, die Kindesinteressen zu übersehen, wenn diese gesetzlich nicht explizit geregelt sind.⁵

Von den Gegnern der expliziten Aufnahme der Kinderrechte in das GG und in Landesverfassungen wird argumentiert, dass sich die Rechte aus der KRK bereits in den Grundrechten des GG befinden. So erlangen die Normen der KRK über das Prinzip der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes einen Einfluss auf die Auslegung der Grundrechte.⁶ Zwar könnten die Normen des GG, insbesondere das Allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 iVm. Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 6 Abs. 2 GG, sowie des einfachen Rechts aufgrund ihrer Offenheit weitgehend ausreichen, den Anforderungen der KRK gerecht zu werden, jedoch ist die mit einer solchen Auslegung einhergehende verfassungsrechtliche Verschränkung der Grundrechtspositionen kompliziert und führt im Ergebnis zu einem gravierenden Umsetzungsdefizit bei der Gesetzesauslegung.⁷ Eine Auslegung des GG i.S.d KRK wird erheblich erschwert, da das Kindergrundrecht selbst erst durch eine komplizierte Auslegung in einer Kombination anderer Verfassungsnormen gewonnen

³ CRCGeneral Comment No. 5, Rn. 21 f.; Abschließende Bemerkungen an Deutschland CRC/C/15/Add. 226 (2004), §§ 9 und 10: "Reconsider the incorporation of the Convention into the Basic Law; [...]".

⁵ CRC General Comment No. 14, Rn. 37: "If the interests of children are not highlighted, they tend to be overlooked"; vgl. zum Umsetzungsdefizit in der Rechtsprechung: Hofmann/Donath (2017), Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention

https://images.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1_Unsere_Arbeit/1_Schwerpunkte/2_Kinderrechte/2.17_Gutachten_Kinderrechte_ins_Grundgesetz/DKHW_Gutachten_KRiGG_Hofmann_Donath.pdf?_ga=2.228452698.698844030.1520005115-1914251172.1488966290

² CRC General Comment No. 5, Rn. 1.

⁴ CRC General Comment No. 5, Rn. 21 f.

⁶ Vgl. u. a. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 24 GG; BVerfGE 63, 343 (370), BVerfGE 112, 1 (25 f., Rn. 94 f.); BVerfGE 111, 307, (317 f.).

⁷ Vgl. Hofmann/Donath (2017), Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention.



werden muss. Ein explizites Kindergrundrecht auch in den Landesverfassungen würde die Rechts- und Subjektstellung des Kindes verdeutlichen und klarstellen, dass die in ihm enthaltenen Verbürgungen bei Kollisionen mit anderen Rechtsgütern in allen Rechtsbereichen angemessen zu berücksichtigen sind.

Die Normierung der Grundprinzipien der KRK als rechtsstaatlich hinreichend bestimmter Bestandteil der Werteordnung der Verfassung kann die Anwendung und Ausgestaltung einfachgesetzlicher Normen prägen und den Defiziten bei der Umsetzung der Kinderrechte entgegenwirken. Dies wird sich auf die Planung und Gestaltung aller Politikfelder sowie auf die Auslegung der Kinderrechte durch Gerichte positiv auswirken. Die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung hat somit nicht nur eine symbolische Funktion, sondern auch prozessual und materiell-rechtliche Auswirkungen, die die Realisierung von Kinderrechten quer durch die Rechtsgebiete stärken wird.

Während sich der Diskriminierungsschutz (gemäß Art. 2 KRK) bereits in Art. 1 HV findet, müssen die anderen drei Prinzipien der KRK noch verankert werden und befinden sich auch im aktuellen Gesetzesentwurf:

- der Vorrang des Kindeswohls (gemäß Art. 3 Abs. 1 KRK)
- das eigene Persönlichkeits- und Entwicklungsrecht für Kinder (gemäß Art. 6 Abs. 1 KRK) sowie
- das Beteiligungsrecht für Kinder (gemäß Art. 12 Abs. 1 und 2 KRK)

Wir begrüßen es daher sehr, dass der aktuelle Gesetzesentwurf diese Grundprinzipien der KRK aufnimmt und gratulieren den Landtagsfraktionen zu dieser Einigung.

Wie eingangs in der Gesetzesbegründung klargestellt wird, dient die Aufnahme dieser Kinderrechte in die HV der Umsetzung der KRK. Diese ist damit bei der Interpretation des neuen Art. 4 Abs. 2 HV heranzuziehen. Zu den einzelnen im Verfassungsentwurf (Verf-E) normierten Rechten empfehlen wir in Bezug auf die Interpretation folgende Aspekte zu berücksichtigen und ggf. in der Gesetzesbegründung zu spezifizieren:

Recht auf Entwicklung

Artikel 4 Abs. 2 S. 1 Verf-E normiert das Recht des Kindes auf Schutz und Förderung seiner Entwicklung gemäß Artikel 6 Abs. 2 KRK. Der explizite Verweis auf Artikel 6 Abs. 2 KRK fehlt jedoch bisher in der Begründung.

Ein Recht des Kindes auf Entwicklung ist zwar im Allgemeinen Persönlichkeitsrecht eines jeden Menschen enthalten, sollte aber kinderspezifisch in der Verfassung ausgeformt werden. Denn hierbei unterscheidet sich die kindliche Entfaltung fundamental von der freien, willensgetragenen Entfaltung erwachsener Menschen. Insbesondere ist die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu fördern, was bei Erwachsenen



nicht mehr nötig ist, da es ihnen im Rahmen der freien Entfaltung als bereits entwickelte Persönlichkeiten offen steht, sich weiter zu entwickeln oder nicht. Zwar ist es bereits über die Auslegung der Grundrechte im Sinne der KRK möglich, entsprechende Ansprüche hineinzulesen, jedoch erscheint eine deutliche Klarstellung geboten, da sich Kinder spezifisch anders entwickeln als Erwachsene. Eine solche Bestimmung würde auf verfassungsrechtlicher Ebene normhierarchisch die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts in sämtlichen Rechtsgebieten prägen.

Zu beachten ist, dass der Vorschrift des Artikel 6 Abs. 2 KRK eine holistische Sichtweise zugrunde liegt. Die Entwicklung des Kindes schließt die physische, mentale, spirituelle, moralische, psychische und soziale Entwicklung des Kindes ein. Das Recht auf Entwicklung steht allen Kindern unabhängig von ihrem Alter zu.

Vorrang des Kindeswohls

Artikel 4 Abs. 2 S. 2 Verf-E dient der Umsetzung der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls gemäß Artikel 3 Abs. 1 KRK.

Ein solcher Vorrang kindlicher Interessen ist angezeigt, da Kinder nicht einfach nur eine gesellschaftliche Teilgruppe von vielen sind. Alle Menschen durchlaufen das Stadium der Kindheit und benötigen in dieser Altersphase besondere Rechte auf Schutz, Beteiligung und Förderung. Daher wurden diese Rechte in der KRK festgeschrieben, obwohl zuvor bereits allgemein gültige Konventionen für Menschenrechte existierten.

Es finden sich Kindeswohlaspekte in den Verfassungen nahezu aller deutschen Bundesländer sowie in mehreren Gebieten des Bundesrechts (im Kinder- und Jugendhilfe- und Familienrecht), doch ist das Kindeswohl bundesrechtlich als übergreifender Maßstab für alle Rechtsgebiete (außerhalb der KRK) weder im einfachen Bundesrecht, noch im Verfassungsrecht ausdrücklich niedergelegt worden. Wenn es Kinderrechte mit einem Bezug zum Kindeswohlprinzip ausdrücklich in der Landesverfassung und im GG gäbe, würde den Entscheidungsträgern bereits aus dem Verfassungstext deutlich, dass es eine Pflicht zur Ermittlung kinderspezifischer Belange bei jeglicher Entscheidung gibt und dass diese nachvollziehbar mit anderen betroffenen Interessen zum Ausgleich gebracht werden müssen. Dass Normanwender dazu tendieren, das Kindeswohl zu übersehen, wenn dieses nicht besonders hervorgehoben wird, bestätigt wie oben bereits erwähnt die Praxis der letzten Jahrzehnte in Deutschland.⁸

Kinderrechtskonvention? -

-

⁸ Vgl. Hofmann/Donath, Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention; Benassi, Deutsche Rechtsprechung vs. UN-



Zweck der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls ist es, bei allen nationalen Entscheidungen, die sich (auch) auf Kinder beziehen, ein Bewusstsein für die Rechtsstellung des Kindes dahingehend zu schaffen, dass das Kindeswohl nicht nur zu berücksichtigen ist, sondern im Rahmen des eine wesentliche Leitlinie darstellt.9 Entscheidungsprozesses Kindeswohlvorrang ist in dieser Formulierung nicht absolut und kann im Einzelfall in der Abwägung mit anderen Rechtsgütern von Verfassungsrang zurücktreten. Wenn das Kindeswohl im Einzelfall in der Abwägung mit anderen Rechtsgütern von Verfassungsrang zurücktritt, verlangt die Vorschrift, dass dies nachvollziehbar begründet wird. Das Kindeswohl ist zudem nicht nur bei denjenigen Maßnahmen zu berücksichtigen, die ausschließlich mit Kindern zu tun haben, sondern auch bei solchen, die wesentliche Belange von Kindern betreffen.

Beteiligungsrecht

Artikel 4 Abs. 2 S. 3 Verf-E ist an das Beteiligungsrecht gem. Artikel 12 Abs. 1 und Abs. 2 KRK angelehnt. Als Grundprinzip der KRK ist Artikel 12 für die Umsetzung aller anderen Rechte relevant.

In der aktuellen Formulierung des Verf-E ist jedoch eine Abweichung von der KRK gegeben.

Nach Artikel 12 Abs. 1 KRK ist die Meinung des Kindes in allen das Kind berührenden Angelegenheiten angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife zu berücksichtigen. In allen Lebensbereichen, die Kinder betreffen, soll gewährleistet sein, Erfahrungen von Kindern einzubringen, die bei Entscheidungen berücksichtigt werden sollen. Der Begriff "das Kind (bzw. Kinder) berührende Angelegenheiten" ist dabei weit auszulegen, weil dies dazu beiträgt, Kinder in die sozialen Prozesse ihrer Gemeinde und Gesellschaft einzubeziehen.¹⁰

Das Beteiligungsrecht soll nicht nur dem einzelnen Kind sondern auch Gruppen von Kindern (wie z.B. einer Schulklasse oder Kindern mit Behinderung) zustehen.¹¹ Die Vorschrift enthält eine eindeutige und strikte Verpflichtung an den Staat, die geeigneten Maßnahmen zur vollständigen Umsetzung des

Zur Bedeutung des Art. 3 Abs. 1 KRK für die Verwirklichung der Kinderrechte, DVBl. 2016, S. 617 (618 f.).

¹⁰ CRC General Comment No. 12, Rn. 27 "the Committee supports a broad definition of 'matters', which also covers issues not explicitly mentioned in the Convention...The practice ...demonstrates that a wide interpretation of matters affecting the child and children helps to include children in the social processes of their community and society. Thus, States parties should carefully listen to children's views wherever their perspective can enhance the quality of solutions."

⁹ CRC General Comment No. 14 Rn. 36-40.

¹¹ CRC General Comment No. 12 Rn. 9 "the right to be heard of an individual child and the right to be heard as applied to a group of children".



Beteiligungsrechts für alle Kinder zu treffen. Dabei gibt es laut Interpretation durch den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes keinen weiten Ermessensspielraum.¹² Zum einen muss die Meinungsbildung und – äußerung des Kindes muss gefördert werden und zum anderen muss der Meinung bei allen Entscheidungen, die Kinder betreffen, angemessenes Gewicht verliehen werden.¹³ Um die Wahrnehmung des Beteiligungsrechts zu ermöglichen, ist es also auch notwendig, dass das Kind entsprechend seinem Alter und seiner Reife alle für die Meinungsbildung erforderlichen Informationen und Hilfestellungen erhält.¹⁴ Es wird für die Meinungsbildungsfähigkeit keine starre Altersgrenze festgelegt sondern vielmehr auf die Reife abgestellt.¹⁵ Es handelt sich bei Artikel 12 KRK um ein Recht und nicht um eine Pflicht, vom Beteiligungsrecht Gebrauch zu machen.¹⁶ Für das Kind dürfen durch die Meinungsäußerung keine negativen Folgen entstehen, es muss sich frei äußern können (ohne Manipulation) und es muss danach auch informiert werden, wie die Meinung berücksichtigt wurde.¹⁷

Im Wortlaut des aktuellen Gesetzesentwurfs heißt es "der Wille des Kindes ist ...im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften angemessen zu berücksichtigen". Artikel 12 Abs. 2 KRK präzisiert hingegen, dass das Recht, gehört auch "insbesondere" werden für **Verwaltungsverfahren gilt.** Dies kann "entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften" (Art. 12 Abs. 2 KRK) geschehen. Die Vertretung muss also unter Beachtung der Verfahrensvorschriften ausgestaltet sein. Dies ist keinesfalls als erlaubte Einschränkung des Beteiligungsrechts durch innerstaatliche Verfahrensvorschriften zu verstehen. Diese Einschränkung im Gesetzesentwurf widerspricht somit dem Wortlaut und Sinn von Artikel 12 KRK. Zudem ist es nicht sinnvoll den Wesensgehalt der verfassungsrechtlichen Norm durch einfachgesetzliche Verfahrensvorschriften zu beschneiden, die im Kollisionsfall zurückzustehen haben. Daher empfiehlt das DKHW die Streichung dieses Verweises auf den "Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften". Wir nehmen jedoch zur Kenntnis, dass aktuellen Gesetzesbegründung zumindest klargestellt wird, dass dies keinesfalls Einschränkung des Beteiligungsrechts Verfahrensvorschriften zu verstehen ist. Bei einer Beachtung in der Praxis käme dies im Ergebnis einer Nichtbeachtung der Einschränkung gleich.

