

Stenografischer Bericht

(ohne Beschlussprotokoll)

– öffentliche Anhörung –

34. Sitzung des Hauptausschusses

7. März 2018, 10:04 bis 15:02 Uhr

Anwesend:

Vorsitzende Abg. Karin Wolff (CDU)

CDU

Abg. Alexander Bauer
Abg. Klaus Dietz
Abg. Christian Heinz
Abg. Birgit Heitland
Abg. Frank Lortz
Abg. Klaus Peter Möller

SPD

Abg. Heike Habermann
Abg. Heike Hofmann
Abg. Norbert Schmitt
Abg. Michael Siebel
Abg. Andrea Ypsilanti

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:

Yvonne Kremer	(Fraktion der CDU)
Dr. Philipp B. Donath	(Fraktion der SPD)
Sabrina Staats-Kristzeleit	(Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
Kim Abraham	(Fraktion DIE LINKE)
Guido Kosmehl	(Fraktion der FDP)

Abg. Handan Özgüven	(Fraktion der SPD)
---------------------	--------------------

Landesregierung, Rechnungshof, etc.:

Name - bitte in Druckbuchstaben -	Amts- bzw. Dienst- bezeichnung	Ministerium, Behörde
WINTERMEYER	GLS	SHK
Borchmann, G.	MR' in	"
JÖDICKE	LMR	"
Hoffmann	MR	"
Seib	17.20:~	SHK

Anhörung HAA zu GEs zur Änderung der Hessischen Verfassung
Anwesenheitsliste Anzuhörende

Institution/Ort	Name
AG der Hessischen Handwerkskammern Handwerkskammer Wiesbaden Wiesbaden	Markus Bruns
Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen Wiesbaden	Dr. Martin Kraushaar
Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen am Sitz der Landesregierung Wiesbaden	Sven Hardeggen
Berlin	Prof. Dr. jur. Martin Kutscha
Deutscher Anwaltverein Landesverband Hessen Wiesbaden	Peter Schirmer
Deutscher Kinderschutzbund Landesverband Hessen Friedberg	Verone Schöninger
Deutsches Kinderhilfswerk e. V. Berlin	Linda Zaiane
Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Hessen Wiesbaden	Norbert Södler
Hessischer Landkreistag Wiesbaden	Prof. Dr. Jan Hilligardt
Hessischer Städte- und Gemeindebund Mühlheim am Main	Diedrich E. Backhaus Daniela Maier
Hessischer Städtetag Wiesbaden	Dr. Jürgen Dieter Tobias Grün
IHK Wiesbaden	Dr. Friedemann Götting
Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie, Abt. 3 Albert-Ludwigs- Universität Freiburg i. Br. Freiburg im Breisgau	Prof. Dr. Matthias Jestaedt
Johannes Gutenberg-Universität Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften Mainz	Prof. Dr. Elke Gurlit
LAG KitaEltern Hessen e. V. Gießen	Kathrin Kraft
Landesastenvetreter LandesAstenKonferenz Hessen Frankfurt am Main	Sophie Frühwald (AStA Marburg) Helena Wolf (AStA Darmstadt)
Landesschulsprecher Hessen Geisenheim	Hannah Kriebel

**Anhörung HAA zu GEs zur Änderung der Hessischen Verfassung
Anwesenheitsliste Anzuhörende**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht Ruhr-Universität Bochum Bochum	Prof. Dr. Wolfram Cremer
Leiter des Kommissariats der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen Wiesbaden	Dr. Wolfgang Pax
Mehr Demokratie Landesverband Hessen Laubach	Dr. Matthias Klarebach Felix Hoffmann Jan Veil Erhard Römer Hartmut Stickdorn
Professur für Öffentliches Recht am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht Julius-Maximilians-Universität Würzburg Würzburg	Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz
Sozialverband VdK Hessen-Thüringen e. V. Landesgeschäftsstelle Frankfurt am Main	Bettina Bednarek
Universität Bonn Fachbereich Rechtswissenschaft Lehrstuhl für öffentliches Recht Bonn	Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz
Universität Freiburg Institut für öffentliches Recht Abteilung 3 Freiburg im Breisgau	Prof. Dr. Dietrich Murswiek
EBS Universität für Wirtschaft und Recht Lehrstuhl für Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Europarecht, Recht der Neuen Technologien und Rechtsgeschichte	Prof. Dr. Dr. Martin Will
Beauftragte der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderung, HMdIS	Maren Müller-Erichsen

