

## Stenografischer Bericht

## öffentlicher Teil

12. Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“

17. Februar 2017, 9:00 bis 13:00 Uhr

### Anwesend

Vorsitzender Abg. Jürgen Banzer

*ordentliche Mitglieder:*

*stellvertretende Mitglieder:*

### CDU

Abg. Dr. Ralf-Norbert Bartelt  
Abg. Christian Heinz

### SPD

Abg. Handan Özgüven  
Abg. Heike Hofmann  
Abg. Norbert Schmitt  
Abg. Michael Siebel

### BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Abg. Frank-Peter Kaufmann  
Abg. Karin Müller (Kassel)

### DIE LINKE

Abg. Dr. Ulrich Wilken

### FDP

Abg. Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn

**Fraktionsassistentinnen und -assistenten:**

Dr. Tobias Kleiter (Fraktion der CDU)  
 Dr. Philipp Donath (Fraktion der SPD)  
 Sabrina Staats-Kriszeleit (Fraktion B90/DIE GRÜNEN)  
 Denise Honsberg-Schreiber (Fraktion DIE LINKE)  
 Dr. Sebastian Recker (Fraktion der FDP)

**Landesregierung:**

Name - bitte in Druckbuchstaben -	Amtsbezeichnung	Ministerium, Behörde
Scheuf, Carsten	TB	HRH
Hoffmann, Frank	MR	StK
Dr. Wagner, Tobias	RR	HndIS
Nordmeier, Carl Friedrich	RILG	H MdJ
Dr. Erdem, Haug	AD'm	HRH

**Ständige Sachverständige:**

Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz  
 Prof. Dr. Joachim Wieland  
 Prof. Dr. Elke Gurlit  
 Wolfgang Nešković  
 Prof. Dr. Dr. Martin Will

**Experten:**

Name	Vorname	Institution	Anwesenheit durch <input checked="" type="checkbox"/> bestätigen
Kaiser	Prof. Dr. Anna-Bettina	Humboldt-Universität zu Berlin – Juristische Fakultät Professur für Öffentliches Recht und Grundlagen des Rechts	<input checked="" type="checkbox"/>
Martini Rehorst	Prof. Dr. Mario Tobias	Verwaltungshochschule Speyer	<input checked="" type="checkbox"/>

**Beratende Mitglieder:**

Name	Vorname	Institution	Anwesenheit durch <input checked="" type="checkbox"/> bestätigen
Ruder	Tim	Hessischer Landkreistag	<input checked="" type="checkbox"/>
Gieseler	Stephan	Hessischer Städtetag	<input checked="" type="checkbox"/>
Schelzke	Karl-Christian	Geschäftsführender Direktor Hessischer Städte- und Gemeindebund	<input checked="" type="checkbox"/>
Maier	Daniela		<input checked="" type="checkbox"/>
		Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern	<input type="checkbox"/>
		Deutscher Beamtenbund und Tarifunion (dbb) Hessen	<input type="checkbox"/>
		DITIB - Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion Landesverband Hessen	<input type="checkbox"/>
		Hessischer Jugendring	<input type="checkbox"/>
		Hessischer Richterbund	<input type="checkbox"/>
		Landesverband der Jüdischen Gemeinden in Hessen	<input type="checkbox"/>
		Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V.	<input type="checkbox"/>
Dulige	Jörn	Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen am Sitz der Landesregierung	<input type="checkbox"/>
Hardegen (Juristischer Referent)	Sven		<input checked="" type="checkbox"/>
Fester	Stefanie	NABU - Naturschutzbund Deutschland Landesverband Hessen	<input type="checkbox"/>
Feuchthofen	Jörg E.	Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände Landesgeschäftsstelle	<input type="checkbox"/>
		Arbeitsgemeinschaft der hessischen Industrie- und Handelskammern	<input type="checkbox"/>
Hilb	Laura	Refugee Law Clinic Gießen Professur für Öffentliches Recht und Europarecht	<input type="checkbox"/>

Holz	Brigitte	Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen	<input type="checkbox"/>
Hoffmann	Felix	Mehr Demokratie Landesverband Hessen	<input checked="" type="checkbox"/>
Klarebach	Matthias		<input checked="" type="checkbox"/>
Schlack	Wolfgang		<input checked="" type="checkbox"/>
Trennheuser	Alexander		<input type="checkbox"/>
Veil	Jan		<input checked="" type="checkbox"/>
Köhlinger	Jörg	IG Metall Bezirk Mitte Politische Koordination und Kommunikation Presse und Medien	<input type="checkbox"/>
Müller	Dr. Rolf	Landessportbund Hessen	<input type="checkbox"/>
Pax	Dr. Wolfgang	Leiter des Kommissariats der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen	<input type="checkbox"/>
Sagebiel	Thomas	VRIOLG Neue Richtervereinigung – Landesverband Hessen OLG Frankfurt	<input checked="" type="checkbox"/>
Schenk	Sylvia	Transparency International Deutschland	<input checked="" type="checkbox"/>
Schmal	Karsten	Präsident Hessischer Bauernverband	<input type="checkbox"/>
Schwammborn	Joachim	Vereinigung demokratischer Juristinnen und Juristen	<input checked="" type="checkbox"/>
Södler	Norbert	Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Hessen	<input type="checkbox"/>
		DGB Bezirk Hessen-Thüringen	<input type="checkbox"/>
Wagner	Martin	Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Hessen	<input type="checkbox"/>
Rahlf's	Wolfgang		<input checked="" type="checkbox"/>
Wolff	Prof. Dr. Birgitta	Präsidentin Goethe-Universität Frankfurt am Main	<input type="checkbox"/>
Landau	Prof. Herbert		<b>Absage</b>
von Boehm-Bezing	Carl-Ludwig	Freies Deutsches Hochstift Frankfurter Goethe-Museum	<b>Absage</b>

Protokollierung: Georg Frühschütz  
Andrea Wieck

**Anhörung zu den Themenbereichen:**

- Bürgerbeteiligung/Transparenz: Volksbegehren/Volksentscheide, Popularklage, Transparenz
- Sonstiges

**Vorsitzender:** Meine Damen und Herren, ich darf Sie herzlich begrüßen. Ich bedanke mich sehr, dass Sie auch am dritten Tag hier sind und sich Zeit für die Hessische Verfassung nehmen. Ich glaube, es ist in Ihrem Sinne, wenn wir versuchen, das am heutigen Vormittag abzuwickeln. Aber letztlich liegt das an Ihrer Aktivität.

Wir haben heute das Thema Bürgerbeteiligung/Transparenz mit den Unterabschnitten Volksbegehren/Volksentscheide, Popularklage und Transparenz vor uns. Außerdem gibt es noch den Tagesordnungspunkt Sonstiges, den jeder Sitzungsleiter fürchtet. Wir wollen einmal abwarten, was Sonstiges bei der Verfassung bedeutet.

Wir beginnen mit dem Thema Volksbegehren/Volksentscheide. Ich darf dazu Herrn Prof. Dr. Martini und Frau Prof. Dr. Kaiser begrüßen.

Wir hatten uns die Spielregel gegeben, dass Sie als Sachverständige davon ausgehen können, dass die schriftlich eingereichten Unterlagen von der Enquetekommission gelesen und hoffentlich auch verstanden wurden und dass wir Sie nach den zehn Minuten Ihrer Ausführungen befragen werden.

Herr Prof. **Dr. Martini:** Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Mitglieder der Enquetekommission, Demokratie ist, wenn einer lenkt, der andere bremst und trotzdem kein Unfall passiert. An dem Nebeneinander von direkter und indirekter Demokratie wird dieses Spannungsverhältnis, das die Verfassung angelegt hat, schon recht deutlich. Beide stehen nebeneinander, und beide können nicht ganz reibungsfrei funktionieren.

Die Hessische Verfassung lässt die direkte Demokratie an zwei Stellen an das Steuerruder der Staatslenkung: zum einen zwingend für jede Verfassungsänderung als Teil einer Demokratie von oben; zum anderen mit dem klassischen Dreigangmotor von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid als Teil der Demokratie von unten. Den Teil der Demokratie von unten hat die Hessische Verfassung relativ schwach ausgeformt, weshalb dieser Motor auch in der Verfassungsgeschichte nicht richtig in Gang kommen wollte. Ich möchte einige Vorschläge dazu unterbreiten, wie sich dieser Motor in Schwung bringen lässt, ohne zu überdrehen.

Die erste Stufe der Volksgesetzgebung, die Volksinitiative, gestaltet die Hessische Verfassung gar nicht aus, sie setzt sie vielmehr voraus. Sie ist als Beschlussfassung des Parlamentes mit dem Ziel einer Gesetzgebung gedacht und damit Deutschen vorbehalten. Aus meiner Sicht kann es sachgerecht sein, eine Volksinitiative ausdrücklich in die Verfassung als neuen Art. 123 a aufzunehmen. Als Quorum scheint mir dafür 1 % sachgerecht zu sein.

Man kann eine Volksinitiative auf den Erlass eines Gesetzes beschränken. Man kann sie aber auch als Vorlage auf sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung weiter ausrichten. Man kann fragen: wozu? Wo liegt der Mehrwert?

Aus meiner Sicht kann eine solche Erweiterung für staatsleitende Entscheidungen durchaus sinnvoll sein, insbesondere für Struktur- und Planungsentscheidungen, etwa wenn man an eine Olympiabewerbung, einen Ausbau des Flughabens denkt. Man kann damit eine Teilhabe über den Bereich hinaus eröffnen, den die Gesetzgebung bislang schon schafft.

Wenn man eine solche Öffnung will, dann will das aber auch gut überlegt sein, denn sie verlängert den Wirkungsradius der direkten Demokratie unmittelbar in den Bereich der Exekutive hinein. Sie sorgt für Systemänderungen im Gerüst der direkten Demokratie und im System der Verfassung insgesamt. Insbesondere könnte es geschehen, dass unspezifische Volksanträge mit unklarer Bindungswirkung das Parlament beschäftigen, die dann die Frage aufwerfen, inwieweit eine verbindliche und damit nicht mehr leicht änderbare Entscheidung eigentlich schon durch das Volk getroffen sei. Wenn man ein solches Instrument will, sollte es jedenfalls nur subsidiär zulässig sein. Wenn also ein inhaltlicher Gegenstand auf die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes gerichtet ist, dann muss eine solche Form auch in Gesetzesform mit entsprechender Begründung geschehen und darf nicht als sonstige Vorlage eingereicht werden.

Für die Volksinitiative scheinen mir fixe Fristen sinnvoll. Denn Fristen sind ein Schutzinstrument gegen Manipulation und Torpedierung des Instruments der direkten Demokratie. Für den Bereich der Volksinitiative scheint mir ein Zeitraum von vier Monaten für die Stellungnahme angemessen.

Bislang schweigt die Hessische Verfassung auch zu Fristen im Bereich der zweiten Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens, dem Volksbegehren. Hier schlage ich vor, dass für die Stellungnahme der Regierung eine Frist von zwei Monaten vorgesehen wird und für den Beschluss des Landtages über den Vorschlag der Initiatoren sowie den anschließenden Volksentscheid eine Frist von je drei Monaten. Dabei ist es sinnvoll, dass die Verfassung auf eine Kopplung mit Wahlterminen achtet, zum einen um die Abstimmungsbeteiligung hoch zu halten, zum anderen aus organisatorischen und finanziellen Gründen. Deshalb sollte drei Monate vor einer Wahl kein Volksentscheid stattfinden, sondern zwingend eine Bündelung vorgesehen sein.

Schon bislang schließt die Verfassung eine Entscheidung über den Haushaltsplan, Abgaben, Gesetze und Besoldungsordnungen aus. Das ist sinnvoll, hat sich bewährt und ist auch ein wichtiger Teil des Schutzes der Budgetverantwortung des Parlaments. Häufig treten dann die Fragen auf: Wie weit reicht eigentlich die Berührung von Haushaltsplänen? Wann ist die Grenze zur Ausgabenwirksamkeit überschritten?

Es gibt fast keinen Volksentscheid, der, weil sich finanzielle Auswirkungen zeitigen, nicht zumindest mittelbar auch Fragen des Haushalts berührt. Nicht jeder irgendwie geartete finanzielle Ausschlag muss deshalb gleich unzulässig sein. Dann kann es sinnvoll sein, Schwellen, kritische Grenzen einzuziehen – so hat es die saarländische Verfassung getan –, ab deren Überschreiten eine Unzulässigkeit der Haushaltswirksamkeit einsetzt. Das könnte eine Konkretisierungs- und damit eine Befriedungswirkung für die Hessische Verfassung haben. Über die exakte Höhe wird man trefflich streiten können, aber ein Konsens dürfte erzielbar sein.

Die wahrscheinlich wichtigste Weichenstellung für die Durchschlagskraft direkter Demokratie sind die Quoren, sowohl für die Volksinitiative, für die ich 1 % vorgeschlagen habe, als auch für das Volksbegehren selbst. Hessen kennt bislang die höchsten Quoren aller Länder. Quoren haben eine sinnvolle Funktion, sie sollten aber Volksgesetzgebung nicht erdrosseln. Die Quoren der anderen Länder liegen zwischen 3,5 und 13 %. Mir scheint ein guter Kompromiss in einem Korridor von 7 bis 8 % zu liegen.

Damit die damit verbundene deutliche Absenkung der Quoren nicht dazu führt, dass eine politisch interessierte Minderheit eine schweigsame Mehrheit vor den Karren ihrer politischen Interessen spannt, scheint es mir sinnvoll, im Gegenzug für die Ebene des Volksentscheids, als der dritten Stufe der Volksgesetzgebung, ein entsprechendes Zustimmungsquorum einzuführen. Das heißt, ein Volksentscheid findet unter erleichterten Voraussetzungen statt, erreicht aber eine Bindungswirkung nur dann, wenn zum einen die Mehrheit der Abstimmenden hinter diesem Antrag steht und zum anderen diese Mehrheit auch 25 % der Stimmberechtigten repräsentiert. Von einem solchen Zustimmungsquorum geht durchaus einiges Frustrationspotenzial aus. Man denke an den Fall, dass 70 % hinter dem Volksantrag stehen, aber nur 20 % der Stimmberechtigten tatsächlich dieses Votum positiv ausgesprochen haben. Das ist auf der einen Seite für die Initiatoren eine frustrierende Erkenntnis, ist aber auf der anderen Seite auch eine Aussage. Denn hinter dem Antrag steht dann wahrscheinlich keine breite Mehrheit der Bevölkerung, sondern eine besonders engagierte Gruppe, die eine gute Mobilisierungswirkung entfaltet hat. Dann ist eine fehlende Bindungswirkung aus meiner Sicht durchaus sachgerecht. Es ist dann vor allem eine politische Vermittlungsleistung, dies auch den Betroffenen kundzutun und den Rechtsfrieden herzustellen.

Rechtsfrieden ist für eine Volksinitiative und jede Form des Volksbegehrens, Volksentscheids überhaupt von besonderer Bedeutung. Deshalb sollte auch nach einem Volksentscheid Rechtsfrieden in der Weise einkehren, dass nicht gleich im Anschluss ein neuer Volksentscheid herbeigeführt werden kann. Eine Schonfrist von vier Jahren, innerhalb derer nicht der gleiche Gegenstand noch einmal zum Gegenstand einer Volksgesetzgebung gemacht werden darf, scheint mir sinnvoll zu sein.

Das Recht der Initiatoren, eine Initiative, einen Volksantrag zu stellen, ist ein Privileg. Es ist in gewisser Weise aber auch ein Stück Anmaßung. Denn für das Ringen um die beste Lösung im demokratischen Diskurs ist die Suche nach Alternativen elementar. Diese Suche nach Alternativen findet aber in allen Formen der Volksgesetzgebung nicht statt, weil sich die Diskussion auf den Vorschlag der Initiatoren fokussiert, bei der es um die Frage „Hopp oder Top“ geht. Schon deshalb scheint es mir sinnvoll zu sein, dem Parlament die Möglichkeit zu geben, einen eigenen Vorschlag als Alternative einbringen und gleichzeitig zum Gegenstand des Volksentscheids machen zu können.

In der Praxis direkter Demokratie taucht immer wieder die Frage auf, ob sich die politischen Entscheidungsträger der Repräsentativorgane überhaupt zum Gegenstand des Volksbegehrens, des Volksentscheids äußern dürfen. Das hat immer wieder Fragen ausgelöst. Tatsächlich äußert sich keine Verfassung ausdrücklich dazu. Auch sollte keine Verfassung, falls sie eine Regelung treffen sollte, für ihre Repräsentativorgane einen Maulkorb verhängen. Es erscheint mir aber sinnvoll, ein Sachlichkeitsgebot zu verankern und die Repräsentativorgane darauf zu verpflichten, den Meinungskampf nicht unsachlich zu beeinflussen.

Direkte Demokratie sollte nicht dem Ulbrichtschen Motto frönen: Es soll alles demokratisch aussehen, aber wir müssen doch alles unbedingt in der Hand behalten. Deshalb ist zwangsläufig Unmut programmiert, wenn ein Volksentscheid fällt und das Parlament

diesen kurz darauf wieder abändert. Das ist eine Frage, die in der Geschichte der direkten Demokratie immer wieder aufgetaucht ist. Rechtlich ist das Parlament daran nicht gehindert. Volksgesetzgebung und direktdemokratische Gesetzgebung stehen gleichrangig nebeneinander. Keine hat eine höhere Weihe als die andere. Insofern gilt der Grundsatz: Lex posterior derogat legi priori.

Mir scheint es aber sinnvoll zu sein, dem Volk einen Reaktionshebel in die Hand zu geben, um der Schwerfälligkeit Rechnung zu tragen, die die direkte Demokratie, um ihre Willensbildung stattfinden zu lassen, hat. Das heißt, das Volk soll, wenn das Parlament ein Volksgesetz ändert, unter erleichterten Voraussetzungen einen Volksentscheid herbeiführen können.

Was die Hessische Verfassung nicht kennt – das ist die vierte Ebene –, ist die Volksbefragung, wie sie das Land Bayern jüngst eingeführt hat, vielleicht sollte man sagen: versucht hat, einzuführen. Die Volksbefragung unterscheidet sich in einem wichtigen Punkt von allen anderen Instrumenten. Sie ist nicht rechtlich bindend und ein reines Konsultationsinstrument, um die Stimmungslage der Bevölkerung einzuholen. Sie ist gleichsam ein Stethoskop, das an das Herz des Volkes gelegt wird, um einem politischen Infarkt vorzubeugen. Das kann zu bestimmten Fragen durchaus sinnvoll sein. Der Mehrwert im politischen System, den ein solches Instrument hat, ist aber beschränkt. Insbesondere gerät die Volksbefragung allzu leicht in den Verdacht, nur ein Akklamationsinstrument zu sein. Deshalb hat ihr das auch den wenig schmeichelhaften Titel des Publikumsjokers eingetragen.

Wenn man ein solches Instrument will, ist es notwendig, das in der Verfassung zu regeln. Ich würde nicht vorschlagen, das zu tun. Sinnvoller erscheint mir ein dezisives Referendum zu sein, das eine Bindungswirkung erzielt. Die Verfassung hat mit dem dezisiven Referendum zur Verfassungsänderung sehr gute Erfahrungen gesammelt. An dem Grundsatz, keine Verfassungsänderung ohne Zustimmung des Volkes, sollte die Verfassung festhalten. Das ist aus meiner Sicht ein gutes demokratisches Signal.

Bislang ist es dem Volk aber verwehrt, eine Änderung der Verfassung aus eigenem Antrieb auf den Weg zu bringen. Es braucht immer einen vorausgehenden Beschluss des Landtages. Das könnte und sollte man aus meiner Sicht auch ändern, um dem Volk ein Volksbegehren über eine Verfassungsänderung zu ermöglichen. Im Gegenzug dafür sollte ein hohes Quorum eingezogen sein, eine Zustimmung von zwei Dritteln der Abstimmenden sowie eine Beteiligungsquote von 50 % der Stimmberechtigten.

Ein solches Volksreferendum scheint mir nicht nur für originäre Verfassungsänderungen, sondern auch auf der einfachgesetzlichen Ebene sinnvoll zu sein. Der Landtag könnte dann mit Zweidrittelmehrheit beschließen, dass ein Volksentscheid über einen bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung stattfindet. Man denke an einen Fall nach dem Strukturprinzip und der Problemlage von Stuttgart 21.

Das Referendum soll kein Alltagsinstrument der Politik sein, sondern eine Art Notfallinstrument, ein Rückversicherungskanal für wichtige gesellschaftliche Entscheidungen. Deshalb soll es an ein hohes Quorum von zwei Dritteln gebunden sein, und es ist als Rationalitätsschutz durch Verfahren dann auch wohl gut in die Hessische Verfassung eingefügt.

Die Hessische Verfassung muss nicht alles regeln. Ich habe nun eine Vielzahl von Vorschlägen unterbreitet. Was sie aber aus meiner Sicht weder regeln sollte noch zu regeln braucht, sind direktdemokratische Instrumente auf Gemeindeebene. Eine Verfassung,



die brandenburgische, hat das getan. Ich glaube nicht, dass das wirklich erforderlich ist. Regelungen zur Sperrwirkung von Volksbegehren gegenüber faktisch stattfindenden gegenläufigen Maßnahmen braucht es aus meiner Sicht für den Bereich der Volksgesetzgebung auch nicht unbedingt. Das kann dem einfachen Recht überlassen bleiben.

Sinnvoll kann es vielleicht sein, in den Regelungsvorbehalt „Das Nähere regelt das Gesetz“ einerseits die Strukturentscheidung über die Art der Abstimmung, ob es also eine Amtseintragung oder eine freie Eintragung geben soll, und andererseits die Frage der Kostentragung aufzunehmen. Hier könnte die Verfassung durchaus selbst eine Vorgabe treffen, sich im Übrigen aber in ihrer lakonischen Würde auch beschränken.

Die Abstimmungsberechtigung weiterhin auf Deutsche zu beschränken oder an das Wahlalter zu koppeln, scheint mir ebenso sinnvoll zu sein, wie eine Auflösung des Parlaments nicht durch Volksentscheid zuzulassen.

Aus meiner Sicht ist mit diesem Kursbuch eine sinnvolle Regelung im Miteinander von direkter und indirekter Demokratie vorgesehen, die kein Unfallrisiko enthält. Die Demokratie bleibt und ist ein aufwändiges und mühseliges Verfahren der kollektiven Selbstbestimmung. Aber sie hat einen entscheidenden Vorteil, den Goethe sehr schön auf den Punkt gebracht hat: „Demokratie rast nicht, aber sie kommt sicher zum Ziel.“

Frau Prof. **Dr. Kaiser:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, meine Stellungnahme zu Volksbegehren und Volksentscheiden liegt Ihnen vor. Ich möchte daher mein Eingangsstatement dazu nutzen, noch einmal grundsätzlich zum Thema Direkte Demokratie Stellung zu nehmen. Mein Plädoyer zielt auf eine vorsichtige Reform der Bestimmungen über die direkte Demokratie in der Hessischen Verfassung.

Zunächst, warum sind die Bestimmungen über die direkte Demokratie der Hessischen Verfassung reformbedürftig? Die Bestimmungen in Art. 124 HV sind deshalb reformbedürftig, weil sie ein Versprechen beinhalten, nämlich das Versprechen, dass auch in Hessen auf Landesebene die Instrumente der direkten Demokratie zur Verfügung stehen.

Doch dieses Versprechen wird nicht wirklich eingelöst, weil diese Instrumente so ausgestaltet sind, dass sie nicht wirklich genutzt werden können. So war in Hessen noch kein Volksbegehren erfolgreich. Insbesondere das Eingangsquorum von 20 % erweist sich als zu hoch. Auch im Vergleich mit den anderen Bundesländern stellt Hessen im Hinblick auf die Möglichkeiten der direkten Demokratie das Schlusslicht dar.

Ich habe deshalb in meinem Statement, wie auch Herr Martini, für eine Absenkung dieses Quorums plädiert. Auf diese Weise können die Instrumente Volksbegehren und Volksentscheid künftig tatsächlich genutzt werden. Punktuelle Korrekturen der Ergebnisse der repräsentativen Demokratie können so herbeigeführt werden.

Doch während ich Sie auf der einen Seite zu einer Reform des Art. 124 HV ermuntern möchte, möchte ich auf der anderen Seite auf drei Probleme hinweisen, die mit den Instrumenten der direkten Demokratie verbunden sind. Diese Probleme führen mich im Ergebnis dazu, für eine gewisse Vorsicht bei der Reform der Verfassung einzutreten. Um welche Probleme handelt es?

Erstens. Es kommt immer wieder zu Konflikten im Zusammenspiel zwischen der repräsentativen Demokratie und der direkten Demokratie. Herr Martini hat sie zum Teil schon an-

gesprochen. Wie verhält es sich etwa, wenn der Gesetzgeber nach einem Volkstentscheid das Gesetz wieder ändern möchte? Da gibt es ganz verschiedene Stimmen, ob das geht. Aus meiner Sicht muss das gehen, und es geht auch – aber natürlich wird das in der Bevölkerung dann auch leicht für Unmut sorgen. So kann es – und ist es in anderen Bundesländern auch – leicht zu Konflikten kommen.

Zweitens. Die Bestimmungen der direkten Demokratie sind in anderen Landesverfassungen häufig Konfliktherde. Immer wieder wird daran sozusagen herumgeschraubt, weil man sich sehr schwer tut, die richtige Lösung zu finden. Diese Regelungen sorgen also nicht für die Ruhe, die von einer Verfassung ausgehen soll.

Drittens. Es besteht eine gewisse Gefahr, dass privilegierte Minderheiten in der Lage sind, Mehrheitsentscheidungen zu torpedieren. Beispiel ist etwa die Hamburger Schulreform. Da hat eine Bevölkerung aus sehr wohl situierten Gegenden letztlich das große Projekt, das als progressives Projekt galt und von CDU, GRÜNEN und SPD getragen wurde, gestoppt.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme, die erst in den letzten Jahren durch die Erfahrungen anderer Bundesländer deutlich geworden sind, kann man auch in der Literatur mittlerweile einen kleinen Stimmungswechsel verzeichnen. Stimmen, die sich vormals für eine starke direkte Demokratie eingesetzt hatten, mahnen nun zu einer gewissen Vorsicht. Jüngst ist etwa von einem der SPD nahestehenden Politikwissenschaftler eine Streitschrift „Der Irrweg der Volksgesetzgebung“ vorgelegt worden. Auch das Brexit-Referendum hat zu einer gewissen Ernüchterung im Hinblick auf die direkte Demokratie geführt.