_

¹² CRC General Comment No. 12 Rn. 19 "Shall assure is a legal term of special strength, which leaves no leeway for State parties' discretion. Accordingly, States parties are under strict obligation to undertake appropriate measures to fully implement this right for all children."

¹³ CRC General Comment No. 12 Rn. 28 ff.

¹⁴ CRC General Comment No. 12 Rn. 21.

¹⁵ CRC General Comment No. 12 Rn. 29.

¹⁶ CRC General Comment No. 12 Rn. 16.

¹⁷ CRC General Comment No. 12 Rn. 45.



Elternrechte

Nach Artikel 4 Abs. 2 S. 4 Verf-E bleiben die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Eltern im Sinne von Artikel 6 Abs. 2 GG unberührt. Wie in der Gesetzesbegründung erläutert, steht dies in Einklang mit der KRK. Das DKHW möchte explizit darauf hinweisen, dass es bei der Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassung nicht darum geht, die Elternrechte zu schwächen, sondern darum, die Kinderrechte zu stärken. Laut KRK sind beide Elternteile für die Erziehung und Entwicklung des Kindes verantwortlich und der Staat hat die Pflicht, sie bei der Erfüllung ihrer Aufgabe zur Gewährleistung der in der KRK enthaltenen Rechte zu unterstützen. Das Bundesverfassungsgericht hat in vielen Entscheidungen immer wieder ausgesprochen, dass das Elternrecht aus Art. 6 Abs. 2 GG kein Recht am Kind ist, sondern ein Pflicht-Recht der Eltern zum Wohle des Kindes. Eltern erhalten dadurch also bessere Möglichkeiten, die Rechte ihrer Kinder gegenüber staatlichen Einrichtungen durchzusetzen, was nicht im Widerspruch zu den Interessen der Eltern stehen dürfte.

Fazit

Mit der Verankerung von Kinderrechten in der Hessischen Verfassung würde sich das Land somit den 14 Bundesländern anschließen, die bereits positive Erfahrungen mit der Aufnahme der Kinderrechte in ihren Landesverfassungen gemacht haben; mit der expliziten Verankerung des Kindeswohls als wesentliche Leitlinie und des Beteiligungsrechts für Kinder würde Hessen zudem eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung der KRK einnehmen. Das DKHW hofft, dass Hessen diese Gelegenheit wahrnimmt, das Bundesland mit der modernsten Landesverfassung Deutschlands in Bezug auf Kinderrechte zu werden.

Wie oben ausgeführt, würde ein ausdrückliches verfassungsrechtliches Kindergrundrecht als deutlicher Bestandteil der Werteordnung der Verfassung die Anwendung sämtlichen Rechts prägen und die Realisierung der Kinderrechte quer durch die Rechtsgebiete stärken. Es geht letztendlich darum, einen kinderrechtsbasierten Ansatz bei allem staatlichen Handeln zu Grunde zu legen, die Konsequenzen für Kinder bei allen Maßnahmen vorrangig zu beachten und Kinder bei allen sie betreffenden Entscheidungen zu beteiligen. Dies gilt bereichsübergreifend für alle Rechtsgebiete (wie z.B. vom Jugendhilferecht, über das Baurecht bis hin zum Bildungsbereich und der Haushaltsgesetzgebung) und kann sich in der Umsetzung konkret auf die Lebenssituation von Kindern in Hessen auswirken.

Berlin, den 05.03.2018

Linda Zaiane Referentin Kinderrechte

¹⁸ BVerfGE 24, 119 (144); BVerfGE 121, 69, (93).

Deutsches Kinderhilfswerk e.V.

Leipziger Straße 116-118 10117 Berlin

Fon: +49 30 308693-0 Fax: +49 30 2795634 E-Mail: dkhw@dkhw.de www.dkhw.de

Bankverbindungen:
Konto-Nr.: IBAN:
DE29100205000003331100
Spendenkonto: IBAN:
DE23100205000003331111
Bank für Sozialwirtschaft
BIC: BFSWDE33BER

Vereinsregister-Nummer: AG Charlottenburg 15507 B USt-ID: DE167064766

Anerkannter Träger der freien Jugendhilfe (§ 75 KJHG)

Mitglied im PARITÄTISCHEN Wohlfahrtsverband

Mitglied im

Deutschen Spendenrat



Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Rechtsvergleichung, Europarecht

Univ.-Prof. Dr. Elke Gurlit, Fachbereich 03, D-55099 Mainz

Hauptausschuss des Hessischen Landtags Ausschussgeschäftsführung s.franz@ltg.hessen.de a.czech@ltg.hessen.de Univ.-Prof. Dr. Elke Gurlit

Telefon: +49 6131 39-23114 +49 6131 39-23123

Fax: +49 6131 39-24059
E-Mail: gurlit@uni-mainz.de
Datum: 6. März 2018

Stellungnahme zur öffentlichen mündlichen Anhörung des Hauptausschusses

Die Stellungnahme basiert auf den mir übersandten Gesetzentwürfen zu Änderungen der Verfassung des Landes Hessen. Zudem habe ich die Unterlagen hinzugezogen, die mir im Rahmen meiner Mitwirkung an der Verfassungsenquete zur Verfügung gestellt wurden.

1. Ergänzung von Art. 1 HV (Drs. 19/5709)

Der neu einzufügende Art. 1 Abs. 2 HV-E greift sachlich und – mit einer geringfügigen Modifikation – semantisch den Regelungsgehalt von Art. 3 Abs. 2 GG auf, an den laut der Entwurfsbegründung auf Landesebene angeschlossen werden soll.

Der Gleichberechtigungsgrundsatz und das Fördergebot des Art. 3 Abs. 2 GG binden auch die hessische Staatsgewalt. Auch hat der HessStGH bereits vor 20 Jahren anerkannt, dass dem geltenden Art. 1 HV ebenfalls ein Gleichberechtigungsgrundsatz und ein Fördergebot zu entnehmen sind (HessStGH, Beschl. v. 16.4.1997 – P.St.1202; s.a. VG Frankfurt a.M., Beschl. v. 18.12.2008 – 9 L 2310/08). Auch wenn deshalb die **Aufnahme** dieser Grundsätze in die Landesverfassung **nicht erforderlich** ist, so erscheint ihre **Aufnahme sinnvoll**, weil damit auch im Wortlaut der Landesverfassung die verschiedenen Zielrichtungen und Gewährleistungsgehalte des Gleichheitssatzes zum Ausdruck kommen. Methodische Klimmzüge, die der HessStGH anzustellen hatte, müssen dann jedenfalls nicht mehr vorgenommen werden.

Art. 1 Abs. 2 HV-E stößt auf ein gegenüber Art. 3 GG (geringfügig) anderes normatives Umfeld. Hier wie dort wird die Judikatur zu klären haben, ob das Gleichberechtigungsgebot des Art. 1 Abs. 2 Satz 1 HV-E insoweit mit Art. 1 Abs. 1 HV-E identisch ist, als beide ein Diskriminierungsverbot enthalten (so für das Verhältnis von Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG zu Abs. 3 Satz 1 GG BVerfGE 85, 191, 206; E 114, 357, 364). Für Art. 1 Abs. 2 Satz 2 HV-E dürfte ebenso wie für sein Vorbild in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gelten, dass er allein klarstellende Funktion hat, weil sein Gehalt schon aus dem Gleichberechtigungsgrundsatz des Satzes 1 folgt (BVerfGE 85, 191, 206 f). Die in der Reihenfolge abweichende Nennung der Geschlechter in Art. 1 Abs. 2 Satz 1 HV-E soll nach der Entwurfsbegründung keinen materiellen Unterschied bedeuten. Soweit also Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG ein Diskriminierungsverbot für beide Geschlechter aufstellt (str., s. *Langenfeld* in Maunz/Dürig, Art. 3 Abs. 2 Rn 17 ff mwN), wird dieses auch von Art. 1 Abs. 2 Satz 1 HV-E anerkannt.



Dienstgebäude: Paketanschrift: Internet: Haus Recht und Wirtschaft I, 3. Stock 03-212 Jakob-Welder-Weg 9, 55128 Mainz http://www.jura.uni-mainz.de/gurlit/52.php

2. Ergänzung von Art. 4 HV (Drs. 19/5710)

Mit der Ergänzung des Art. 4 HV um einen neuen Absatz 2 schließt sich Hessen der Reihe der Bundesländer an, die in ihre Landesverfassungen Kinderrechte aufgenommen haben. Auch auf Bundesebene wurde nunmehr in den Verhandlungen für eine Große Koalition vereinbart, in das Grundgesetz Kinderrechte aufzunehmen. Für eine Aufnahme in das Grundgesetz wird vor allem auf Art. 3 und 12 UN-Kinderrechtskonvention verwiesen, deren ausdrückliche Umsetzung in die Verfassung vom UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes verschiedentlich angemahnt wurde.

Hinsichtlich des Standorts der Regelung sieht der Entwurf eine Ergänzung von Art. 4 HV vor, womit das thematisch verwandte Erziehungsrecht der Eltern etwas anbindungslos bei Art. 55 HV verbleibt, der gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 4 HV-E unberührt bleibt. Der Wortlaut des Entwurfs orientiert sich im Übrigen weitgehend an Vorschlägen von UNICEF Deutschland und weiteren NGOs. Während Art. 4 Abs. 2 Satz 3 HV-E dem Beteiligungsgebot des Art. 12 VN-Kinderrechtskonvention Rechnung tragen soll, dient Art. 4 Abs. 2 Satz 2 HV-E als eigentliches Kernstück der Umsetzung des in Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention enthaltenen sog. Vorrangprinzips.

Gemäß Art 4 Abs. 2 Satz 2 HV-E soll das Kindeswohl bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen ein "wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt" sein. Diese Formulierung trifft den völkerrechtlichen Gehalt besser als die dazu formulierte Entwurfsbegründung, derzufolge "im Falle der Kollision zwischen den Interessen des Kindes und seinen Eltern den Interessen des Kindes grundsätzlich der Vorrang" zukomme. Die Entstehungsgeschichte von Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention erweist, dass die "vorrangige Berücksichtigung" des Kindeswohls allein eine abstrakte Vorgabe ist, die es nicht ausschließt, dass das Kindeswohl im Einzelfall durch kollidierende Belange von höherem Rang überwunden werden kann. Als Gewichtungsvorgabe stellt das Gebot vor allem Anforderungen an die Begründung (ausf. *R.A. Lorz*, Nach der Rücknahme der deutschen Vorbehaltserklärung: Was bedeutet die uneingeschränkte Verwirklichung des Kindeswohlvorrangs nach der UN-Kinderrechtskonvention im deutschen Recht? In: National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, 2010, S. 13 ff, 18 ff, 22 ff); s.a. *ders./H. Sauer*, Menschenrechtsmagazin 2011, 1 ff).

Für einen absoluten Vorrang des Kindeswohls dürfte es auch auf verfassungsrechtlicher Ebene an einer tragfähigen ethisch-moralischen Rechtfertigung fehlen. Dass der Gesetzentwurf dieses Problem möglicherweise sieht, kommt nur schwach in der Wendung "grundsätzlich" zum Ausdruck. Es sollte ggfs. verdeutlicht werden, dass der abstrakte Vorrang nicht von einer konkreten Güterabwägung entbindet, deren Ergebnis nicht von vornherein feststeht.

Hinsichtlich der Gegenstände der Berücksichtigungspflicht nennt Art. 4 Abs. 2 Satz 2 HV-E unspezifisch "Maßnahmen". Da Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention die Pflicht zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls auf private Einrichtungen der sozialen Fürsorge erstreckt, könnte die Frage aufgeworfen werden, ob auch Maßnahmen privater Akteure einbezogen sind. Dem deutschen Verfassungsrechtsdenken, das die verfassungsgebotene Inpflichtnahme Privater rechtskonstruktiv über staatliche Schutzpflichten bewältigt, würde das nicht entsprechen. Hebel für die (legislative) Begründung von Pflichten Privater wäre vielmehr Art. 4 Abs. 2 Satz 1 HV-E. Dass eine verfassungsunmittelbare Inpflichtnahme Privater auch nicht intendiert ist, vielmehr allein Maßnahmen staatlicher Organe gemeint sind, geht nur mittelbar aus der Begründung des Entwurfs hervor. Diese sollte schon wegen des anders strukturierten Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention im Wortlaut des Art. 4 Abs. 2 Satz 2 HV-E zum Ausdruck gebracht werden.

3. Einfügung eines Art. 12a HV (Drs. 19/5711)

Mit einem neu einzufügenden Art. 12a HV-E sollen in die Landesverfassung das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Satz 1) und das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme (Satz 2) aufgenommen werden. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist ebenso wie das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützt (BVerfGE 65, 1, 41 ff; E 120, 274) und damit auch für die hessische Staatsgewalt bindendes Verfassungsrecht. Zudem wird das informationelle Selbstbestimmungsrecht landesverfassungsrechtlich Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 HV entnommen (HessVGH NVwZ 1988, 642). Dasselbe dürfte für das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme gelten. Es besteht mithin keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit für die explizite Aufnahme dieser Grundrechte in die Verfassung, die in der Entwurfsbegründung vor allem mit der hessischen Vorreiterrolle im Datenschutz und mit vergleichbaren Regelungen anderer Bundesländer begründet wird. Eine Aufnahme in die Landesverfassung erscheint gleichwohl sinnvoll, da sich die Grundzüge des daten- und informationsbezogenen grundrechtlichen Schutzes dann auch aus dem Wortlaut der Verfassung erschließen lassen.