Protokollführung: Swetlana Franz
Rainer Klemann
Brigitte Laveuve

Öffentliche Anhörung

zu den Gesetzentwürfen

Gesetzentwurf

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

– Drucks. [19/5709](#) –

Gesetzentwurf

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

– Drucks. [19/5710](#) –

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 12a Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme)

– Drucks. [19/5711](#) –

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Artikel 21 und 109 der Verfassung des Landes Hessen (Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe)

– Drucks. [19/5712](#) –

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26a Aufnahme eines Staatszielbegriffs)

– Drucks. [19/5713](#) –

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26c Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit)

– Drucks. [19/5714](#) –

Gesetzentwurf

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

– Drucks. [19/5715](#) –

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26e Staatsziel zum Schutz und zur Förderung der Kultur)

– Drucks. [19/5716](#) –

Gesetzentwurf

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

– Drucks. [19/5717](#) –

Gesetzentwurf

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

– Drucks. [19/5718](#) –

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Artikel 64 der Verfassung des Landes Hessen (Bekenntnis zur Europäischen Integration)

– Drucks. [19/5719](#) –

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Artikel 75 der Verfassung des Landes Hessen (Herabsetzung des Wahlbarkeitsalters)

– Drucks. [19/5720](#) –

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Artikel 120 und zur Änderung des Artikel 121 der Verfassung des Landes Hessen (Elektronische Verkündung von Gesetzen)

– Drucks. [19/5721](#) –

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Artikel 124 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Volksgesetzgebung)

– Drucks. [19/5722](#) –

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Artikel 144 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs)

– Drucks. [19/5723](#) –

Gesetzentwurf

der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Artikel 101 der Verfassung des Landes Hessen (Amtszeitbegrenzung des Ministerpräsidenten)

– Drucks. [19/5729](#) –

Gesetzentwurf

der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 77a Stärkung der parlamentarischen Opposition)

– Drucks. [19/5732](#) –

Gesetzentwurf

der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Ergänzung des Artikel 8 der Verfassung des Landes Hessen (Recht auf Wohnen)

– Drucks. [19/5734](#) –

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Artikel 59 der Verfassung des Landes Hessen (verfassungsrechtliche Verankerung der "Bildung von Anfang an", Verbot von Studiengebühren)

– Drucks. [19/5737](#) –

hierzu:

Stellungnahmen von Anzuhörenden

– Ausschussvorlage HAA 19/15 –

(Teil 1, 2 und 3 verteilt am 19.02., 26.02. und 19.03.2018)

Vorsitzende: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich begrüße Sie alle herzlich zu unserer Anhörung zu den Gesetzentwürfen zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen, die ich gleich noch einmal summarisch benennen werde. Im Einzelnen begrüße ich die Anzuhörenden – ihnen danke ich sehr dafür, dass sie sich auf diese Tagung eingelassen haben; manche bereits zum wiederholten Male, auch schon in der Enquetekommission –, die Mitglieder der Enquetekommission und des Hauptausschusses, die Landesregierung in Person des Staatsministers Wintermeyer und die Bediensteten der Ministerien. Ich darf Ihnen allen einen gelingenden Tag wünschen.

Unser einziger Tagesordnungspunkt beinhaltet zahlreiche Gesetzentwürfe zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen. Ich erspare es mir, die Gesetzentwürfe, die von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gemeinsam vorgelegt worden sind, einzeln aufzurufen. Es handelt sich dabei um die Drucksachen 19/5709 bis 19/5723. Außerdem liegen von der Fraktion der FDP zwei Gesetzentwürfe in den Drucksachen 19/5729 und 19/5732, von der Fraktion der LINKEN ein Gesetzentwurf in der Drucksache 19/5734 und von der Fraktion der SPD ein Gesetzentwurf in der Drucksache 19/5737 vor.

Zunächst einmal werde ich alle Sachverständigen aufrufen, die aus dem Bereich des Staatsrechts kommen, also alle Rechtsgelehrten.

An dieser Stelle weise ich darauf hin, dass heute Morgen noch die Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Gärditz per E-Mail versandt worden ist.