Was folgt aus den vorgenannten Überlegungen? – An der Reform ist festzuhalten, aber sie sollte behutsam geschehen. Insbesondere wäre es ein Missverständnis, zu meinen, die direkte Demokratie sei, im Gegensatz zur repräsentativen, die eigentlich wahre Demokratie. Vielmehr gilt, die erwähnten Instrumente der direkten Demokratie sind unverzichtbar, um punktuelle Korrekturen herbeizuführen. Die repräsentative Demokratie bleibt aber die eigentliche Form der Demokratie.

Abg. **Heike Hofmann:** Sie haben das Spannungsverhältnis aufgezeigt, in dem wir uns bewegen. Aktuelle Entwicklungen, die den einen oder anderen – wie Sie es so schön gesagt haben, Frau Prof. Kaiser – vor Jahren vielleicht euphorisiert haben, sind jetzt sozusagen mit begrenztem Scham beleuchtet worden. Ich glaube, jeder hier im Raum ist sich sowohl des Spannungsverhältnisses zwischen aktuellen Entwicklungen bewusst, in dem man sich bewegt, als auch der Verantwortung, wenn man behutsame Regelungen treffen will. Wir wollen das auf jeden Fall.

Ich habe noch einige Rückfragen. Herr Prof. Martini, Sie hatten, falls man die Volksinitiative als eigenes Instrumentarium einführen wolle, eine 1 %-Klausel vorgeschlagen. Welche Quoren sieht man im konkreten Fall vor? Das ist eine der Gretchenfragen, was man auch an der Verfassungsrealität und -wirklichkeit sieht: Die Quoren dürfen auf der einen Seite nicht so hoch sein, dass sie Volksbegehren, Volksinitiative etc. gar unmöglich machen oder zu stark erschweren. Auf der anderen Seite muss das Quorum auch so hoch sein, dass es repräsentativ ist und natürlich auch ein gewisses Meinungsspektrum repräsentiert. Aber über dieses 1 % bin ich, um es so zu formulieren, zunächst gestolpert.

Sie haben bei Ihrem Vorschlag auch noch einmal sehr stark die Fristen, die Sie vorsehen würden, benannt, nämlich Fristen, die dem Parlament auferlegen, innerhalb bestimmter

Zeiträume über Anträge etc. abzustimmen. Das haben wir in unserem Vorschlag nicht vorgesehen. Es ist Verfassungsrealität, dass, wenn ein Volksbegehren, eine Volksinitiative auf den Weg gebracht worden ist, dies eine sehr hohe Bindungswirkung für das Parlament hat. Ich kann mich an keinen Fall erinnern, in dem das Parlament eine solche Entscheidung durch Volksbegehren torpediert oder ausgesessen hätte. Da stellt sich mir also die Frage der Erforderlichkeit einer solchen Fristenregelung.

Herr Prof. Martini, Sie hatten beim Volksentscheid gesagt, man müsste Verfahrensregelungen haben. Aus meiner Sicht ist es nicht zwingend erforderlich, Verfahrensregelungen in die Verfassung zu schreiben oder gar zu skizzieren. Da braucht man für die Detailregelungen sowieso eine gesetzliche Regelung. Deswegen stelle ich mir die Frage, ob man Verfahrensregeln, die natürlich nicht ganz unwichtig sind, wirklich schon zwingend in eine Verfassung schreiben muss. Wir sind dann an einem Punkt, an dem man sich im Detail fragen muss, ob man eine relativ schmale Regelung macht, die aber noch klar, übersichtlich und vielleicht auch gut lesbar ist. Wie viel packt man da eigentlich hinein?

Dann haben Sie auch in dem schriftlichen Vorschlag, den Sie gemacht haben, die Volksinitiative, wie ich finde, sehr weit gefasst. Sie haben formuliert „mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage)“. Da ist es aus meiner Sicht schon wichtig, dass man hinreichend konkret bestimmt, was Gegenstand einer Volksinitiative sein sollte. Das Bestimmtheitsgebot ist aus meiner Sicht auch an dieser Stelle wichtig.

Sie hatten noch von einem sogenannten Sachlichkeitsgebot gesprochen, das die Repräsentativorgane zwingen oder ihnen zumindest auferlegt sein sollte. Da stellt sich mir die Frage, wie ein solches Sachlichkeitsgebot gefasst und formuliert werden soll. Dann stellt sich mir auch wieder die Frage nach der Erforderlichkeit. Auf der einen Seite weiß ich, was Sie damit intendieren. Auf der anderen Seite ist mir, wie gesagt, nicht ganz klar, warum man das wirklich so mit aufnehmen soll und welche Außenwirkung das hat.

Frau Prof. Kaiser, Sie haben eine sehr differenzierte Stellungnahme abgegeben und in der Conclusio heißt es – das war auch Ihr Eingangsstatement –: vorsichtige Reform, ja! Sie hatten das in Ihrer schriftlichen Stellungnahme etwas konservativer formuliert. Sie hatten die Frage nach dem Ertrag einer derartigen Verfassungsänderung gestellt und den Blick in andere Bundesländer gerichtet. Sie haben auch den Finger in die Wunde gelegt: Wir in Hessen sind in diesem Bereich Schlusslicht. Wenn Sie sich die in anderen Bundesländern durchgeführten Initiativen ansehen, sieht es gar nicht so schlecht aus. Da gibt es auch ermutigende Ansätze. Insofern ist – sagen wir es einmal so – Ihre mündliche Darstellung ein bisschen optimistischer als das, was Sie schriftlich vorgebracht haben, indem Sie, wie Sie es selbst formuliert haben, sozusagen eine vorsichtige Reform mit Augenmaß fordern.

Herr Prof. **Dr. Martini**: Zur Quorenfrage. 1 % für eine Volksinitiative klingt dramatisch niedrig, aber die entscheidende Quorenhöhe, die die Weichen stellt, scheint mir diejenige für das Volksbegehren zu sein. Vergleicht man die Quoren, die andere Verfassungen für die Volksinitiative vorsehen, dann liegen alle in diesem Korridor. Die meisten liegen etwas niedriger als der Vorschlag, den ich unterbreite habe. Ich hatte eine Liste beigefügt, da liegen die Werte zwischen 0,5 und 1,6 %. Damit ist das aus meiner Sicht ein guter Wert, mit dem man aus den Erfahrungen, die andere Verfassungen gemacht haben, schöpfen kann. Bisher gibt es durchaus eine Regelung, die sozusagen faktisch eine Volksinitiative als kritische Schwelle vorsieht. Die liegt, wenn ich mich jetzt richtig

erinnere, beim einfachen Gesetz bei 2 %. Sofern man das Quorum für das Volksbegehren absenkt, könnte das aus meiner Sicht auch eine Halbierung im Bereich der Volksinitiative rechtfertigen.

Braucht es wirklich Fristen? Kommt es überhaupt vor, dass eine Streitigkeit darum entsteht? Fehlen Fristen, so hat das einiges Missbrauchspotenzial. Das hat in anderen Ländern immer wieder zu Streitigkeiten geführt. Dann stellt sich die Frage, ob man präventiv eine Regelung für diese Situation schafft. Viele Verfassungen haben das getan, weil das ein kritischer Punkt in vielen Situationen war. Sie haben damit dafür zu sorgen versucht, dass solche Rechtsstreitigkeiten gar nicht erst entstehen und dadurch auch Unmut in der Bevölkerung aufkochen kann.

Ein Aspekt kann insbesondere dafür sprechen. Sie sagten, es werde gar nicht so leicht möglich sein, am Volk vorbei zu regieren, das unter den Tisch fallen zu lassen. Nun ist dieses Begehren aber in der Phase des Volksbegehrens – an der Schnittstelle von der Volksinitiative zum Volksbegehren – häufig noch nicht so populär. Die meisten nehmen es erst wahr, wenn der Volksentscheid näher rückt. Insofern kann man schon versuchen, dem sozusagen einen frühen Garaus, ein frühes Ende zu bereiten, und zwar rein faktisch dadurch, dass man darauf hofft, das Thema werde sich schon erledigen. Dem einen Riegel vorzuschieben, scheint mir ganz sinnvoll zu sein, aber das ist keine Schicksalsfrage, an der sich eine solche Änderung festmachen sollte.

Wie viele Verfahrensregelungen sollte es geben? Ich habe versucht, diejenigen aufzunehmen, die wichtig sind, die typische Regelungsprobleme in der Praxis anderer Länder ausgemacht haben, und anderes auszunehmen, das eher zu lyrischen und allzu breiten Regelungen führt. Zum Beispiel ist die Hamburgische Verfassung im Teil zur direkten Demokratie schon romanartig und deshalb relativ schwer zugänglich. Auf der anderen Seite ist die Verfassung für einen Bürger, der sich einbringen will, der Ort, an dem er sich orientiert. Insofern kann eine Grundordnung, eine Grundkonfliktregelung schon ganz sinnvoll sein.

Das gilt dann auch für die Frage: Muss eine Kopplung mit entsprechenden Wahlterminen stattfinden? Das finde ich ganz sinnvoll. Das gilt auch für andere Verfahrensvorschläge, die ich gemacht habe.

„Bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung“ – ist das nicht völlig unspezifisch? Das ist recht unbestimmt und heißt in der Sache, dass alles, was Gegenstand staatlicher Entscheidung und politischer Willensbildung sein kann, damit auch Gegenstand eines bindenden Volksentscheids werden darf. Das ist weitgehend. Aber man muss immer mit bedenken, dass bestimmte Dinge, insbesondere Ausgabenwirksamkeit, und alles, was unbestimmt ist, auch nicht zum Gegenstand erhoben werden dürfen. Darum ranken sich auch in der Praxis der direkten Demokratie immer sehr viele Fragen. Ist das überhaupt umsetzbar, vollziehbar? Es kann sich daran auch die Frage knüpfen, die man regelungspolitisch beantworten kann: Soll ein Volksentscheid über einen sonstigen Gegenstand der politischen Willensbildung, der kein Gesetz ist, überhaupt Bindungswirkung entfalten? Hamburg regelt das ausdrücklich: Ja, es hat eine Bindungswirkung. Man kann das aber auch anders tun. Man könnte beispielsweise vorsehen, dass das in die Nähe einer Volksbefragung rückt. Das wäre durchaus auch möglich.

Zum Sachlichkeitsgebot hatten Sie gefragt, ob man das wirklich brauche. Man kann sich auf den Standpunkt stellen, es gelte ohnehin. Wenn man die Rechtsprechung verfolgt, dann liest diese aus der Verfassung ein Sachlichkeitsgebot heraus. Es ist ganz sicher keine Frage, die unbedingt in die Verfassung muss. Aber eine Klarstellung scheint

mir ganz sinnvoll zu sein. Wenn der Verfassungskonsens dahin geht, ist er eigentlich in der Entscheidung der Verfassungsgeber immer besser aufgehoben als in den Entscheidungen der Rechtsprechung.

Frau Prof. **Dr. Kaiser**: Ich möchte zu zwei Punkten etwas sagen.

Erstens. Sie haben mich auf das Wort „geringer Ertrag“ in meinem Statement angesprochen. Das ist ein Missverständnis. Dieser Punkt bezieht sich lediglich auf die Anregung, ob man die direkte Demokratie auch auf eine Verfassungsänderung hin bezieht, will heißen: auf eine Modifikation des Art. 123 HV im Gegensatz zum Art. 24 HV. Da war ich ein bisschen zögerlich, einfach deswegen, weil der jetzige Art. 123 Abs. 2 HV ja schon sagt, dass das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden einer Verfassungsänderung zustimmen muss, das Volk also bereits einbezogen ist. Da war dann meine Frage, ob das nicht schon eine gute Lösung ist oder was eine Verfassungsänderung so viel mehr bringen würde. Das hat sich aber lediglich auf Art. 123 HV bezogen. Der Optimismus im Hinblick auf Art. 124 HV bleibt also.

Ich möchte noch ganz kurz zu den Punkten etwas sagen, die Sie zunächst Herrn Martini gefragt haben. Da würde ich auch in Ihrem Sinne für eine knappe Verfassungsänderung plädieren. Die Hessische Verfassung ist relativ schwer änderbar. Vor diesem Hintergrund würde ich auch dafür plädieren, möglichst wenig in die Verfassung hineinzuschreiben und dann im einfachen Gesetz die Details zu regeln. Wenn man merkt, dass es da oder dort in der Praxis zu Schwierigkeiten kommt, dann hat man leichter die Möglichkeit, hier noch nachzujustieren. Das wäre mein Vorschlag.

Abg. **Norbert Schmitt**: Ich habe unsere beiden Experten, Frau Prof. Kaiser und Herrn Prof. Martini, schon vorgewarnt. Ich glaube, wir müssen eine Vorfrage klären. Ich will den Blick auf Art. 150 unserer Verfassung richten. In Art. 150 unserer Verfassung werden die Grenzen der Verfassungsänderung beschrieben. Ich darf zitieren: „Keinerlei Verfassungsänderung darf die demokratischen Grundgedanken der Verfassung und die republikanisch-parlamentarische Staatsform antasten.“ Daraus ergeben sich für mich ein paar Vorfragen. Wir haben auch Änderung zur Erleichterung und Reduzierung der Quoren gestellt. Trotzdem – das ist ja die generelle Frage, die Sie, Frau Prof. Kaiser, angesprochen haben –: Entfaltet aus Ihrer Sicht Art. 150 HV Sperrwirkungen und wenn ja, welcher Art? Entfaltet sie möglicherweise auf die Reduzierung von Quoren Sperrwirkungen? Kann man aus Art. 150 HV nicht auch herauslesen, dass genau diese hohen Quoren, die 1946 festgelegt worden sind, Ausdruck dieses Grundgedankens sind, dass Hessen sozusagen als republikanisch-parlamentarische Staatsform angelegt ist? Gibt es aus dem Art. 150 HV Sperrwirkungen bezüglich der Quoren und wenn, würden Sie das quantifizieren?

Zweite Frage. Eben ist ein mögliches Initiativrecht des Volkes für eine Verfassungsänderung angesprochen worden. Hat Art. 150 HV möglicherweise gerade in diese Richtung einer Sperrwirkung?

Letzter Punkt. Herr Prof. Martini, Sie hatte die Frage der Volksbefragung angesprochen: Ist nicht gerade das Institut der Volksbefragung vor dem Hintergrund des Art. 150 HV problematisch?

Ich finde, wir müssen diese Vorfragen klären, weil das der Schlüssel ist, wie weit und wie tief wir überhaupt in die Verstärkung der Elemente der direkten Demokratie in der Hessischen Verfassung einsteigen können.

Herr Prof. **Dr. Martini**: Das ist ein sehr wichtiger Hinweis. Es ist eine ungewöhnliche Regelung. Wir kennen Ewigkeitsklauseln auch aus anderen Landesverfassungen, die sich aber eher auf das Demokratieprinzip und nicht auf die repräsentative Demokratie beziehen. Insofern ist das schon eine Schwelle, die einem Unmaß von Änderungen eine Grenze zieht. Die Frage ist, wo dieser Spielraum endet, der sich damit verbindet. Es gibt bestimmte Schwellen, bei denen man sagen könnte, das überschreitet das Maß dessen, was wir noch unter repräsentativer Demokratie verstehen: Wenn die Volksgesetzgebung zu einem Alltagsinstrument würde, was unter den Bedingungen von Flächenländern auch schlicht unvorstellbar und kaum realisierbar ist; und dann, wenn nicht sichergestellt ist, dass die Quoren in einer Höhe liegen, dass dahinter auch wirklich das Volk steht – wenn es sozusagen die Möglichkeit gäbe, eine Interessendemokratie durch den guten Gedanken der repräsentativen Demokratie zu ersetzen, eine Distanz zwischen Entscheidern und Betroffenen herzustellen, um sicherzustellen, dass nicht jeder nur noch für seine eigenen Interessen votiert und damit verhindert, dass diese kritische Distanz nicht mehr eintritt. Das haben wir in vielen Fällen von Volksgesetzgebungsverfahren erlebt. Die Konstellation des Hamburger Schulvolksentscheides ist ein ganz gutes Beispiel dafür und ein Beispiel dafür, dass es häufig die Eliten sind, die die Macht der direkten Demokratie nutzen. Insofern ist das immer mit etwas Vorsicht zu genießen.

Deshalb sind Quoren wichtig. Sie sollten so gestrickt sein, dass sie in der Lage sind, den Volkswillen zu repräsentieren und sicherzustellen, dass die direkte Demokratie die Funktion hat, die sie auch in der Hessischen Verfassung schon angelegt sieht. Wir finden diese Anlage durchaus, auch an sich allen anderen Normen per se gleichberechtigt, mit dem Einschwören auf die Herrschaft des Volkes. Aber so, dass die direkte Demokratie ein Ventil bleibt, dass dann, wenn politische Konfliktlagen eine Befriedungswirkung brauchen, reduziert wird und es zu einem Kulminationspunkt kommt. Stuttgart 21 war ein relativ glücklicher Fall, weil danach eine relative Befriedungswirkung eingetreten ist.

Soll man das für die Verfassungsänderung zulassen? Die Verfassung legt es selber schon an, dass das Volk über Verfassungsänderungen entscheidet und auch entscheiden muss. Insofern schränkt schon die Anlage, wie wir sie vorfinden, den Spielraum ein, um das Volk sozusagen ganz außen vor zu halten. Ich glaube nicht, dass das Prinzip der repräsentativen Demokratie schon dadurch gefährdet bzw. angetastet wird, wenn man dem Volk ein Volksbegehren über die Verfassungsänderung zugesteht. Was man überlegen kann – das könnte sinnvoll sein, andere Länder tun das; ich habe es in die Stellungnahme nicht ausdrücklich aufgenommen bzw. schon aufgenommen, aber nicht in den Gesetzgebungsvorschlag am Ende –: Darf das Volk über die Regeln der Gesetzgebung einen Volksentscheid durchführen? Andere Verfassungen schließen das aus. Das kann sinnvoll sein. Gerade auch mit Blick auf Art. 150 HV kann das eine Erwägung sein. Ob man es braucht, darüber kann man vielleicht unterschiedlicher Meinung sein.

Ist vielleicht die Volksbefragung gerade deshalb problematisch, weil es Art. 150 HV gibt? – Das war Ihre dritte Frage. Ich meine, eher nein, weil die Volksbefragung sich gerade dadurch auszeichnet, dass sie nicht bindend ist. Sie ist das einzige Instrument, das nur zur Geltung kommt, wenn das Parlament selbst die Initiative gestartet hat und zugleich alleine über das Ergebnis entscheiden kann. Insofern sehe ich die Volksbefragung in dem Punkt als relativ harmlos an.

Frau Prof. **Dr. Kaiser**: Art. 150 HV stellt eine Ewigkeitsklausel dar, wie wir sie – Herr Martini hat es schon gesagt – in ähnlicher Form schon aus dem Grundgesetz in Art. 79 Abs. 3 kennen. Wenn man sich nun an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts orientiert, die dieses zu Art. 79 Abs. 3 GG ausgeformt hat, dann lässt sich erkennen, dass diese Ewigkeitsklausel tendenziell restriktiv verstanden wird. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnete Art. 79 Abs. 3 GG, wenn man einmal von der Europa-Rechtsprechung absieht, als Ausnahmeklausel, die eng auszulegen ist und deren Grundsätze dann nicht berührt sind, wenn ihnen im Allgemeinen Rechnung getragen wird. Das bedeutet, wenn wir jetzt eine behutsame Absenkung der Quoren vornehmen würden, dann würde sich an diesem Grundprinzip der repräsentativen Demokratie eher nichts ändern. Insofern, glaube ich, sind wir da im sicheren Bereich. Aber ich würde Ihnen zustimmen: Wenn man eine ganz extreme Lösung wählen würde, käme irgendwann der Punkt, an dem man sich fragen müsste: Käme man an irgendeinem Punkt in Kollision mit Art. 150 HV. Aber ich glaube, keiner der Vorschläge, die im Raum stehen, wäre so weitgehend.

Abg. **Christian Heinz**: Da sich alle Fraktionen weitgehend einig sind, dass eine Änderung erfolgen soll, nachdem es 70 Jahre lang überhaupt keine erfolgreichen Volksentscheide gegeben hat, werden wir sicher noch viel Zeit dafür verwenden müssen.

Herr Schmitt hat eben schon einen Punkt angesprochen, der uns auch beschäftigt: der Komplex Änderung der Verfassung durch Volksentscheid. Da sind schon sehr gute und substantiierte Vorschläge gemacht. Uns beschäftigt auch die Frage der Wirkung der Ewigkeitsklausel und über die Ewigkeitsklausel hinaus: Inwieweit sind Verfassungsänderungen durch Volksentscheid denkbar? Ist jenseits des Art. 150 HV grundsätzlich alles denkbar, da das hessische Staatsvolk der Souverän ist und es grundsätzlich in der Hand hat, wie seine Verfassung ausgestaltet ist? Oder ist sogar darüber hinaus jenseits des Art. 150 HV durch das Staatsvolk auch die komplette Veränderung außerhalb der Hessischen Verfassung denkbar? Neben der Ewigkeitsklausel kennt die Hessische Verfassung ja kein Verfahren, sich eine neue Verfassung zu geben, die möglicherweise an anderen Grundsätzen orientiert wäre, wie z. B. ein Präsidialsystem oder was auch immer sonst denkbar wäre. Ist dort irgendeine Fallgestaltung denkbar, die man im Hinterkopf haben sollte, die zu einer Komplettaushebelung führen könnte?

Die zweite Frage, die zum Teil vielleicht eine juristische, zum Teil aber auch vielleicht eine politikwissenschaftliche Frage ist und die die Frage berührt, die auch schon angesprochen wurde: Ab wann wird denn die parlamentarische Demokratie zu einer Volksdemokratie? Was glauben Sie beide, wie viele Volksentscheide hält denn eine parlamentarische Demokratie pro Wahlperiode aus, damit sie ihren Charakter nicht vollkommen verändert? Das ist ja eine sehr spannende Frage, die uns alle umtreibt.

Die dritte Frage berührt ein Thema, das ich auch für wichtig halte. Es wurde auch schon von Prof. Martini angesprochen: die angestrebte oder erwünschte Bündelung mit Wahlen. Das halte ich auch für einen sehr wichtigen Aspekt. Wir wollen vermutlich nicht wie die Schweiz, die keine rein parlamentarische Demokratie ist, viermal im Jahr separate Volksentscheide haben, sondern werden – wenn es dazu kommt – möglichst immer anstreben, dass es zusammen mit irgendeiner Wahl, einer Kommunal-, Bundestags- oder Landtagswahl geschieht. Das auch allein deshalb, um die kommunale Ebene, die das Ganze organisieren muss, nicht permanent lahmzulegen. Wir wissen, dass die komplette Verwaltung kleiner und großer Städte bei gleich welcher Wahl letztlich über Monate beschäftigt ist, nämlich mit dem Aufstellungsprozess und dann über mehrere Wochen ganz intensiv. Das ist auch mit ganz erheblichen Kosten verbunden.

Noch eine Frage, die sich zur verfassungsrechtlichen oder rein politischen Bindungswirkung anschließt. Kann man das ausgestalten? Was erscheint Ihnen dort sinnvoll? Sollte man in der Verfassung tatsächlich eine Sperrwirkung für das Parlament nach dem Volksentscheid vorsehen? Oder halten Sie die politische Bindungswirkung für so stark, dass sich ein Parlament über einen Zeitraum X ohnehin nicht darüber hinwegsetzen wird?

Die letzte Frage, die die kommunale Ebene bei der direkten Mitwirkung beschäftigt und oft schon zum Scheitern eines Bürgerbegehrens geführt hat, betrifft die Folgeabschätzung, insbesondere zu den finanziellen Folgen. Jenseits dessen, dass über den Haushaltsplan, die Besoldungsordnung und Abgabengesetze nicht abgestimmt werden darf, haben Volksentscheide für Gesetze im Vollzug auch weitreichende finanzielle Folgen, die in irgendeiner Form, bevor sie zur Abstimmung gestellt werden, für jeden Abstimmenden nachvollziehbar sein müssen. Das sind Folgen, die so tief in die Souveränität des Haushaltgesetzgebers eingreifen können, dass man auch über die in Art. 24 HV ohnehin schon ausgeschlossenen Gegenstände hinaus darüber nachdenken müsste, was auch sonst nicht Gegenstand des Volksentscheids sein kann, wenn man das Land auch im Lichte der Schuldenbremse – dadurch nicht nachhaltig finanziell ruinieren will.

Herr Prof. **Dr. Martini**: Ich gehe zuerst auf die zweite Frage ein: Wie viele Volksentscheide hält ein Land aus? Wenn man vergleicht, wie viele Volksentscheide es in anderen Ländern gegeben hat, dann ist die Zahl in der Summe erstaunlich gering. Es sind 21, die man zählen kann. Bayern hat nach meiner Erinnerung 4, Hamburg hat 7. Das sind durchaus noch moderate Zahlen, mit denen ein Gemeinwesen eigentlich umgehen kann, sodass auf der Grundlage der Zahlen und Quoren, die man aus anderen Bundesländern kennt, keine dramatischen Entwicklungen zu befürchten sind.

Zur Frage der Bündelung mit Wahlen. Das scheint mir uneingeschränkt sinnvoll zu sein, hier im Interesse aller, klare Regelungen vorzusehen.

Wie sollte man die Bindungswirkung ausgestalten? Ich finde die Hamburgische Regelung gelungen.