Im Schrifttum ist umstritten, ob das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme als gesondertes Grundrecht jenseits des informationellen Selbstbestimmungsrechts ausgeflaggt werden musste. Denn Letzteres soll nach seiner Entstehungsgeschichte gerade auch Schutz gegen massive Datenzugriffe gewähren, die eine Profilbildung ermöglichen (sehr krit. deshalb u.a. *Britz*, DÖV 2008, 411, 413 ff; *Eifert*, NVwZ 2008, 521). Mit der gesonderten Regelung zweier Rechte wird kritiklos dem Ersten Senat des BVerfG gefolgt. Sollte dieser weitere daten- und informationsbezogene Rechte ausdifferenzieren, wird die hessische Regelung schnell wieder "altmodisch" aussehen.

4. Änderung von Art. 21 und 109 HV (Drs. 19/5712)

Wie die Entwurfsbegründung ausführt, sind die Regelungen zur Todesstrafe wegen vorrangigen Bundesrechts gegenstandslos. Auch wenn insoweit keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit zur Aufhebung der Regelungen besteht, ist die Beseitigung dieser Regelungen **unbedingt zu begrüßen**. Die Länder Baden, Bayern, Bremen, Rheinland-Pfalz und Saarland haben allesamt vor geraumer Zeit ihre auf die Todesstrafe bezogenen Verfassungsregelungen aufgehoben (Zusammenstellung bei *Kersten* in Maunz/Dürig, 73. EL 12/2014, Rn 34 ff).

Ob die Bereinigung durch schlichte Aufhebung der Vorschrift oder in der Form eines ausdrücklichen Verbots der Todesstrafe erfolgen soll, ist eine Frage der Verfassungspolitik. Die Entwurfsbegründung verbindet mit der vorgeschlagenen Regelung ein besonderes Bekenntnis zum Wert des Menschenlebens, wie es auch das BVerfG dem Wortlaut des Art. 102 GG entnimmt (BVerfGE 18, 112, 117; E 45, 187, 225). Von den Bundesländern hat allein das Saarland bei einer Verfassungsreform im Jahr 1956 die nun auch für Art. 21 Abs. 1 Satz 2 HV-E vorgeschlagene Formulierung gewählt, während sich die weiteren Bundesländer mit einer schlichten Beseitigung der Vorschriften begnügt haben. In Rheinland-Pfalz war hierfür maßgeblich, dass bei einer entsprechenden Änderung des Grundgesetzes die Einführung des Todesstrafe kraft Bundesrechts durch die Landesverfassung nicht gehindert werden könnte (Jutzi, DÖV 1988, 871, 872). Ungeachtet der Frage, inwieweit Art. 79 Abs. 3 GG der Aufhebung von Art. 102 GG oder Art. 1 Abs. 1 GG der Wiedereinführung der Todesstrafe entgegensteht, überzeugt die Entwurfsbegründung zu Art. 21 Abs. 1 Satz 2 HV-E nicht: Dem Desiderat, ein vom Fortbestand des Art. 102 GG und des Protokolls Nr. 13 zur EMRK unabhängiges Verbot zu schaffen, liegen hoch spekulative Annahmen zugrunde, deren tatsächliches Eintreten

auch das hessische Verbot der Todesstrafe wegen des Vorrangs anderweitigen Bundesrechts nicht überleben würde.

5. Einfügung eines Art. 26a HV (Drs. 19/5713)

Mit einem neu einzufügenden Art. 26a HV soll eine Definition für den Begriff der Staatszielbestimmung geschaffen werden. In Kombination mit der modifizierten Abschnittsüberschrift und den sich anschließenden Regelungen in Art. 26b bis Art. 26g HV-E soll dieses Begriffsverständnis für die folgenden Staatsziele maßgeblich sein. Sowohl die Formulierung des Art. 26a HV-E als auch die Entwurfsbegründung orientieren sich weitgehend an dem Verständnis der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge (Bericht SVK, 1983, Rn 7), das eine Dekade später auch von der Gemeinsamen Verfassungskommission zugrunde gelegt wurde (BT-Drs. 12/6000, S. 77).

Die erklärende Definition des Begriffs eines Staatsziels ist unüblich. An der Bindungswirkung ansetzend, finden sich indes auch Regelungen in Art. 13 SächsVerf und in Art. 43 ThürVerf, die den jeweiligen Freistaat dazu verpflichten, "nach seinen Kräften" die in der Verfassung niedergelegten Staatsziele "anzustreben" und "sein Handeln danach auszurichten". Man könnte die vorgeschlagene Erläuterung als ein Pendant zu Art. 1 Abs. 3 GG ansehen, der die Wirkkraft der Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht für alle Staatsgewalt umschreibt. Während aber mit Art. 1 Abs. 3 GG erstmals der Vorrang der Grundrechte auch gegenüber der Gesetzgebung durchgesetzt wurde, rennt eine Begriffsbestimmung oder Wirkungsklausel für Staatszielbestimmungen offene Türen ein. Es besteht hierfür keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit. Die Regelung ist überflüssig und im schlechteren Falle missverständlich:

Unklarheiten bestehen schon für den **Anwendungsbereich** der Definition. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Regelung allein für die sich anschließenden Staatsziele des Abschnitts Geltung beansprucht oder sich auf weitere Verfassungsnormen erstreckt, die als Staatsziel gedeutet werden können. Beispielhaft sei Art. 62 HV genannt, der – anders als Art. 62a HV – seinen Standort im Fünften Abschnitt der Verfassung behalten soll. Auch der **Inhalt** erscheint **kritisch**. So wird der Vorbehalt der Leistungsfähigkeit nicht nur auf das **Anwendungsgebot** (Ausrichtung des Handelns), sondern schon auf das **Abweichungsverbot** (fortlaufende Beachtung) erstreckt, was m.E. die Wirkkraft einer Staatszielbestimmung zu stark abschwächt.

6. Einfügung von Art. 26c bis Art. 26g HV (Drs. 19/5714 bis 19/5718)

(a) Die Vielzahl vorgeschlagener Staatszielbestimmungen lässt kaum ein Anliegen offen. Ungeachtet der nach Art. 26a HV-E beschränkten Wirkkraft von Staatszielbestimmungen stellt sich grundlegend die Frage, inwieweit Gegenstände guter Politik und Gesetzgebung tatsächlich konstitutionalisiert werden sollten. Mit jedem neuen Staatsziel wird die **parlamentarische Gestaltungsfreiheit weiter verengt** zugunsten von Orientierungsmarken unterschiedlicher Art. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein vielfacher Einsatz von Staatszielbestimmungen die Wirkkraft eines einzelnen Staatsziels zu beeinträchtigen geeignet ist, da **Zielkonflikte** zwischen den unterschiedlichen Zielen auf der Hand liegen. So können z.B. Belange des Umweltschutzes (Art. 26b HV-E) mit dem Ziel der Errichtung von technischer Infrastruktur oder angemessenem Wohnraum (Art. 26d HV-E) kollidieren. Soweit grundgesetzlich gesicherte Staatszielbestimmungen wie insbesondere Art. 20a GG in Frage stehen, setzen sich diese gegen allein landesverfassungsrechtlich normierte Staatsziele durch (wichtiger Hinweis von *Grzeszick*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquetekommission, S. 17). Dies führt zu einem weiteren Hinweis, nämlich der **kompetenziellen Beschränkung** der Staatszielbestimmungen auf die **Ausübung von Landesgewalt**, was Konsequenzen für die Verwaltung und

die Gerichte hat. Es ist insbesondere fraglich, ob durch bundesrechtliche Normen eingeräumte Entscheidungsspielräume durch Rückgriff auf landesrechtliche Staatszielbestimmungen ausgefüllt werden können. Dies ist m.E. nur statthaft, wenn das Bundesrecht sich für eine entsprechende Berücksichtigung öffnet (a.A. für die Exekutive wohl *Grzeszick*, ebenda, S. 9). So dürften etwa die bauplanungsrechtlichen Abwägungsbelange nach § 1 Abs. 6 BauGB nicht dadurch umgewichtet werden, dass ihr verfassungsrechtlicher oder fehlender landesverfassungsrechtlicher Rang vorab eingestellt werden. Denn der Bundesgesetzgeber hat die Belange in Kenntnis und in Orientierung an den Vorgaben des Grundgesetzes normiert. Im Ergebnis können die landesverfassungsrechtlichen Staatsziele im Wesentlichen nur den Vollzug von Landesgesetzen leiten.

- (b) Art. 26c HV-E soll die Berücksichtigung des **Prinzips der Nachhaltigkeit** nach der Entwurfsbegründung als allgemeinen Grundsatz des Staatshandelns über die konkreten Anwendungsfälle des Art. 26b HV-E und Art. 141 HV hinaus zum Staatsziel machen. Die Begründung enthält sich beispielhafter Erörterungen, an welche in der Regelungskompetenz des Landes liegende Lebensbereiche hierbei vor allem zu denken ist. Ein Einsatzbereich für den Gesetzgeber könnte im Feld der landesrechtlich verantworteten Bildungs- und der Sozialpolitik liegen, unter Einschluss von Finanzierungsfragen, da Art. 141 HV nur die Kreditaufnahme betrifft (s.a. *Wieland*, ZUR 2016, 473 ff). Jedenfalls für Verwaltung und Rechtsprechung wird das Nachhaltigkeitsprinzip **kaum** eine starke **Prägekraft** entfalten. Hiergegen spricht gerade seine Zukunftsgerichtetheit, die mit der gegenwartsbezogenen Entscheidungsperspektive von Exekutive und Judikative bricht. Soweit z.B. die Gewähr landesrechtlich verantworteter sozialer oder wirtschaftlicher Förderungen im Ermessen steht, wird wohl kaum eine Behörde eine Förderung unter Hinweis auf die fehlende Nachhaltigkeit für künftige Generationen verwehren.
- (c) Art. 26d Satz 1 HV-E sieht eine staatliche Förderpflicht für die Errichtung und den Erhalt der technischen, digitalen und sozialen Infrastruktur und von angemessenem Wohnraum vor. Da der "Erhalt" in seiner ursprünglichen Wortbedeutung für die Empfangnahme steht, würde ich semantisch für die Verwendung des Wortes "Erhaltung" plädieren (was laut opportunistischem Duden mittlerweile als Zweitbedeutung von "Erhalt" gilt). Mit der Förderpflicht für die technische, digitale und soziale Infrastruktur sollen Staat und Gemeinden umfassend für Strukturen in die Pflicht genommen werden, die nach der Entwurfsbegründung von Verkehrsinfrastrukturen über Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen, digitale Infrastrukturen wie etwa Breitbandnetze zu sozialen Einrichtungen wie Krankenhäuser, Kindergärten oder kulturelle Einrichtungen reichen. Erfasst wird im Grunde der gesamte Bereich staatlicher Daseinsvorsorge. Hinsichtlich technischer und digitaler Infrastrukturen wird teilweise an Art. 87f GG angeknüpft, dem ein staatlicher Gewährleistungsauftrag für eine flächendeckende Mindestversorgung und für die Herstellung von Wettbewerb entnommen wird. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das heterogene Set der von Art. 26d HV-E in den Blick genommenen Infrastrukturen auf gänzlich andere Gegebenheiten trifft, als sie etwa Art. 87e und 87f GG zugrunde lagen: Reagierte der verfassungsändernde Gesetzgeber mit letzteren Normen auf die europarechtlich geforderte Privatisierung der Netze, so sollen hier staatliche Förderpflichten für Infrastrukturen normiert werden, die sich teils in öffentlicher, teils in privater Hand befinden und bei deren Errichtung staatliche Instanzen zudem häufig in mehreren Rollen aktiv sind. Soll etwa eine Straße gebaut werden, kommen als exekutive Bindungsadressaten des Förderauftrags sowohl die Träger der Straßenbaulast (§§ 41 ff HStrG) als auch die Anhörungs- und die Planfeststellungsbehörde (§§ 33, 35 HStrG) in Betracht. Sollte der Vollzug von Bundesrecht (z.B. BIm-SchG; KrWG) in Frage stehen, sind zwar staatliche Vorhabenträger an das Staatsziel gebunden, die für die Entscheidung zuständigen Behörden jedoch nur im Rahmen entsprechender bundesrechtlicher Öffnungen (oben 6.a).

Mit dem Staatsziel der Förderung von Errichtung und Erhaltung von **angemessenem Wohn-raum** wird eine Formulierung gewählt, die so oder ähnlich in weiteren Landesverfassungen enthalten ist, z.B. in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Rheinland-Pfalz.

Sie ist schon um der Klarheit willen anderen Ausgestaltungen vorzuziehen, die in der scheinbaren Diktion subjektiver Rechte (Art. 28 Abs. 1 Verfassung von Berlin; Art. 14 Abs. 1 Bremische Verfassung; Art. 106 Abs. 1 Verfassung Bayern) i.d.R. doch "nur" auf die Normierung eines Staatsziels gerichtet sind (für Bayern: VG München, Urt. v. 17.9.2010 – M 10 K 10/735). Bei diesem Staatsziel wird besonders deutlich, dass der Staat die Verwirklichung des Ziels nicht garantieren kann, da Wohnraum in erster Linie von Privaten errichtet wird. Im Übrigen kommen die föderalen Kompetenzbeschränkungen zum Tragen. So können sich etwa Belange der Schaffung von neuem Wohnraum nur insoweit in einer konkreten Abwägung gegen Belange des Umweltschutzes i.S.v. Art. 20a GG durchsetzen, wie das landesrechtliche Staatsziel auch bundesverfassungsrechtlich im Sozialstaatsprinzip unterfangen ist und das anwendbare Bundesrecht, z.B. das BauGB, Öffnungsklauseln für eine verstärkte Berücksichtigung enthält (oben 6.a). Die Entwurfsbegründung verweist entsprechend vor allem auf schon vorhandene landesrechtliche Regelungen.