Nachdem die Rechtsgelehrten zu Wort gekommen sind, werden wir die Möglichkeit zur Fragestellung haben. Danach geht es in der üblichen Reihenfolge mit den Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände, der Kirchen und der gesellschaftlichen Gruppierungen weiter.

Vor dem Deutschen Mieterbund ist noch Frau Maren Müller-Erichsen als Beauftragte der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderungen in die Liste der Sachverständigen aufzunehmen.

Den Aufruf der Sachverständigen nach dieser Liste werde ich gelegentlich unterbrechen, um Rückfragen zu ermöglichen. Am Schluss werden wir auch noch eine summarische Fragerunde beginnen.

Ich bitte alle diejenigen, die mündlich vortragen, zu berücksichtigen, dass wir, zumindest mehrheitlich, die Stellungnahmen gelesen haben und dass auch viele Mitglieder der Enquetekommission hier sind, die sich schon mit Ihnen auseinandersetzen durften. Deswegen möchte ich Sie sehr dringlich bitten, die fünf Minuten Redezeit zu Beginn nicht zu überschreiten.

Nach diesen geschäftsleitenden Worten können wir in die Anhörung einsteigen. Als Ersten bitte ich Herrn Prof. Dr. Matthias Jestaedt, nach vorne ans Redepult zu kommen.

Herr **Prof. Dr. Jestaedt**: Ich werde mich heute nur zur Drucksache 19/5710 – Ergänzung des Art. 4 der Verfassung, Stärkung der Kinderrechte – äußern. Dazu möchte ich drei kurze Bemerkungen machen.

Erstens. Wie ich bereits in meiner Stellungnahme angedeutet habe, habe ich durchaus Zweifel in puncto Regelungsbedarf, soweit es sich um sachlich-juristische Fragestellungen handelt, sehe aber, dass die hessische Landesverfassung hier zu den übrigen Landesverfassungen aufschließen möchte, die, anders als die Hamburger Verfassung, keine bloßen Organisationsstatute sind. Im Übrigen ist mittlerweile auch im Koalitionsvertrag auf Bundesebene vorgesehen, dass explizite Kinderrechte ins Grundgesetz aufgenommen werden sollen. Daher verstehe ich, dass der Landtag bzw. der Landesverfassungsgesetzgeber hier ein verfassungspolitisches Zeichen setzen möchte – Klammer auf: das juristisch aus meiner Sicht nicht nötig wäre; Klammer zu.

Zweitens. Im Entwurf ist vorgesehen, in Art. 4 der Verfassung einen Abs. 2 einzufügen. Satz 1 dieses neuen Absatzes enthält in sehr prägnanter Form das kindesspezifische Persönlichkeitswerdungsgrundrecht, wie es sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den beiden Elementen Schutz und Förderung ergibt. Die Sätze 2 und 3 ergänzen und konkretisieren dies. Aus meiner Sicht ist das zwar nicht erforderlich. Ich halte diese fruchtbare Redundanz aber für durchaus hilfreich. Das sind zwei wichtige Einzelaspekte, die sich auch aus der UN-Kinderrechtskonvention ergeben.

Freilich möchte ich anregen, in Satz 3 den Zusatz „im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften“, von dem in der Begründung gesagt wird, dass er rechtlich keinerlei einschränkende Funktion haben soll – diese Funktion wäre für mich auch nicht erkennbar –, zu streichen. Dann wird die Regelung noch etwas schlanker und juristisch konzise.

Was Satz 4 angeht, halte ich es ebenfalls für eine zwar nicht erforderliche, aber sinnvolle Klarstellung, dass die Rechte und Pflichten der Eltern unberührt bleiben. Allerdings möchte ich Sie bitten, über das Wort „verfassungsmäßigen“ noch einmal nachzuden-

ken. In der Landesverfassung wird dieses Wort zwar verwendet. In fast allen Kontexten bedeutet „verfassungsmäßig“ aber „mit der Verfassung in Einklang stehend“ und nicht „verfassungsrangig“. Das ist ein Unterschied. Hinzu kommt ein weiterer Punkt. In der Begründung dazu führen Sie aus, Sie wollten damit die Elternrechtsposition nach dem Grundgesetz nicht berührt sehen. Darüber wird sich der Bundesverfassungsgesetzgeber freuen. Das könnten Sie wegen Art. 31 Grundgesetz sowieso nicht. Diese Formulierung scheint mir also ein bisschen übergreifend bzw. ein bisschen zu viel zu sein. Schreiben Sie einfach, dass die Rechte und Pflichten der Eltern „nach dieser Verfassung“ oder „im Sinne dieser Verfassung“ unberührt bleiben. Damit würden Sie meines Erachtens besser fahren.