Sollte es eine zeitliche Sperrfrist geben? Das hatten Sie als eine Option erwähnt. Das könnte sinnvoll sein, um eine klare Friedenswirkung zu erzielen. Das hat aber durchaus einige Nachteile. Es kann durchaus einmal die Erkenntnis einsetzen, dass sich hier etwas Grundlegendes getan hat. Ein denkbares Beispiel: Fukushima. Nehmen wir an, es gab einen Volksentscheid, dass es Atomenergie geben darf. Dann tritt Fukushima ein und das Parlament sagt: Nein, wir wollen es anders. Soll man dann vier Jahre warten? Da würde man sagen, dass eine solche Bindungswirkung keine sinnvolle Regelung sei. Man könnte anknüpfen, wie wir das auf der kommunalen Ebene kennen: Bindungswirkung nur solange keine wesentliche Änderung der Sach- oder Rechtslage eintritt. Aber das ist sehr unspezifisch. Am Beispiel Fukushima wird auch deutlich, wie unspezifisch das sein kann. Ist das nun wirklich so, dass wir deshalb für uns eine andere Wertung treffen müssen oder nicht? Deshalb scheint mir eine Verfahrensregelung in dem Sinne, wie sie die Hamburgische Verfassung getroffen hat, sinnvoll, nämlich dem Parlament sozusagen sein Recht zu belassen, das es auch behalten soll, abzuändern; dem Volk aber eine Gegenreaktion zu ermöglichen und damit eine Waffengleichheit herzustellen, die man ohne Art. 150 HV anzutasten, glaube ich, herstellen kann.

Die Haushaltswirksamkeit aufzunehmen und die Volksinitiative und das Volksbegehren dazu zu zwingen, auch die finanziellen Folgen aufzuzeigen, halte ich für sehr sinnvoll.



Vielleicht ist das eine Frage, die man nicht unbedingt in die Verfassung aufnehmen muss, die das einfache Gesetz regeln kann. Um eine sinnvolle Entscheidung treffen zu können, muss jeder Bürger auch wissen, was das denn eigentlich bedeutet. Daher ist es ganz sicher sinnvoll, das auch aufzunehmen.

Frau Prof. **Dr. Kaiser**: Sie haben zunächst noch einmal nach der Ewigkeitsklausel gefragt. Diese Ewigkeitsklauseln sind der Versuch eines Verfassungsgebers, möglichst lange bestimmte Grundsätze festzuschreiben. Wenn man allerdings die Literatur zu diesen Ewigkeitsklauseln liest, weiß man auch, dass das ein bisschen der Versuch ist, mit dem Recht noch das Unmögliche festzuschreiben. Das bedeutet, wenn tatsächlich alle Bundesbürger nicht mehr an diesen Grundsätzen festhalten wollten, dann hilft uns auch eine solche Ewigkeitsklausel nichts.

Aber Sie hatten auch noch danach gefragt, ob es denn gar keinen Schutz über die hessische Ewigkeitsklausel hinaus gebe. Da würde man sagen: Doch es gibt noch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, nach dem die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen muss.

Wie viele Volksentscheide hält ein Land aus? Da möchte ich mich Herrn Martini anschließen und sagen, dass wir uns bisher, selbst bei den progressiven Ländern, noch in einem Bereich befinden, in dem es, glaube ich, noch sehr gut handhabbar ist. Auch ich würde mich dafür aussprechen, dass die Volksentscheide zusammen mit Wahlen stattfinden.

Sie haben ferner das Problem der Sperrwirkung nach einem Volksentscheid angesprochen. Das würde ich als hochproblematisch ansehen. Ich denke, diese Idee der Sperrwirkung geht letztlich von dem Grundsatz aus, dass einem Volksentscheid und damit einem Gesetz, das aus einem Volksentscheid hervorgeht, eine höhere Dignität zukommt als dem Gesetz des parlamentarischen Gesetzgebers. Dem ist nicht so. Man kennt verfassungsrechtlich nur eine Art von Gesetz. Auch das Volk, das ein Gesetz erlässt, erlässt eben nicht ein höherwertiges Gesetz. Dementsprechend würde ich sagen, es könnte sogar verfassungsrechtlich problematisch sein, das aufzunehmen. Nein, der Gesetzgeber hat immer den Zugriff. Insofern würde ich dringend davon abraten.

Was den Ausschluss der finanziellen Folgen anbelangt, gibt es tatsächlich schon viel Streit, wie ein solcher Begriff wie „Haushaltsplan“ dann auszulegen ist. Da gibt es formale Zugänge, die sagen: Wenn ein Volksentscheid nicht tatsächlich auf den Haushaltsplan im formalen Sinn zugreift, dann ist der Volksentscheid in Ordnung. Andere haben eher ein materielles Verständnis und sagen: Schon wenn ein Gesetz erhebliche Auswirkungen auf den Haushalt hat, verstößt es gegen diesen Grundsatz. Das ist eben umstritten.

Abg. **Christian Heinz**: Bei dem Thema der Sperrwirkungen sind wir, glaube ich, in einem sehr schwierigen Spannungsverhältnis. Verfassungsrechtlich hat der Volksentscheid, wie Sie sagen, natürlich keine höhere Dignität. Aber in der politischen Wahrnehmung ist das natürlich völlig anders. Der Landtag tritt hier permanent zusammen. Wenn es einmal eilig war, haben wir hier schon gemeinsam unter Abkürzung aller Fristen an einem Nachmittag Gesetze beschlossen.

Die Volksentscheide hingegen kommen – wie Sie es auch dargestellt haben – vielleicht nur einmal pro Wahlperiode bei einer Frage überragender Bedeutung zustande, sodass ich schon das sehr große Risiko sehe, was vielleicht, wenn es verfassungsrechtlich so ist, nur durch politischen Konsens oder Anstand gemeinsam zu lösen ist, indem man sagt: Wir halten uns daran, solange es irgendwie geht. Ich sehe das Risiko, dass wir mit dieser Erleichterung des Volksentscheids, die wir auch einführen wollen, um zu einer höheren Akzeptanz unserer Demokratie und zu mehr Mitwirkung zu kommen, am Ende genau das Gegenteil erreichen. Ich sehe da ein großes Spannungsfeld, das am Ende – so wie Sie es darstellen und was ich auch gut nachvollziehen kann – eigentlich nur durch eine politische Selbstverpflichtung des Landtags über die Fraktionsgrenzen hinaus zu lösen ist. Es kann sein, dass man einen Volksentscheid an einem Wahltermin macht. Dann gibt es eine andere Mehrheit, die das wieder konterkariert. Damit hätten wir dem Anliegen, das wir alle haben, nämlich eine breitere Mitwirkung zu ermöglichen, einen Bärendienst erwiesen. Im Gegenzug hätten wir am Ende sogar noch die Demokratie beschädigt.

Frau Prof. **Dr. Kaiser:** Ihnen und Ihnen allen ist das ja so klar, und faktisch wird es einen so hohen Druck geben, dass Sie sich als Gesetzgeber genau überlegen werden, ob – wo es gerade den Volksentscheid gab – Sie wieder ein gegenläufiges Gesetz fassen. Die Frage ist: Muss man das, wenn es Ihnen doch allen schon so klar ist, in die Verfassung schreiben? Und da meine ich: nein. Der Druck, der ohnehin da ist, ist ausreichend.

Und umgekehrt lässt die Praxis in den Ländern tatsächlich erkennen, dass die Gesetzgeber doch schon immer Modifikationen – und sicherlich nicht leichtfertig – vorgenommen haben. Sich dieser Möglichkeit zu begeben – da würde ich vorsichtig sein.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Eine Vorbemerkung. Es geht uns ja eigentlich darum, dass wir Formen der direkten Demokratie als eine selbstverständliche Beteiligungsform innerhalb der parlamentarischen Demokratie anerkennen und ermöglichen wollen. Deshalb möchte ich alle Argumentationen, die sagen, das habe einen großen Ausnahmecharakter und eine Ventilfunktion, eigentlich zurückweisen. Ich möchte auf der Ebene – und so bitte ich jetzt auch meine Fragen zu verstehen – diskutieren: Was schafft eine echte Möglichkeit – bisher haben wir ja nur eine Verunmöglichung von direkter Demokratie in der Hessischen Verfassung – und ist unter all den Aspekten, die wir schon angesprochen haben, auch noch rechtlich vertretbar? Ich komme gleich auf die Quorenfrage. Es erscheint mir wesentlich, dass wir da nicht etwas regeln, das im Endeffekt auch wieder zu einer Verunmöglichung führt.

Noch eine Vorbemerkung. Wenn wir wollen, dass direkte Demokratie stattfindet, dann müssen wir es auch verfahrenstechnisch ermöglichen. Das heißt natürlich auch, dass entsprechendes Personal in den Behörden vorhanden sein muss, um so etwas dann umzusetzen. Da können wir uns nicht zurückziehen und sagen: Die Verwaltungsbeamten schaffen das nicht, und deswegen müssen wir es weiter verunmöglichen.

Mit diesen Vorbemerkungen möchte ich Sie bitten, doch noch einmal die Quorenfrage kritisch zu diskutieren. Herr Martini, Sie schlagen als ein Quorum vor: eine Mehrheit in der Abstimmung, aber mindestens 25 % der Wahlberechtigten. Wir hatten vorletztes Wochenende eine Landratswahl. Da lag die Beteiligung bei 37 %. Wenn ich mir solche Zahlen ansehe und dann dieses Quorum nehme, dann verunmöglichende ich wieder.

Zweite Frage. Ich stimme Ihnen zu, dass man die einzelnen Verfahrensschritte nicht in die Verfassung hineinschreiben muss. Aber trotzdem müssen wir natürlich begleitend zur

Verfassungsänderung die Verfahrensformen auch gesetzlich regeln. Dazu gehören selbstverständlich – das möchte ich Sie bitten, auch noch einmal zu diskutieren – Fristen, Orte der Unterschriftensammlung etc. Ich bitte Sie, das auch noch einmal zu erläutern.

Herr Prof. **Dr. Martini:** Ich gehe zuerst auf die eben gestellte Frage ein. Ich hatte nach einer Statistik gesucht, die wir erstellt haben. Ich habe sie aber auf die Schnelle nicht gefunden. Es handelt sich um eine Statistik zu der Frage: Wie waren eigentlich die Abstimmungsbeteiligungen bei den Volksentscheiden, die wir kennen? Die waren allesamt erstaunlich hoch. Es gibt nur einen Fall, an den erinnere ich mich, der deshalb gescheitert war und damit sozusagen ein unechter Erfolg eines Volksgesetzgebungsverfahrens war, nämlich ein Volksentscheid über die Gerichtsstrukturereform. Das hat die Bevölkerung offenbar nicht so auf die Zinnen gebracht. Aber ansonsten sind solche Volksentscheideteilungserfolge, sodass das Quorum dann, wenn es zum Entscheid kommt, eigentlich nicht reißt. Es sei denn, es handelt sich um eine Randfrage, die nur einen kleinen Teil der Bevölkerung betrifft. Und dann stellt sich die Frage: Ist das nicht ein Fall von Interessendemokratie, der nicht von einer breiten Bevölkerungsmehrheit getragen ist?

Deshalb halte ich solche Quoren im Sinne von Zustimmung- oder Beteiligungsquoren für sehr sinnvoll. Es gibt da zwei Formen. Das Zustimmungsquorum schaut sich an, wieviel Prozent der Stimmberechtigten, und das Beteiligungsquorum schaut sich an, wieviel Prozent der Abstimmenden ihr Votum abgegeben haben. Das kann durchaus einen Unterschied machen. Insbesondere hat das Zustimmungsquorum den Vorteil, dass es nicht auf die Wahlbeteiligung, die Abstimmungsbeteiligung ankommt und damit auch niemand die Möglichkeit hat, sozusagen durch Sabotierung, Nichtabstimmung mittelbar dafür zu sorgen, dass das Quorum nicht erreicht wird. Deshalb ist das Zustimmungsquorum das ehrlichere und in dieser Höhe bewegen sich mit einem breiten Spektrum auch die anderen Länder. Das Quorum in Bayern ist sehr niedrig. Es kann sogar sein – das erinnere ich jetzt nicht auswendig –, dass Bayern gar kein Zustimmungsquorum kennt. Aber in allen anderen Ländern sind solche Quoren eingeführt. Ich glaube, das ist auch ein sinnvolles Instrument.

Aus meiner Sicht bleibt es dabei, dass direkte Demokratie in einem Flächenland eigentlich nur als Ventil funktionieren kann und sollte, zumal vor dem Angesicht des Art. 150 HV.

Die weiteren Fragen, die Sie angesprochen haben, halte ich auch für wichtig, aber auf der Ebene des einfachen Rechts eigentlich für gut umgesetzt.

Frau Prof. **Dr. Kaiser:** Sie haben völlig zu Recht moniert – und das ist in meinem Sinne –, dass die jetzige Regelung so nicht praktikabel ist und letztlich nur suggeriert, es gebe hier in Hessen die Möglichkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden. Faktisch gibt es diese Möglichkeit nicht. Deswegen habe ich dafür plädiert, dieses Quorum des Art. 124 Abs. 1 Satz 1 HV von einem Fünftel der Stimmberechtigten auf ein Zehntel der Stimmberechtigten herunterzusetzen. Das ist natürlich Ihre politische Entscheidung, welche Zahl Ihnen angemessen erscheint. Ich habe mich bei diesem Zehntel an der Rechtslage in Bayern orientiert, denn Bayern gehört zu den Bundesländern, die eine lebendige direkte Demokratie haben. Insofern könnte man einfach einmal versuchen, ob diese Lösung nicht auch hier in Hessen gut klappt.

Jetzt ist es so, dass dieses Quorum mit dem späterem Zustimmungsquorum korreliert. In Art. 124 Abs. 3 HV heißt es, dass die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet.

Hier gab es – ich glaube, von der FDP – den Vorschlag, ob man hier noch ein Beteiligungsquorum ergänzt. Je höher allerdings das Eingangsquorum ist, desto entbehrlicher scheint mir am Ende das Beteiligungsquorum zu sein. Wenn man hingegen, wie Herr Martini, das Eingangsquorum noch weiter heruntersetzt, spricht das wiederum dafür, möglicherweise am Ende ein höheres Beteiligungsquorum vorzusehen, sodass man sagen könnte: Das sind kommunizierende Röhren. Meine Lösung war die, zu sagen: am Anfang diese 10 %. Das könnte dann schon eine gute Lösung sein.

Im Übrigen würde ich mich Herrn Martini anschließen, dass diese Detailfragen im einfachen Gesetz zu regeln sind. Da könnte man natürlich auch über Erleichterungen nachdenken. Wenn ich es recht sehe, sieht das hessische einfache Gesetz zum Beispiel die Amtseintragung vor. Da könnte man natürlich überlegen, ob man da nicht die Stimmensammlung genügen lässt.

Abg. **Michael Siebel:** Ich möchte einen neuen Aspekt ansprechen, der nicht den Weg auf die Liste für den heutigen Freitag gefunden hat. Die SPD hat die Einführung eines Bürgerantrages in die Diskussion mit eingeführt.

Ich erlaube mir auch deshalb, mich darauf zu beziehen, weil Sie, Herr Prof. Martini, dazu auch Ausführungen gemacht haben. Wir haben unter anderem in Sachsen und Baden-Württemberg so etwas wie einen Volksantrag, Volksinitiative. Wir haben in vielen Ländern einen Bürgerantrag, in Thüringen und Bremen. Das Prinzip des Bürgerantrags wird auch in anderen Kontexten diskutiert, beispielsweise bezogen auf kommunale Partizipationsverfahren und -mechanismen.

Wenn ich die bisherige Diskussion, insbesondere auch von Ihnen, Frau Prof. Kaiser, richtig verstehe, ist es Ihr Kernpetitum, eine vorsichtige Reform mit Augenmaß zu verfolgen. Sie haben das auch in Ihrem Eingangsstatement sehr schön ausgeführt. Wie bewerten Sie einen solchen Bürgerantrag auch vor dem Hintergrund Ihrer Grundlinie? Passt das da eher gut hinein oder ist das eher eine blöde Idee? Meine Frage: Ist das eine zielführende oder eine weniger zielführende Idee? Das würde mich von Ihnen beiden interessieren.

Herr Prof. **Dr. Martini:** Man kann zwei Formen eines solchen Bürgerantrags oder Volksinitiative unterscheiden. Sie firmieren ja unter sehr verschiedenen Begriffen. Ich habe im mündlichen Teil der Stellungnahme fast ausschließlich von der unselbstständigen Volksinitiative gesprochen, der untersten Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens.

Daneben wäre die selbstständige Volksinitiative denkbar, die sich etwa mit Ihrem Bürgerantrag deckt und die wir, wie Sie zu Recht sagen, auf der Gemeindeebene kennen. Man fragt sich zunächst: wozu eine solche Dopplung? Die Volksinitiative der selbstständigen Natur erschöpft sich darin, die Befassung des Parlaments zu erzwingen, ohne den Anspruch zu haben, in ein Volksgesetzgebungsverfahren überzugehen. Das kann sinnvoll sein, wenn man bereit ist, das Instrument der direkten Demokratie für Gruppen zu erweitern, die von der Volksgesetzgebungsteilnahme ausgeschlossen sind, d.h. insbesondere für diejenigen, die nicht stimmberechtigt sind, nämlich Ausländer und insbesondere EU-Ausländer. Hessen hat einen recht hohen Ausländeranteil. Es kann eine Überlegung sein, hat aber einen wichtigen Nachteil. Es könnte wie ein Demokratie-Placebo wirken, das man jemandem verabreicht, damit er doch damit zufrieden sein solle. Man könnte das so missverstehen. Diese Wertung liegt letztlich in Ihren Händen.

Aus gesetzgeberischer Sicht ist dieses Nebeneinander etwas umständlich. In der Hamburgischen Verfassung findet man das etwas ungeordnet nebeneinander, und der unbefangene Betrachter fragt sich zunächst, was diese Doppelregelung soll. Aber das ist nur ein regelungstechnischer Aspekt.

Wichtig ist die Frage: Ist es ein echtes Partizipationsinstrument? Darüber kann man sehr unterschiedlich nachdenken.

Frau Prof. **Dr. Kaiser**: Ich stünde diesem Vorschlag aufgeschlossen gegenüber. Letztlich handelt es sich bei einer Volksinitiative um die mildeste Form direkter Demokratie auf der niedrigsten Schwelle. Deswegen ist es auch möglich, sie auf die Teilnahme von Einwohnern – nicht nur von „Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern – auszuweiten. Aus meiner Sicht scheint das verfassungsrechtlich unproblematisch und darüber hinaus politisch ein Gewinn zu sein.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann**: Bleiben wir gerade einmal bei der „Volksinitiative“, weil das sicherlich wegen der Neuigkeit des Ansatzes ein ganz interessanter Punkt ist. Nur: Wir haben den Art. 150 HV, und ich stelle als Problem dar, dass in dem Textvorschlag von Herrn Martini ein Startquorum von 1 % genannt ist. Damit privilegieren Sie das Volk gegenüber den Abgeordneten sehr deutlich. Die Frage ist, ob man das will und wie man das austarieren kann. Eine Partei braucht 5 % der Wählerstimmen, um ins Parlament zu kommen, und im Übrigen eine entsprechende Zahl von Abgeordneten – das ist eine Regelung der Geschäftsordnung –, um eine Initiative ins Plenum einbringen zu können. Mit dem vorgeschlagenen Quorum von 1 % gehen Sie also von einem sehr viel niedrigeren Prozentsatz aus. – Zu dieser Konfrontation im Hinblick darauf, dass der Art. 150 HV vorhin schon mehrfach zitiert worden ist, würde ich Sie beide bitten, noch einmal etwas zu sagen.

Das Zweite ist, dass Sie in dem Vorschlag als Verfahrensfrist vier Monate angeben. Ich bin seit 20 Jahren Abgeordneter und kenne wenige Gesetzesverfahren in diesem Hause, die von der Regierung oder von einer Fraktion gekommen und in einem ordentlichen Verfahren innerhalb einer Frist von vier Monaten tatsächlich abgewickelt worden sind. Dagegen sprechen nicht die Ausnahmen, bei denen es in wenigen Tagen geht. Aber in der Regel – mit einer Anhörung, mit den berechtigten Fristen; z. B. haben die kommunalen Spitzenverbände acht Wochen Zeit für ihre Stellungnahme, weil auch sie Gremien haben usw. – halte ich es für kaum möglich, das in unter einem halben Jahr zu schaffen. Daher muss man sich als Parlamentarier gerade mit einer Initiative, die von außen kommt, sorgfältig befassen.

Der dritte Punkt, zu dem ich Sie etwas zu sagen bitte: Wenn ein Gesetzesvorschlag per Volksinitiative kommt, wer überprüft, ob er, an den vielen rechtlichen Maßstäben gemessen, überhaupt machbar ist? Muss dann sofort der Staatsgerichtshof angerufen werden, und von wem und wie? Oder wie kann man das machen? Nehmen wir an, er würde die formalen Voraussetzungen, was die Zahl der Einbringenden angeht, erfüllen: Dann stellt sich ja eine inhaltliche Frage. Oder gibt es dann ein Zulassungsverfahren, welcher Art auch immer? Das wäre möglicherweise als Schranke in die Verfassung einzuschreiben.

Vierter Punkt – wir sprachen schon davon –: Sie sagen, zwar nicht rechtlich, aber faktisch würde ein durch Volksinitiative vorgelegter Gesetzentwurf dann nicht zu einem Volksentscheid führen, wenn der Landtag ihn unverändert annähme. Ist er dann „ver-

steinert“ in dem Sinne, dass er nur mit der Beteiligung des Volkes wieder abgeschafft werden kann? Jenseits der Fristfrage ist natürlich auch die Frage des Weges zu klären – auch unter der Perspektive, was das für eine politische Wirkung hat, die uns auch interessieren muss.

Letzter Punkt. Stichwort: Initiative des Volkes zur Änderung der Verfassung. – Wenn wir Art. 150 HV betrachten: Ich bin ein Freund davon, Initiativen des Volkes zur Änderung der Verfassung durchaus zu ermöglichen, würde aber andererseits auch die Beteiligung des Landtags verlangen. Das heißt; gleiche Weise, nur andere Reihenfolge: Das Volk beantragt mit einer Initiative und den entsprechenden Quoren, die Verfassung zu ändern, aber auch wir im Landtag müssen mit der Mehrheit der Mitglieder Ja sagen. Oder wäre das dann nicht mehr nötig? Wir hatten ja gesagt, zwischen der parlamentarischen, repräsentativen Demokratie und der unmittelbaren Demokratie sollte eher ein Gleichgewicht herrschen. Würde das gerade bei der Frage „Verfassungsänderung durch das Volk ermöglichen“ bedeuten: Initiative ja, aber Endentscheidung nur zusammen?

Herr Prof. **Dr. Martini**: Ich versuche, mich an alle Fragen zu erinnern und sie strukturiert zu beantworten.

Zur Quote von 1 % für Volksinitiativen: Dabei muss man wahrscheinlich zwischen der selbstständigen und der unselbstständigen Initiativform unterscheiden. Bei der selbstständigen Initiativform „reiner Befassungsantrag“ scheint mir das unproblematisch zu sein, weil das Parlament nur gezwungen wird, sich mit einem Thema zu befassen, am Ende aber keinerlei Bindungswirkung steht und sich die Initiative dadurch nicht in einem so sensiblen Raum bewegt, dass wir etwa an Art. 150 HV denken müssten.

Wir kennen einen Vergleichsfall, das Petitionsrecht. Jeder kann sich an die Repräsentativorgane wenden, um dort Bitten und Beschwerden vorzutragen. Das macht deutlich, dass das eigentlich ein gutes Instrument ist, bei dem wir sagen können, es soll alle einbinden und soll auch gar nicht zu hohe Hürden haben. Dieser Vergleich macht aus meiner Sicht deutlich, dass ein Quorum dort eigentlich sehr moderat anzusetzen sein sollte.

Zu den Fristen haben Sie gefragt, ob man sie brauche und wie streng man sie handhaben sollte. Fristen und jede Form der Gesetzgebung sind ja Kriseninstrumente, die den Fall der Fälle regeln sollen. Solche Fälle gab es immer wieder. Dadurch, dass Volk und Parlament in eine kontradiktorische Beziehung treten und darum streiten, wer die Vorherrschaft bei der politischen Willensbildung innehat, ist es gut, für diesen Krisenfall auch Regeln vorzusehen. Diese Spannungslage macht sich besonders an dem Rechtsschutzfall deutlich, den Sie zu Recht hervorgehoben haben. Wer entscheidet eigentlich darüber? Das Parlament ist, genauso wie die Regierung, ein in der Sache eigentlich denkbar untauglicher Entscheider, weil es auch eigene Interessen verfolgt. Im Zweifel hätte es eine Anregung schon getroffen, wenn es der gleichen Einschätzung gewesen wäre. Gleichwohl haben wir aber auch nur wenige Alternativen an Entscheidern, die darüber befinden können, ob es einen solchen Antrag zulässigerweise geben darf. Aber es muss eine Entscheidung darüber geben, gerade dann, wenn ein Antrag zu unspezifisch und damit gar nicht gesetzgebungstauglich ist. Deshalb haben einige Länder ein aus meiner Sicht glückliches Instrument vorgesehen: eine Vorlagepflicht, die man an unterschiedliche Voraussetzungen knüpfen kann – z. B. an den Staatsgerichtshof, wenn eine Ablehnung des gestellten Antrags erfolgen soll. Das könnte ein Weg sein.

Soll es zu einer „Versteinerung“ kommen? Hat also eines der beiden Instrumente der Gesetzgebung eine höhere Würde? – Nein. Auch in dem Fall, in dem das Parlament dem Antrag der Volksgesetzgebung entspricht, nicht. An diesem Fall wird auch deutlich, dass beide auf gleicher Stufe stehen, denn sonst könnte das Parlament dem gar nicht entsprechen, weil durch einen Entsprechungsbeschluss verhindert werden könnte, dass diese höhere Würde eintritt. Die Verfassung geht also selbst von einer gleichen Ranghöhe aus.

Sollte man das Parlament bei der Volksgesetzgebung auf Verfassungsebene einbinden? Es ist aus meiner Sicht ein guter Vorschlag, beide gleichrangig einzubinden, mit beiderseitigem Initiativrecht. Bislang liegt dieses alleine beim Parlament. Es umgekehrt auch dem Volk zuzusprechen, scheint mir ein guter Weg zu sein. Das könnte ein gutes, die Konstruktion bereicherndes Element sein.