- (d) Das für Art. 26e HV vorgeschlagene Staatsziel des **Schutzes und der Förderung der Kultur** durch Staat und Gemeinden ist in weiteren Landesverfassungen vorgesehen, z.B. in Art. 11 Abs. 2 SächsVerf, Art. 30 Abs. 1 ThürVerf, Art. 3c Verf. BW und Art. 3 Abs. 1 BayVerf. Das BVerfG hat dem Grundgesetz ein ungeschriebenes Staatsziel der Kulturstaatlichkeit entnommen (BVerfGE 36, 321, 331; E 81, 108, 116; E 135, 155 Rn 105). Auch wenn der Begriff der Kulturhoheit der Länder mit Vorsicht zu genießen ist, bestehen für legislative Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Kultur deutlich **weniger föderale Restriktionen** als etwa für den Bereich des Wohnens. Grundrechtlich sind vor allem die Autonomieansprüche der Kultur zu wahren (Art. 10 HV, Art. 5 Abs. 3 GG). Nicht gefordert von einer Kulturstaatsklausel, aber eine denkbare Konkretisierung könnten Regelungen sein, die organisatorisch-prozedural unter Beachtung des staatlichen Neutralitätsgebots die Vergabe von finanziellen Mitteln für kulturelle Zwecke strukturieren (für eine grundrechtliche Regelungsnotwendigkeit bei Pressesubventionen OVG Berlin 1975, 905; im Bereich der Weltanschauungsfreiheit BVerwGE 90, 112, 119 f).
- (e) Die für Art. 26f HV vorgesehene Staatszielbestimmung zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes wurde in ähnlicher Form auch in Bayern und Baden-Württemberg in die Landesverfassung aufgenommen. Laut Entwurfsbegründung zielt sie vor allem darauf, das vielfältige und freiwillige Engagement von Menschen für das Gemeinwohl zu würdigen. Insoweit hat die Klausel jedenfalls zu einem erheblichen Teil Appellativ- und Anerkennungscharakter und ist weniger darauf gerichtet, durch rechtsförmige Maßnahmen verwirklicht zu werden, wenn dies auch nicht ausgeschlossen ist.

7. Änderung und Ergänzung von Art. 64 HV (Drs. 19/5719)

Art. 64 HV soll in zweifacher Hinsicht geändert bzw. ergänzt werden. Zum einen soll aus Hessen als Glied der deutschen Republik ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland werden. Zum anderen ist Hessen nach dem Vorschlag als Gliedstaat der Bundesrepublik Teil der Europäischen Union und bekennt sich zu einem geeinten Europa. Nach der Entwurfsbegründung bringt das Land damit seine Integrationsoffenheit zum Ausdruck, wobei das geeinte Europa i.S.v. Art. 64 Satz 2 HV-E neben der Union auch weitere Institutionen umfasse. Eine explizit um die **Europäische Union erweiterte Gliedstaatsklausel** ist, soweit ersichtlich, in Deutschland einmalig. Soweit Regelungen in den Landesverfassungen vorhanden sind, sehe diese das Bundesland unspezifisch als "Teil Europas" oder der "europäischen Völkergemeinschaft" (Art. 64 BremVerf, Art. 1 Abs. 1 Verfassung LSA, § 1 Abs. 2 NdsVerf), daneben finden sich – ähnlich wie in Art. 64 Satz 2 HV-E intendiert – Bekenntnisse zur Mitwirkung in und an Europa (Art. 3a BayVerf, Art. 74a Verf Rh-Pf, Art. 12 SächsVerf, Art. 11 Verf MV). Die **Rechtswirkungen** einer erweiterten, auf die EU bezogenen Gliedstaatsklausel sind **überschaubar**. Die Selbstbeschreibung Hessens als Teil der Europäischen Union verdeutlicht allein, dass aus dieser übergeordneten Rechtsordnung Bindungen der Landesstaatsgewalt folgen können. Sie führt hin-

gegen nicht dazu, dass die Kompetenznormen dieser Rechtsordnung damit zugleich Bestandteil der Landesverfassung werden (s.a. betr. grundgesetzliche Kompetenznormen HessStGH DVBI. 2004, 1022, 1031; BremStGH, Urt. v. 12.4.2013 – St 1/12; BVerfGE 103, 332).

8. Änderung von Art. 75 HV (Drs. 19/5720)

Mit der Änderung von Art. 75 Abs. 2 HV soll die Diskrepanz zwischen dem Mindestalter der aktiven und passiven Wahlberechtigung beseitigt werden. Dieses Anliegen ist **zu begrüßen**.

9. Ergänzung von Art. 120 und Änderung von Art. 121 HV (Drs. 19/5721)

Mit der Ergänzung von Art. 120 HV und der entsprechenden redaktionellen Anpassung von Art. 121 HV sollen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, eine Verkündung von Gesetzen auch durch die Aufnahme in ein elektronisch geführtes Gesetz- und Verordnungsblatt zu bewirken. Nach der Entwurfsbegründung soll dem Gesetzgeber eine Option, nicht aber ein Auftrag gegeben werden, die elektronische Verkündung von Gesetzen zu regeln. Nach dem insoweit nicht beschränkten Wortlaut wäre insbesondere auch die Regelung einer ausschließlich elektronischen Veröffentlichung von Art. 120 HV-E gedeckt. Nicht zuletzt Kostengründe und die weitverbreitete Nutzung des Internets durch die Bevölkerung, die auch gegenwärtig schon die bloß deklaratorische Publikation von Gesetzen im Internet mit Sicherheit in größerem Maße als die amtlichen Druckversionen nutzt, sprechen für die Regelung. Sollen die Voraussetzungen für eine (auch) elektronische Verkündung geschaffen werden, ist aber in der Tat eine Verfassungsänderung erforderlich, wie dies auch für Art. 82 GG angenommen wird (Kissel, NJW 2006, 801, 804; Butzer in Maunz/Dürig, 73. EL 12/2014, Art. 82 Rn 244). Im Saarland wurde in Art. 102 Satz 2 SLVerf eine mit Art. 120 HV-E vergleichbare Regelung geschaffen, in Brandenburg ist gemäß Art. 81 Abs. 4 BbgVerf sogar eine elektronische Ausfertigung zulässig. Bundesverfassungsrecht steht der vorgeschlagenen Regelung nicht entgegen. Zwar müssen Rechtsvorschriften allgemein zugänglich publiziert werden (BVerfGE 90, 60, 95); dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) lassen sich aber keine Vorgaben für Art und Medium der Verkündung entnehmen (BVerfGE 65, 283, 291; Wolff/Gielzak, LKV 2010, 353, 355 f). Es ist Sache des ausgestaltenden Gesetzgebers sicherzustellen, dass jede Person Zugang zu den elektronisch verkündeten Gesetzestexten erlangen kann, z.B. durch Vorhalten von Ausdrucken in kommunalen Bürgerämtern.

10. Änderung von Art. 124 HV (Drs. 19/5722)

Durch die Änderung von Art. 124 Abs. 1 HV soll das Quorum für ein Volksbegehren von 20% auf 5% der Stimmberechtigten abgesenkt werden. Durch Änderung von Art. 124 Abs. 3 Satz 2 HV, der bislang für den Erfolg eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen genügen lässt, soll die Mehrheit durch ein Zustimmungsquorum von 25% der Stimmberechtigten qualifiziert werden. Mit der ersten Änderung soll auf den Umstand reagiert werden, dass durch die bisherige Höhe des Quorums für ein Volksbegehren ein solches in Hessen noch nie zustande gekommen ist. Die zweite Änderung soll sicherstellen, dass das per Volksentscheid beschlossene Gesetz einen hinreichenden Rückhalt in der Wahlbevölkerung hat. Der synoptischen Darstellung des Kollegen Mario Martini (Stellungnahme *Martini* v. 11.2.2017, S. 16 ff, 45 ff) lässt sich entnehmen, dass sich Hessen mit einem **Eingangsquorum von 5**% für ein Volksbegehren durch Art. 124 Abs. 1 HV-E künftig **eher am unteren Rand der Bundesländer** bewegte. Mit einem **Zustimmungsquorum von 25**% würde sich Hessen **im Mittelfeld** befinden. Es ist letztlich Frage der **Verfassungspolitik**, ob und welche Quoren gelten sollen. Ein Verzicht auf ein Zustimmungsquorum würde ermöglichen, dass ein erfolgreicher Volksentscheid von weniger Personen getragen wird, als für die Einleitung eines Volksbegehrens notwendig sind. Die vorge-

schlagene Höhe erfordert, dass sich mindestens 25% der Wahlbevölkerung, bei einer umstrittenen Frage ggfs. auch 50% an einem Volksentscheid beteiligen. In Anbetracht des Mobilisierungsaufwands ist dies ein beachtlicher Wert. Indes bedarf nicht nur das Risiko eines Scheiterns eines Volksentscheids einer politischen Mediatisierung, sondern ebenso das Risiko, dass sich bei einem niedriger angesetzten Zustimmungsquorum gut organisierte Minderheiteninteressen durchsetzen. Nach meinem Dafürhalten ist das vorgeschlagene Zustimmungsquorum angemessen.

11. Änderung von Art. 144 HV (Drs. 19/5723)

Durch Änderung von Art. 144 HV soll einerseits klargestellt werden, dass sich die Prüfungstätigkeit nicht auf die Prüfung der rechnerischen Richtigkeit beschränkt, sondern auch eine Wirtschaftlichkeitsprüfung umfasst. Zudem soll die bislang nur einfachgesetzlich gesicherte Unabhängigkeit des Rechnungshofs verfassungsrechtlichen Rang erhalten. Die Änderungen sind zu begrüßen. Die Änderung hinsichtlich der Prüftätigkeit ist insoweit nur klarstellend, als schon der HessStGH ausführlich die Einbeziehung der Wirtschaftlichkeitsprüfung auf der Basis des geltenden Art. 144 HV dargelegt hatte (NVwZ-RR 1994, 678). Die Anerkennung der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofs ist verfassungsrechtlich nicht zwingend vorgegeben, die verfassungsrechtliche Sicherung der Unabhängigkeit aber im Dienste einer wirksamen Kontrolle des Finanzgebarens sehr sinnvoll.

12. Änderung von Art. 101 HV (Drs. 19/5729)

Art. 101 HV sieht keine Amtszeitbegrenzung vor. Durch Einfügung eines neuen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 HV-E soll festgelegt werden, dass eine Wiederwahl nur einmal zulässig ist. Mit der Regelung soll nach der Entwurfsbegründung der Politikverdrossenheit entgegengewirkt werden. Zudem stärke die Begrenzung die Konzentration auf das Regierungsamt und fördere den innerparteilichen Wettbewerb. Der Vorschlag greift eine Forderung auf, die insbesondere im zeitlichen Umfeld der letzten Bundestagswahl im Hinblick auf eine Amtszeitbegrenzung der Kanzlerschaft erhoben worden ist, gerade auch unter Verweis auf die Kanzlerin, die ihren Wahlkampf unter das Motto "Sie kennen mich" gestellt hatte (*Thiele*, ZRP 2017, 305, 307; *Klingst*, ZEIT-Online v. 18.9.2017; *Papier*, Interview Berliner Morgenpost v. 8.1.2018; s.a. eine entsprechende Petition mit 15.000 Unterschriften, gestartet von change.org).

Amtszeitbegrenzungen sind vor allem aus präsidentiellen Systemen vertraut, in denen der Präsident sich auf seine unmittelbare Legitimation durch das Volk stützt und nicht vom Vertrauen des Parlaments abhängt. Am bekanntesten ist der Fall der USA, die eine Amtszeitbegrenzung indes erst 1945 nach dem Tod von F.D. Roosevelt aufgenommen haben, dem man nach vier Amtszeiten auch noch eine fünfte zutraute. Das parlamentarische Systems Deutschlands und seiner Bundesländer sieht jedoch andere Mechanismen vor. Der vom Parlament gewählte Kanzler bzw. Ministerpräsident (Art. 101 Abs. 1 HV) kann vom Parlament zum Rücktritt gezwungen werden (Art. 114 Abs. 4 HV). Zudem kann ein designierter Kanzler bzw. Ministerpräsident scheitern, wenn er von den Wählern "abgewählt" wird. Dass gleichwohl verschiedentlich für eine Amtszeitbegrenzung plädiert wird, liegt am Phänomen der "Kanzlerdemokratie" bzw. "Ministerpräsidentendemokratie", die einen erzwungenen Rücktritt eher unwahrscheinlich macht. Deshalb sollte eine Amtszeitbegrenzung nicht von vornherein als systemwidrig angesehen werden. Sie dürfte auch mit bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) vereinbar sein. In Ansehung der in der HV vorgesehenen Sicherungsmechanismen tragen aber die Befürworter einer Amtszeitbegrenzung die Begründungslast, dass hierdurch die erhofften Gewinne (Belebung der Demokratie) eintreten, ohne zugleich zu erheblichen Verlusten (z.B. lame duck-Effekt) zu führen. Der Nachweis scheint mir nicht erbracht. Ich rate ab.

13. Einfügung von Art. 77a HV (Drs. 19/5732)

Durch Einfügung eines neuen Art. 77a HV soll die Rolle der parlamentarischen Opposition als grundlegender Bestandteil der Demokratie im Verfassungstext anerkannt werden. Wortgleiche Regelungen finden sich in Art. 85b Verf Rh-Pf und in Art. 59 ThürVerf, des Weiteren wird die Opposition definiert bzw. ihre Rechtsstellung umschrieben zB in Art. 40 SächsVerf, Art. 48 Verf. LSA und Art. 26 Verf. MV. Wie die Entwurfsbegründung zutreffend ausführt, ist die parlamentarische Opposition als Pendant des demokratischen Mehrheitsprinzips Bestandteil des Demokratieprinzips. Da dieses grundlegende Prinzip ohnehin über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Länder gilt, besteht **keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit** für eine Regelung.

14. Ergänzung von Art. 8 HV (Drs. 19/5734)

Der Vorschlag will Recht auf eine **menschenwürdige und diskriminierungsfrei zugängliche Wohnung** schaffen, das nach der Entwurfsbegründung explizit als subjektives Recht zu verstehen sei. Ich habe erhebliche Zweifel, dass Gerichte die Formulierung in diesem Sinne verstehen würden, da auch vergleichbar "eindeutige" Vorschriften in anderen Landesverfassungen **als Staatszielbestimmung interpretiert** werden (s. oben 6 c), S. 5 f.). Für die Begründung eines Staatsziels ist aber die in dem konkurrierenden Regelungsvorschlag gewählte Formulierung besser geeignet, da sie den Normrezipienten nicht ein einklagbares Recht vorspiegelt.