Drittens. Die Begründung hat mich ganz und gar nicht überzeugt. Insofern möchte ich Sie einladen, dies noch einmal zu überdenken. Ich will nur drei Punkte nennen.

Erster Punkt: Die gesamte Begründung lebt davon, dass die hessische Landesverfassung die UN-Kinderrechtskonvention umsetzen muss. Hier liegt offensichtlich ein Missverständnis vor. Ihr zentraler Referenzpunkt sollte die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundgesetz sein. In dessen Rahmen müssen Sie sich bewegen. Das können Sie aber gerne tun.

Zweiter Punkt: Für unerfreulich, nämlich juristisch nicht ganz zutreffend, halte ich die Formulierung im Hinblick auf Art. 4 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfs, dass den Entscheidungsträgern ein Beurteilungs- und Ermessensspielraum eingeräumt werde. Das scheint mir allenfalls im Hinblick auf den Gesetzgeber eine angängige Formulierung zu sein, wobei man dann weniger vom Beurteilungs- und Ermessensspielraum und eher vom Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum spricht. Im Hinblick auf die Behörden und die Gerichte scheint es mir schlicht und ergreifend unzutreffend zu sein. Insoweit entbindet das Grundrecht hier keinerlei administrativen Entscheidungsfreiraum.

Dritter Punkt: Den letzten Satz der Begründung finde ich schlichtweg falsch. Ein Vorrang der Kindesinteressen vor den Elterninteressen lässt sich juristisch zumindest mit Blick auf die Bundesverfassung, die hier das Landesverfassungsrecht überformt, nicht halten. Ich gehe davon aus, dass Sie die tatsächlichen Interessen meinen. Wenn Sie von rechtlichen Interessen sprechen, wird die Sache nicht besser; denn im Rahmen des Elternrechts bzw. der Elternverantwortung können die Eltern das Kindeswohl bestimmen, also auch rechtlich autoritativ gegenüber allen anderen bestimmen.

In der Gesamtbewertung halte ich die jetzt vorgesehene Regelung für eine tragfähige, aussagekräftige und juristisch solide Kinderrechtsbestimmung – wie gesagt, mit kleinen Korrekturen in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 und Art. 4 Abs. 2 Satz 4 –, die sich sehr gut in den Reigen der sonstigen Kinderrechtsbestimmungen der anderen Landesverfassungen einfügt, aber auch international sehen lassen kann.

Herr **Prof. Dr. Cremer**: Ich war auf diese Art der Präsentation nicht vorbereitet und habe kurzfristig entschieden, mich auf zwei Punkte zu konzentrieren. Der erste Punkt betrifft das, was Herr Kollege Jestaedt schon ausführlich besprochen hat. Ich möchte ihn an zwei Stellen besonders nachdrücklich unterstützen.

Erstens. Er hat die Gesetzesakzessorietät angeführt. Wenn die Verfassung auf die bestehenden einfachrechtlichen Vorschriften oder die einfachrechtlichen Verfahrensvorschriften verweist, sprechen wir davon, dass die Gewährleistungen der Verfassung Gesetzesakzessorisch sind. Das ist sicherlich nicht gemeint. In der Begründung heißt es

dann auch – darauf hat Herr Jestaedt ebenfalls hingewiesen –, dass diese Einschränkung keine rechtliche Bedeutung haben soll. Jetzt fragt man sich, was das heißen soll. Wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber darauf hinweist, dass etwas, was er in die Norm hineinschreibt, keine Bedeutung hat, stellt sich natürlich die Frage: Warum steht es dann darin? Oder – in diesem Fall wird es noch schwieriger – der verfassungsändernde Gesetzgeber sagt, es habe keine Bedeutung. Das wäre dann genetische Auslegung. In der Norm steht aber eindeutig etwas anderes. Das heißt, dass wir einen offenen Widerspruch zwischen dem Willen des Gesetzgebers und dem Wortlaut haben. Deshalb glaube ich genauso wie Herr Jestaedt, dass man diesen Einschub streichen sollte.