Frau Prof. **Dr. Kaiser:** Zunächst zur Initiative. Ich empfinde die Initiative als sehr niedrigrangig. Ich habe die entsprechende Bestimmung aus der Berliner Verfassung mitgebracht. In Art. 61 heißt es darin: „Alle Einwohner Berlins haben das Recht, das Abgeordnetenhaus im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeiten mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen, zu befassen.“ – „Mit bestimmten Gegenständen zu befassen“, das heißt letztlich nur, der Landtag muss sich damit beschäftigen. Aber es geht nicht um einen konkreten Gesetzesvorschlag oder Ähnliches. Gerade deswegen, weil es so niedrigschwellig ist, ist es, meine ich, auch verfassungsrechtlich relativ unproblematisch.

Ein Problem mit der Ewigkeitsklausel sehe ich, wie gesagt, nicht. Die Ewigkeitsklausel ist letztlich gedacht, wie im Parlamentarischen Rat gesagt wurde, einem Umschwung, der zu einer Diktatur führen könnte, einer Revolution die „Maske der Legalität“ zu nehmen. Das heißt, davon sind wir ganz weit entfernt. Ich würde sagen, insofern ist Art. 150 HV keine Hürde.

Was die „Versteinerung“ anbelangt, möchte ich noch einmal darauf hinweisen, dass Gesetze, die von der direkten Demokratie, bei einem Volksentscheid, hervorgebracht werden, keine höhere Würde haben und insofern der parlamentarische Gesetzgeber da nicht zurückhaltend sein sollte – abgesehen vom politischen Druck, der bestehen wird.

Was eine neue Bestimmung betreffend Initiativen zur Änderung der Verfassung anbelangt, denke ich, dass das möglich ist. Ich wäre da aber zurückhaltend, weil das Volk bereits jetzt durch Art. 123 HV bei einer Verfassungsänderung eingebunden wird. Es erscheint natürlich möglich, zu fragen, welche Initiativen aus dem Volk selbst noch kommen, aber wenn ich die Geschichte der Hessischen Verfassung recht in Erinnerung habe, war das Volk da eigentlich immer besonders zurückhaltend. Daher ist jetzt die Frage, ob ein Initiativrecht daran faktisch viel ändern würde. Also: Es ist zwar machbar, aber den Ertrag halte ich für nicht sehr groß. Das war ein bisschen mein Plädoyer in meinem Statement. Aber: Ein solches Initiativrecht ist denkbar.

Herr **Veil:** Ich wollte zum Ausdruck bringen, dass hinter einigen Punkten, die bisher besprochen wurden, meines Erachtens ein doch ziemlich starker Vorbehalt – vielleicht kann man es sogar ein Misstrauen nennen – gegenüber dem Volk besteht, gegenüber dem, wie sich der Wille eines Volkes in Form einer Initiative, in Form eines Begehrens oder auch eines Volksentscheides niederschlägt.

Die Bezugnahme auf Art. 150 HV ist mir aus Sicht eines Bürgers nicht verständlich, weil Art. 150 HV – deswegen spricht man ja offensichtlich von „Ewigkeitsklausel“ – meines Erachtens in Bezug auf Quoren und Volksinitiativen aus sich heraus gewisse Dinge ausschließt. Es ist zwar richtig, dass, wenn sich eine Gesellschaft völlig verändert, auch da irgendwann kein Halten mehr ist. Aber das ist nun einmal so im Leben. Da gibt es keine hundertprozentige Sicherheit. Das aber als Argument dafür zu nehmen, dass Quoren möglicherweise nicht auf einem niedrigen Prozentsatz festgelegt werden dürfen, halte ich dann doch für ein bisschen absurd, denn selbst dann, wenn diese Quoren niedrig wären und antidemokratische Vorschläge aus dem Volk kämen, würde dem ja gerade Art. 150 HV auf einer qualitativen Ebene einen Riegel vorschieben.

Jetzt geht es doch eigentlich darum – darin sind sich alle einig –, der Volksgesetzgebung einen größeren Raum zu geben. Trotzdem tauchen an allen Ecken und Enden – da muss ich dem mir gegenüber sitzenden Herrn völlig recht geben – schon wieder neue Bedenken auf. Ich würde an der Stelle dem Volk ein bisschen mehr Vertrauenswürdigkeit zubilligen und es nicht immer, oder zumindest sehr oft, als einen „Demokratiegefährder“ – in Parenthese oder auch offen – im Sinne zu führen.

Auch auf das, was Sie zum „Ertrag“ gesagt haben, wollte ich noch kurz eingehen. Das kann ich nicht nachvollziehen.

**Vorsitzender:** Wir haben verabredet, dass wir heute Fragen stellen, keine Statements abgeben.

Abg. **Norbert Schmitt:** Ich bin nicht geneigt, dazu Stellung zu nehmen, ich will nur darauf hinweisen: Wir reden über eine Verfassungsänderung, und in Art. 150 HV sind die Grenzen für eine Verfassungsänderung bestimmt. Es wäre, glaube ich, doch seltsam, wenn wir uns nicht mit den Grenzen, die das Volk 1946 sozusagen festgelegt hat – Stichwort: Ewigkeitsgarantie – befassen würden. Diesen Hinweis gestatten Sie mir.

Ich bin aber noch immer bei der Sperrwirkung. Frau Prof. Kaiser, Sie haben völlig Recht, was die rechtliche Wirkung betrifft: Ein Gesetz, das durch einen Volksentscheid zustande kommt, hat keine höhere Legitimität und keine – wie Sie gesagt haben – höhere Würde. Trotzdem ist meine Einschätzung – gerade nach dem Beitrag eben –, dass, wenn wir vor die Tür gingen und fragen würden, ob, wenn das Volk entschieden hat, das Parlament dieses Gesetz abändern kann, 99 % der Bürger sagen würden: Nein, das geht natürlich nicht. Das hat das Volk entschieden, das darf das Parlament jetzt nicht verändern.

Deswegen – mir geht es ein bisschen wie Herrn Heinz, der ähnlich argumentiert hat – will ich Sie noch einmal zum Nachdenken anregen: Sollten wir nicht, auch um schon an dieser Stelle die Legitimation deutlich zu machen, eine Sperrwirkung, eine zeitliche Begrenzung in der Verfassung verankern, damit wir nicht auf einmal eine Legitimations-Diskussion bekommen? – Ich finde, es ist für das Parlament dann einfacher, zu sagen: Moment, es gibt eine Sperrklausel. Die legt fest, dass vier oder fünf Jahre nichts geändert werden darf. – Oder wie in der Hamburger Verfassung: Wir können ändern, aber wir müssen dann wieder das Volk befragen.

Es geht also nicht um die Frage der juristischen Wirkung, sondern mehr darum – und darauf müssen wir bei der Verfassungsgesetzgebung auch achtgeben –, auch die politische Legitimation zu bewahren.



Herr Prof. **Dr. Martini**: Die Bindungswirkung beschäftigt uns intensiv. Mir scheint es am besten zu sein, auf die Rationalität – die Weisheit – der Akteure zu vertrauen. Wollten wir eine solche Regelung mit einer Bindungsfrist versehen, wonach das Parlament über vier Jahre hinweg nicht anders entscheiden dürfte, müssten wir, glaube ich – da hat Frau Prof. Kaiser völlig recht –, zuerst in Art. 150 HV hineinschauen. Dann kann man fragen, ob es nicht eine Antastung wäre, wenn man einen solchen Ausschlussvorbehalt vorsähe.

Darauf zu vertrauen, dass es sinnvolle Regelungen gibt und dass das Volk es, wenn es erforderlich wird, versteht, dass sich die Sachlage vielleicht anders darstellt: Es gibt auch manche Volksgesetze, die erkennbar schlecht formuliert sind. Das hängt wiederum mit dem Vorschlagsmonopol der Volksgesetzgebung zusammen. Das Hamburgische Transparenzgesetz ist ein sehr schönes Beispiel dafür. Bei dieser Regelung, auf Initiative des Volkes entstanden, hat man festgestellt, sie sei zwar von ihrem Grundgedanken her tragfähig, aber passe in keinerlei Systematik, verwende untechnische Begriffe und habe eine miserable gesetzgeberische Qualität. Dann dem Parlament sozusagen Daumenschrauben anzulegen dadurch, dass keine Änderung stattfinden darf, wäre in dem Fall recht unangemessen.

Frau Prof. **Dr. Kaiser**: Wir können die verfassungsrechtliche von der politischen Ebene trennen. Wenn wir es rein verfassungsrechtlich anschauen, stellen wir fest, durch eine solche Sperrwirkung würde bewirkt, dass bestimmten Gesetze, nämlich denjenigen, die aus einer Volksentscheidung hervorgehen, plötzlich etwas zukäme, was einem vom Parlament verabschiedeten Gesetz nicht zukäme. Dann würde man sich fragen: Wie kommt es denn zu diesem Unterschied? – Den kann ich rechtlich nicht erklären. Rechtlich gesehen gibt es nur eine Art von Gesetz. Ich fände es deswegen rechtlich höchst problematisch, zu sagen, eine bestimmte Art von Gesetz sei mit etwas Besonderem verbunden, eben dieser Sperrwirkung, die wir sonst nicht kennen. Deswegen sähe ich das rechtlich als problematisch an.

Jetzt sagen Sie zu Recht, dass es politisch einen ungeheuren Druck gibt. Da sind wir uns einig. Da könnte noch einmal ein Blick nach Großbritannien helfen. Auch diejenigen – wenn ich diesen etwas hinkenden Vergleich bemühen darf –, die dem Brexit kritisch gegenüberstanden, haben im Parlament größtenteils für dieses Brexit-Gesetz gestimmt, einfach deshalb, weil sie sich politisch gebunden fühlten. Das würde bei Ihnen doch auch der Fall sein. Warum soll diese Ebene – das Gefühl der politischen Bindung – in der Verfassung Aufnahme finden? Ich würde sagen, das ist sogar eine Ebenenvermischung. Das eine ist die politische Frage. Da bleibt es bei dem faktischen Druck. Das andere ist die rechtliche Frage. Ich würde, wie gesagt, davon abraten, das in die Verfassung einzuschreiben.

Ich würde sogar einen weiteren Schritt machen und sagen – das hat Herr Martini vorhin auch schon gesagt –, dass Sie sich in ganz außergewöhnlichen Momenten, weil Sie als Vertreter des ganzen Volkes noch einmal miteinander diskutieren, doch die Option offenhalten möchten, ein anderes Gesetz zu verabschieden. Viele von uns würden sich wünschen, das wäre in Großbritannien jetzt möglich. Darum würde ich dringend davon abraten.

Abg. **Christian Heinz**: Ich knüpfe noch einmal an die Frage von Herrn Kaufmann zur Justiziabilität des Volksentscheids an. Angerissen wurde schon einmal das bayerische Modell – sprich: Es gibt eine Zulässigkeitsprüfung durch die Landesregierung und dann eine

Vorlagepflicht an den Staatsgerichtshof. Herr Prof. Martini hat dieses Thema auch schon gestreift. Welche ist die denkbar beste Institution zur Überprüfung der Zulässigkeit? Wenn man eine solche Regelung trifft oder konkretisiert, sollte man dies schon auf der Ebene der Verfassung machen, oder ist es sinnvoll, diese Frage mit einem einfachen Gesetz zu regeln?

Herr Prof. **Dr. Martini:** Gerade weil es einer der kritischen Punkte ist, scheint mir eine solche Regelung in der Verfassung ganz gut aufgehoben, um dadurch Möglichkeiten der Mehrheitsumkehrung zu verhindern und sicherzustellen, dass der rationale Konsens, der sozusagen unter dem Schleier des Nichtwissens hergestellt wird und den man vernünftig findet, auch dann noch gilt, wenn man gerade in anderen Situationen steckt.

Ein schönes Beispiel dafür ist Hamburg, wo in Art. 50 der Verfassung eine Regelung zur Bindungswirkung getroffen wurde. Art. 50 der Verfassung sah – unter dem Schleier des Nichtwissens – eine Bindungswirkung dahin gehend vor, dass das Volk dann, wenn ein Volksgesetz ergangen ist, ein Parlamentsgesetz verhindern kann, indem es einen neuen Volksentscheid initiiert. In der ersten Situation, in der die Regelung zur Anwendung kam, waren just die Grünen betroffen, die sich genau diese Regelung ausgedacht hatten. Insofern finde ich die Ebene der Verfassung einen guten Ort, um diesen Konsens abzusichern.

Frau Prof. **Dr. Kaiser:** Ich halte das bayerische Modell auch für einen sehr gut gangbaren Weg und würde sagen, es steht Ihnen frei, das in ein einfaches Gesetz oder in das Verfassungsgesetz zu schreiben. Aber in der Tat spricht viel dafür, das verfassungsrechtlich zu verankern. Da möchte ich mich anschließen.

Abg. **Heike Hofmann:** Ich möchte noch einmal kurz einen Aspekt vom Beginn der Diskussion aufgreifen: als Sie – so habe ich es in Erinnerung – übereinstimmend gesagt haben, man sollte eine sogenannte Haushaltsregelung mit aufnehmen, damit sich auch das Volk bewusst ist, welche Haushaltswirksamkeit der Gegenstand des Begehrens hat. Dazu ist meine Frage: Hätten Sie da einen konkreten Formulierungsvorschlag oder bestimmte Vorgaben? – An sich finde ich das nämlich auch sinnvoll. Auf der anderen Seite muss man sehen, dass man es nicht überfrachtet und es nicht so stark verkompliziert, dass es wiederum eine zu hohe Hürde ist.

Herr Prof. **Dr. Martini:** Das sorgt bei sehr vielen Volksentscheiden für Streit, weil jeder Volksentscheid irgendwelche finanziellen Auswirkungen zeitigt. Insofern ist Rechtssicherheit ein guter Weg. Die saarländische Verfassung empfinde ich als sehr gutes Beispiel. In Art. 99 SVerf sind konkrete Schwellen benannt, ab denen – ab einem bestimmten Prozentsatz im Verhältnis zum Haushaltsvolumen – ein Volksentscheid unzulässig wird. Das ist Vor- und Nachteil zugleich. Man legt sich fest und kann die Flexibilität, die der Umgang mit der Frage, ob das haushaltswirksam ist oder nicht, manchmal erfordert, nicht so gut abbilden.

Hinter dem Vorbehalt des Haushalts steht ein guter Gedanke. Das Parlament ist die Instanz, die über das Gesamtvolumen entscheidet, und man darf sich nicht einfach Kuchenstücke herauschneiden und sagen: Wir machen das anders und nehmen keine Rücksicht darauf, wie es dem sonstigen Kuchen danach ergeht. – Das ist ein guter

Grundgedanke, der sich immer zwischen Flexibilität und Rechtssicherheit bewegt. Da finde ich die Regelung in der saarländischen Verfassung einen guten Kompromiss.

Frau Prof. **Dr. Kaiser**: Bereits in der jetzigen Verfassung findet sich ein Ausschlussgrund, und zwar in Art. 124, Abs. 1, Satz 3, der besagt:

Der Haushaltsplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.

Herr Martini hat es schon angedeutet: Bereits diese Formulierung wird im materiellen Sinne teilweise so ausgelegt, dass Gesetze, die eine große finanzielle Rückwirkung haben, nicht möglich sind. In der Tat kann man da an eine Konkretisierung in der Verfassung denken. Ich würde intuitiv dazu tendieren, es so zu lassen und die Konkretisierung den Gerichten zu überlassen, aber da haben Sie politischen Spielraum.

In Berlin hat der Landesverfassungsgesetzgeber auch versucht, nachzujustieren, nachdem das Landesverfassungsgericht Berlin an sich schon eine ganz gute Lösung gefunden hatte. Das hat dann zu einer abermaligen Änderung der Rechtsprechung geführt. Ob das so glücklich war, bin ich mir nicht sicher. Insofern: Warum soll man es nicht so belassen?

Herr **Nešković**: Herr Banzer, bevor ich zu meiner Frage komme, möchte ich zwei Anmerkungen zur Sitzungsleitung machen. Erste Anmerkung: Ich fand es unangemessen, dass Sie den Vertreter der Zivilgesellschaft auf das hingewiesen haben, was wir hier zwar vereinbart, aber nicht durchgehalten haben: dass wir nur Fragen stellen. Genügend Abgeordnete – einschließlich der Sachverständigen; ich schließe mich mit ein – haben auch Statements abgegeben. Deswegen finde ich es unangemessen, ausgerechnet einem Vertreter der Zivilgesellschaft diesen Vorwurf entgegenzuhalten.

Zweite Anmerkung. Herr Banzer, ich habe im Bundestag Ausschüsse geleitet, und ich habe in meinem richterlichen Leben als Vorsitzender mehr als 20 Jahre lang Verhandlungen geleitet. Mir ist der Grundsatz wohlvertraut, dass man eine Reihenfolge beachtet. Aber es gibt, wie bei jedem Grundsatz – das wissen Sie als Jurist; ich weiß es auch –, Ausnahmen. Die Ausnahmen sind von dem Gebot der Sachlichkeit bestimmt. Wenn eine bestimmte Frage zu einem bestimmten Zeitpunkt aufgerufen wird, ist es sachlich geboten, im Zusammenhang darüber zu diskutieren.

Seit mehr als einem halben Jahr arbeite ich hier mit, und ich habe noch nie davon Abstand genommen, das Gebot der Einhaltung der Reihenfolge einzuhalten. Eben erschien es mir geboten. Sie können vor dem Hintergrund dessen, was ich bisher gemacht habe, davon ausgehen, dass ich damit sehr zurückhaltend umgehe. Das habe ich auch getan. Wenn Sie das anders sehen: Sie werden, da ich jetzt auf einen Punkt zurückkommen muss, der schon zweimal behandelt worden ist, feststellen, dass es sinnvoll gewesen wäre, wenn ich diese Frage eingangs hätte stellen können. Ich würde Sie bitten, die Sitzungsleitung einfühlend und von dem Verantwortungsbewusstsein der hier Handelnden ausgehend fortzusetzen.

Frau Prof. Kaiser, es geht, jenseits einer politischen Bewertung, noch einmal um die rechtliche Frage. Wenn ich zwei Gesetze habe, die rechtlich gleichwertig sind – darin sind wir uns alle einig –, liegt es dann nicht in der Wertungshoheit des verfassungsändernden Gesetzgebers, hier, natürlich maßvoll, eine Wertungsentscheidung zu treffen?

Wir haben das im Landesrecht Bremen auch. Herr Prof. Martini hat darauf hingewiesen, dass wir dort eine Sperrwirkung haben.

Ich komme aus dem Land Schleswig-Holstein. Dort haben wir auf der einfachgesetzlichen Ebene für Bürgerentscheide ebenfalls eine Sperrwirkung von zwei Jahren, mit der Regelung, dass innerhalb dieser zwei Jahre eine Aufhebung nicht durch den Gesetzgeber, sondern nur durch einen Bürger- oder einen Volksentscheid erfolgen kann. Mir ist nicht bekannt, dass irgendein Staats- oder Verfassungsgerichtshof eines Landes an dieser Regelung Anstoß genommen hat. Das würde mir auch nicht einleuchten, weil ich auf dieser Ebene die Möglichkeit habe – ich würde sagen, auch im Rahmen des Art. 150 HV ist das eine Wertungsfrage –, zu sagen: Das entscheiden wir so. – Wir schreiben das ja nicht für alle Zeit fest.

Die Mäßigung – das Verhältnismäßigkeitsgebot, würde ich sagen – ist in dieser Zweijahresfrist manifestiert, und es gibt auch die Möglichkeit einer Abänderung durch einen Volksentscheid. Das heißt, da wird in der Tat für einen ganz begrenzten Zeitraum eine Priorität festgelegt, und das halte ich auch für richtig. Herr Prof. Martini hat geschrieben:

Ob das gerechtfertigt ist, liegt in der verfassungspolitischen Wertungshoheit des verfassungsändernden Gesetzgebers.

Herr Prof. Martini, ich habe dem entnommen, Sie sind ebenfalls der Auffassung, dass es möglich wäre, eine Regelung wie in Bremen auch für die Hessische Verfassung einzuführen. Deswegen würde ich beide Sachverständige noch einmal bitten, dazu Stellung zu nehmen.

Ich gehe davon aus, uns als Juristen ist klar, dass wir unterschiedliche Meinungen vertreten können, und dann gibt es irgendjemanden, der das verbindlich entscheidet. Ich würde hier jederzeit empfehlen, dieses Risiko einzugehen, damit der Bevölkerung klar gemacht wird: Jetzt gilt das, was ihr gesagt habt. – Auch vor dem Hintergrund, dass es in Art. 20 GG heißt: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, meine ich, dass dies das entsprechende verfassungspolitische Signal ist. Ich sehe keine zwingende verfassungsrechtliche Argumentation, die in diesem Rahmen dagegensteht.

Frau Prof. **Dr. Kaiser:** Sie begannen Ihre Rede damit, dass wir uns einig sind, dass alle Gesetze gleich sind, und setzten sie mit der Bemerkung fort, dass wir sie mittels des verfassungsändernden Gesetzgebers ungleich machen können. Da wäre ich skeptisch.

Erstens. Warum sollten wir das tun, wenn wir doch sowieso schon die politische Bindungswirkung haben?

Zweitens. Warum sollten wir uns der Ausnahmemöglichkeit begeben? Herr Martini hat es vorhin schon angesprochen: Was ist, wenn ein ganz außergewöhnlicher Fall wie Fukushima eintritt und der parlamentarische Gesetzgeber dann spontan erklärt: „Ach, wir sind hier in einer Sache gebunden und würden in diesem Ausnahmefall gern davon abweichen; daran hatten wir nicht gedacht“? Schon sind wir durch die Verfassung festgelegt und haben, ohne Not, würde ich sagen, eine gewisse Flexibilität, die wir vorher hatten, abgegeben – ohne Not deswegen, weil sich doch, wenn das Volk entschieden hat, jeder im Parlament zunächst verpflichtet fühlt, davon nicht ohne Weiteres abzurücken.

Schließlich bin ich, auch wenn es in manchen Landesverfassungen so vorgesehen ist, tatsächlich skeptisch, ob wir, wenn es den Grundsatz gibt, dass alle Gesetze gleich sind, in einem nächsten Schritt rechtlich manche gleicher machen können als andere. Meine Sorge dahinter ist, dass es letztlich nicht ein Misstrauen gegenüber dem Volk ist, sondern ein Misstrauen gegenüber dem repräsentativen Gesetzgeber.

Ich würde das gerade umdrehen. Beispielsweise habe ich unlängst noch einmal den Artikel „Pro starke Demokratie“ von Hans Herbert von Arnim gelesen, in dem es heißt, die repräsentative Demokratie habe versagt. Dass dieser Eindruck entsteht, finde ich das Problematische. Da würde ich mich freuen, wenn die Volksvertreter selbstbewusst wären und sagten: Nein, die repräsentative Demokratie hat nicht versagt. – Und gerade weil dem so ist und weil die Gesetze, die aus dem Landtag hervorgehen, dieselbe Würde tragen, sollten alle Gesetze gleich bleiben.

Herr Prof. **Dr. Martini:** Frau Prof. Kaiser hat alles Entscheidende gesagt. Auch ich finde eine zeitliche Bindungswirkung sachlich nicht sinnvoll. Ich wäre mir nicht sicher, ob der Staatsgerichtshof eine lange Bindungsfrist – das hieße ja, ein für vier Jahre gewähltes Parlament könnte während dieser Zeit nicht über einen Gegenstand entscheiden – für verfassungsrechtlich zulässig hielte. Bei einem oder bei zwei Jahren wäre meine Prognose, dass der Staatsgerichtshof das nicht für verfassungswidrig hielte. Aber je nach Länge der Frist könnte das schon einen kritischen Punkt erreichen.

Ein zweiter Gesichtspunkt bei der Sperrwirkung kann auf der Gemeindeebene eine Rolle spielen. Dort gibt es ausdrückliche Regelungen für die Vorbereitungsphase. Es geht etwa darum – um ein einfaches Beispiel zu nehmen –, ob ein Bürgerentscheid zu der Frage, ob eine bestimmte Baumgruppe gefällt werden darf, stattfindet. Dann stellt sich die Frage – rein rechtlich dürfte die Verwaltung, wenn entsprechende Genehmigungen vorliegen, sie wahrscheinlich vorher fällen –: Braucht man eine solche Sperrwirkung, eine Sicherungswirkung, damit der Entscheid auch sinnvoll stattfinden kann? – Das ist aber vielleicht eine spezifisch kommunalrechtliche Problematik, die auf Vollzugsfragen setzt, weniger eine Problematik auf der Ebene der Gesetzgebung. Das kann dann eine Rolle spielen, wenn man auch sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung zulässt und dann dort auch Vollzugsfragen zum Tragen kommen. Aber ich glaube, das setzt erst einmal die Entscheidung voraus, ob man sonstige Vorlagen überhaupt zulassen will.

Herr **Klarebach:** Ich habe eine Frage an beide Experten und eine Frage an jeden Einzelnen. Zuerst die Frage an beide: Daraus, welche Hürden und Quoren Sie insgesamt nennen – wobei da ein großer Unterschied zwischen Frau Kaiser und Herrn Martini besteht –, spricht für mich doch noch immer eine sehr große Skepsis dahin gehend, es könnte riskant sein, wenn man der Bevölkerung zu viel Freiheit geben würde. Wir von Mehr Demokratie e. V. fordern noch niedrigere Hürden als selbst Sie, Herr Prof. Martini, und sind der Meinung, wir können auch mit Praxisbeispielen belegen, dass eigentlich kein großes Risiko eines starken Missbrauchs droht.

Mich wundert es daher besonders, wenn Sie diese Hürden oder auch diese Regel die Finanzwirksamkeit betreffend einführen, obwohl Sie in Ihrer Stellungnahme ausdrücklich sagen, das Volk ist eigentlich noch sparsamer. Man hat also eigentlich gar keine negativen Erfahrungen im Vergleich mit dem parlamentarischen Gesetzgeber. Das heißt: Welche Beispiele aus der Praxis haben Sie denn als Grundlage für Ihre Ansätze genommen? Ich kenne keine, und wir sind uns schon einig, dass solche von der Regierung an-

gesetzten Volksentscheide wie der zum Brexit nicht die Art von Bürgerbeteiligung sind, die wir suchen. Wir suchen die Bürgerbeteiligung von unten: dass sich also Menschen möglichst niederschwellig, frühzeitig, quasi kreativ durch eine Initiative – deshalb Volksinitiative – einbringen können. Sie schlagen ein Quorum von 1 % vor, das sind immer noch rund 50.000 Menschen. Ein Verein wolle 50.000 Menschen mobilisieren, nur um dem Parlament einen bestimmten Vorschlag zu machen – das ist in der Praxis fast nicht möglich. Das geht ja nicht mal eben so.