Hinsichtlich eines Rechts auf Versorgung mit Wasser und Energie ist zudem darauf zu verweisen, dass die Versorgung umfänglich durch einfaches Bundesrecht geregelt ist. Für die Belieferung mit Energie besteht eine Grundversorgungspflicht für Haushaltskunden nach § 36 Abs. 1 EnWG, die durch die bundesrechtlichen Verordnungen StromGVV und die GasGVV näher konkretisiert wird, unter Einschluss des Rechts auf Unterbrechung und Kündigung des Vertrags u.a. bei Zahlungsverweigerung (§§ 19, 21 GVV). Daneben gelten ebenfalls im Verordnungsrang die AVBFernwärmeV und die AVBEltV. Betreffend die Wasserversorgung gelten jedenfalls von Bundesrechts wegen die AVBWasserV, die ebenfalls eine Einstellung der Versorgung bei Zahlungsverweigerung vorsehen. An diesen Regelungen kommt die Landesverfassung nicht vorbei.

15. Änderung von Art. 59 HV (Drs. 19/5737)

Mit dem Regelungsvorschlag wird ein zweifaches Anliegen verfolgt. Zum einen soll in Korrektur einer Entscheidung des StGH (Urt. v. 11.6.2008 – P.St.2133) in der Verfassung ein ausdrückliches Verbot von Studiengebühren verankert werden. Zum anderen soll auch ein Anspruch auf Erziehung durch den unentgeltlichen Besuch einer Kindertagesstätte oder in der Kindertagespflege gewährt werden. Gegen beide Regelungsanliegen sprechen keine verfassungsrechtlichen Gründe, sie sind Gegenstand von **Verfassungspolitik**. Hierbei ist vor allem zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber mit der Konstitutionalisierung von Ansprüchen seine **Gestaltungsfreiheit in der Zukunft weiter beschränkt**, dies überdies in einem **äußerst finanzwirksamen Feld**. Der unentgeltliche Besuch von Kindertagesstätten für alle Kinder wurde im Hessischen Landtag bis in die jüngste Zeit kontrovers diskutiert. Eine Konstitutionalisierung würde diese Debatte abschneiden und dem demokratischen Diskurs entziehen.

Hinsichtlich des Verbots von **Studiengebühren** ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass ein verfassungsrechtliches Verbot von Studiengebühren **allein den staatlich verantworteten Hochschulbereich** in die Pflicht nehmen würde. Studierende privater Hochschulen sind nicht notwendig weniger schutzwürdig, sondern häufig zum Besuch privater Einrichtungen gezwungen,

weil der staatliche Hochschulsektor bestimmte berufsqualifizierende Ausbildungsgänge nicht in ausreichendem Umfang anbietet, wie dies insbesondere für akademische Ausbildungen im Gesundheitsbereich jenseits des Medizinstudiums der Fall ist. Finanzielle Mittel, die in ein gebührenfreies Studium an staatlichen Universitäten fließen, stehen nicht mehr für den Auf- und Ausbau eines konkurrenzfähigen öffentlichen Angebots dieser Ausbildungen zur Verfügung.

Univ.-Prof. Dr. Elke Gurlit

Elhe furt





Prof. Dr. Klaus F. Gärditz, Adenauerallee 24-42, 53113 Bonn

Per Mail: s.franz@ltg.hessen.de, a.czech@ltg.hessen.de Hessischer Landtag - Hauptausschuss - Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Postanschrift: Adenauerallee 24-42 53113 Bonn Tel.: 0228/73-9176 (dienstl.) Email: gaerditz@jura.uni-bonn.de

Bonn, den 6. März 2018

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen betreffend die Änderung der Hessischen Verfassung

Auf Anfrage des Hauptausschusses des Hessischen Landtags nehme ich zur Vorbereitung der Sitzung am 7. März 2017 zu den Gesetzesentwürfen zur Änderung der Hessischen Verfassung wie folgt Stellung:

Ich gehe hierbei jeweils darauf ein, ob und ggf. welche Entfaltungspotentiale eine Regelung in der Landesverfassung überhaupt hat. Im Anschluss wird der Inhalt knapp bewertet.

I. Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung des Artikel 1 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern), Drs. 19/5709.

Bundesstaatsrechtliche Relevanz: Die avisierte Regelung kann überall dort zur Anwendung kommen, wo das Land gleichstellungsrelevante Entscheidungen trifft, z. B. im Recht des öffentlichen Dienstes. Die Regelung enthält zwar gegenüber Art. 3 II GG keine zusätzlichen materiellen Gehalte; gleichwohl wird hierdurch zusätzlich die Prüfungskompetent des StGH eröffnet, was ein institutionell-rechtlicher Gewinn ist.

Inhalt: Die Regelung entspricht Art. 3 II GG.

II. Stärkung der Kinderrechte

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung des Artikel 4 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Kinderrechte), Drs. 19/5710.

Bundesstaatsrechtliche Relevanz: Eine Bedeutung kann die Bestimmung dort entfalten, wo Landesstaatsgewalt mit Relevanz für Kinder ausgeübt wird. Familiengerichtliche Entscheidungen nach FamFG beruhen auf materiellen Grundlagen des bundesrechtlich durchnormierten Familienrechts (etwa §§ 1666, 1666a BGB). Das Kindeswohl ist dort ein bundesrechtlich durchnormierter Begriff, der Behörden und Gerichten des Landes nach allgemeinen Grundsätzen (BVerfGE 96, 345, 366 ff.) keine Entscheidungsfreiräume belassen dürfte, Direktiven der Landesverfassung zu berücksichtigen. Entsprechendes gilt für das Jugendhilferecht mit Blick auf das SGB VIII. Originäre Anwendungsbereiche verbleiben insbesondere im Schulrecht, im Recht der frühkindlichen Bildung und im Gesundheitsrecht.

Inhalt: Der gut gemeinten Forderung, "Kinderrechte" in die Verfassung aufzunehmen, sollte mit Vorsicht begegnet werden. Es ist hier jedenfalls Zurückhaltung geboten.

- Da die Grundrechte der HessVerf und des GG grundsätzlich nicht vom Alter einer Person abhängen, sind Kinder ganz allgemein Grundrechtsträger. Dies schließt nach allgemeiner Doktrin staatliche Schutzpflichten ein, insbesondere in Bedrohungslagen, in denen basale Freiheitsrechte durch Dritte beeinträchtigt sind (etwa bei Gewalt), oder dort, wo Kinder als Grundrechtsträger von anderen abhängig sind (etwa Vernachlässigung). Ergänzt wird dies durch sozialstaatliche Fördergebote, die darauf zielen, soziale Disparitäten abzubauen. Insofern ergibt sich aus Art. 4 II 1-2 HessVerf-E zunächst nichts Neues. Da das Kindeswohl schon bisher die entscheidende Direktive z. B. bei sorgerechtlichen Entscheidungen ist (etwa § 1666 I BGB), bedarf es eigentlich keiner weiteren Absicherung.
- Problematisch wäre es, wenn Kinderrechte letztlich lediglich ein irreführendes Label für Behördenkompetenzen wären, die zu Lasten der Eltern gestärkt werden sollen, was häufig mit entsprechenden Vorstößen implizit verbunden wird. Dies wäre dann der Fall, wenn man § 4 II 2 HessVerfE so verstehen würde, dass das Kindeswohl qua verfassungsunmittelbarer Verankerung stärker und das Elternrecht relational dazu unvermeidbar schwächer zu gewichten wäre. Diese Gewichtungsfolgen werden allerdings richtigerweise durch Satz 4 vermieden werden, der Elternrechte unberührt lässt, Dies ist mit Blick auf Art. 6 II GG auch bundesverfassungsrechtlich zwingend, weil die Landesverfassung keine vom GG abweichenden Gewichtungsvorgaben zu Lasten von Grundrechtsträgern enthalten kann. Damit bleibt § 4 II 2 HessVerfE eine deklaratorische Regelung, die nichts an der Gewichtung des Kindeswohls ändert, insoweit aber auch unschädlich ist.

Im Übrigen ist von einem weitergehenden Ausbau behördlicher Befugnisse zur Durchsetzung von Kinderrechten abzuraten. Das geltende Recht enthält auf allen Regelungsebenen bereits hinreichend geeignete Instrumente, das Kindeswohl durchzusetzen, die freilich professionell angewandt werden müssen. Eine Bestimmung der Landesverfassung kann dies nicht ersetzen. Eher paradox erscheint es, wenn nach jedem Skandal, in dem Jugendämter oder Gerichte aus ex post-Sicht das Kindeswohl vernachlässigt zu haben

scheinen, nach einer Verankerung von Kinderrechten in der Verfassung gerufen wird. Während man einerseits offenbar den Behörden misstraut, ihren gesetzlichen Auftrag zum Schutz von Minderjährigen ohne konstitutionelle Kosmetik angemessen wahrzunehmen, vertraut man ihnen zugleich blindlings, mit den teils sehr einschneidenden Kompetenzen angemessen umzugehen. Beides ist gleichermaßen einseitig. Betrachtet man die ausgiebige Kammerrechtsprechung des BVerfG in Kindschaftsfällen, in denen zwar nur wenige Entscheidungen kassiert werden, diese aber immerhin vorher den Instanzenzug durchlaufen hatten (§ 90 II BVerfGG), so zeigt sich, welche Exzesse sich Jugendämter und Gerichte - begleitet von erheblichen Unsicherheiten aufgrund der schwierigen Gewinnung sowie Würdigung kinderpsychologischen Sachverstandes - vereinzelt immer wieder auch hierzulande leisten. Dies sind gewiss Ausnahmefälle. Grundrechte sind aber keine Symbolik für den Normalfall, in denen die öffentliche Gewalt mit Augenmaß, sorgfältig, nichtdiskriminierend und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit vorgeht, sondern müssen vor allem im pathologischen Krisenfall effektiv wirksam sein. Eine mittelbare Beschränkung von Elternrechten unter dem Mantel von Kinderrechten ist daher abzulehnen.

III. Artikel 12a Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme

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 12a Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme), Drs. 19/5711.

Bundesstaatsrechtliche Bedeutung: Die Regelung kann insbesondere im allgemeinen sowie sektoralen Landesdatenschutzrecht sowie im Polizeirecht Bedeutung erlangen. Bei Maßnahmen der Landesbehörden nach StPO eröffnet die Regelung unter den weiteren Voraussetzungen (BVerfGE 96, 345, 366 ff.) eine Kontrolle durch den StGH.

Inhalt: Die Inhalte entsprechend jeweils vom BVerfG entwickelten und insoweit auf Bundesebene garantierten Grundrechten. Eine Spiegelung ist sinnvoll, weil hierdurch auch der StGH einen Kontrollzugriff hat, selbst wenn er die Landesverfassung nicht analog der Rechtsprechung des BVerfG auslegt.

IV. Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe

Gesetzentwurf der Fraktion en der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Artikel 21 und 109 der Verfassung des Landes Hessen (Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe), Drs. 19/5712.

Bundesstaatliche Bedeutung: Die Regelung entspricht Art. 102 GG und hat keine praktische Bedeutung.

Inhalt: Gleichwohl handelt es sich um eine überfällige und gemessen an den Entwicklungen in vielen Ländern wichtige Bereinigung.

-

¹ Zusammenfassung der breiten Rechtsprechung bei *Gärditz*, Sorgerechtsentziehung in der Kammerrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Forum Familienrecht 2015, 341-350.

V. Aufnahme eines Staatszielbegriffs

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 26a Aufnahme eines Staatszielbegriffs), Drs. 19/5713.

Bundesstaatsrechtliche Bedeutung: Die Regelung kann überall dort zur Anwendung kommen, wo Landesrecht angewendet wird oder das Bundesrecht dem Landesrecht Spielräume belasst, die nach Maßgabe der Landesverfassung ausgefüllt werden können.

Inhalt: Die abstrakte Definition entspricht dem allgemeinen Verständnis von Staatszielbestimmungen. Sie ist insoweit deklaratorisch. Eine solche Verallgemeinerung hat den Vorteil, dass die Verfassung an Gesamtkohärenz gewinnt. Gleichwohl ist dies mit einem entscheidenden Nachteil erkauft, dem sich der verfassungsändernde Gesetzgeber jedenfalls bewusst sein sollte: Eine einheitliche übergreifende Bestimmung fordert die Interpreten (nicht zuletzt die Rechtsprechung) dazu auf, alle Staatszielbestimmungen einheitlich auszulegen. Dies könnte möglicherweise der den inhaltlich sehr unterschiedlichen Staatszielen nicht gerecht werden, die mitunter eben auf sektorale Auslegungsansätze angewiesen sind.

VI. Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit

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 26c Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit), Drs. 19/5714.

Bundesstaatsrechtliche Bedeutung: Das Hauptanwendungsfeld der Nachhaltigkeit ist traditionell das Umwelt- und Planungsrecht. Hier ist Nachhaltigkeit an verschiedenen Stellen gesetzlich zum Rechtsbegriff gemacht worden. Da vor allem das Umweltrecht indes weitestgehend bundesrechtlich detailliert durchnormiert wurde, verbleiben hier nur wenige Anwendungsräume für die Landesverfassung, um die ökologische Nachhaltigkeit zu stärken. Etwas anderes mag im Bereich der Raumordnung und Bauleitplanung gelten, weil hier weitreichende Spielräume für die Planungsträger des Landes bestehen, eigene Akzente zu setzen. Die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme wird vom Bundesrecht determiniert, das überwiegend Bundesbehörden anwenden. Im Bereich der Landeshaushaltspolitik kann die Nachhaltigkeit eine große Rolle spielen (etwa bei der Schuldentilgung oder der Dosierung von Investitionen).