Zweitens. In diesem Zusammenhang ist es mir besonders wichtig, noch einmal auf den in der Begründung genannten Vorrang des Kindeswohls einzugehen. Die Primärverantwortung der Eltern bezogen auf das Kind und sein Kindeswohl stehen nicht im Konflikt. Dieser Zustand und das Interesse des Kindeswohls sind keine kollidierenden Rechtspositionen, die in einem Abwägungsverhältnis zueinander stehen. Das Grundgesetz sagt dazu auch etwas anderes. Es spricht vom Wächteramt. Deswegen würde ich den letzten Satz der Begründung am liebsten auch streichen, um nicht das Missverständnis entstehen zu lassen, dass der einzelne Richter, der dann im konkreten Fall mit der Frage befasst ist, was hier für das Kind das Beste ist, anstelle der Eltern die Entscheidung über gut oder weniger gut trifft. Man hat eben kein Recht auf optimale oder die bestmöglichen Eltern. Nur sollte man diese Entscheidungsgewalt nicht auf einen anderen, einen Richter, übertragen. So klingt es aber in der Begründung relativ deutlich an.

Der zweite Punkt, zu dem ich etwas sagen möchte, sind die Staatszielbestimmungen. Wir haben eine Struktur, die aus meiner Sicht deshalb besonders problematisch ist – auch wenn Sie sie wahrscheinlich nicht mehr auflösen wollen –, weil es jetzt einen allgemeinen Teil und einen besonderen Teil gibt, nämlich die Staatszielbegriffsbestimmungen als allgemeinen Teil und die nachfolgenden Staatszielbestimmungen als besonderen Teil. Das Verhältnis von Normen des besonderen Teils zu Normen des allgemeinen Teils ist nach einhelliger Auffassung dadurch gekennzeichnet, dass die Regeln des besonderen Teils vorgehen. Das heißt, dass die Formulierungen in den Staatszielbestimmungen der Art. 26c ff. streng genommen dem, was in Art. 26a in allgemeiner Form steht, überlegen wären. Da gibt es durchaus Unterschiede. Während es in der allgemeinen Norm heißt, dass die Staatsziele zu beachten sind und das Handeln an ihnen auszurichten ist, ist in den Einzelnormen von „berücksichtigen“, „fördern“ bzw. dreimal von „Schutz und Förderung“ die Rede.

Hinzu kommt, dass auch in den Begründungen gewisse Inhomogenitäten bzw. Inkonsistenzen vorliegen, und zwar im Hinblick darauf, was die einzelnen Staatsziele im Verhältnis zueinander – jeweils zueinander und zur allgemeinen Norm – ausmachen. Das müsste man im Grunde genommen Schritt für Schritt durchgehen. Dafür reicht meine Redezeit nicht. Ich will nur darauf hinweisen, dass da möglicherweise gewisse Spannungen bestehen. So heißt es etwa, dass das Ehrenamt ein besonderes Gewicht bekommen soll. Diese Formulierung findet sich bei den anderen Staatszielen nicht.

Eine Sache ist aus meiner Sicht hier besonders interessant. Dazu habe ich zwar auch keinen konkreten Vorschlag, aber doch einen konkreten Hinweis. In der Begründung findet sich die Formulierung, dass die Nachhaltigkeit mit einzubeziehen ist. Dabei ist mir zweierlei in den Sinn gekommen. Das Subsidiaritätsprinzip der Europäischen Union muss immer dann, wenn europäische Gesetzgebung stattfindet, Berücksichtigung finden. Dies muss auch dokumentiert sein. Diese Notwendigkeit sehe ich auch für die Nachhaltigkeit, also den Schutz der Interessen zukünftiger Generationen. Die Gesetzesvorschläge enthalten unter den Punkten F und G Ausführungen zu Auswirkungen auf die Chan-

cengleichheit und zu Auswirkungen auf behinderte Menschen. Mein Vorschlag ist – das kann man aus der Begründung auch herauslesen –, im Hinblick auf die Nachhaltigkeit in jedes Gesetz aufzunehmen, dass man die Auswirkungen eines Gesetzes auf die Interessen zukünftiger Generationen berücksichtigt. Wie gesagt, bewegt man sich hier ein Stück weit parallel zum Subsidiaritätsprinzip. Die stete Berücksichtigung der Nachhaltigkeit klingt übrigens auch in der Begründung an. Man könnte dort durchaus herauslesen, dass man sie ohnehin berücksichtigen muss. Wenn der hessische Gesetzgeber ein Gesetz erlässt und nicht über die Auswirkungen auf zukünftige Generationen nachdenkt, könnte das durchaus im Konflikt mit dem Staatsziel stehen – jedenfalls dann, wenn man die Begründung mit hinzunimmt. Ich finde es aber auch sinnvoll, diesen Gesichtspunkt in jede Gesetzgebung jedenfalls im Sinne einer Kontrollüberlegung einzubeziehen und das dann auch entsprechend zu dokumentieren.