Damit komme ich zu den Fragen an jeden Einzelnen. Eines habe ich bei Herrn Martini gar nicht verstanden: Ihre Argumentation, warum das Zustimmungsquorum besser sei als ein Beteiligungsquorum. Denn ich sehe es so: Ein Zustimmungsquorum von beispielsweise 20 % würde bedeuten, dass die Negativkampagne – „Geht nicht zur Abstimmung!“ – wie ein Nein wirkte. Man blockiert quasi den Konstruktivprozess der engagierten Bürgerinnen und Bürger, weil jeder, der nicht hingehet, als jemand gilt, der mit Nein gestimmt hat. So etwas haben wir beispielsweise schon bei den Abstimmungen der italienischen Regierung gesehen. Berlusconi hat da erfolgreich blockieren können.

Meine zweite Frage an Frau Prof. Kaiser betrifft die Sperrwirkung. Das geht ein bisschen in die Richtung dessen, was Herr Kaufmann vorhin gesagt hat. Warum soll denn das Parlament nicht schnell das Gesetz ändern können, wenn es doch das Volk hat ändern können? Und warum sollen dem Volk andere Möglichkeiten eingeräumt werden als dem Parlament?

Da frage ich mich: Sehen Sie es nicht so, dass es einen fundamentalen Unterschied bedeutet, wenn sich auf der einen Seite der Souverän einmal formiert – was ja immer noch sehr selten ist –, um eine bestimmte Sachlage zu thematisieren, und auf der anderen Seite vielleicht 100 Abgeordnete ständig und rege miteinander sprechen, bei denen also die Kommunikation einfach von einem Büro zum anderen geht? Dagegen entstehen in der Bevölkerung jedes Mal große Bewegungen. Das heißt, es hat wirklich einen Entscheid zu einem Thema gegeben, und man zeigt nicht höchsten Respekt davor, indem man eine Sperrwirkung vorsieht – ich verstehe nicht, warum man den Unterschied nicht sieht.

Herr Prof. **Dr. Martini**: Das Volk ist kein schlechter Haushälter, was sich ökonomisch ganz einfach mit dem Begriff der Principal-Agent-Problematik abbilden lässt. Der Bürger entscheidet über sein eigenes Geld, und das Parlament entscheidet über zunächst einmal fremdes Geld. Es ist empirisch auch sehr gut belegt, dass insofern die Volksgesetzgebung zu Finanzfragen auf einer rein logischen Ebene an sich nicht unbedingt ein schlechtes Instrument sein muss. Auf einer rechtlichen Ebene konstruiert die Verfassung es aber anders und legt die Budgetverantwortung abschließend in die Hände des Parlaments. Daraus ergibt sich auch bei mir der Unterschied bei der Wertung, die die haushaltsrelevanten Fragen betrifft. Das muss man nicht so sehen. Man müsste einen Verfassungskonvent einberufen, wenn man es anders handhaben wollte.

Was die Frage zu Zustimmungs- und Beteiligungsquoren betrifft: Da sehe ich einen Unterschied. Den Vorteil des Zustimmungsquorums sehe ich insbesondere darin, dass es dort nicht so sehr auf die Abstimmungsbeteiligung abkommt und man relativ klar berechnen kann, wie viele Leute eigentlich gebraucht werden und mobilisiert werden müssen. Es hat durchaus auch für den Initiator einen gewissen Vorteil, das klar kalkulierbar zu machen und dadurch eine fundierte, saubere Grundlage für die Mobilisierungskampagne zu haben.

Frau Prof. **Dr. Kaiser**: Sie fragen, ob ich eine bestimmte negative Praxis vor Augen habe, die mich zu der Befürwortung eines 10%-Quorums führt. Sie fragen mich, ob nicht bislang alles gut geklappt hat und warum ich also dieses Misstrauen habe.

Dem würde ich widersprechen. Ich habe kein Misstrauen gegenüber der direkten Demokratie, und mir fällt auch zunächst keine negative Praxis ein, sondern ich habe einfach ein anderes Demokratieverständnis als Sie. In der Tat würde ich Ihnen widersprechen und sagen: Wenn der Souverän statt der 100 Volksvertreter mobilisiert wird, ist das eben nicht die wahre Form der Demokratie. – Das ist, glaube ich, der fundamentale Unterschied zwischen unseren beiden Demokratieauffassungen. Ich würde es genau umgekehrt sagen. Ich würde sagen, die wahre Demokratie ist tatsächlich erst einmal die repräsentative Demokratie. Warum?

Es gibt einen berühmten Aufsatz von Ernst-Wolfgang Böckenförde, in dem er das noch einmal ausführt und fragt, ob nicht doch die direkte Demokratie die wahre Form der Demokratie sei, wie wir vielleicht intuitiv denken würden. Aber ein fundamentales Gegenprinzip ist, dass bei der direkten Demokratie häufig doch nur bestimmte Eliten mobilisiert werden und nicht die ganze Bevölkerung. Ich möchte Ihnen ein Beispiel aus Berlin bringen. Die Darstellung ist natürlich durch meine Brille gefärbt, aber so sehe ich die Sache.

Bebauung Tempelhofer Feld: Die Berliner haben einen Volksentscheid durchgeführt, wonach das Tempelhofer Feld nicht bebaut werden darf. Wer wurde vor allem mobilisiert? Die unmittelbaren Anwohner, die dort, wie immer, spazieren gehen und Paragliding, Free-Gardening oder was auch immer betreiben wollen. Die unmittelbaren Anwohner haben in diesem Volksentscheid natürlich dafür gestimmt, dass es so bleiben muss.

Ich würde jetzt sagen – ich wohne nicht am Tempelhofer Feld, sondern in Moabit –: Aus einer Gemeinwohlperspektive für ganz Berlin betrachtet wäre es möglicherweise besser gewesen, man hätte gesagt: Es gibt auf einem Teil vielleicht eine Bebauung, damit anderswo nicht verdichtet werden muss, es wird vielleicht ein Teil als Parklandschaft vorgesehen, und auf einem Teil wird eine Bibliothek gebaut. – Aber nur bestimmte Eliten haben sich hier durchgesetzt. Mit der repräsentativen Demokratie ist die Hoffnung verbunden, dass dem nicht so ist: dass die Volksvertreter für das ganze Volk und nicht nur für eine bestimmte Elite, die rund um das Tempelhofer Feld wohnt, sprechen.

Und weil ich dieses Demokratieverständnis habe, bin ich auch gegen die Sperrwirkung. Das ist nicht nur mein Demokratieverständnis, sondern auch das Demokratieverständnis der Hessischen Verfassung, wie es aus Art. 150 HV klar hervorgeht, und das des Grundgesetzes.

Herr **Veil**: Ich glaube nicht, dass bei meinem Kollegen ein anderes Demokratieverständnis vorliegt. Das ist, glaube ich, zu einfach gesehen.

Um noch einmal auf das zurückzukommen, was vorhin im Zusammenhang mit der Verfassungsänderung gesagt wurde: Darum ging es auch bei der Frage zu der Sperrklausel. Ich finde, man kann das nicht einfach über einen Kamm scheren. Dazu, dass gesagt wird: „Wenn das Parlament ein Gesetz verabschiedet, gibt es ja auch keine Sperrklausel, warum sollte es eine Sperrklausel geben, wenn etwas per Volksentscheid entschieden wird?“ – was, wie wir alle wissen, selten passiert und in Hessen noch nie passiert ist –: Es wäre absurd, wenn etwas, was im Parlament mit Mehrheit beschlossen wur-

de, innerhalb von zwei Monaten noch einmal in diesem Gremiums vorgebracht würde. Da ist klar, dass das eine Zeit lang einfach ruht. Insofern braucht man da keine Sperrklausel.

Aber ich finde, dass, wenn sich das Volk sozusagen mal durchringt und tatsächlich seinen Willen kundtut, eine nicht übertriebene und angemessene Sperrklausel doch bedenkenswert ist. Da kann man das Volk dann nicht so behandeln, als würde es sowieso ständig im Parlament sitzen und seine Meinung kundtun, so, wie es die Vertreter der politischen Parteien tatsächlich tun. Das alles über einen Kamm zu scheren finde ich nicht angemessen.

Herr Prof. **Dr. Martini**: Es besteht das Risiko, dass ich mich wiederhole. Die Regelung in Art. 150 HV ist ja eine Art Selbstbindung, die man sich auferlegt hat und die einem ein Korsett anlegt – eine Entscheidung, die man nicht unbedingt so hätte treffen müssen; sie hat vor allem verfassungshistorische Gründe. In diesem Korsett bewegen wir uns. Durch die Bindungswirkung wird die Gleichrangigkeit gesichert. Ich finde das Argument von Frau Kaiser einleuchtend, nämlich dass es keine Präferenz gibt, weder in die eine noch in die andere Richtung. Die politische Ebene ist diejenige, auf der sich am Ende das besser Argument und die Stichhaltigkeit durchsetzen. Dort sollte man aus meiner Sicht auch die Entscheidung belassen.

Frau Prof. **Dr. Kaiser**: Sie haben zwei Punkte erwähnt. Erstens. Haben wir ein unterschiedliches Demokratieverständnis, oder haben wir kein unterschiedliches Demokratieverständnis? Das war überhaupt nicht vorwurfsvoll gemeint, sondern es ist einfach die Frage, was man als wahre Form der Demokratie ansieht: die repräsentative oder die direktdemokratische. Da hat mich Ihr Kollege gefragt, ob ich es nicht auch als einen Wertungsunterschied ansehen würde, wenn der Souverän statt der 100 Repräsentanten entscheiden würde. Mit dieser Frage zeigt Ihr Kollege, dass er den Souverän für überlegen hält. Dem würde ich widersprechen, und darum habe ich gesagt, das sei ein unterschiedliches Demokratieverständnis. Eben deswegen bleibe ich bei meiner Position zur Sperrklausel.

Ich kann natürlich Ihren Punkt verstehen. Aber ich meine, dass Ihre Sorge im politischen Prozess sehr gut aufgehoben ist – noch einmal: siehe England. Das Parlament hält sich an die Brexit-Entscheidung. Es wird sich sehr schwertun, ohne Weiteres von diesem Volkswillen abzuweichen. Das heißt, Ihr Punkt ist allen bewusst. Jetzt ist nur noch die Frage, ob wir das verrechtlichen müssen.

Das ist auch ein bisschen die Frage nach den Grenzen des Rechts. Nicht alles, was wir alle für richtig halten, muss gesetzlich niedergelegt werden. Eine Idee, wie man es nicht gesetzlich niedezulegen braucht, ist, dass sich der Gesetzgeber einfach – und sei es für Notfälle – eine gewisse Flexibilität bewahrt. Aber Sie haben auch schon an den Äußerungen hier gesehen, dass alle das präsent haben und, wenn es in Hessen endlich einmal einen Volksentscheid gäbe, sehr vorsichtig wären und nicht ohne Weiteres darüber hinweggingen. Insofern habe ich das Gefühl, dass Ihre große Sorge hier aufgenommen, verstanden und auch geteilt wird.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann**: Ich will eine winzige Vorbemerkung machen; denn es klingt in den Ausführungen ein bisschen an, wir würden zu viele kritische Fragen stellen. Wir kennen den Satz der Parlamentarier: Gut gemeint ist noch lange nicht gut ge-



macht. – Wenn man etwas machen will, muss man alle kritischen Punkte sehr genau beleuchten, damit man nicht stolpert.

Mein Thema ist noch einmal die Gleichwertigkeit der Gesetze – ich sage es mit meinen Worten –, egal ob sie über das Volk oder allein über das Parlament zustande gekommen sind. Dabei geht es mir um Gesetze, die über das Volk zustande gekommen sind und inhaltlich letztendlich eine Leistung bewirken. Das ist ja häufig der Fall bei Gesetzen. Damit stehen sie dann, wenn man das so nüchtern sehen will, über den Haushaltsgesetzen, denn sie schreiben eine gesetzliche Leistung vor. Genau das ist ein Problem.

Vorhin ist gesagt worden, die Saarländer hätten das durch Wertgrenzen, also Erheblichkeitsschwellen, definiert. Das bleibt von der Qualität her immer noch eine Vorgabe. Deswegen frage ich: Müsste man nicht, möglicherweise sogar durch die Verfassung – Sie merken, hier spricht der Haushalter –, bei allen Volksgesetzen, die Leistungen bewirken, vorschreiben, dass in den Gesetzestext Folgendes aufgenommen wird: „Leistungen nach diesem Gesetz erfolgen nach Maßgabe des Haushalts“? Denn nur dann hätte man die Gesetze meiner Meinung nach gleichwertig gestellt: dass der Anspruch definiert wird, die Leistung aber an das, was der Haushalt bereitstellt, gekoppelt ist.

„Nach Maßgabe des Haushalts“ – das haben wir auch bei vielen Gesetzen, die allein der Landtag als Leistungsgesetze formuliert hat; denn der Haushaltsgesetzgeber muss in der Regel jedes Jahr oder für zwei Jahre – das ist egal – solche Festlegungen treffen, die aber von Dingen abhängen, die nicht allein in seiner Macht stehen. Die Steuereinnahmen, also die Möglichkeit der Geldverteilung, hängen auch von vielen anderen Aspekten ab.

Das ganze Problem besteht umso mehr, als wir über unsere Verfassung auch die Schuldenbremse und damit die Vorgabe, keine neuen Kredite aufzunehmen, in absehbarer Zeit zwingend vor uns sehen. Das heißt, letztendlich muss die Haushaltsgesetzgebung, was die Geldverteilung angeht, in einem engeren Rahmen als in der Vergangenheit stattfinden. Demzufolge sollte durch die Formulierung „nach Maßgabe des Haushalts“ schon Gleichwertigkeit hergestellt werden. Dazu würde ich gern noch etwas hören, denn das ist eine ganz wichtige Frage. Mir scheint die Lösung über Erheblichkeitsschwellen noch nicht optimal.

Herr Prof. **Dr. Martini:** Herr Kaufmann, ich kann diese Sorge sehr gut verstehen. Die Frage, die sich mir stellt, ist, auf welcher Ebene man diesen Konflikt zwischen direkter und indirekter Demokratie austrägt. Wenn man sagt: „nach Maßgabe des Haushalts“, wird es dazu führen, dass die entscheidende Weichenstellung auf der Ebene der Umsetzung erfolgt und immer die Frage auftritt: Haben wir nicht ein Volksgesetz, das anderes beschlossen hat, und wird nicht der Wille des Volkes konterkariert, mit Füßen getreten? – Das wird man auf Plakaten dann alsbald lesen können. Diese Sorge beschleicht mich dabei vor allem. Insofern würde ich diesen Konflikt auf einer möglichst frühen Stufe bereinigen und solche Volksentscheide dann nur restriktiv zulassen.

Frau Prof. **Dr. Kaiser:** Ich kann direkt daran anschließen. Der Punkt, den Sie aufgegriffen haben, ist eben so ein Konfliktpunkt zwischen den beiden Demokratieformen. Und gerade weil es einer dieser Konfliktpunkte ist, habe ich ganz am Anfang meiner Stellungnahme gesagt, die direkte Demokratie könne eben nur zu punktuellen Korrekturen führen; denn würde man dieses Instrument ausweiten, würden diese Konflikte immer mehr verschärft.

Tatsächlich haben diese Finanzausschlussklauseln in der deutschen Verfassungsgeschichte eine große Tradition. Man kann jetzt solche Erheblichkeitsschwellen in der Verfassung festschreiben. Ich meine, man muss es nicht, aber da würde ich Ihren politischen Spielraum sehen. Ich meine, dass die Gerichte, etwa der Berliner Verfassungsgerichtshof in seiner früheren Rechtsprechung zur Erheblichkeit, einen ganz guten Mittelweg gefunden hatten.

Herr **Gieseler**: Ich habe eine Nachfrage, die dadurch entstanden ist, dass in dem Vergleich der Verfassungen regelmäßig Hamburg, Bremen und Berlin – alles Stadtstaaten – erwähnt worden sind. Dort gehen die Fragen, was Volksbegehren und Bürgerbegehren betrifft, natürlich ein Stück weit ineinander über. Vor dem Hintergrund, dass es, bezogen auf die Hessische Gemeindeordnung, eine gesetzliche Bindungspflicht von drei Jahren gibt, stellt sich für mich die Frage – ich verbinde sie mit der Bitte an die Professoren, sie zu beantworten –, ob der Vergleich zwischen den Verfassungen von Stadtstaaten und denen von Flächenländern 1 : 1 gezogen werden kann. Dem folgt konsequenterweise die Frage: Sollte man, wenn man diesen Vergleich zulässt, dann Volksbegehren und Bürgerbegehren nicht möglichst identisch gestalten? Das soll heißen: Sollte das, was in Bürgerbegehren gelebt wird, nicht konsequenterweise auch auf Volksbegehren übertragen werden?

Herr Prof. **Dr. Martini**: Es stimmt, dass wir auch deshalb unseren Blick vor allem auf Berlin und Hamburg richten, weil dort die Lebendigkeit der direkten Demokratie ausgeprägter ist. Vielleicht sind diese Stadtstaaten mancher Gemeinde in mancher Hinsicht näher als Flächenländern. Das ist auch ein Grund, weshalb es nicht sinnvoll erscheint, jede Strukturfrage, die wir auf der kommunalen Ebene kennen, 1 : 1 auf die Volksbegehrens-Ebene zu transponieren.

Ein Beispiel hatte ich vorhin genannt: die Frage der Sperrwirkung. Vielleicht ist Bayern als Referenzland am geeignetsten, weil das strukturell ein demokratieoffenes Land ist, dem man auch nicht vorwerfen kann, diese Elemente nur aufgenommen zu haben, um dem Gedanken der Volksbeteiligung zu frönen. Vielmehr ist das dort ein bewährter Teil der Verfassungsordnung.

Ich glaube, dass die Unterschiede nicht fundamentaler Natur sind. Auch wenn man die Quoren vergleicht, stellt man fest, unsere Vorschlagsrichtung weicht nicht fundamental von der der Gemeindeebene ab. Aber gerade, was die Sicherung der Budgetverantwortung betrifft, die Ebene der Bindungswirkung, halte ich die Regelung, wie wir sie auch in Bayern finden – keine Bindungswirkung –, im Zweifel dann doch für der Sache näher. Die Hamburgische Verfassung ist aus meiner Sicht ein tragfähiger Kompromiss.

Frau Prof. **Dr. Kaiser**: Als ich mit der Vorbildhaftigkeit einer anderen Verfassung argumentiert habe, habe ich an sich die bayerische mit dem Quorum von 10 % gemeint. Das heißt, ich habe mit einem Flächenland argumentiert, und meine Beispiele, soweit Hamburg und Berlin betroffen waren, waren abschreckender Natur. Da ging es mir um die Elitenmobilisierung. Dieses Problem der direkten Demokratie stellt sich in Flächenländern ebenso wie in Stadtstaaten. Wir haben diese Beispiele aus den Stadtstaaten, weil sich dort, wie Herr Martini sagte, einfach schon eine lebendigere direkte Demokratie ausgeprägt hat. Es ist einfach eine Frage der Empirie, dass man nur auf die Beispiele zurückgreifen kann, die wir haben.

Einmal habe ich aber auch auf das Initiativrecht in der Berliner Verfassung hingewiesen. Insofern würde ich sagen, da spielt es keine Rolle, dass wir es mit einem Stadtstaat zu tun haben, sondern es ging mir nur um die Möglichkeit der Ausgestaltung: Wie könnte so ein niedrighschwelliges Initiativrecht – auf das mich Herr Kaufmann vorhin angesprochen hatte – aussehen? Ich würde sagen, da geben die Berliner ein Beispiel dafür, dass es um die bloße Befassung des Parlaments geht, noch nicht um ein konkretes Gesetz. Aber in der Tat gibt es Unterschiede zwischen Stadtstaaten und Flächenstaaten, die wir im Blick haben müssen.

Herr Prof. **Dr. Dr. Will:** Gestatten Sie mir zunächst, aufgrund der in den Sitzungen gemachten Erfahrungen – ich habe an allen Sitzungen teilgenommen –, eine kurze persönliche Anmerkung: Ich empfinde die Sitzungsleitung als höchst adäquat und auch als sehr einfühlsam. Alle, die schon Sitzungen geleitet haben – dazu gehören auch Sie, Herr Nešković –, wissen, dass es zur Leitung einer Sitzung gehört, mitunter Interventionen vorzunehmen, die einem persönlich nicht sympathisch sind. In der heutigen Sitzung wollen wir von dem Wissensschatz und den Erfahrungen der beiden Sachverständigen möglichst viel profitieren. Ich glaube, daher ist es adäquat, darauf hinzuweisen, dass es hier darum geht, Fragen zu stellen.

Dessen ungeachtet bin ich dem Vertreter der Zivilgesellschaft außerordentlich dankbar, dass er sich nicht hat entmutigen lassen und anschließend seine Frage gestellt hat – die auch sehr wertvoll war.

Jetzt zu meiner Frage: Wir gehen in diesen Sitzungen durch ein Wechselbad der Gefühle. Gestern ist uns von Herrn Eichenhofer sozusagen unsere hessische Verfassungsseele gestreichelt worden. Uns ist klargemacht worden, auf welchem Verfassungsschatz wir hier eigentlich sitzen. Heute ist uns von Ihnen deutlich gemacht worden, dass der Satz „Hessen vorn“ im Bereich der direkten Demokratie gerade nicht gilt. Nun sind wir alle willig und bereit, das zu ändern. Wir sind der Überzeugung, Hessen sollte auch in diesem Bereich wieder vorne sein.

Wenn ich mir den Punkt anschau, bei dem wir tatsächlich manifest hinten sind, stelle ich fest – da werden mir die Herren von Mehr Demokratie e.V. zustimmen –: Das ist vor allem beim Quorum für das Volksbegehren. Ich bringe es mal auf den Punkt: 20 %, das ist effektiv ein „Volksbegehrenverhinderungsquorum“, und so hat es sich auch ausgewirkt. Deshalb: Das Quorum muss abgesenkt werden.

Frau Kaiser hatte ein Quorum von 10 % vorgeschlagen, Herr Martini hatte zwar, glaube ich, in seinem schriftlichen Statement keine Festlegung getroffen, aber im mündlichen Vortrag 7 oder 8 % ins Spiel gebracht. Ich muss dazusagen: Wir hatten 5 % vorgeschlagen, also ein Zwanzigstel. – Ich persönlich würde sogar im Anschluss an das, was der große Forscher zur direkten Demokratie, der Politologe Theo Schiller, ins Spiel gebracht hat, 2,5 % befürworten. Daher noch einmal ganz konkret meine Frage: Gibt es irgendwelche Empirie, die belegen oder auch nur entfernt darauf hindeuten würde, dass ein Quorum von 5 %, das wir in mehreren Bundesländern haben – in zwei Bundesländern haben wir, wenn ich es richtig sehe, sogar ein Quorum, das unter 5 % liegt –, irgendwelche demokratiegefährdenden, haushaltsgefährdenden oder was auch immer gefährdenden Effekte hätte?

Herr Prof. **Dr. Martini:** Herr Rehorst hat eine gute Statistik erstellt, die die Ergebnisse von Volksbegehren, Volksentscheiden analysiert. Was man sagen kann: Im Grundsatz sind

Volksentscheide Mobilisierungsinstrumente. Auf der Ebene des Volksentscheids sorgen wir uns selten darüber, ob das den Willen des Volkes abbildet. Gleichwohl finde ich es gut, dass man entsprechende Quoren einzieht, um sicherzugehen, dass wir nicht in eine Interessendemokratie abgleiten.

Das niedrigste Quorum, das wir kennen, beträgt 3,5 %. Ich meine, das ist in Mecklenburg-Vorpommern der Fall; aber ich weiß es nicht mehr ganz sicher. Ein solches Quorum muss immer sicherstellen, dass dahinter eine repräsentative Bevölkerungsmehrheit steht. Auch hat nicht jeder Bürger Interesse daran, alle drei Wochen mit politischen Fragen behelligt zu werden. Diese Schwellen scheinen mir sinnvoll, und ich sehe auch, wie es Frau Prof. Kaiser sehr treffend ausgedrückt hat, ein System kommunizierender Röhren im Hinblick auf das Verhältnis von Erstquorum und Zustimmungsquorum auf der Volksentscheidsebene.

Ich glaube, dass wir im Ergebnis eigentlich sehr nahe beieinanderliegen. Ich setze das Erstquorum mit 7 % niedriger an, dafür verlange ich ein Abstimmungsquorum, das sicherstellt, dass hinter dieser Entscheidung auch die tragende Mehrheit steht. Aus meiner Sicht ist das ein guter Mittelweg.

Ich habe keine konkreten Belege dafür, dass ein Quorum von 2,5 % plötzlich Massensterben auslösen würde. Aber wir kennen zumindest Fälle, in denen die Sorge gerechtfertigt ist, und wir kennen auch Fälle von unechten Quoren, die gescheitert sind. Das alleine ist aus meiner Sicht ein Beleg dafür, dass solche Quoren ein gutes Vorsorgeinstrument sind.

Frau Prof. **Dr. Kaiser**: Ich kann mich dem, was Herr Martini gesagt hat, anschließen. Ich möchte nur zusätzlich ein paar ergänzende Punkte vorbringen.

In Ihrer Äußerung, Herr Will, klingt es ein bisschen an, als wäre Hessen dann vorn, wenn es das niedrigste Quorum hätte, im Sinne von: Was ist das progressivste Bundesland? Wenn wir vorn sind, dann wollen wir auch ein niedriges Quorum. – Ich denke, das ist vielleicht zu einfach oder könnte zu einfach sein. Es kann sich ja in fünf oder zehn Jahren herausstellen, dass Hessen gerade deswegen vorn ist, weil es diese Mode der direkten Demokratie nicht mitgemacht hat. Ich meine das nicht böse, sondern ich stelle fest, das ist jetzt eine Bewegung. Hessen könnte deswegen vorn sein, weil es hier Zurückhaltung geübt hat.