Inhalt: Das Prinzip Nachhaltigkeit ist darauf gerichtet die ökologische, soziale und ökonomische Zukunftsfähigkeit zu erhalten. Dies ist ein holistisches Modell. Nicht selten werden diese Ziele miteinander kollidieren, etwa wenn der Einsatz von Ressourcen – wie meistens – Kosten verursacht. Ob Beispielsweise Maßnahmen des Umweltschutzes (fraglos ökologisch nachhaltig) in Zeiten einer Nettoneuverschuldung des Landeshaushalts (Ausgaben ökonomisch nicht nachhaltig) gerechtfertigt sind, muss politisch entschieden werden. Etwa die Sanierung und Renaturierung von Industriebrachen auf Kosten der öffentlichen Hand wird gewiss ökologisch nachhaltig sein, finanziell hingegen nicht, wenn dafür Schulden gemacht werden.

An was ein künftige "Generation" jeweils primäres Interesse hat, bleibt spekulativ und kann immer nur durch die Gegenwärtigen ohne Verbindlichkeit für die Künftigen, aber mit unvermeidbaren Folgen für diese entschieden werden. Das abstrakte Nachhaltigkeitsprinzip gibt hierfür

keine konkreten inhaltlichen Leitlinien vor. Materielle Regelungsgehalte lassen sich erst gewinnen, wenn man gesetzlich konkrete Regeln für konkrete intergenerationelle bzw. intertemporale Konflikte schafft. Die politische Entscheidung, was Priorität genießen soll, kann daher das Nachhaltigkeitsprinzip nicht ersetzen. Dies ist auch gut so.

Gleichwohl kann die Nachhaltigkeitsklausel vor allem dazu beitragen, die Träger öffentlicher Gewalt dazu zu drängen, die Zukunftsfolgen ihrer Entscheidungen besser sichtbar zu machen. Insoweit wäre von der Klausel vor allem zu erwarten, dass z. B. über den verfahrensrechtlichen Ausweis der mittel- und langfristigen Konsequenzen öffentlichen Handelns (insbesondere über politische Wahlperioden hinaus) Entscheidungen jedenfalls zukunftssensibler begründet werden. Dass man sich nicht zu viel davon versprechen sollte, zeigen freilich die Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzgebungsverfahren auf Bundes- und Landesebene; auch dies ließe sich freilich besser organisieren. In erster Linie hat die Klausel symbolische Bedeutung. Das Risiko jeder symbolischen Verfassungsbestimmung bleibt: Man weiß vorher nicht, was spätere Rechtsprechung daraus macht.

VII. Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur

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), Drs. 19/5715.

Bundesstaatsrechtliche Bedeutung: Der Auftrag zur Infrastrukturförderung kann vor allem dort zur Anwendung kommen, wo es um klassische Förderregimes (Subventionen) geht. Zudem wäre Art. 26c HessVerf-E im Rahmen der Gestaltung des Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen (beides rein landesrechtliche Materien), aber auch zwischen den Kommunen angemessen zu berücksichtigen. Auch bei Standortentscheidungen, auf die das Land Einfluss hat (z. B. von Behörden, Gerichten), kann die Regelung greifen. Selbst Entscheidungen der Infrastrukturplanung sind ein Anwendungsfeld. Obgleich das Recht der räumlichen Gesamtplanung (BauGB, ROG usf.) sowie der infrastrukturrelevanten Fachplanung (LuftVG, AEG, FStrG, TKG usf.) überwiegend bundesrechtlich durchnormiert ist, sprich: Instrumente, Handlungsformen und formelle wie materielle Anforderungen an die Rechtmäßigkeit indisponibel sind), enthält das Planungsrecht gerade keinen bzw. nur wenige Vorgaben, wie Planungen inhaltlich auszugestalten sind. Planerische Gestaltungsfreiheit ist das Proprium jeder Planung. Etwa die Bauleitplanung, die Raumordnung, aber auch die Krankenhausfinanzierung können daher im Rahmen des jeweiligen Planungsermessens genutzt werden, eigene Akzente zu setzen, die bundesrechtlich nicht determiniert werden. So ergeben sich beispielsweise aus LuftVG, FluglärmG, BNatSchG usf. die Genehmigungsvoraussetzungen für Flughäfen. Die infrastrukturpolitische Entscheidung, ob, wo und in welchem Umfang ein Flughafen benötigt wird und wie die ökologische Verträglichkeit durch konkrete planerische Maßnahmen sichergestellt wird, würde durch Regionalplanung und Planfeststellung im planerischen Ermessen des Landes entschieden. Hier kann dann auch die Landesverfassung Anwendung finden.

Inhalt: Angesichts einer fortschreitenden Landflucht und einer parallelen Konzentration der Wohnbevölkerung in und um urbane Zentren ist es aus ökologischen, sozialen wie ökonomischen Gründen vernünftig, diesem Trend gerade auch im Rahmen staatlicher Infrastrukturpolitik entgegenzuwirken. Der ländliche Raum bedarf hierbei besonderer Unterstützung, zumal eine Verschlechterung der Lebensverhältnisse die sozial wie ökologisch schädliche Abwanderung weiter

katalysieren würde. Ein Verfassungsauftrag kann und soll selbstverständlich keine kluge Infrastrukturpolitik ersetzen. Hierbei geht es in erster Linie um politische Prioritätensetzung, die sich nicht durch Verfassungsauslegung ersetzen lässt. Auch lässt sich der Auftrag ohne gesetzliche Konkretisierung kaum in absolute Zahlen (etwa Fördersummen, Bedarfe) übersetzen. Die Norm kann aber zum einen für Disparitäten in der Infrastrukturentwicklung sensibilisieren, zum anderen als letzte Auffangregelung auch Mindeststandards vorgeben, wenn etwa die Förderpolitik oder Regionalplanung des Landes ersichtlich die Ungleichheit der Lebensverhältnisse zwischen Stadt und Land vertiefen. Der Gewinn besteht also darin, dass Regelung relational ausgewogen sein müssen, wofür sich – wie etwa die strukturell am ehesten vergleichbare Rechtsprechung zum Finanzausgleichsrecht zeigt – rationale Standards durchaus entwickeln lassen. Vor diesem Hintergrund ist die Regelung zu befürworten.

VIII. Staatsziel zum Schutz und zur Förderung der Kultur

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 26e Staatsziel zum Schutz und zur Förderung der Kultur), Drs. 19/5716.

Bundesstaatsrechtliche Bedeutung: Die Kulturpolitik ist originäre Länderzuständigkeit. Soweit vom BVerfG teils "kulturstaatliche" Verpflichtungen aus Art. 5 III 1 GG abgeleitet wurden, haben diese nur einen sehr spezifischen "subsumtionsfähigen" Anwendungsbereich erfahren, der zudem nur einen Mindeststandard markiert. Hier kann also Landesverfassungsrecht seine volle Wirkung entfalten.

Inhalt: Konkrete Rechtsfolgen ergeben sich aus Art. 26e HessVerf-E nur begrenzt. Die Bestimmung ist vor allem von symbolischer Bedeutung. Sie kann zudem das relative Gewicht kultureller Belange bei Abwägungen mit konkurrierenden Gütern erhöhen, etwa im Denkmalschutz-, Bauplanungs- oder Landesimmissionsschutzrecht. Auch hierin liegt ein Gewinn.

IX. Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes

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), Drs. 19/5717.

Bundesstaatsrechtliche Relevanz: Die meisten Ehrenämter sind privatrechtlicher Natur. Auch wenn der Status nach BGB-Vereinsrecht oder GbR-Recht geregelt ist, bleibt die Förderung Landesangelegenheit. Jenseits der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter gibt es im Übrigen keine relevanten bundesrechtlichen Regelungen zum Ehrenamt. Gerade hier kann also die Landesverfassung Wirkung entfalten. Eine Ausnahme nehmen ehrenamtliche Parteiämter iSd Art. 21 GG, PartG, deren Förderung abschließend (vgl. Art. 21 Abs. 5 GG) bundesrechtlich geregelt ist.

Inhalt: Ehrenämter nehmen eine Schlüsselstellung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt ein, verwirklichen praktische Subsidiarität und stärken zivilgesellschaftliche Strukturen. Schon weil ein Ehrenamt typischerweise nicht wegen eines persönlichen Nutzens, namentlich nicht wegen monetärer Vorteile, wahrgenommen wird, bedarf es umso mehr der öffentlichen Wertschätzung. Insoweit erfüllt Art. 26f HessVerf-E bereits durch seine Symbolwirkung eine sinnvolle Funktion.

Auch wenn sich diese objektiv-rechtliche Staatszielbestimmung weder zu einer konkreten Handlungspflicht noch einem subjektiven Recht verdichtet, erinnert sie die öffentliche Hand an ihre Verpflichtung. Im Rahmen von Abwägungen, bei denen es um die Verwirklichungsbedingungen ehrenamtlicher Tätigkeit geht (Bsp.: Vereinsheim, Sportplatz [ungeachtet Drs. Drs. 19/5718] oder Naturschutzstation im Rahmen der Bauleitplanung), verleiht dies entsprechenden Interessen ein graduell höheres Gewicht bzw. deutliche Sichtbarkeit, was zumindest den Argumentationsaufwand beim "Wegwägen" steigert.

X. Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Sports

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Art. 26g Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Sports), Drs. 19/5718.

Inhaltlich kann auf die Ausführungen unter IX verwiesen werden. Beide Regelungen überschneiden sich zwar nicht unwesentlich, sind aber auch nicht deckungsgleich, weil Art. 26g HessVerf-E wohl auch den Berufssport umfassen dürfte.

XI. Bekenntnis zur Europäischen Integration

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Bekenntnis zur Europäischen Integration), Drs. 19/5719.

Bundesstaatsrechtliche Bedeutung: Die Verwirklichung der Europäischen Integration ist in Art. 23 GG und den dazugehörigen Ausführungsgesetzen, die auch die innerstaatliche Einbindung der Länder über den Bundesrat näher regeln, abschließend geregelt. Gleichwohl steht dies Art. 64 HessVerf-E nicht entgegen. Erstens regelt das Bundesrecht nicht, wie sich die Länder innerhalb der Europapolitik *landesintern* verhalten. Zweitens handelt es sich bei der Regelung um ein wertbezogenes *Bekenntnis*, aus dem sich keine unmittelbaren Rechtsfolgen ergeben. Die Regelung, deren Integrationserwartungen Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechen, ist nämlich nicht "vollzugsfähig". Würde sich die EU in eine Richtung entwickeln, die die Integrationsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt, könnte nur die Bundesrepublik Deutschland austreten (Art. 50 Abs. 1 EUV). Ein einseitiger Austritt des Landes Hessen – ein reichlich phantasievolles Szenario – würde eine vorherige Sezession voraussetzen, die aber das GG ausschließt (BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2016 - 2 BvR 349/16). Damit bleibt aber Art. 64 HessVerf-E eine rechtsfolgenlose Bestimmung mit Symbolcharakter. Bekenntnisse darf aber jede Landesverfassung im Rahmen der Verfassungsautonomie aufnehmen.

Inhalt: Aufgrund der symbolischen Bedeutung, der Integrationsfunktion der Verfassung, der zentralen Rolle Hessens in der Europäischen Union (nicht zuletzt Sitz der EZB in Frankfurt) handelt es sich um ein klares integrationspolitisches Signal, das auch Vorbildfunktion für andere Bundesländer haben könnte. Die Regelung ist daher zu befürworten.

XII. Amtszeitbegrenzung des Ministerpräsidenten

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Amtszeitbegrenzung des Ministerpräsidenten), Drs. 19/5729.

Bundesstaatsrechtliche Bedeutung: Als originäres Landesstaatsorganisationsrecht ist die Bestimmung weder bundesrechtlich vorgeprägt noch beeinflusst.

Inhalt: Die Erforderlichkeit der Regelung ist nicht plausibel. Konkrete Gefahren des Machtmissbrauchs (das traditionelle Argument einer Begrenzung der Wiederwahl) durch überlange Amtszeiten dürften sich nach aller praktischen Erfahrung – zumal auf Landesebene und damit eingebunden in ein enges Korsett des Bundesrechts, das die Gestaltungsmöglichkeiten und Machtmittel begrenzt – nicht stellen. Es ist eine demokratische Entscheidung, durch freie Wahlen die Legitimation zu verlängern oder zu entziehen. Eine Partei, die jemanden zum "Spitzenkandidaten" kürt und zum Personalvorschlag für das Amt des Ministerpräsidenten macht, der oder die "verbraucht" oder durch ein Amt "abgenutzt" wirkt, tut dies auf eigenes, demokratisches Verlustrisiko. Wenn sich die Wählerinnen oder Wähler aber für Kontinuität, Stabilität, Verlässlichkeit und möglichst wenig politischen Aktionismus entscheiden (oft verkannt oder als apolitisch missverstanden, aber in der Sache eine legitime Entscheidung für eine bestimmte Politik) oder schlicht die herausragenden politischen Leistungen honorieren, gibt es keinen Grund, eine Wiederwahl auszuschließen.

XIII. Stärkung der parlamentarischen Opposition

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Art. 77a Stärkung der parlamentarischen Opposition), Drs. 19/5732.

Bundesstaatsrechtliche Bedeutung: Als originäres Landesstaatsorganisationsrecht ist die Bestimmung weder bundesrechtlich vorgeprägt noch beeinflusst.