Frau **Prof. Dr. Gurlit**: Ich möchte mich zu zwei Punkten äußern, nämlich zum Ersten, ob Sie es glauben oder nicht, zur Abschaffung der Todesstrafe und zum Zweiten zu den Staatszielbestimmungen.

Erstens. Sie haben für die Beseitigung der entsprechenden Vorschriften folgende Formulierung gewählt: „Die Todesstrafe ist abgeschafft.“ Natürlich könnte ich genauso wie Herr Kollege Jestaedt mit dem Hinweis beginnen, dass Sie diese Vorschriften überhaupt nicht beseitigen müssen; denn von Bundesrechts wegen finden sie ohnehin keine Anwendung. Insoweit besteht keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit dazu. Ich glaube aber, jeder hier im Saal hat das dringende Bedürfnis, dass die Vorschriften zur Todesstrafe aus der Verfassung entfernt werden. Meine Frage ist nur: Sollte das mit der hier vorgesehenen Formulierung geschehen? In der Entwurfsbegründung heißt es, man wolle mit dieser Formulierung ein Bekenntnis zum Wert des Menschenlebens ablegen. Die gleiche Formulierung benutzt das Bundesverfassungsgericht, wenn es sich mit Art. 102 Grundgesetz beschäftigt. Gleichwohl sollte man darüber noch einmal nachdenken. In der Entwurfsbegründung wird ausgeführt, mit diesem ausdrücklichen Bekenntnis wolle man dafür sorgen, dass die Todesstrafe in Hessen unabhängig vom Fortbestand des Grundgesetzes und der Regelungen in der EMRK abgeschafft ist. An dieser Stelle muss ich genauso wie Herr Kollege Jestaedt sagen: Eine solche Wirkung werden Sie mit dieser Formulierung nicht erzielen können – unabhängig vom Fortbestand des Art. 102 Grundgesetz. Deshalb könnte man es vielleicht auch eine Nummer kleiner machen und die Vorschriften schlicht streichen, ohne zusätzlich dieses Bekenntnis abzulegen. Man erwartet so etwas von einer Landesverfassung auch nicht.

Zweitens. Ich möchte hier gar nicht auf einzelne Staatszielbestimmungen eingehen, sondern nur kurz noch einmal eine Frage aufwerfen. Es sind nun zahlreiche Staatszielbestimmungen geworden; ich habe sie gar nicht durchgezählt; ich schätze, ein halbes Dutzend. Alle sind für sich genommen Gegenstände guter Politik. Gleichwohl frage ich mich: Werden sie alle auf verfassungsrechtlicher Ebene benötigt? Denn ein Problem, das auf der Hand liegt, sind Zielkonflikte auch zwischen den verschiedenen Staatszielbestimmungen. Es liegt etwa auf der Hand, dass das Staatsziel „angemessenes Wohnen“ mit dem Staatsziel „Umweltschutz“ in Konflikt geraten kann, wenn es darum geht, wie Flächen genutzt werden. Das Gleiche gilt für das Verhältnis von Umweltschutz und Förderung von digitaler und technischer Infrastruktur. Diesen Zielkonflikten werden Sie nicht ausweichen können. Sie sind dann allerdings keine politischen Zielkonflikte mehr, sondern werden durch die Konstitutionalisierung zu verfassungsrechtlichen Zielkonflikten.