Ich glaube, es steht auch im Koalitionsvertrag von CDU und GRÜNEN, dass man die Verfassung entwickeln und gleichzeitig die Tradition von Hessen bewahren will. Das war ein guter Ausgleich. Dieser Satz hat mir besonders gut gefallen. Ich habe mich gefragt, ob man den hier gut anwenden kann, indem man sagt: Man reformiert, man senkt das Quorum von 20 % auf 10 % ab, man geht mit Bayern, das mit diesem Quorum hervorragende Erfahrungen gemacht hat. – Aber man wirft bei dieser Reform nicht die ganze hessische Tradition über Bord und geht gleich auf 2,5 %, sondern hat mit 10 % einen guten Ausgleich.

Mit dem Begriff „Mode“ wollte ich lediglich ausdrücken, dass es, auch durch den Verein Mehr Demokratie, jetzt eine starke Bewegung vom Repräsentativen zum Direktdemokratischen gibt. Hier würde ich für Behutsamkeit werben wollen. Das hat nichts mit Empirie zu tun. Das ist jetzt eine ähnliche Antwort, wie ich sie vorhin gegeben habe. Ich bin nicht für Behutsamkeit, weil es schon da und dort negative Erfahrungen gibt, sondern eher vor dem Hintergrund unseres Demokratieverständnisses, denn wir sagen: Un-

sere Grundform ist eine repräsentative; die direkte Demokratie kann zu wichtigen punktuellen Korrekturen führen, aber sie müssen auch punktuell bleiben. – Diese punktuellen Korrekturen können wir mit einem Quorum von 10 % gut erhalten.

Herr **Klarebach**: Ich kann im Grunde wieder beim Demokratieverständnis anknüpfen. Da waren wir vorhin schon einmal. Die Diskussion ist für mich so reichhaltig, dass ich gedacht habe, dass hier vielleicht tatsächlich kein Unterschied im Demokratieverständnis besteht, sondern ein Unterschied im Verständnis von Repräsentanz.

Das Grundgesetz besagt, dass alle Macht vom Volk ausgeht. Das heißt, wir haben ein repräsentatives System, das sozusagen für den Souverän im Sinne des Souveräns handeln soll. Das ist ja der Grundgedanke aller Demokratie. Jetzt ist die Frage – formale Aspekte einmal hintangestellt –: Wie kann es sein, dass wir ein Repräsentanzsystem unterstützen, in dem es kaum verbindliche, praktikable Regelungen dafür gibt, dass der Souverän – der repräsentiert wird – in verbindlicher Weise mit dem Repräsentanten sprechen kann? Das zählen ja Volksinitiative, Volksbegehren und die nicht so hohen Schwellen, um diese Kommunikation zu ermöglichen. Es ist für eine Gruppe von Menschen eben nicht einfach, zu sagen: „1 Million Leute, kommt mal her, wir wollen denen einen Vorschlag machen“, oder: „Wir wollen so abstimmen“; das geht nicht, das ist keine Praxis.

Frau Kaiser, von daher scheint es mir hier doch einen Unterschied zwischen Ihrer Vorstellung von Repräsentieren und unserer zu geben. Das heißt, ich kann mir kein repräsentatives System vorstellen, in dem es nicht relativ leicht praktikable Regelungen dafür gibt, wie beide in einer verbindlichen Weise miteinander kommunizieren. Daher ist meiner Ansicht nach das, was Mehr Demokratie e.V. vorschlägt, eine Stärkung des repräsentativen Systems. Es ist eigentlich erst das wahre Ernstnehmen des Systems der Repräsentanz. Es ist also kein Abgeben des Löffels für vier oder fünf Jahre, nach dem Motto: „Dann macht mal, was ihr wollt, selbst wenn es gegen uns ist“, sondern wir nehmen das Repräsentieren ernst. Sicherlich macht es auch mal etwas mehr Arbeit, wenn man mit der Bevölkerung oder mit Bürgerinitiativen diskutieren muss. Aber von da bis zu einem Entscheid ist nach dem von uns vorgeschlagenen Verfahren ein weiter Weg-

Wenn es jetzt nur eine Mode wäre oder eine starke Bewegung wäre: Mehr Demokratie e.V. gibt es seit fast 30 Jahren. Ich glaube, wenn ich in unsere Statistik schaue, werde ich feststellen, wir hatten 30 Jahre lang ein Konjunkturwachstum, von dem jeder Wirtschaftsminister träumen würde. Die Politikverdrossenheit scheint doch zu wachsen, und dadurch nimmt – immerhin ein Vorteil für uns – die Anzahl der Mitglieder und Förderer immer weiter zu.

Aber wir haben auch Sorgen. Es gibt Rechtspopulisten oder andere Bewegungen im politischen Sektor, die das auf andere Weise ausschachten. Das gibt uns doch sehr zu denken. Wir wünschen uns dringend, dass sozusagen das repräsentative System mehr mit dem zu repräsentierenden Souverän in eine verbindliche Wechselwirkung kommt. Deshalb gibt es die niederschweligen Verfahrensvorschläge.

Herr Prof. **Dr. Martini**: Bayern ist vielleicht ein gutes Beispiel dafür, dass viel von dem, was Sie sagten, richtig ist. Im Grunde ist dort die direkte Demokratie auch ein Instrument der Opposition, die sonst im politischen Repräsentativraum relativ schwach ausgeprägt ist, und das trägt auch zur Stabilität des Systems, wie es Bayern kennt, bei. Gleichwohl ist die andere Seite der Medaille folgende: Eine Interessendemokratie scheint mir nicht das

Ideal einer Demokratie zu sein. Davor gilt es, die Verfassung zu schützen, und insofern sehe ich uns da beide auf einem Mittelweg, den Schutz vor der Interessendemokratie und die Sicherung der repräsentativen Demokratie zu gewährleisten.

Frau Prof. **Dr. Kaiser**: Sie haben festgestellt, dass wir ein unterschiedliches Repräsentationsverständnis haben. Dem würde ich mich anschließen, und so habe ich es vorhin auch mit dem unterschiedlichen Demokratieverständnis gemeint.

Mir leuchtet es zunächst einmal ein, wenn Sie sagen, wir kommen doch durch die direkte Demokratie zu einer besseren Kommunikation. Ich würde ja auch für ein Mehr an Kommunikation werben. Aber nach meiner Vorstellung läuft das dann ein bisschen anders ab. Der Repräsentant möchte nämlich wiedergewählt werden. Es ist in seinem ur-eigenen egoistischen Interesse, sich nicht erst nach vier Jahren wieder bei der Bevölkerung blicken zu lassen, sondern mit der Bevölkerung in permanentem Kontakt zu bleiben. Wenn er sich vom Volkswillen sehr weit entfernt, hat die Bevölkerung ja die Möglichkeit, ihn abzuwählen. Insofern basiert das Modell schon auf einem fortlaufenden Kommunikationsprozess.

Jetzt ist die Frage, wie sich die direkte Demokratie hier auswirkt. Da gibt es erste politikwissenschaftliche Studien, die eine herrschaftsstabilisierende Funktion der direkten Demokratie belegen. Warum? Beispiel Bayern: Wenn da Wahlentscheidungen mit einer Sachentscheidung kombiniert werden, ist es häufig so, dass bei der Sachentscheidung vielleicht für die Opposition gestimmt wird, aber im Übrigen wieder, gerade weil diese Sachentscheidung von der Wahlentscheidung getrennt werden kann, die Partei gewählt wird, die an der Macht ist. Deswegen würde man sagen, dass die direkte Demokratie letztlich auch ein Stück weit diesen Abwählmechanismus verhindert, der sonst greifen würde, wenn man mit einer bestimmten Politik nicht einverstanden ist.

Dem, was Sie im Hinblick auf die Populisten gesagt haben, schließe ich mich an.

**Vorsitzender**: Wenn Sie einverstanden sind, machen wir jetzt eine Viertelstunde Pause und finden uns um 11:38 Uhr wieder hier ein.

(Unterbrechung)

**Vorsitzender**: Meine Damen und Herren, wir setzen die Sitzung fort. Wir kommen zum nächsten Thema, der

### **Popularklage.**

Herr Prof. **Dr. Martini**: Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Die hessische Popularklage ist durchaus ein verfassungsrechtliches Unikum. Ein vergleichbares Instrument kennt nur Bayern.

Die Eigenheit liegt darin, sich vom Grundprinzip zu lösen, wonach nur jeder für sich eigene Rechte verteidigen kann; damit wird der Gedanke der objektiven Rechtskontrolle etabliert. Wenn sich 1 % der Stimmberechtigten hierfür aussprechen, kann ein Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof angestrengt werden; so heißt es in der Verfassung.

Damit wird das Volk als Wächter auf den Posten gestellt; es geht um eine Stärkung der demokratischen Kontrollfunktion, die ihm damit zukommt.

In der Rechtspraxis hat diese Klage aber bislang kaum Wirkung entfaltet. Es gab in der gesamten Verfassungsgeschichte gerade einmal drei Verfahren, in denen sie eine Rolle gespielt hat.

In Bayern ist dies ein klein wenig anders; dort erfreut sie sich durchaus anhaltender Beliebtheit. Im Schnitt sind es dort 20 bis 25 Verfahren, und die Erfolgsquote ist gar nicht so schlecht: 10 bis 15 % der Verfahren enden mit einem Erfolg. Zum Vergleich: Bei den Verfahren vor dem Verfassungsgericht, etwa Verfassungsbeschwerden, liegt die einschlägige Erfolgsquote bei Pi mal Daumen 2 %. – Das ist also gar kein schlechter Schnitt.

Die bayerische Popularklage ist aber etwas anders konzipiert als die hessische. Zum einen ist sie gar nicht auf der Verfassungsebene festgezurrt, sondern letztlich nur auf der Verfassungsebene angelegt und einfachgesetzlich ausgeformt. Zum anderen ist die Popularklage in Bayern eine Jedermann-Klage; sie setzt noch nicht einmal einen Bezug zu Bayern voraus, z. B. die Einwohnerschaft oder Sonstiges.

Dafür ist die bayerische Popularklage in einem Punkt enger angelegt: Sie ist ausdrücklich nur für die abstrakte Normenkontrolle zugelassen. Wenn man den Wortlaut der Verfassung nimmt, so ist die Popularklage in Hessen durchaus weiter angelegt. Der Wortlaut erstreckt sich auf alle verfassungsrechtlichen Streitigkeiten.

Der Staatsgerichtshof hat diese Weite aber teleologisch reduziert. Er sagte, das Popularklageverfahren ist ein Verfahren der objektiven Rechtskontrolle und deshalb auch nur für solche Verfahren geeignet, bei denen das Ziel sich gerade darauf richtet, objektive Rechtskontrolle und nicht subjektive Rechtsverteidigung herzustellen. Dementsprechend hat er sie nicht zugelassen für den Bereich der Grundrechtsklage und den Verfassungsstreit, sehr wohl aber für die abstrakte Normenkontrolle – wie in Bayern –, genauso wie für die Entscheidung über die Anfechtung des Ergebnisses eines Volkstschids.

Ob man das bayerische Modell nach Hessen importieren sollte, daran hege ich Zweifel. Das hieße ja in der Sache, das 1-%-Quorum auf eine Person herunterzubrechen. Ich verbinde damit eher die Befürchtung, dass es zu einem „judicial activism“ kommen könnte, bei dem der Gerichtshof zu einer Bühne werden könnte, die die politische Auseinandersetzung in die Werkbühne des Staatsgerichtshofs hinein verlagert und damit die politische Ebene zu einer rechtlichen Ebene der Selbstinszenierung machen könnte.

Ich halte es ebenfalls nicht für sinnvoll, auch untergesetzliche Vorschriften zum Gegenstand der Popularklage machen zu können. Das lässt Bayern durchaus zu. Das führt in Bayern dazu, dass man auch Bebauungspläne zum Gegenstand der Popularklage machen kann. Dies ist, glaube ich, kein gutes Beispiel; denn die Arbeitsteilung zwischen der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Fachgerichtsbarkeit zielt ja gerade darauf, das, was originärer Grundkonsens der Gesellschaft ist, dem Verfassungsgerichtshof zu belassen, die fachgerichtliche Kontrolle aber in der Verantwortung der Fachgerichte zu belassen.

Die SPD hat einen Vorschlag vorgelegt, wie man jenseits des bayerischen Vergleichsmodells einen Mittelweg finden könnte. Dieser hat im Wesentlichen drei Kernelemente: erstens ein absolutes Quorum statt eines relativen Quorums vorzusehen, zweitens alle natürlichen Personen mit Hauptwohnsitz in Hessen zuzulassen – in der Sache also auch Ausländer zuzulassen – und drittens die Altersgrenze von 18 auf 16 zu senken.

Ein absolutes Quorum hat einen ohne Weiteres ersichtlichen Vorteil: Es ist klar ablesbar; es ist für den Bürger auch leicht nachvollziehbar, wo die kritische Schwelle liegt. Dies hat aber auch einen Nachteil: Bevölkerungsschwankungen können nicht nachvollzogen werden. Wenn es – wie es in einer fünfzigjährigen Geschichte der Fall ist – zu Veränderungen kommt, bildet sich das nicht mehr in der Verfassung ab. Das Gleichgewicht und die Quote, die man sich ursprünglich einmal vorgestellt hat, sind dann gar nicht mehr in der Verfassung repräsentiert. Genau diese Änderung der Verfassung ist in Hessen ja besonders schwer; deshalb finde ich ein relatives Quorum eigentlich vorzuzugswürdig.

Die Aufnahme Nichtdeutscher in den Kreis der Antragsberechtigten kann einem politisch nachvollziehbaren Wunsch Rechnung tragen, nämlich auch diejenigen in die politische Kontrolle einzubinden, die schon kraft Integration von der Staatsgewalt Hessens betroffen sind. Das kann ein sinnvoller Weg sein. Die Frage ist nur, ob dies unbedingt sein muss und ob das der beste Weg ist.

Bislang geht die Hessische Verfassung ja von einem Gleichlauf von Legitimation und Kontrolle aus. Derjenige, der für die Legitimation der Staatsgewalt sorgt, darf sie auch kontrollieren. Diesen Gleichlauf gibt man auf, wenn man eine Trennung herbeiführt und auch diejenigen, die nicht die Staatsgewalt legitimieren können, weil sie nicht wahlberechtigt sind, mit einem Antragsrecht versieht. Das kann man verfassungspolitisch sehr unterschiedlich entscheiden; man muss sich nur bewusst sein, dass man den Grundgedanken der Popularklage etwas aufweicht.

Gleiches gilt, wenn man das Mindestalter für die Abstimmungsberechtigung modifiziert und eine Antragsberechtigung schon ab 16 Jahren zulässt. Auch dies führt zur Auflösung des beschriebenen Korrelats. Aber man kann vielleicht einen Unterschied anführen, der es rechtfertigen kann, auch im System der bisherigen Popularklage beispielsweise schon Sechzehnjährige zuzulassen: Diese Menschen wachsen in genau diese Verantwortung hinein, in die Legitimation, die sie noch nicht wahrnehmen dürfen, und dies kann sie, wenn sie so früh in die Kontrolle eingebunden sind, auch dazu animieren und aktivieren, diese Kontrollfunktion wahrzunehmen und politische Beteiligung als ihre Aufgabe zu verstehen. Deshalb erscheint es mir durchaus nachvollziehbar, diesen Schritt zu gehen und bereits ab 16 Jahren in den Kreis der Kontrollberechtigten aufgenommen zu werden.

Wenn man das ganze Sortiment der Möglichkeiten durchspielt, dann könnte man auch erwägen, juristische Personen in den Kreis der Antragsberechtigten aufzunehmen. Das hätte ebenfalls den Nachteil, dass dieses Korrelat aufgelöst würde, aber es hätte vielleicht den Charme, auch die Interessen derer, die ihre Interessen gebündelt in Form von juristischen Personen wahrnehmen, auf den Posten zur Verteidigung der Hessischen Verfassung zu stellen.

Viele Änderungsvorschläge sehe ich bislang nicht. Einen Änderungsvorschlag halte ich für tragfähig und sinnvoll, nämlich die Aufnahme eines Verfahrenskatalogs, der explizit benennt, welche Verfahren eigentlich Gegenstand der Popularklage sind. Bislang weichen der Wortlaut und die Verfassungsauslegung voneinander ab. Dort könnte es sinnvoll sein, eine Präzisierung herbeizuführen und klarzustellen, dass die Popularklage für die Anfechtung des Ergebnisses eines Volksentscheids und für die abstrakte Normenkontrolle gilt, für andere Verfahren aber nicht.

Worüber man auch nachdenken kann, ist, das Quorum von 1 % auf eine bestimmte Höhe zu senken – was auch dem Umstand Rechnung trägt, dass man auf der Volksgesetzgebungsebene ebenfalls bereit ist, die Quoren abzusenken –, und dort vielleicht



eine Größenordnung von 0,5 % oder von 0,25 % zu erwägen, um die Schwelle, die ja bislang auch dazu beigetragen hat, dass es nicht sehr viele Fälle gab, zu senken und an die Verfassungsrealität anzupassen.

Es gilt – dies ganz allgemein und zusammenfassend –: Wer etwas erhalten will, der muss es auch verändern. Eine grundlegende Änderung halte ich bei der Popularklage nicht für angezeigt, aber den besprochenen Verfahrenskatalog, eine moderate Absenkung des Berechtigungsalters sowie eine leichte Absenkung des Quorums scheinen mir erwägenswert. – Vielen Dank.

**Vorsitzender:** Danke schön. – Frau Prof. Kaiser, möchten Sie auch vortragen?

Frau Prof. **Dr. Kaiser:** Ich möchte erklären, warum ich jetzt keine längeren Ausführungen mache. Mir lag der SPD-Vorschlag, von dem ich gerade erfahren habe, nicht vor. Deswegen konnte ich darauf auch nicht reagieren.

Ich möchte daher nur sagen, dass wir in Deutschland beim Rechtsschutz relativ weit vorne liegen. Wir haben ohnehin schon ein sehr ausdifferenziertes Rechtsschutzsystem, dem die Popularklage vom Typ her tendenziell fremd ist.

Allgemein gesagt, kennt das deutsche Recht die Popularklage eher nicht oder nur in Ausnahmefällen; es geht umgekehrt davon aus, dass derjenige, der möglicherweise selbst, in eigenen Rechten, betroffen ist, klageberechtigt ist. Insofern wäre ich wahrscheinlich restriktiv gegenüber der Popularklage, eben weil diese dem deutschen Rechtsschutzdenken eher fremd ist und sich vielleicht nicht so gut einfügt. – Aber leider lag mir der Vorschlag nicht vor; sonst hätte ich sehr gern Stellung genommen.

Abg. **Heike Hofmann:** Herr Prof. Martini, Sie haben jetzt einige Vorschläge zur Konkretisierung oder auch zur Eingrenzung gemacht. Wenn man die aktuelle Fassung der Verfassung und unseren Vorschlag betrachtet, dann meine ich, dass der Katalog der Kriterien, wann eine solche Popularklage zulässig ist, so, wie es im Gesetzestext vorgesehen ist, hinreichend bestimmt ist. Sie haben gesagt, Sie würden einen Verfahrenskatalog mit aufnehmen. Da würde ich gern noch einmal nachfragen.

Herr Prof. **Dr. Martini:** Der Wortlaut der Hessischen Verfassung ist ja denkbar weit. Er ermöglicht in der Sache, dass eigentlich jedes der Verfahren Gegenstand auch einer Popularklage sein kann, also etwa auch Verfahren in Bezug auf die Verletzung der Grundrechte. So darf man das verstehen. Der Verfassungsgerichtshof legt dies aber einschränkend aus, wenn ich es richtig recherchiert habe, und erstreckt es nicht auf alle Verfahren.

Wenn man diese Auslegung teilt, dann sollte man das auch in der Verfassung abbilden. In der Sache ist die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs durchaus gut nachvollziehbar, dass man das Verfahren nicht zu einem Universalverfahren entwickeln will. Wenn man so vorgeht, dann sollte sich das aber auch im Wortlaut klar wiederfinden.

Abg. **Norbert Schmitt:** Sie haben thematisiert, ob man nicht bei der Korrelation bleiben sollte, und haben angemerkt, dass wir von Personen sprechen und bisher bei der Klage

von „Stimmberechtigten“ die Rede ist. Unsere Überlegung dazu war – mich interessiert, ob dieser Ansatz staatsrechtlich problematisch oder gar falsch ist –, dass durch die Gesetze alle hier lebenden Menschen betroffen sind. Hessen hat einen hohen Ausländeranteil; Sie haben in Ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen: Er ist der höchste aller Flächenländer. Auch Kinder und Jugendliche – die ebenfalls nicht stimmberechtigt sind – sind durch die Gesetze betroffen. Da ist immer die Frage: Wo zieht man da eine Grenze – Stichwort Einsichtsalter –, eine solche Klage anstreben zu können?

Deswegen war unsere Überlegung, denen, die schon nicht stimmberechtigt sind, ein Korrektiv an die Hand zu geben, damit sie wenigstens eine Klagemöglichkeit haben, um überprüfen zu lassen, ob ein Gesetz, das Auswirkungen auf ihr Leben entfaltet – Sie haben ja weder im Rahmen der direkten Demokratie noch im Rahmen der repräsentativen Demokratie eine Einwirkungsmöglichkeit –, verfassungsgemäß ist. Das ist der Hintergrund zu meiner eben gestellten Frage, ob unsere Überlegung staatsrechtlich so falsch ist, dass man einwenden muss, dass an der Korrelation unbedingt festzuhalten ist insofern, als nur Stimmberechtigte gemeinsam Klage erheben können.

Herr Prof. **Dr. Martini**: Das ist durchaus nachvollziehbar. Wer von der Staatsgewalt betroffen ist, bei dem ist dann, wenn es eine objektive Rechtskontrolle gibt, nachvollziehbar, ihn auch in die Antragsberechtigung mit einzubinden. Dafür gibt es gute Argumente. Es gibt auch keine verfassungsrechtlichen Grenzen, die ich erkennen könnte. Die Frage ist nur: Will man diesen Charakterwandel? Darüber kann man durchaus kontroverser Auffassungen sein.

Frau Prof. **Dr. Gurliit**: Eine Frage noch: Es wurde schon gesagt, es hat nur sehr wenige Verfahren gegeben. Wenn wir über Popularklagen sprechen, dann rechtfertigen sich diese u. a. aus dem Gedanken der Kompensation von Rechtsschutzdefiziten. Wir haben ja vor allem etwa im Verwaltungsrecht die Verbandsklagen dort, wo es ansonsten keine subjektiven, privaten Kläger gäbe.

Vor diesem Hintergrund hätte ich gern noch ein, zwei Ausführungen dazu, wo diese Popularklagen in der Tat gerechtfertigt sind, wo ansonsten Lücken entstehen würden. Ich sehe diese vermutlich vor allem bei der Normenkontrolle, etwa wenn wir die Konstellation haben, dass es aus dem Landtag heraus kein Interesse gibt, eine Normenkontrolle anzustrengen. Das könnte etwa ein solcher Fall sein. Aber vielleicht könnten Sie noch einmal sagen, wo tatsächlich der Bedarf ist, dies gegebenenfalls über das hinaus zu erleichtern, was wir jetzt haben.

Habe ich es richtig verstanden, dass vorgeschlagen wurde, dies möglicherweise auch für juristische Personen zu öffnen, bzw. gesagt wurde, dass dies zu erörtern sei? Wenn man das täte, könnte man allerdings nicht, weder in absoluter noch in relativer Weise, an eine Stimmberechtigtenzahl anknüpfen. Wenn man sich etwa Kapitalgesellschaften vorstellt: Diese stehen ja nicht für reale Personen, sondern für Kapitalanteile. Das wäre dann ein Recht, das schlicht an die juristische Person anknüpft, ohne dass ein absolutes oder relatives Quorum von Stimmberechtigten dahinter steht.

Herr Prof. **Dr. Martini**: Bei juristischen Personen könnte man in der Tat nur an die absoluten Zahlen anknüpfen; das hätte wiederum Auswirkungen auf die Frage, wie man das in die Quorumsberechnung einstellt. Das ist ganz sicher auch ein Teil der Phänomene,

die die gesamte Diskussion über die Popularklage begleiten. Wie viel Änderungsbedarf erkennt man als unbedingt gegeben an? – Das ist relativ gering.

Das verbindet sich insbesondere mit der Frage: Gibt es Rechtsschutzdefizite? – Eigentlich kann man sagen: Die Möglichkeit, die Verfassung vor dem Verfassungsgerichtshof zu verteidigen, ist recht umfänglich ausgebaut. In der Tat sehe ich eine Lücke, wenn es denn eine solche gibt, am ehesten im Bereich der abstrakten Normenkontrolle, und da ist sie vor allem Ausdruck des Gedankens der demokratischen Teilhabe, um dem Bürger deutlich zu machen: Es ist deine Verfassung; du bist aufgerufen, sie zu verteidigen und damit auch für die rechtliche Ordnung im rechtsstaatlichen System zu sorgen.

Deshalb macht es aus meiner Sicht Sinn, diese in dem Verfahrenskatalog hervorzuheben. Ob es unbedingt sinnvoll ist, dass ich für Dritte eine Grundrechtsklage erheben kann, da hätte ich durchaus meine Zweifel. Insofern finde ich auch die Rechtsprechung, wie sie durch den Staatsgerichtshof angelegt ist, gut nachvollziehbar.

**Vorsitzender:** Gibt es weitere Wortmeldungen zu diesem Punkt? – Das ist nicht der Fall.

Dann kommen wir zu unserem nächsten und letzten Kapitel, zum Thema

### **Transparenz.**

Herr Prof. **Dr. Martini:** In seiner Abhandlung „Zum ewigen Frieden“ hat Kant eine Maxime begründet, die einen anspruchsvollen Grundsatz formuliert. Er sagt: Alle auf das Recht anderer Menschen bezogenen Maßnahmen und Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publizität verträgt, sind Unrecht. – Daran wollen sich auch die Staaten messen lassen und öffnen sich informatorisch dem Bürger immer stärker. Der schweigsame Arkanstaat verblasst und weicht dem Bild der offenen Staatlichkeit – mit einem durchaus einleuchtenden Grundgedanken: Entscheidungen, die alle betreffen, soll jeder mann nachvollziehen können; nur dann ist letztlich auch eine Teilhabe möglich. Information ist das Herrschaftsinstrument der Verwaltung, und es ist wichtig, an dieser Information teilhaben zu können.