Inhalt: Der Inhalt der Regelung entspricht abstrakt dem, was das BVerfG für das GG, für Einzelausprägungen aber auch der StGH für die HessVerf anerkannt hat. Die vorliegende Regelung erschöpft sich entweder darin (dann kein Regelungsbedarf) oder sie ist Einfallstor für die Ableitung zahlreicher weiterer Oppositionsrechte durch die Rechtsprechung. Dies ist zwar zunächst einmal nicht zu beanstanden. Eine starke Opposition kann der Demokratie förderlich sein und erfüllt notwendige Kontrollaufgaben. Gleichwohl sollte hier Vorsicht walten. Nachvollziehbar großzügige Regelungen bzw. Gerichtsentscheidungen auf Bundesebene und in anderen Ländern, die die Rechte der Opposition gestärkt haben, waren immer auch Ausdruck eines zwar streitfreudigen und konfrontativen, aber doch immer auch konstruktiven Miteinanders. Vom Interpellationsrecht bis zu Minderheitenrechten in Untersuchungsausschüssen ging es durchweg um Anlassfälle, in denen eine verantwortungsbewusste Opposition ihren Beitrag zur demokratischen Willensbildung und zum Gemeinwohl leisten wollte. Betrachtet man die Entwicklungen der letzten Jahre, ist die politische Auseinandersetzung provokativer und mitunter erschreckend aggressiv geworden, der Missbrauch von Oppositionsrechten zum Kampf gegen das imaginierte "System", ohne ernste Sachanliegen zu verfolgen, ist keine Seltenheit mehr. Auch wenn Oppositionsrechte selbstverständlich unabhängig von der politischen Couleur der Akteure ausgestaltet und angewendet werden müssen, ist es doch mehr als fraglich, ob man angesichts einer immer schwieriger werdenden Regierungsbildung in Bund und Ländern sowie den praktisch oftmals erheblichen Herausforderungen, einen sachgerechten und sachlichen Umgang mit schmerzhaft provokativen Oppositionspolitikern zu finden, ausgerechnet jetzt die vielleicht demnächst fragilen Mehrheiten (etwa eines Dreierbündnisses) noch mit demokratisch nicht gebotenen zusätzlichen Oppositionsrechten belasten sollte.

XIV. Recht auf Wohnen

Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke für ein Gesetz zur Ergänzung des Artikels 8 der Verfassung des Landes Hessen (Recht auf Wohnen), Drs. 19/5734.

Bundesstaatsrechtliche Bedeutung: Soweit ein Recht auf angemessenen Wohnraum nebst Energie- und Wasserversorgung in unabdingbarer Quantität Bestandteil des sozialen Existenzminimums ist (Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 i. V. m Art. 20 Abs. 1 GG) ist, bleibt die Regelung deklaratorisch. Da Sozialleistungen zur Sicherstellung des Existenzminimums bzw. angemessener Lebensverhältnisse abschließend sowie typisiert bundesrechtlich geregelt ist (SGB XII, WoGG usf.), verbleibt freilich grundsätzlich kein Anwendungsbereich, landesrechtlich weitere Leistungen zu gewährleisten. Landesgesetzgebung, die Art. 8 II HessVerf-E konkret ausformt, wäre daher mangels Landeskompetenz verfassungswidrig (Art. 70 Abs. 1, 72 Abs. 1 GG).

Inhalt: Die vorgeschlagene Änderung ist auch im Übrigen aus verfassungsrechtlichen wie sonstigen inhaltlichen Gründen nicht zu empfehlen:

- Diskriminierungsschutz bei der Wohnraumsuche wird auf der Grundlage des AGG (Bürgerliches Recht nach Art. 74 I Nr. 1 GG) abschließend geregelt (§ 2 I Nr. 8 AGG). Eine parallele oder gar weitergehende Regelung wäre daher verfassungswidrig (Art. 70 Abs. 1, 72 Abs. 1 GG).
- Eine Verpflichtung auf eine einkommensgerechte Miete verstößt ebenfalls schon kompetenzrechtlich gegen höherrangiges Bundesrecht (§§ 557 ff. BGB i. V. m. Art. 70 Abs. 1, 72 Abs. 1 GG). Die Regelung ist zudem unsinnig und auch nicht durchsetzbar. Niemand hat einen Anspruch darauf, dass ihm das Wohnen am Ort seiner Wahl ermöglicht wird und die Miete dem Einkommen angepasst wird. Wer sich eine Wohnung in einer bestimmten Lage oder einer präferierten Ausstattung nicht leisten kann, muss Wohnraum anderenorts suchen. Instrumente, dies zu unterstützen (vom öffentlichen Wohnungsbau über die Mietpreisbremse bis zu Mietzuschüssen), können nicht beim verfügbaren Einkommen ansetzen, auf das weder der Staat noch der Vermieter einen Einfluss hat. Die befremdlichen Konsequenzen erscheinen hier nicht reflektiert oder jedenfalls nicht regelungstechnisch verarbeitet. Man denke etwa an eine Krankenschwester, die gerne eine angemessen große Appartementwohnung im Frankfurter Gutleutviertel mit Hafenblick hätte; die vereinbarte ortsübliche Quadratkaltmetermiete wird von 16 Euro (fiktiv) auf 7,00 Euro gesenkt, damit sie sich die Wohnung auch leisten kann. Der Banker, der eine Penthouse-Wohnung für 24 Euro pro Quadratmeter mietet wird arbeitslos; die Miete wird gesetzlich auf 4 Euro pro Quadratmeter reduziert. Dass dies ungeachtet der weitreichenden Sozialbindung (Art. 14 II GG) nicht nur wegen grober Unverhältnismäßigkeit unvereinbar mit dem Eigentumsgrundrecht der Vermieter wäre (Art. 14 I GG), sondern auch kaum ein ernsthaftes Anliegen des Änderungsentwurfs, deutet darauf hin, dass der Normtext we-

niger auf juristische Anwendung, sondern eher auf Verkündung von Programmatik zugeschnitten ist. Dies wird aber weder die Dignität der Landesverfassung noch dem drängenden sozialen Thema, genügenden und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, gerecht.

XV. "Bildung von Anfang an", Verbot von Studiengebühren

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (verfassungsrechtliche Verankerung der "Bildung von Anfang an", Verbot von Studiengebühren), Drs. 19/5737.

Bundesstaatsrechtliche Bedeutung: Die Regelung betrifft ausschließlich Regelungsgegenstände des Landesrechts und insoweit uneingeschränkt zur Geltung kommen.

Inhalt: Die Konstitutionalisierung ist zwar problemlos möglich, aber demokratiepolitisch verfehlt. Bildung ist eines der wenigen verblieben Themen, über das originär auf Landesebene entschieden wird. Namentlich Fragen der Studiengebühren oder der Schulpolitik sind Wahlkampfthemen par excellence. Insbesondere der Streit, ob es sozial gerechter ist, möglichst vielen den ungehinderten Zugang zu einem Studium zu eröffnen und damit soziale Barrieren abzubauen oder die durch einen Hochschulabschluss auf dem Arbeitsmarkt Privilegierte mit besseren Verdienstmöglichkeiten/Realeinkommen (begleitend/nachgelagert) an den Kosten ihrer Ausbildung zu beteiligen, sind hochpolitische Fragen, die differenziert zu debattieren sind. Viele originär landespolitische Themen, die durch Landesgesetzgebung gestaltbar sind und für die sich eine breitere Öffentlichkeit interessiert, gibt es nicht. Es wäre kontraproduktiv, gerade in Zeiten zunehmender politischer Apathie künftigen Landtagswahlkämpfen diskursiven Sauerstoff unnötig zu entziehen. Nicht zuletzt die antragstellende Fraktion, die sich immer gegen Studienbeiträge engagiert hat, hätte eigentlich ein erhebliches Eigeninteresse, die Politizität dieses Themas zu erhalten.

Im Übrigen weist die vorgeschlagene Fassung inhaltliche Defizite auf:

- Art. 59 I 2 HessVerf-E würde auch *ausländische Studierende* begünstigen. Gegen diese konsequente Gleichbehandlung spricht zwar zunächst nichts. Gleichwohl zahlen gerade deutsche Studierende bei an Bedeutung zunehmenden Auslandssemestern oftmals sehr hohe Studienbeiträge. Die Möglichkeit, reziprok ebenfalls Beiträge zu erheben, ist mitunter das einzige Druckmittel, um für deutsche Studierende im Ausland Beitragsfreiheit oder Erleichterungen durchzusetzen. Dies kommt dann gerade sozial schwächeren Studierenden zugute.
- Der Begriff *Studiengebühr* ist unglücklich, weil es sich finanzrechtlich nicht um Gebühren, sondern um Beiträge handelt.
- Art. 59 I 3 HessVerf-E enthält den Begriff, "begabte Kinder" und rekurriert damit auf den Begriff der Begabung, der aber bildungswissenschaftlich bekanntlich höchst umstritten und extrem unbestimmt ist.
- Art. 59 II HessVerf-E garantiert einen *Anspruch auf Bildung*, der unabhängig davon gelten soll, ob die Eltern das jeweilige Bildungsangebot überhaupt in Anspruch nehmen wollen. So wäre es z. B. denkbar, dass ein Jugendamt einen Ergänzungspfleger bestellen lässt, der Ansprüche auf einen Kindergartenplatz gerade gegen den Elternwillen durchsetzt, um dem Kind "zu seinem Recht zu verhelfen". Dies erscheint befremdlich, ist mit Art. 6 II GG evident unvereinbar und daher abzulehnen.

Andere Regelungen sind teils eher redaktioneller Art (etwa zur Unabhängigkeit des Rechnungshofs) oder gleichen die Verfassung allgemeinen Standards an (Herabsetzung des Wahlalters auf 18). Dies ist sinnvoll, bedarf aus meiner Sicht aber keiner weitergehenden Erläuterung.

(Prof. Dr. Klaus F. Gärditz)



EBS Universität für Wirtschaft und Recht

Gustav-Stresemann-Ring 3 65189 Wiesbaden

www.ebs.edu

Prof. Dr. Dr. Martin Will • EBS Universität • Gustav-Stresemann-Ring 3 • 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag Hauptausschuss z.H. Frau Swetlana Franz Schloßplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Prof. Dr. iur. Dr. phil. Martin Will, M.A. LL.M. (Cambridge)

Lehrstuhl für Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Europarecht, Recht der Neuen Technologien und Rechtsgeschichte

Telefon +49 611 7102 2223 Telefax +49 611 710210 2223 E-Mail: martin.will@ebs.edu Office Management: Roswitha Jung

Telefon +49 611 7102 2232 Telefax +49 611 710210 2232 E-Mail: roswitha.jung@ebs.edu

16. März 2018

Stellungnahme im Rahmen der Anhörung im Hauptausschuss des Hessischen Landtags am 7. März 2018 zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Hess. LT-Drs. 19/5709-5723 etc.)

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu den mir vorgelegten Gesetzentwürfen der Fraktion der CDU, der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, der Fraktion der SPD und der Fraktion der FDP sowie separater Gesetzentwürfe der Fraktion der FDP, der Fraktion der SPD sowie der Fraktion DIE LINKE für Gesetze zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen – insbes. Hess. LT-Drs. 19/5709-5723, 5729, 5732, 5734, 5737 – nehme ich wie folgt Stellung:

A. Ausgewählte Empfehlungen und Ergebnisse der Stellungnahme

- 1. Es wird dringend empfohlen, die Definition des Staatszielbegriffs sowie die einzelnen neuen Staatsziele unter Einschluss der bereits in der Verfassung geregelten Staatsziele einheitlich im zweiten Hauptteil der Verfassung (Art. 64 ff. HV) zu verorten. Es böte sich bspw. eine Regelung in neuen Art. 65a ff. HV an.
- 2. Es wird dringend empfohlen, Art. 130 Abs. 3 HV, nach dem die Wiederwahl von Richterinnen und Richtern am Staatsgerichtshof zulässig ist, zu streichen.
- 3. Es wird dringend empfohlen, eine elektronische Verkündung von Gesetzen in Art. 120, 121 HV nur kumulativ neben der Verkündung in gedruckter (Papier-)Form zu erlauben.

EBS Universität für Wirtschaft und Recht gemeinnützige GmbH
Amtsgericht Wiesbaden HRB 19951 // Umsatzsteuer-ID DE 113 891 213 // Steuer-Nr. 40 250 58192
Universitätsleitung: Professor Dr. iur. Markus Ogorek, LL.M. (Präsident) //Geschäftsführung: Peter Schmidt (Kanzler)

Evangelische Bank eG
IBAN: DE11 5206 0410 0005 0136 40
BIC: GENODEF1EK1

Rheingauer Volksbank eG IBAN: DE95 5109 1500 0020 2424 26 BIC: GENODE51RGG



- 4. Es wird empfohlen eine Regelung zur Stellung der Opposition in die Verfassung des Landes Hessen aufzunehmen (Art. 77a HV).
- 5. Es wird darauf hingewiesen, dass eine "Dopplung" von Grundrechten (z.B. Kinderrechten) in der Hessischen Verfassung, die z.B. aufgrund völkerrechtlicher Vorgaben bereits kraft einfachen Bundesrechts oder Bundesverfassungsrechts in Hessen gelten, aus mehreren Gründen sinnvoll sein kann: Vor allem wird nur so der Rechtsweg zum Hessischen Staatsgerichtshofs im Wege der Grundrechtsklage eröffnet, da Prüfungsmaßstab des Staatsgerichtshofs allein Hessisches Verfassungsrecht und nicht Bundesrecht (einfaches und Verfassungsrecht) ist.

B. Stellungnahmen im Einzelnen

I. Verortung der Regelungen über die Staatsziele (Art. 65a ff. HV)

Obwohl Staatsziele in ihren rechtlichen Grundlagen und in ihren konkreten Wirkungen bis heute höchst umstritten sind, steht eindeutig fest, dass sie keine Rechte und erst recht keine Grundrechte sind. Es wäre daher dogmatisch und systematisch falsch, sie – wie nach den einzelnen Gesetzentwürfen derzeit geplant (Hess. LT-Drs. 19/5713 ff.) – im Ersten Hauptteil der Verfassung des Landes Hessen zu regeln, der "Die Rechte des Menschen" überschrieben ist. Sie gehören vielmehr in den Zweiten Hauptteil der Verfassung des Landes Hessen "Aufbau des Landes".