Zu den Staatszielen möchte ich – neben der Frage, ob wir sie alle auf verfassungsrechtlicher Ebene brauchen und wie wir mit Zielkonflikten umgehen – noch einen dritten

Hinweis geben. Sie kommen auch mit den Staatszielen nicht an bundesrechtlichen Vorgaben vorbei. Ärgerlicherweise kommen Sie damit nicht einmal an den bundesrechtlichen Vorgaben des einfachen Rechts vorbei. Auch wenn es darum geht, einigen Belangen besonderen Rang zu verschaffen, werden sie sich meines Erachtens selbst gegenüber einfachem Bundesrecht wie dem Baugesetzbuch nicht durchsetzen können. Die landesverfassungsrechtlichen Zielbestimmungen haben schlicht nicht die Kraft, die Belange, die etwa im Baugesetzbuch stehen, für die Planung von Grund und Boden umzugewichten. Das können Sie mit dem Landesrecht nicht durchsetzen.

Herr **Prof. Dr. Kutscha**: Auch ich werde mich auf einige wenige Aspekte beschränken und zunächst das eingangs bereits erwähnte Recht auf informationelle Selbstbestimmung behandeln. Hier geht der Landesgesetzgeber in seinem Entwurf kaum über das hinaus, was das Bundesverfassungsgericht schon 1983 in seinem berühmten Volkszählungsurteil postuliert hat. Inzwischen wissen wir, dass die Digitalisierung eine enorm große Herausforderung ist, auf die wir auch rechtliche Antworten finden müssen. Deshalb plädiere ich dafür, auch neuere Positionen in die Landesverfassung aufzunehmen, um damit die weitere Entwicklung ein wenig zu markieren und ihr bestimmte Grenzen aufzuzeigen.

Zum Ersten geht es dabei um die Verankerung einer Schutzpflicht des Staates für dieses Grundrecht, das der Einzelne gegenüber der Übermacht der fünf großen globalen Player im Internet gar nicht alleine durchsetzen kann.

Zum Zweiten sollte man – auch das halte ich für sehr wichtig – die Prinzipien Datenvermeidung und Datensparsamkeit in der Verfassung verankern. In der EU-Datenschutz-Grundverordnung wird insoweit von Datenminimierung gesprochen. Gemeint ist dasselbe. Mit dieser Forderung stellt man sich natürlich ganz klar in den Gegensatz zu den vielen großen Unternehmen, die mit Daten ihr Geschäft machen. Man sagt, dass Daten das Öl des 21. Jahrhunderts sind. Zumindest sind Daten sehr bedeutsam. Und die meisten Menschen merken gar nicht, wie mit ihren Daten Handel getrieben wird. Wer meint, Facebook sei umsonst, irrt sich gewaltig. Die Menschen bezahlen mit ihren Daten. Dafür muss der Staat auch Sensibilität schaffen. Die Landesverfassung wäre ein guter Ort, um dort Entsprechendes einzufügen.

Der nächste Aspekt, mit dem ich mich beschäftigen möchte, ist die Frage eines Grundrechts auf Wohnen. Das ist natürlich keine einklagbare Position, sondern kann selbstverständlich – das hat Herr Murswiek in seiner Stellungnahme sehr gut herausgearbeitet – nur eine Staatszielbestimmung sein. Ich persönlich muss sagen, dass der Satz 2 des Entwurfs dann allerdings nicht justiziabel ist. Er lautet: „Die Miete muss einkommensgerecht sein.“ Da frage ich mich etwas ironisch: Bedeutet das, dass der Hochschullehrer für die gleiche Wohnung mehr Miete bezahlen muss als ein Hartz-IV-Empfänger?

So ist es wahrscheinlich nicht gemeint. Gemeint ist etwas ganz anderes, nämlich, dass Wohnungen auch in Ballungsräumen auch für ärmere Bevölkerungsschichten erschwinglich sein müssen. Dort kann der Staat natürlich nicht durch eine solche Regelung intervenieren. Er tut das zwar, nämlich durch die sogenannte Mietpreisbremse. Diese ist aber im BGB verankert. Dafür ist also der Bundesgesetzgeber zuständig.

Der Staat kann hier allerdings intervenieren, indem er sozialen Wohnungsbau gezielt fördert. Das kostet; das ist völlig klar. Trotzdem sollte man es in Angriff nehmen. Ich darf hier auf eine entsprechende Regelung in der Landesverfassung von Berlin – dem Bundesland, aus dem ich komme – verweisen. Darin steht in Art. 28:

Das Land fördert die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen, ...

Angesichts der gewaltigen Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt, die wir momentan haben – gerade in solchen Ballungsräumen wie hier im Rhein-Main-Gebiet, aber auch in Berlin sind erhebliche Verdrängungseffekte zu beobachten –, wäre eine entsprechende Regelung durchaus sinnvoll.