Die Hessische Verfassung schweigt bislang zu dem Transparenzprinzip. Sie fordert ein transparentes Handeln des Staates gegenüber dem Bürger nicht ausdrücklich ein. Eine solche Forderung lässt sich auch aus anderen Vorschriften nicht herleiten, weder aus dem Demokratieprinzip – was teilweise erwogen wird – noch aus dem Rechtsstaatsprinzip, und genauso wenig aus der Informationsfreiheit, die die Hessische Verfassung in Art. 13 formuliert. Für die Informationsfreiheit gilt nämlich: Das Bestimmungsrecht bleibt bei dem Inhaber der Information, und der Inhaber der Information, die Verwaltung, ist nicht dazu verpflichtet, jede amtliche Information offenzulegen. – Das ist der Stand der Dinge, und die Verfassung ändert diesen Grundsatz auch nicht.

Es gibt aber durchaus Verfassungen, die in ihren Regeln eine Festlegung auf Transparenz festgeschrieben haben: die Verfassungen Brandenburgs und Schleswig-Holsteins. Die brandenburgische Verfassung geht am weitesten; sie verleiht ein subjektives Recht auf Akteneinsicht. Die schleswig-holsteinische Verfassung enthält eine objektivrechtliche Transparenzverpflichtung und nimmt bewusst davon Abstand, ein subjektives Recht zu begründen.

Daneben gibt es in den Landesverfassungen inselhaft noch verfassungsrechtliche Verbürgungen des Zugangs zu Umweltinformationen.

Ob sich Brandenburg und Schleswig-Holstein als Vorbilder für Hessen eignen, darüber kann man durchaus kontrovers diskutieren. Einerseits stärkt eine solche Transparenzverpflichtung in der Verfassung die Kommunikationskultur zum Bürger, sie prägt ein anderes Kulturbewusstsein der Verwaltung, und sie erkennt die Emanzipation des Bürgers in einer offenen Staatlichkeit an, bei der der Bürger sozusagen als Wachhund auf den Posten gestellt ist, um die Verfassung zu verteidigen. Der Gedanke, der dem zugrunde liegt, könnte lauten: Der gut informierte Bürger ist der beste Garant der Volkssouveränität und eines demokratischen und rechtsstaatlichen Systems.

Andererseits bürdet ein solches Transparenzprinzip erhebliche Lasten auf, Ressourcen, die an anderer Stelle fehlen werden. Die Betreuung eines Transparenzregisters ist sehr aufwendig, und eine Verfassung muss sich zu der Frage bekennen, wie sie diese Ressourcen verteilt, ob sie es priorisiert, dass die Verwaltungsressourcen in diese Transparenz fließen. Aus der Praxis der Informationsfreiheitsgesetze wissen wir, dass es bestimmte Gruppen gibt, die prädestiniert sind, Anträge zu stellen, und die durchaus einiges an Beschäftigungspotenzial für die Verwaltung mitbringen. Man kann darüber streiten, ob es sinnvoll ist, die Ressourcen so zu verteilen, oder ob es nicht sogar gut ist, dass die Möglichkeit besteht, solche Informationsverlangen stellen zu können.

Wenn man die Frage im Grundsatz mit Ja beantwortet – Transparenz soll in die Verfassung –, dann gibt es im Prinzip drei Konstruktionswege. Der erste ist die Minimallösung: ein Programmsatz, der in der Präambel gut aufgehoben sein könnte, ein Bekenntnis zu einer transparenten Verwaltung, zu einem transparenten Staat. Das ist keine Leerformel; ein solcher Programmsatz enthält Ausstrahlungswirkung in die Abwägungsentscheidung – die die Verwaltung auch schon bislang treffen muss – zwischen der Bekanntmachung und dem Geheimhaltungsinteresse Betroffener.

Die Maximallösung heißt: ein subjektiver Rechtsanspruch darauf, dass die Verwaltung transparent handelt und Informationen freigibt. Für Hessen würde das aber einen informatorischen Schnellstart von null auf hundert bedeuten. Hessen kennt bislang kein Informationsfreiheitsgesetz; es gibt keine Verwaltungserfahrung, keine strukturellen Voraussetzungen, um damit schnell umgehen zu können. Deshalb scheint mir das nicht unbedingt der zu präferierende Weg zu sein.

Vielleicht wäre ein goldener Mittelweg eine objektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung, die etwas deutlicher ist als ein reiner Programmsatz. Eine solche Verpflichtung könnte etwa lauten: „Die Behörden des Landes sind zur Transparenz verpflichtet“, und ergänzend: „Sie stellen nach Maßgabe einer gesetzlichen Regelung auf Antrag vorhandene Informationen zur Verfügung.“ – Das stellt dann auch klar: Zum einen geht es um vorhandene Informationen, und „auf Antrag“ bedeutet: Es gibt keine Transparenzverpflichtung im Sinne von „Alles, was in den Akten ist, muss öffentlich bekannt gemacht und zur Verfügung gestellt werden“, sondern dies kann nur auf Antrag erfolgen. Das stellt sozusagen eine reservierte Annäherung an die Informationsfreiheit dar. Um sicherzugehen, könnte man den Satz hinzufügen: „Ein einklagbarer Rechtsanspruch auf Zurverfügungstellung von Informationen verbindet sich damit nicht.“

Klar ist: Jede Form von Transparenz und Informationsfreiheit muss ihre Grenzen haben; Ausschlussgründe sind notwendig, und es ist, wenn man die Grundsatzverpflichtung in die Verfassung aufnimmt, sinnvoll, solche Ausschlussgründe ebenfalls in der Verfassung zu verankern. Am sinnvollsten gelingt dies aus meiner Sicht mit einer klaren Nennung

von Einzelpunkten, die für den Gesetzgeber einen Konkretisierungsspielraum für einen Sammeltatbestand beinhalten. Zu diesen Ausschlussstatbeständen sollten gehören: erstens der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, zweitens die Persönlichkeitsrechte Dritter, drittens nachteilige Auswirkungen auf den Bund und andere Länder sowie viertens – das ist sozusagen der Sammeltatbestand, der „Lumpensammler“ – die anderen Belange von gleichwertigem Gewicht, die dem Gesetzgeber Spielraum zur Konkretisierung eröffnen.

Wo könnte man eine solche Regelung treffen? Bislang kennt die Hessische Verfassung keinen eigenen Abschnitt zur Verwaltung; dort gehört es systematisch ja hin. Denkbar wäre, nach dem Vorbild der Regelung, die man für die Umwelt getroffen hat, einen eigenen Abschnitt zu begründen; das wäre nach der jetzigen Nomenklatur ein Abschnitt III a.

Zur Transparenz eines Staates gehört durchaus auch die Offenlegung dessen, was er über den Einzelnen schon weiß. Manche Verfassungen gewähren ausdrücklich einen solchen Auskunftsanspruch, und ein solches Selbstvergewisserungsrecht ist dann praktisch der verlängerte Arm des informationellen Selbstbestimmungsrechts. Die Frage ist aber erlaubt, ob eine solche Regelung erforderlich ist. Man kann sogar fragen, ob sie unionsrechtlich vielleicht gar nicht zulässig ist; denn die Datenschutzgrundverordnung, die Ende Mai nächsten Jahres in Kraft tritt, sieht ausdrücklich ein Auskunftsrecht jedes Bürgers vor. Als Verordnung begründet sie auch ein Wiederholungsverbot für den nationalen Gesetzgeber.

Aus meiner Sicht ist die Regelung deshalb gleichwohl nicht automatisch unzulässig; denn ihren Regelungsanspruch kann die Verordnung nur in dem Bereich entfalten, auf den sie sich erstreckt, und ihr Anwendungsbereich ist ja nicht grenzenlos. Er erstreckt sich nicht auf das Handeln des Parlaments. Er erstreckt sich auch nicht auf das Handeln der Polizei: Dort gilt eine Richtlinie und damit auch nicht das Wiederholungsverbot.

Deshalb kann es sinnvoll sein, ein solches Selbstvergewisserungsrecht des Bürgers, ein Informationsrecht, aufzunehmen. Dies könnte man in der Informationsfreiheit, bei Art. 13 HV, verankern und formulieren: „Jeder hat das Recht auf Auskunft über ihn betreffende Daten und auf Einsicht in amtliche Unterlagen, soweit diese solche Daten enthalten.“

Nicht nur das Beziehungsgefüge zwischen Staat und Bürger, auch das Beziehungsgefüge innerhalb der Verfassungsstruktur zwischen Regierung und Parlament ist einem Transparenzgebot ausgesetzt. Auch hier schweigt die Hessische Verfassung bislang. Sie schweigt zum einen zu einem Informationsrecht des Abgeordneten; sie schweigt zum anderen zu antragsunabhängigen Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Parlament. Das ist durchaus ungewöhnlich; denn die meisten anderen Landesverfassungen kennen schon eine solche ausdrückliche Regelung. Einen Informationsanspruch des Abgeordneten zu verankern kann durchaus eine Klarstellungs- und Signalwirkung entfalten. Es ist mitnichten so, dass man auf der Basis der Hessischen Verfassung nicht in der Lage wäre, einen solchen Anspruch abzuleiten. Aber je klarer die Verfassung formuliert ist, umso besser.

Der zweite Vorschlag, eine Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament, scheint mir durchaus erwägenswert zu sein. Das würde dem Umstand Rechnung tragen, dass es eine Informations- und eine Machtasymmetrie zwischen Regierung und Parlament gibt, die sich über die Jahre der Verfassungswirklichkeit vertieft hat. Insofern kann es sinnvoll sein, solche Informationspflichten der Landesregierung für bestimmte

Bereiche zu verankern. Das betrifft insbesondere die Bereiche der Mitwirkung, die für die Gesamtgesellschaft und für die politische Willensbildung von besonderer Bedeutung sind: Standortplanung, Durchführung von Großvorhaben sowie Mitwirkung bei der Vorbereitung von Gesetzen. Da ist das durchaus erwägenswert. Insofern: auch hier eine Flankierung der Entscheidung, Transparenz herzustellen zwischen dem Staat und dem Bürger, aber auch zwischen dem Parlament und der Regierung.

Frau Prof. **Dr. Kaiser**: Meine Damen und Herren, in Deutschland haben wir in den letzten Jahren und Jahrzehnten einen Paradigmenwechsel erlebt. Die deutsche Verwaltungstradition war stets dafür bekannt, besonders im Geheimen zu arbeiten. Herr Martini hat deswegen schon vom „Arkanprinzip“ gesprochen, dem Prinzip der nicht transparenten Verwaltung.

Diese Verwaltungskultur hat sich in Deutschland sehr geändert. Einen Anstoß dazu hat die brandenburgische Verfassung gegeben, aber auch Einflüsse des Europarechts waren hier wichtig. Das hat dazu geführt, dass nicht nur der Bund ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen hat, sondern auch zahlreiche Bundesländer haben derartige Gesetze erlassen.

Stellt man sich nun die Frage, die mir Herr Will vorhin gestellt hat, nämlich, ob Hessen vorne liegt, dann müsste man sagen: In dieser Frage liegt Hessen nicht vorne.

(Abg. Norbert Schmitt: Schon wieder nicht!)

Es gibt eben kein Landesinformationsfreiheitsgesetz. Da wäre mein Punkt, dass sich Hessen durchaus überlegen sollte, ob es nicht ein Landesinformationsfreiheitsgesetz erlässt.

(Abg. Norbert Schmitt: Sehr gut!)

Aber wir sind heute gar nicht bei der Frage: „Was sollte sich einfachrechtlich ändern?“, sondern wir sind bei der Frage: Was soll sich für die Verfassung ändern? – Nun stellt sich die Frage: Soll dieses Transparenzgebot ein Gebot der Verfassung sein? – Das ist natürlich zuerst einmal eine politische Entscheidung. In Brandenburg war diese Regelung wichtig; wie gesagt, sie hatte eine Anstoßwirkung für ganz Deutschland. Ob Hessen ebenfalls einen derartigen Anstoß braucht, um ein Landesinformationsfreiheitsgesetz zu erlassen, müssen Sie wissen. Man könnte umgekehrt auch sagen: Wenn Hessen sich bislang nicht durchringen konnte, auf einfachgesetzlicher Ebene tätig zu werden, wird es vielleicht noch viel schwieriger, dies auf Verfassungsebene durchzusetzen.

Darum wäre mein Plädoyer wahrscheinlich, erst einmal die einfachgesetzliche Ebene anzugehen. Das hätte auch den Vorteil, dass man nicht die Ausnahmen – Herr Martini hat schon gesagt, an welche man dabei denken müsste – in die Verfassung schreibe, sondern dass man einfachgesetzlich ein ausdifferenziertes Gesetz erlässt, wenn man ein solches Informationsrecht subjektiv-rechtlich ausgestaltet. Es wäre meines Erachtens zu kompliziert, in der Verfassung an alle Eventualitäten und Ausnahmetatbestände zu denken. Darum wäre mein Plädoyer wohl eines für die einfachgesetzliche Ebene. – Aber dass sich in Hessen etwas verändern muss, das würde ich schon bejahen.

Abg. **Heike Hofmann**: Danke für diese Beiträge. – Ich habe eine Frage: Herr Prof. Martini, Sie haben ja auch den Aspekt der Praktikabilität angesprochen; zumindest haben Sie ihn angedeutet. Sie haben ausgeführt, unabhängig davon, ob es einfachgesetzlich

oder in der Verfassung normiert sei – es sollte ja auch in die Verfassungswirklichkeit umgesetzt werden –, binde dies Ressourcen in der Verwaltung. Das ist sicherlich unstrittig. Sie haben eben kritisch über Hamburg und die dortige Situation aufgrund des Transparenzgesetzes gesprochen. Die Hamburger sind übrigens dabei, das Gesetz zu evaluieren und zu begleiten; sie stecken da also ein Stück weit noch in den Anfängen. Ich will es ein bisschen provokant formulieren: Mir ist nicht bekannt, dass da ganze Verwaltungen lahmgelegt worden wären. Insofern habe ich dazu eine Rückfrage. Natürlich bindet das auch Ressourcen; das ist gar keine Frage. Aber mir ist nicht bekannt, dass es nicht realisierbar wäre.

Eine weitere Frage. Sie haben sehr umfängliche Vorschläge gemacht, wo man dies verankern könnte und wie man es vielleicht normieren könnte. Mein Gedanke ist: Wir diskutieren ja über ein Digitalisierungsgrundrecht. Könnte man da nicht sagen: „Okay, auch in solch einem Grundrecht könnte man das aufnehmen“? Dies könnte so aussehen: Abs. 1 formuliert dieses, Abs. 2 formuliert jenes. – Das eine ist zwar nicht das andere; aber man könnte mit entsprechenden Strukturierungen – Abs. 1, Abs. 2 und folgende – so etwas vielleicht zusammenfassen, zusammenfügen und bündeln.

Herr Prof. **Dr. Martini**: Die Verwaltung steht nicht in der Gefahr, durch eine Transparenzgesetzgebung lahmgelegt zu werden. Es ist gut, dass Sie das noch einmal betont. Wenn dieser Eindruck entstanden sein sollte, dann bin ich missverstanden worden.

Es geht hier nur um eine Priorisierungsentscheidung. Es kostet Ressourcen. Auch Hamburg hat gemerkt, dass man das nicht mit wenigen Stellen wird gut stemmen können. Die Kosten lagen deutlich über den Erwartungen. Wenn man bereit ist, das Geld in die Hand zu nehmen – was immer zulasten möglicher anderer Projekte geht, die man mit denselben Summen realisieren könnte –, dann kann das eine demokratische Rendite entfalten, die – das ist ein bisschen wie in der Kirche – vor allem für diejenigen gedacht ist, die darum wissen, die wissen: Es gibt diese Möglichkeit; ich muss nicht immer hingehen, aber ich weiß, ich könnte mich informieren und könnte Einblick nehmen, sobald ich den Bedarf verspüre, eine bestimmte Information von der Verwaltung zu bekommen.

Realisierbar ist das ganz sicher, und es muss auch nicht sein, dass dies eine schlechte demokratische Rendite hat. Man muss sich nur der Folgen bewusst sein und wissen, dass das der Verwaltung nicht kostenneutral übergestülpt werden kann. Das wird nicht funktionieren.

Man könnte es durchaus bündeln, etwa mit einem Recht, das gerade die Kommunikation gegenüber der Verwaltung auch mit einer elektronischen Note versieht. Schleswig-Holstein hat eine solche Regelung. Dies hätte aber vielleicht einen anderen Charakter als das, was man unter einem Digitalisierungsgrundrecht auch verstehen könnte: die Komponenten, die sich mit der Digitalisierung in unserer Gesellschaft insgesamt verbinden. – Wenn man es so versteht, dann würde es wahrscheinlich nicht gut harmonieren. Aber im Sinne eines Rechts auf elektronische Kommunikation mit der Verwaltung würde dies auch systematisch gut zueinander passen.

Frau Prof. **Dr. Kaiser**: Dass die Verwaltung unter diesen ganzen Anfragen leiden würde, das war eine langjährig vorgebrachte Befürchtung. Ich würde mich Herrn Martini anschließen und ebenfalls sagen, dass sich dies in anderen Bundesländern und auf Bun-

desebene nicht gezeigt hat. Insofern meine auch ich, dass dies kein durchgreifendes Gegenargument ist.

Wenn man nach Gegenargumenten fragt, fällt mir als wichtigstes Argument höchstens ein, dass viele Unternehmen von dem Informationsrecht Gebrauch machen, um letztlich Erkenntnisse anderer Unternehmen in Erfahrung zu bringen. Häufig geht es ein bisschen darum, etwas über den Konkurrenten herauszufinden. Dies würde ich als zentrales Problem ansehen, nicht so sehr die Behinderung der Verwaltung.

Wie gesagt, dies war eine langjährig vorgetragene Befürchtung. Aber jetzt gibt es ja schon sehr viele Vorreitergesetze, und diese Befürchtung hat sich nicht bewahrheitet.

Abg. **Christian Heinz:** Falls man dies wirklich auf Verfassungsebene ansiedeln wollte – was ja durchaus offen ist; diese Frage könnte man sicherlich dem Landtag überlassen, wenn er dies denn will und für sinnvoll hält; es gibt ja erhebliche Gründe, die dagegen sprechen –, wäre es denn aus Ihrer Sicht möglich, ein finanzielles Entgelt hierfür zu erheben, einfachgesetzlich? Oder müsste man auch das in die Verfassung schreiben? Könnte man gegebenenfalls eine Missbrauchsgebühr vorsehen?

Wir müssen ja als Gesetzgeber bzw. Verfassungsgesetzgeber immer auch vom Extrem her denken. Wir haben das relativ neue Phänomen der sogenannten „Reichsbürger“, die es sich teilweise zur Aufgabe gemacht haben, Gerichte oder Verwaltungen lahmzulegen. Vergleichbar der Missbrauchsgebühr beim Bundesverfassungsgericht müsste man also auf der Verfassungsebene zumindest eine Missbrauchsgebühr oder ein Entgelt bei übermäßiger Inanspruchnahme verankern, wenn man eine Pflicht zur Transparenz oder einen Transparenzanspruch in der Verfassung verankern würde.

Herr Prof. **Dr. Martini:** Die Kostenfrage korreliert in enger Weise mit dem Grundanspruch. Die Kostenüberbürdung darf nicht den Grundanspruch aushöhlen. Das führt aus meiner Sicht nicht unbedingt dazu, dass man die Kostenfrage auf der Verfassungsebene mit regeln muss. Das könnte man gut der einfachgesetzlichen Ebene überlassen. Das muss auch nicht immer kostenfrei sein – selbst wenn man damit ein noch besseres Signal ausenden könnte.

Ich glaube, da ist die einfachgesetzliche Ebene die beste Konkretisierungsebene, und dort ist es durchaus auch mit dem Grundanspruch vereinbar, eine Missbrauchsgebühr vorzusehen; denn jede Form der Verwaltungsbeschäftigung soll damit ja nicht abgedeckt sein.

Frau Prof. **Dr. Kaiser:** Die Frage zeigt, dass es zahlreiche Spezialprobleme gibt, die in diesem Umfeld zu bedenken sind. Meines Erachtens spricht dies dafür, die Frage letztlich doch auf einfachgesetzlicher Ebene anzugehen, denn die Verfassung würde überfrachtet, wenn wir alle diese Punkte dort schon aufnehmen würden.

Andererseits sehe ich Ihr Problem, dass man, wenn es nicht bereits auf Verfassungsebene geregelt würde, von den Bürgern letztlich immer vorgehalten bekäme, dass ein einfaches Gesetz die Verfassung schmälert. Darum würde ich dafür plädieren, auf der Verfassungsebene ganz davon Abstand zu nehmen und alles einem einfachen Gesetz zu überlassen, wo man ganz ausgefeilte Regelungen – auch für sämtliche Spezialfälle – treffen kann, wie man es auf der Verfassungsebene gar nicht machen könnte. Deshalb



spricht Ihr Punkt also einmal mehr dafür, dies doch der einfachen Gesetzgebung zu überlassen.

Abg. **Norbert Schmitt:** Ich habe noch eine Frage an Sie, Herr Prof. Martini. Ich möchte Ihnen für Ihre Zusammenfassung und Ihre Vorschläge – Seite 20 der Stellungnahme; dort machen Sie zu einem Art. 90 a und einem Art. 90 b einen Änderungsvorschlag – noch einmal danken. Meine Frage zielt auf Folgendes: Ich sehe eigentlich nur in der Frage der Vorlage von Akten eine neue Verpflichtung der Landesregierung. Alles andere, was Sie in Art. 90 a regeln wollen, ist aus meiner Sicht bereits zum jetzigen Zeitpunkt Pflicht der Landesregierung, nämlich unverzüglich und nach bestem Wissen auf unsere Fragen zu antworten. Meine erste Frage bezieht sich also nur auf die Aktenthematik; da haben wir momentan keine Chance, und es ist meines Erachtens auch schwierig, dies aus der Verfassung herauszulesen.

Bei Art. 90 b bin ich mir unsicher. Ist das eigentlich nicht schon heute Verfassungslage – die Frage ist, ob die Landesregierung dem in der Realität immer nachkommt –, oder raten Sie uns dringend, dies aufzunehmen, weil es eben auch rechtspolitisch umstritten ist? – Vielleicht ist es nicht rechtspolitisch umstritten, aber zumindest verfassungsrechtlich. Die Frage ist, ob das, wenn es verfassungsrechtlich umstritten ist, nach den derzeitigen Regelungen in der Hessischen Verfassung zu dem Pflichtenkatalog und -kanon der Landesregierung gehört.

Herr Prof. **Dr. Martini:** Das Informationsrecht, das Fragerecht des Abgeordneten kann man recht bruchfrei aus dem Statusrecht des Abgeordneten herleiten. Das tut auch die gesamte Armada der Staatsgerichtshöfe und der Verfassungsgerichtshöfe. Insofern kann man fragen: Muss man das regeln? – Man müsste es nicht unbedingt regeln. Es kann aber eine Klarstellungswirkung haben.

In Art. 90 b, der Informationspflicht – –

(Abg. Norbert Schmitt: Entschuldigung, aber die Aktenfrage!)

– Eine Aktenvorlagepflicht kann man nicht aus der Verfassung herleiten. Das ist eine bewusste verfassungspolitische Entscheidung, die Sie treffen müssen und für die man letztlich auch nur verfassungspolitische Argumente finden kann. Insofern fällt es mir schwer, hier eine klare Position zu beziehen.

Für die Informationspflicht, den Art. 90 b, den ich vorgeschlagen habe, fällt es mir schwer, diesen aus der Gesamtheit der Vorschriften der Verfassung herauszulesen. Dort ist im Laufe der Verfassungsgeschichte vielleicht die stärkste Verschiebung zwischen Parlament und Regierung eingetreten, und dort besteht daher vielleicht der größte Korrekturbedarf.

Frau Prof. **Dr. Kaiser:** Ich möchte natürlich nicht zur Auslegung der Vorschläge von Herrn Martini etwas sagen. Mir scheint dies aber doch ein ganz anderer Punkt zu sein als etwa die Frage eines Informationsrechts des Bürgers. Das sind meines Erachtens zwei völlig voneinander zu trennende Punkte, die ich auch ganz separat sehen möchte.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Ich will noch eine Nachfrage zum Spannungsfeld „Verfassungsänderung und einfache Gesetzgebung“ stellen. Ich habe Sie, Frau Kaiser, so verstanden – ich sage es flapsig –: Lasst an dieser Stelle die Finger von der Verfassung; macht ein Gesetz. – Trotzdem will ich nachfragen, was vielleicht eine minimale Verfassungsänderung mit maximaler Unterstützungswirkung wäre, dass wir denn verpflichtet wären, auch ein Gesetz zu machen. Die Übersicht, die Sie, Herr Martini, geliefert haben, zeigt ja den Ausdruck der Modernität in den Verfassungen. Einen großen Anteil daran haben ja die Verfassungstexte der neuen Länder. Es wäre ein Ausdruck der Moderne, wenn wir uns jetzt bei einer Verfassungsänderung genau diesem Problem annäherten.

Noch einmal die Nachfrage: Was wäre eine minimale Verfassungsänderung mit maximalem Effekt, sodass wir wirklich zur Verabschiedung eines guten Gesetzes verpflichtet werden?

Frau Prof. **Dr. Kaiser:** Was wäre, wenn man es doch auf verfassungsrechtlicher Ebene angehen würde? Herr Martini hat es schön auseinandergelöst und gesagt, dass es letztlich ein subjektiv-rechtliches Modell gibt, bei dem der Einzelne einen subjektiven Anspruch auf Informationszugang hat, und ein objektiv-rechtliches Modell, das die Verwaltung objektiv bindet, transparenter zu agieren, ohne dass jedoch der Einzelne diese rechtliche Regelung einklagen kann.

Zunächst ist einem die subjektiv-rechtliche Regelung natürlich sympathischer. Es stellt sich dann jedoch das Problem, das wir vorhin mit Herrn Abg. Heinz besprochen haben, dass man so viele Ausnahmen oder Sonderkonstellationen usw. bedenken müsste, dass es mir besser zu sein scheint, statt einer subjektiv-rechtlichen Regelung auf Verfassungsebene in ein Gesetz zu gehen.