Dagegen spricht auch nicht, dass sich mit Art. 26a HV ("Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates und der Gemeinden") und Art. 62a HV ("Der Sport genießt den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und der Gemeindeverbände") bereits jetzt im Ersten Hauptteil der Verfassung des Landes Hessen Regelungen finden, die Staatszielcharakter haben. Bei der nachträglichen Einführung dieser Vorschriften in die Verfassung des Landes Hessen wurden die dogmatischen Grundlagen und die Systematik der Verfassung missachtet. Dieser schwerwiegende Fehler des historischen verfassungsändernden Gesetzgebers sollte nun nicht noch perpetuiert und verstärkt werden, indem weitere Staatsziele an diese Vorschriften angehängt werden. Vielmehr sollte die Verfassungsreform genutzt werden, um auch die bisherigen Art. 26a, 62a HV zusammen mit den neuen Staatszielen im Zweiten Hauptteil der Verfassung, idealiter in Art. 65a ff. HV, zu verorten. So könnten ohne großen Aufwand zugleich die Fehler des historischen verfassungsändernden Gesetzgebers korrigiert werden.

Ganz konkret spricht außer den genannten dogmatischen und systematischen Bedenken gegen eine Verortung der Staatszielbestimmungen im Ersten Hauptteil der Verfassung, dass sich aus einer solchen Fehlverortung starke Argumente für einen Rechtscharakter der Staatszielbestimmungen ergeben könnten (systematische Interpretation), diese also zu (einklagbaren) Rechten aufgewertet werden könnten, was der verfassungsgebende Gesetzgeber aber gerade nicht anstrebt.



II. Abschaffung der Möglichkeit der Wiederwahl von Richterinnen und Richtern am Hessischen Staatsgerichtshof (Art. 130 Abs. 2 HV)

Art. 130 Abs. 2 HV eröffnet derzeit die Möglichkeit, Richterinnen und Richter am Hessischen Staatsgerichtshof, dem Verfassungsgericht des Landes Hessen, wiederzuwählen. Diese Regelung entspricht nicht mehr dem aktuellen rechtsstaatlichen Standard und sollte daher unbedingt abgeschafft werden.

Die Möglichkeit der Wiederwahl von Richterinnen und Richtern am Staatsgerichtshof bedroht die Unabhängigkeit der gewählten Richterinnen und Richter und damit die Qualität der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs. Aus genau diesem Grund (der Stärkung der Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter) wurde die Möglichkeit der Wiederwahl, die zunächst auch beim Bundesverfassungsgericht bestand, im Jahr 1970 abgeschafft (vgl. BT-Drs. VI/388, VI/1471). Der Bundesgesetzgeber hat dabei auch unterstützend darauf verwiesen, dass die Abschaffung der Wiederwahlmöglichkeit besonders aus dem Grund geboten sei, dass zuvor die Möglichkeit der Abgabe eines Sondervotums (dissenting vote) durch einen oder mehrere Richter/Richterinnen beim BVerfG eingeführt worden war (vgl. insbes. BT-Drs. VI/388, S. 6). Diese Möglichkeit von Sondervoten besteht seit einiger Zeit auch beim Hessischen Staatsgerichtshof und wird in der Praxis auch zunehmend genutzt. Damit spricht auch dieses Argument ergänzend stark für die Abschaffung der Wiederwahlmöglichkeit auch beim Hessischen Staatsgerichtshofs. Die Hessischen Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter sollten das gleiche Maß an Unabhängigkeit genießen wie Bundesverfassungsrichterinnen und – richter.

Es empfiehlt sich, gleichzeitig mit der Abschaffung der Wiederwahlmöglichkeit durch Streichung des bisherigen Art. 130 Abs. 2 HV die Amtsdauer der Richterinnen und Richter am Staatsgerichtshofs durch Änderung von § 2 StGHG zu vereinheitlichen und dabei z.B. auf acht oder zwölf Jahre (so beim Bundesverfassungsgericht) anzuheben. Dadurch könnte insgesamt die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter beim Staatsgerichtshof erhöht und damit die Rechtsprechungsqualität des Staatsgerichtshofs weiter gesteigert werden. Schließlich sollte im Rahmen dieser Reform der Wahlmodus der Richterinnen und Richter überdacht werden.

III. Elektronische Verkündung von Gesetzen nur kumulativ zulassen (Art. 120, 121 HV)

Es ist sinnvoll, auch eine elektronische Verkündung von Gesetzen zuzulassen, da die elektronische Zurverfügungstellung der authentischen Gesetzestexte im Internet dem Großteil der Bevölkerung einen niedrigschwelligen, schnellen Zugang zu den Gesetzen des Landes Hessen ermöglicht.

Eine ausschließliche elektronische Verkündung, wie sie vom Wortlaut des geplanten Art. 120 Abs. 2 HV getragen würde (Hess. LT-Drs. 19/5721), wäre hingegen rechtsstaatlich höchst bedenklich und im Ergebnis verfassungswidrig. Aus dem Rechtsstaatsgebot folgt, dass Bürger niedrigschwelligen Zugang zu den Gesetzen haben müssen, da sich aus diesen ergibt, was im Einzelnen im Lande Hessen erlaubt ist und was nicht. Gegenwärtig haben aber nach neuesten Erhebungen mindestens 10 % der Hessinnen und Hessen keinen eigenen Zugang zum Internet.

EBS Law School

Diese Gruppe würde durch eine rein elektronische Verkündung effektiv vom niedrigschwelligen Zugang zu den Gesetzen ausgeschlossen, wie ihn derzeit das gedruckte Gesetz- und Verordnungsblatt bietet.

Hinzu kommt, dass bei einer rein elektronischen Verkündung der Zugang zu den Gesetzen für alle, d.h. für die Bürgerinnen und Bürger aber auch für die Staatsorgane und die Behörden, in dem Moment unmöglich würde, in dem – z.B. wegen eines Stromausfalls aber auch Cyberangriffen auf das Internet – kein Zugang zu elektronischen Medien mehr besteht. Zwar kommt es in Hessen glücklicherweise heute höchst selten zu länger andauernden Stromausfällen. Solche sind aber in der Zukunft nicht auszuschließen. So ist etwa bekannt, dass im Falle eines Krieges die Konfliktparteien als eines der ersten Angriffsziele die Stromversorgung des Gegners angreifen werden. Zwar erscheint die Möglichkeit eines Krieges derzeit glücklicherweise fernliegend. Allerdings ist es nicht auszuschließen (und nach den bisherigen historischen Erfahrungen im Gegenteil wahrscheinlich), dass es zukünftig früher oder später wieder zu einem solchen kommen wird. Auch Cyberangriffe auf das Internet nehmen permanent zu, werden immer gefährlicher und sind – nach allgemeiner Auffassung – strukturell nicht beherrschbar. Eine Verfassung wird aber quasi für die Ewigkeit gemacht und soll den Menschen einen stabilen Ordnungsrahmen beim Gang durch die Zeiten zur Verfügung stellen. Dies ist gerade für Krisenzeiten von höchster Bedeutung.

Hinzu kommt, dass elektronische Texte nicht dauerhaft archiviert werden können. Dies liegt weniger an den auch den einzelnen Nutzerinnen und Nutzern hinlänglich bekannten Herausforderungen, nachhaltig funktionierende und lesbare Datenträger zur Verfügung zu stellen, als am Daten-Formatproblem. Werden Daten notwendigerweise stets in einem bestimmten Format gespeichert, wechseln diese Formate früher oder später. Es kann nicht garantiert werden, dass die heutigen Formate auch in Jahrzehnten noch niedrigschwellig lesbar sein werden. Gesetze können aber für Jahrzehnte und mitunter sogar für Jahrhunderte Geltung beanspruchen.

Es erscheint daher insgesamt als rechtsstaatlich geboten, neben der elektronischen stets auch eine Verkündung der Gesetze in Papierform vorzunehmen. Dies sollte vorausschauenderweise bereits im Verfassungstext niedergelegt werden, um eine rein elektronische Verkündung auch zukünftig qua Verfassung auszuschließen und damit die Einhaltung der rechtsstaatlichen Vorgaben zu garantieren.

IV. Regelung zur Stellung der Opposition (Art. 77a HV)

Die parlamentarische Demokratie, wie sie das Verfassungssystem nach der Verfassung des Landes Hessen prägt, lebt maßgeblich vom Diskurs innerhalb des Parlaments, in Hessen also des Hessischen Landtags. Dies ist von entscheidender Bedeutung, da der Landtag, in dem sich die Landtagsabgeordneten als unmittelbar gewählte Repräsentant des Volkes, bei dem die Staatsgewalt unveräußerlich liegt (Art. 70 HV), versammeln, das einzige unmittelbar demokratisch legitimierte Staatsorgan ist und als solches nicht nur die formellen Gesetze erlässt sondern u.a. auch eine bedeutende Kreationsfunktion (z.B. Wahl des Ministerpräsiden-

EBS Law School

ten/der Ministerpräsidentin, Wahl von Richterinnen und Richtern am Staatsgerichtshof) wahrnimmt.

Seit einigen Jahren sind auch in Deutschland zunehmende sklerotische Effekte im Hinblick auf die Debatten- und Entscheidungskultur der demokratisch gewählten Parlamente zu beobachten. Besonders augenfällig ist dies beim Bundestag, der nach einer längeren Periode einer großen Koalition zunehmend als bloßes "Bestätigungsorgan" der Regierungspolitik ohne wirklich prägende und einflussreiche Debattenkultur kritisiert worden ist. Doch auch in den Landesparlamenten besteht aufgrund des regelmäßigen Gleichlaufs zwischen der Regierung und der Parlamentsmehrheit permanent eine latente Gefahr, dass die Parlamente ihre genuinen Funktionen zunehmend verlieren, was sie dann bspw. auch in den Augen der Bevölkerung entwerten könnte.

Vor diesem Hintergrund ist es essentiell, dass parlamentarischen Minderheiten, namentlich "der Opposition" die Mittel zukommen, um ihre Aufgaben effektiv erfüllen zu können. Dies umfasst bspw. adäquate Rede- und Interpellationsrechte im Parlament und dessen Untergliederungen, effektive Rechte im Hinblick auf die Einsetzung und Durchführung von Untersuchungsausschüssen und effektive Klagerechte vor den zuständigen Verfassungsgerichten.

Eine ausdrückliche Anerkennung der parlamentarischen Opposition als "grundlegender Bestandteil parlamentarischer Demokratie", wie sie in LT-Drs. 19/5732 vorgeschlagen wird und wie sie sich inzwischen in verschiedenen Landesverfassungen findet (insbes. Art. 16a Abs. 1 BayVerf., Art. 59 Abs. 1 ThürVerf. und Art. 85b Abs. 1 RhPfVerf, ähnlich z.B. auch in Art. 24 Hbg.Verf., Art. 12 Abs. 1 S. 1 SchlHolstVerf. und Art. 55 Abs. 2 BbgVerf.), könnte als entbehrliche Selbstverständlichkeit kritisiert werden. Gerade angesichts der oben angerissenen Entwicklungen der letzten Jahre erscheint es allerdings als durchaus empfehlenswert, diese Selbstverständlichkeit in der Verfassung ausdrücklich zu betonen. Dass in der Praxis ein entsprechendes Bedürfnis besteht, wird gerade auch dadurch indiziert, dass immer mehr Länder eine entsprechende Regelung in ihre Verfassung aufnehmen.

Durch eine entsprechende Ergänzung der Hessischen Verfassung würde zugleich ein argumentativer Ansatzpunkt für zukünftige Urteile des Staatsgerichtshofs in Auseinandersetzungen um Oppositionsrechte geschaffen. Eine entsprechende ausdrückliche Regelung kann durchaus das sprichwörtliche Zünglein an der Waage sein, welches die Waage in konkreten Streitfällen zugunsten einer Stärkung der Oppositionsrechte neigen kann.

Rechtliche Bedenken gegen eine solche Neuregelung, deren Sinnhaftigkeit aber letztlich eine verfassungspolitische Frage ist, bestehen nicht.



V. Sinnhaftigkeit kumulativer Regelung von Grundrechten, die bereits kraft Bundesrechts gelten, in der Verfassung des Landes Hessen

Eine kumulative Regelung von Grundrechten, die bereits kraft einfachen oder verfassungsrechtlichen Bundesrechts im Land Hessen gelten, wie sie insbes. nach dem Gesetzentwurf zur Einführung von Kinderrechten in Art. 4 Abs. 2 HV (Hess. LT-Drs. 19/5710), angedacht ist, macht aus folgenden Gründen Sinn:

Vor allem wird erst durch eine solche ausdrückliche Regelung im Ersten Hauptteil der Verfassung des Landes Hessen der Rechtsweg zum Hessischen Staatsgerichtshof eröffnet, der danach auch von den Bürgerinnen und Bürgern im Wege der Grundrechtsklage (Art. 131 Abs. 1 2. Var. HV, §§ 43 ff. StGHG) angerufen werden kann. Prüfungsmaßstab des Hessischen Staatsgerichtshofs ist nämlich allein das Hessische Verfassungsrecht und nicht Bundesrecht (einfaches oder Verfassungsrecht). Für die wichtige Grundrechtsklage ergibt sich dies ausdrücklich aus § 43 Abs. 1 StGHG, nach dem den Staatsgerichtshof anrufen kann, "wer geltend macht, durch die öffentliche Gewalt in einem durch die Verfassung des Landes Hessen gewährten Grundrecht verletzt worden zu sein (Grundrechtsklage nach Art. 131 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen)".

Daneben kann die kumulative Regelung in der Verfassung des Landes Hessen durchaus auch positive, begrüßenswerte Rechtsbefolgungsimpulse hinsichtlich der Beachtung der garantierten Rechte durch die Staatsorgane und Behörden des Landes Hessen, als Adressaten entsprechender grundrechtlicher Verbürgungen, setzen.

- - -

gez. Prof. Dr. Dr. Martin Will