Jetzt fragen Sie aber: Ist das das letzte Wort? – In der Tat könnte man überlegen, ob man das objektiv-rechtliche schleswig-holsteinische Modell wählt, das angesprochen wurde. Die Frage ist, ob das eine Kompromisslösung wäre. Denn das objektiv-rechtliche Modell würde eben erlauben, nicht schon alle Einzelheiten eines Informationsfreiheitsgesetzes quasi in die Verfassung hochzuziehen. – Das erschien mir als ein Kompromiss.

Frau **Schenk:** Bevor ich zwei Fragen stelle, möchte ich im Namen von Transparency International Deutschland den beiden Sachverständigen ganz herzlich dafür danken, dass sie sehr deutlich gemacht haben, dass bei dieser Frage Hessen nicht nur nicht vorne ist, sondern weit hinterherhinkt: Es hinkt der nationalen und der internationalen Entwicklung hinterher. Vor allem wurde auch deutlich gemacht, dass es nicht um Trends oder Moden geht, sondern wirklich um einen Paradigmenwechsel. Das heißt, das Verhältnis von Verwaltung und Staat gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern hat sich – auch international betrachtet – deutlich verändert. Es wäre daher dringend nötig, dass Hessen hier wieder Anschluss findet.

Ich will mich in die Frage „Einfaches Gesetz oder Verfassungsrecht?“ gar nicht einmischen – Hauptsache, es passiert etwas, und das so schnell wie möglich.

Ich habe zwei Fragen. Hier ist schon nach möglichen Kosten beim Missbrauch gefragt worden. Meine Frage an beide Sachverständige: Liegen Ihnen Informationen dazu vor, wie sich auf der Bundesebene und in den Ländern, wo es bereits Informationsfreiheitsgesetze gibt, die Frage der Entwicklung der Kosten und des Missbrauchs durch Bürgerinnen und Bürger darstellt? Oder ist es nicht so, dass es – zumindest in den Anfangspha-

sen – teilweise einen Missbrauch seitens der Verwaltungen gegeben hat, die durch sehr hohe Gebühren versucht haben, unliebsame Fragen von vornherein abzubügeln?

Meine zweite Frage dreht sich um Folgendes. Hier wurde vielfach von den Ressourcen gesprochen, die in der Verwaltung verbraucht werden, um Anfragen zu beantworten – also der Ansatz: Die Verwaltung macht etwas, und dann kommt, oh Gott, oh Gott, eine Anfrage, und jetzt muss man wieder in die Akten gehen und ganz viel suchen und irgendwie eine vernünftige Antwort hinbekommen. – Transparenz, das ist unsere langjährige Erfahrung, hat aber immer auch schon vorher folgenden Effekt: Eine Verwaltung, die weiß, dass Anfragen kommen, arbeitet gleich ganz anders. Sie legt die Akten so an, dass Antworten einfacher zu geben sind, oder arbeitet so, dass die Bürger gar nicht erst fragen müssen, weil man proaktiv informiert oder weil die Abläufe in der Verwaltung von vornherein so gestaltet werden, dass die Bürgerinnen und Bürger damit eher zufrieden sind und damit leben können.

Können Sie zu den vorgezogenen Effekten der Transparenzanforderung, die zu einem Paradigmenwechsel führen können, wie die Verwaltung von vornherein arbeitet und wie die Verwaltung Bürgerinnen und Bürger sieht und mit ihnen umgeht, etwas sagen?

Herr Prof. **Dr. Martini:** Diese Vorwirkung gibt es. Es wäre auch naiv, zu glauben, dass die Verwaltung nicht im Hinblick auf mögliche Informationsbegehren agiert. Das hat Auswirkungen auf das Gesamtportfolio der Kosten; auch das muss man bedenken, dass sich das Gesamthandeln verändert, positiv wie negativ.

Es kann sich in negativer Hinsicht durchaus auf die Entscheidungsfreude auswirken. Es gibt einen schönen Satz von Seneca: Du wirst niemanden finden, der auf Dauer bei offener Tür schlafen will. – Bei Beamten sollte man das nicht doppeldeutig verstehen, sondern ganz ernst gemeint: Die Aussage ist ja, dass Transparenz auch bedeutet, dass man informale Entscheidungsräume verengt. Diese Informalisierung muss aber in einem hinreichenden Umfang möglich sein; es muss sie weiterhin geben.

Die Neigung der Verwaltung, informale Entscheidungswege zu suchen, wird umso größer sein, je enger man dieses Korsett zieht. Das Telefon erfährt in elektronisch geprägten Zeiten eine neue Konjunktur, wenn man dadurch die Kontakte nicht mehr dokumentieren muss, die man nicht dokumentieren will. Auch dieser Auswirkungen muss man sich bewusst sein.

Es gibt ganz sicher die positive Seite, die Sie genannt haben. Die Verwaltung weiß: Ich muss mir darüber Gedanken machen, dass ich dafür irgendwann zur Rechenschaft gezogen werde. – Es kann aber auch heißen – auch damit muss man rechnen –: Als Verwaltungsbeamter tue ich erst einmal nichts, bevor ich etwas tue, was später die Öffentlichkeit aufregen könnte.

Die Kosten sind ganz sicher eine Schaltstelle. Ich habe nicht im Einzelnen untersucht, wie viele Missbrauchsgebühren erhoben wurden, wie die Kostenentwicklung war. Mir ist nicht bekannt, dass das zu Exzessen geführt hätte. Durchaus ist die Neigung vorhanden, die Kosten als Schalthebel zu benutzen, um unliebsame Anträge, die viel Aufwand verursachen, abzustrafen. Das hat es mit Sicherheit gegeben; es ist sehr unwahrscheinlich, dass es das nicht gegeben hat. Aber ein Massenphänomen hat es meines Wissens nicht gegeben.

Frau Prof. **Dr. Kaiser**: Ich möchte Ihnen recht geben und noch einmal darauf hinweisen, dass die Rechtslage im Ausland – in den USA mit den „Freedom of Information Acts“ oder in Schweden – ganz einfach viel, viel weiter war und Deutschland sehr weit hinterherhinkte.

Was die Kosten anbelangt, haben die Datenschutzbeauftragten, die zugleich auch Informationsfreiheitsbeauftragte sind, diesen Punkt zum Teil aufgearbeitet, sodass man in deren Berichte schauen kann.

Auf zwei Punkte möchte ich noch hinweisen und beim ersten Punkt die Verwaltung ein bisschen in Schutz nehmen. Wenn wir an Informationsfreiheit denken, dann denken wir immer irgendwie an eine Zwei-Personen-Konstellation: Wir wenden uns an die Verwaltung und bitten um Aktenoffenlegung. Da schlägt mein Herz auch für den Bürger. Das Problem ist aber die Drei-Personen-Konstellation. Wenn ein Bürger zur Verwaltung geht und sagt: „Ich möchte gern in eine Akte schauen, die auch ein anderes Unternehmen oder einen anderen Bürger betrifft“, dann wird es schwierig. Dann muss die Behörde anfangen, zu schwärzen usw. Dass so etwas der Verwaltung viel Arbeit macht, ist klar; denn die Verwaltung hat ja auch den anderen Bürger sozusagen im Nacken.

Letzter Punkt. Ein Informationsfreiheitsgesetz kann sehr positive Voreffekte haben, weil die Verwaltung weiß, sie wird jetzt kontrolliert. Es kann aber auch negative Voreffekte geben, und zwar wird in der Literatur teilweise das „Problem der leeren Akte“ diskutiert. Denn wenn die Verwaltung weiß, sie muss später gegebenenfalls alles offenlegen, überlegt sie sich im Vorhinein vielleicht, was in die Akte hineinkommt. Ebenso wird über die „geschwärzte Akte“ diskutiert.

Insofern gibt es nicht nur positive, sondern auch negative Voreffekte. Dies ändert aber nichts daran, dass ich für einen Paradigmenwechsel weiterhin kämpfen würde.

Frau Prof. **Dr. Gurlit**: Noch einmal zu den jetzt mehrfach angesprochenen Missbrauchsfällen. Es gibt in der Tat mittlerweile eine erste Entscheidung, die eine IFG-Klage wegen Rechtsmissbrauchs als unzulässig angesehen hat. Das betrifft Anlegerschutzkanzleien, die für 400 oder 4.000 Mandanten identische IFG-Anträge jeweils getrennt geltend machen und 400-mal dafür eine Gebühr abkassieren. In dem Fall hat das VG Frankfurt in einem der legendären BaFin-Fälle gesagt, die Klage sei rechtsmissbräuchlich. – Auf solche Konstellationen muss man sich möglicherweise einstellen.

Meine Frage zielt aber auf das Verhältnis von einfachem Recht und Verfassungsrecht ab und auf die Wege, dies auszutarieren. Ich will da, auch ganz im Sinne von Herrn Wilken, nachfragen: Gibt es nur die Möglichkeit „objektiv oder subjektiv“? Man wird sich vermutlich darauf verständigen können, dass selbst dann, wenn man schon auf Verfassungsebene ein subjektives Recht begründet, dieses nicht ohne eine gesetzliche Ausgestaltung auskommt. Das ist ja auch in Brandenburg der Fall. Wenn ich es richtig erinnere, hat man in der dortigen Verfassungsnorm den Maßgabevorbehalt „Das Nähere regelt ein Gesetz“. Dies wäre doch möglicherweise ein Weg, um für den einfachen Gesetzgeber einen Anreiz zu setzen, dass man einen Grundtatbestand in die Verfassung aufnimmt – sei es als subjektives Recht formuliert, oder sei es als Gesetzgebungsauftrag, der den Gesetzgeber in die Pflicht nimmt –, oder eine Bestimmung ähnlicher Form.

Dass ein subjektives Recht auf verfassungsrechtlicher Ebene allein nicht funktionieren kann, ist klar; es braucht in jedem Fall eine gesetzliche Unterfütterung. Aber könnte man

nicht mit Maßgabevorbehalten oder Ähnlichem arbeiten? – Diese Frage geht an beide Sachverständige.

Herr Prof. **Dr. Martini**: Ein solcher Weg ist sicher gut gangbar. Mir liegt der Weg der objektiv-rechtlichen Verpflichtung am nächsten, auch deshalb, um keine falschen Erwartungen zu wecken. Der Bürger wird sich auf die Verfassung stürzen und sagen: „Hier steht es doch“, aber er wird nicht sehen, dass das eigentlich nur ein Erstangebot sein kann, das aber der Konkretisierung bedarf.

Gerade auch was die Reihenfolge betrifft: Erst ein Informationsfreiheitsgesetz und dann eine verfassungsrechtliche Änderung mit einem subjektiv-rechtlichen Unterfüttern schiene mir die weniger gefährliche Strategie.

Auf dieser Grundlage kann man den Verfassungsgeber durchaus binden und die Gesetzgebung dagegen absichern, dass dies unterbleibt, aber umgekehrt auch sicherstellen, dass ein Informationsanspruch nicht überschießt. Vor allem die Weichenstellung, ob es eine Transparenz im Sinne einer proaktiven Informationsverpflichtung oder reaktiv auf Antrag geben soll, könnte die Verfassung gut treffen.

(Frau Prof. Dr. Gurlit: Oder beides!)

– Oder beides.

Frau Prof. **Dr. Kaiser**: Ich halte es überhaupt nicht für ausgeschlossen, aber als ich mir die brandenburgische Verfassung nochmals angesehen habe, habe ich mich schon gefragt, inwiefern da nicht doch relativ schnell die Gefahr besteht, dass ein einfaches Gesetz restriktiver ist als eine subjektiv formulierte Verfassungsbestimmung und dass der einfache Gesetzgeber dann doch zu sehr gebunden ist. Ich bin mir nicht sicher, ob ein Maßgabevorbehalt da schon ausreichen würde. Es geht dann ja auch um den Halbsatz: „soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen“. Wie gestaltet man das alles aus? Kommt es dadurch nicht leicht zu einer starken Einschränkung des einfachen Gesetzgebers, der dann Einzelfälle vielleicht nicht mehr so flexibel regeln kann? – Das ist eine Befürchtung, die ich dabei hätte.

MinR **Hoffmann**: Ich bitte um Verständnis, dass ich mich als Vertreter der Landesregierung hier zu Wort melde. Was das Thema „Informationspflichten gegenüber der Landesregierung“ angeht, da sind wir ja unmittelbar betroffen – –

(Abg. Norbert Schmitt: Nicht gegenüber der Landesregierung! Der Landesregierung!)

– Ja, Informationspflichten der Landesregierung. – Dazu muss man sagen, dass wir in der GGO schon jetzt eine Regelung haben, nach der Gesetzentwürfe der Landesregierung bei der Zuleitung an die Verbände zeitgleich auch dem Landtag zugesandt werden. An diese Regelung halten wir uns eigentlich strikt.

Zum zweiten Aspekt, der Rechtsverordnung. Da gibt es in der Tat einen verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkt bzw. ein Problem: Man muss hier bedenken, dass der Gesetzgeber grundsätzlich der Exekutive die Regelungsbefugnis überlassen hat. Da stellt sich natürlich die Frage, wie weit man zu einer Kontrolle kommen sollte, was den

Entwurf von Rechtsverordnungen angeht. Es ist nämlich ein gewisser Widerspruch, zunächst eine gewisse Regelungsmaterie als weniger wichtig oder konkret ausgestaltungsbedürftig zu überweisen und sich dann über frühzeitige Informationspflichten die Kontrolle wieder zurückzuholen. Wenn das so wäre, dann würde sich die Frage stellen, ob die durch Verordnung geregelte Materie nicht gleich im Gesetz hätte geregelt werden müssen.

Ich bin Frau Prof. Kaiser sehr dankbar, dass sie auch im Hinblick auf die in einem Informationsfreiheitsgesetz festgelegten, vorgesehenen oder angedachten Informationspflichten klarstellte: Hier geht es weniger darum, vorhandene Informationen freizustellen. In vielen Bereichen ist die Verwaltung nach dem Publikationsprinzip verpflichtet, Gesetze und Verordnungen zu veröffentlichen; sonst wären diese gar nicht wirksam. Man muss sie veröffentlichen.

Schwierigkeiten sowie finanzielle und personelle Aufwendungen entstehen in der Tat bei der Auflösung von Dreiecksverhältnissen. Es sind eben schwierige Fragen des Datenschutzes, der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu lösen, und das macht eigentlich die juristische Arbeit bei dieser Frage aus. Das Bild, dass die Verwaltung keine Informationen herausrücken will, die sie ohne Weiteres zur Verfügung hat, ist in dem Zusammenhang etwas schief. Nach meiner Erfahrung machen gerade die juristischen Fragen den Hauptschwerpunkt der Arbeitsbelastung aus, die dadurch ausgelöst werden. Das sage ich, damit das auch einmal klargestellt wird.

Abg. **Michael Siebel:** Ich bin von Ihren Einlassungen etwas überrascht. Ich gehöre seit 19 Jahren dem Hessischen Landtag an. Dass Gesetzentwürfe dann, wenn sie das Kabinett verlassen haben und in die – –

(Widerspruch des MinR Hoffmann)

– Ihre Worte waren – das werden wir im Protokoll nachlesen –, in dem Moment, in dem Gesetzentwürfe in die regierungsinterne Anhörung gingen, seien sie öffentlich. – Wir müssen regelmäßig sogar Unterlagen aus den Regierungsanhörungen in den Ausschüssen anfordern. Es ist nicht die Regel, dass wir die Ergebnisse der Regierungsanhörungen bekommen, sondern das ist jeweils dem Goodwill des Ministers oder der Ministerin anheimgestellt, respektive der Affinität derselben zu parlamentarischer Arbeit. Da gibt es durchaus Abstufungen. Deshalb verwirrt mich Ihre Einlassung.

Abg. **Norbert Schmitt:** Ich will positiv noch einmal für das werben, was von Herrn Prof. Martini vorgelegt ist. Zu dem vorgeschlagenen Art. 90 b möchte ich – aus meiner Sicht abschließend – nochmals eine Frage stellen.

Zunächst zur Erläuterung: Wir kommen als Parlamentarier immer wieder in die Situation, dass wir von Verbänden gefragt werden: Was habt ihr denn da jetzt wieder vor? – Da müssen wir sagen: Ihr seid weiter als wir; wir wissen gerade mal, dass irgendwas auf den Weg gebracht wird. – Unter dem Gesichtspunkt ist zu sagen: Da hat sich in den letzten Jahren in der Balance zwischen Regierung und Parlament – zumindest in anderen Bundesländern – etwas getan.

Sie haben das jetzt auf die Frage der Gesetze, auf Grundsatzfragen der Raumordnung, der Standortplanung und Großvorhaben beschränkt. Da geht es auch um die Frage der Mitwirkung im Bundesrat. Aber Sie haben eine Einschränkung formuliert: „von

grundsätzlicher Bedeutung“. Meine Frage ist natürlich: „Grundsätzliche Bedeutung“, das ist, mit Verlaub, ein unbestimmter Rechtsbegriff. Meine Sorge ist, dass genau da der Streit wieder losgeht: Ist die Zustimmung des Landes Hessen oder überhaupt das Verhalten des Landes Hessen zu der Frage der Erbschaftsteuer von grundsätzlicher Bedeutung, oder nicht?

Ich will von Ihnen jetzt keine Aussage für den Einzelfall, sondern ich will einfach fragen, ob das, was Sie dankenswerterweise vorgelegt haben, nicht doch so unbestimmt ist, dass damit ungeheuer viel Streit ausgelöst wird, und man das möglicherweise durch eine Änderung der Geschäftsordnung oder durch ein Gesetz noch ausfüllen muss.

Dasselbe gilt für die Frage: Was heißt „frühzeitig“? „Vollständig“ kann man, glaube ich, gut definieren; bei „frühzeitig“ ist auch die Frage, wann das ansetzt. Vielleicht können Sie dazu noch etwas sagen.

Herr Prof. **Dr. Martini**: Das ist wie bei jeder Regelung: Je konkreter man die Verfassung füllt, umso mehr Spielraum eröffnet man auch für Auslegungen. Die Regelungsvorschläge orientieren sich an den Fassungen, wie wir sie aus anderen Ländern kennen. Dort findet man keine pauschale Vorlagepflicht, sondern sie ist bewusst auf wichtige Entscheidungen reduziert.

Man könnte es auf zwei Konstruktionswegen gestalten. Der hier genannte Vorschlag setzt ja darauf, unmittelbare Verpflichtungen in der Verfassung zu verankern. Man könnte es aber auch, wie es Bayern getan hat, auf der Ebene einer Vereinbarung oder eines Ausgestaltungsvorbehalts zwischen den Betroffenen in Parlament und Regierung einem Aushandlungsprozess überantworten, der vielleicht eine größere Beständigkeit und mehr Rechtsfrieden erzeugen könnte.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann**: Ich wollte im gleichen Komplex, der gerade angesprochen wurde, auch vom Kollegen Siebel, auf etwas verweisen – und Sie beide bitten, das in Ihre Stellungnahmen einzubeziehen, was wir seinerzeit als Art. 91 a vorgeschlagen hatten, die Nummerierung spielt jetzt keine Rolle –, nämlich auf die Unterrichtung des Landtags bei Rechtsverordnungen und Gesetzen, die noch in statu nascendi sind, also in der Entwicklung, ab dem Zeitpunkt, zu dem die sogenannte Regierungsanhörung beginnt, das heißt, zu dem die Unterlagen aus dem Kernbereich des exekutiven Handelns an einen mehr oder minder großen Betroffenenkreis hinausgehen.

Das ist ja der Punkt, der angesprochen wurde, wo wir als Abgeordnete häufig hinterherhecheln mussten und müssen. Wir bekommen die Entwürfe dann meist von irgendeinem Verband zugesandt, aber nicht von der Regierung. Zu diesem Punkt haben wir jetzt vorgeschlagen, weil es in der Tat ein Ärgernis ist – es ist ein Ärgernis nicht nur in Oppositionszeiten, dass man das nicht vernünftig regeln kann –, dies extra in die Verfassung zu schreiben. Das haben wir jetzt vorgeschlagen, um diesen Punkt zu regeln. Dazu würde ich gern noch etwas hören.

Das Zweite – auch das ist schon angesprochen worden, ich glaube, es war Kollege Schmitt – ist die Frage: Wenn im Bundesrat etwas geschieht, dann arbeiten wir ja nicht selten auf der Grundlage, dass irgendeine Fraktion – meist ist es eine Oppositionsfraktion – einen Antrag stellt, dass der Landtag irgendetwas empfiehlt oder dass der Landtag die Regierung auf irgendetwas festlegen möchte

(Zuruf des Abg. Norbert Schmitt)

– solche Anträge haben wir schon öfter –, und dann immer die Antwort kommt: Die Mitwirkung des Landes im Bundesrat ist Angelegenheit der Landesregierung. – Das ist insoweit verfassungsrechtlich unbestritten, aber das zeigt ja auch den Wunsch auf, dass das Landesparlament – das gilt für andere Parlamente in ähnlicher Weise – an dem Willensbildungsprozess ein Stück weit beteiligt sein möchte, und zwar, das füge ich hinzu, wahrscheinlich über die Grenzen der Möglichkeiten eines engeren Koalitionsausschusses – der bei der Regierung sicherlich eine Rolle spielen wird – hinaus. Denn es ist ja eigentlich nichts Geheimes, was da bearbeitet wird.

Wir haben da also auch aus unserer Sicht einen Regelungsbedarf,. Die Frage ist: Wie kann man den vernünftig gestalten, und zwar in der Verfassung, aber möglicherweise auch ein Stück weit eher außerhalb der Verfassung? Aber dann muss es auch verbindlich sein. Was können Sie da empfehlen?

Herr Prof. **Dr. Martini**: Der bayerische Weg des Ausgestaltungsvorbehalts scheint mir ein tragfähiger Weg zu sein, der auch für eine gute Ergebnisprägung spricht. Das Parlament soll das Gravitationszentrum der politischen Willensbildung sein, deshalb erscheint es mir auch eingängig, dass das Parlament diese Informationspflichten recht umfänglich einfordern darf. Es wird auf einen gesunden Kompromiss ankommen. Ich würde zwar Verordnungen nicht generell als Gegenstand der Informationspflicht ausschließen – es kann durchaus Fälle geben, in denen das relevant sein kann –, ob man das aber umfänglich für jede Verordnung fordern sollte, daran hege ich etwas Zweifel.

Die Traditionen, die sich in der Verfassungswirklichkeit – auch in anderen Ländern – herausgebildet haben, wären, meine ich, ein guter Maßstab. Gerade im Bereich der Mitwirkung im Bundesrat sollte im Zweifel die Hand des Parlaments besonders stark auf die Informationspflichten gelegt werden. – Kurz gesagt finde ich eine solche Vereinbarung zwischen den Beteiligten eigentlich den besten Weg.

**Vorsitzender**: Frau Prof. Kaiser? – Sie möchten nicht das Wort. – Weitere Wortmeldungen habe ich zu diesem Punkt nicht. Können wir ihn abschließen? – Das ist der Fall.

Auf dem Regieplan steht der Punkt

### „Schlussrunde“.

– Herr Kaufmann, Sie bestimmen jetzt, wie die Schlussrunde aussieht.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann**: Auch wenn zu diesem Zeitpunkt nur noch einige der vielen liebenswerten Menschen hier sind, die uns in den letzten drei Tagen in unserer Debatte unterstützt haben, will ich an dieser Stelle – es gibt ja ein Protokoll über diese Anhörungen – ganz herzlich für die Beteiligung vieler kluger Köpfe danken.

Ich glaube schon, sagen zu können: Zumindest uns – ich unterstelle das auch für die lieben Kolleginnen und Kollegen – haben viele Diskussionsbeiträge durchaus weitergebracht. An einigen Stellen fühlten wir uns bestätigt, an anderen Stellen wurde das, was wir bisher gedacht haben, in Zweifel gezogen. Aber es ist ja der Sinn einer Anhörung,



dass man seine eigenen Gedanken weiterbringen kann und dass wir in den weiteren Sitzungen – und wahrscheinlich auch zwischendrin – in unseren Überlegungen weiterkommen.

Ich hoffe, dass wir Ihrem Einsatz – für den ich Ihnen, wie gesagt, ganz besonders danken möchte – gerecht werden, indem wir am Ende ein schönes „Baby“ hinbekommen, ein gutes Ergebnis in Form einer Modernisierung unserer Verfassung mit Sorgfalt und mit Augenmaß, sodass wir alle sagen können: Die Arbeit hat sich gelohnt. Sie haben auf jeden Fall einen Beitrag hierzu geleistet. Dafür herzlichen Dank.

(Beifall)

**Vorsitzender:** Das wird gerne und dankend angenommen. – Herr Dr. Wilken

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Ich gebe Ihnen vollkommen recht, Herr Kaufmann. Auch ich habe es sehr genossen, in welcher kollegialer und konzentrierter Atmosphäre wir unsere Arbeit hier leisten. Das finde ich sehr gut.

Meine Bitte wäre, dass wir die Ergebnissicherung, sprich das Protokoll, so schnell wie irgend möglich bekommen, damit auch alle, die nur teilweise teilnehmen konnten, in die Vorbereitung unserer Auswertungssitzung einbezogen werden können.

**Vorsitzender:** Das wurde mehrfach versprochen. Wir wollen schauen, ob es gehalten wird.

Ich darf Sie noch darauf aufmerksam machen, dass wir den Termin für die Auswertungssitzung der Enquetekommission interfraktionell auf den 22. Mai festgelegt haben, und ich darf Sie daran erinnern, dass am 15. Mai die Schülerinnen und Schüler verschiedener hessischer Schulen im Landtag begrüßt werden, weil sie sich im Unterricht mit der Hessischen Verfassung beschäftigt haben und ihre Ergebnisse den Mitgliedern der Enquetekommission vorstellen wollen.

Ich glaube, ich kann die Sitzung jetzt schließen. Ich danke Ihnen und wünsche Ihnen ein schönes Wochenende.

Wiesbaden, 21. März 2017

Für die Protokollierung:

Der Vorsitzende:

Knaier

Jürgen Banzer