Meine Kollegin Gurlit hat zu Recht darauf hingewiesen, dass natürlich Zielkonflikte entstehen, z. B. mit dem Umweltschutz. Das ist ohne Frage richtig. Das Problem ist nur: Zielkonflikte haben wir in der Rechtsordnung allenthalben. Da prallen einfach verschiedene Interessen aufeinander. Es ist aber die Aufgabe nicht nur der Juristen und Juristinnen, sondern auch der Politiker und Politikerinnen, solche Zielkonflikte zu lösen. Wir haben z. B. einen Zielkonflikt zwischen der Glaubensfreiheit – beispielsweise dem Tragen von Kopftüchern an Schulen durch Lehrerinnen – auf der einen Seite und dem verfassungsrechtlichen Gebot der Neutralität des Staates auf der anderen Seite. Hier muss man einen sorgfältigen Ausgleich schaffen. Trotzdem sollte man solche Staatszielbestimmungen durchaus auch ausführlich in der Landesverfassung verankern, gerade auch deshalb, weil das Grundgesetz, als Provisorium geschaffen, auf solche Staatszielbestimmungen weitgehend verzichtet hat.

Herr **Prof. Dr. Murswiek**: Im Zentrum der Reformvorschläge stehen die neuen Staatsziele, die in die Verfassung aufgenommen werden sollen. Wenn Hessen das so wie vorgeschlagen macht, folgt es dem Vorbild der meisten anderen Bundesländer, die einen ähnlichen Staatszielkatalog schon in ihrer jeweiligen Verfassung stehen haben. Wenn man verfassungspolitisch innovativ sein will, sollte man aber den Ehrgeiz haben, sich in Bezug auf die Sinnhaftigkeit einer Verfassungsänderung mehr zu überlegen, als lediglich dasselbe zu tun, was andere auch schon getan haben. Sie müssen sich also Klarheit darüber verschaffen, was Sie mit der Aufnahme dieser Staatsziele eigentlich erreichen wollen.

Dazu müssen Sie auch Klarheit darüber haben, was die Hessische Verfassung Ihrer Auffassung nach leisten soll. Soll die Verfassung vor allen Dingen eine Rechtsverfassung sein? Soll es möglich sein, dass über das, was dort geregelt ist, Gerichte, insbesondere das Verfassungsgericht, entscheiden? Oder wollen Sie hehre politische Ziele und Wünsche in die Verfassung aufnehmen und sie dort proklamieren, ohne dass dies irgendwelche rechtlichen Folgen hat?

Meines Erachtens begäbe sich Hessen mit den vorgeschlagenen Staatszielen auf den Weg, die Verfassung um einen Volkskatechismus juristisch folgenloser politischer Wünschbarkeiten anzureichern. Sie mögen vielleicht einwenden, der neue Art. 26a sage doch ausdrücklich aus, dass die Staatsziele nicht unverbindliche Programmsätze seien, sondern rechtliche Pflichten für den Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände begründeten. Alle diese Staatsziele sind aber so abstrakt und unbestimmt formuliert, dass sich aus ihnen keine konkreten Pflichten ableiten lassen.

Ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme näher begründet. Als Beispiel will ich hier nur die Kultur anführen. Hessen fördert die Kultur; ja. Das hat Hessen aber bisher auch schon immer gemacht; selbstverständlich. Nur: In welchem Umfang welche Kultureinrichtungen bzw. welche Kulturprojekte mit welchen Haushaltsmitteln gefördert werden, ergibt sich aus einer solchen Verfassungsbestimmung nicht. Es wird sich also für die Kultur überhaupt nichts ändern.

Wenn Sie die vorgeschlagenen Staatsziele verabschieden, werden Sie Jubel bei den Gruppen auslösen, deren jeweiliges Anliegen nun Verfassungsrang bekommt. Dieser Jubel kann aber bald der Enttäuschung weichen, wenn sich in der Praxis für das entsprechende Anliegen gar nichts ändert.

Je mehr Staatsziele in die Verfassung aufgenommen werden, desto größer wird zudem die Gefahr, dass man andere Ziele, die nicht in der Verfassung stehen, fälschlich für weniger wichtig hält.

Ich will Ihnen ein Beispiel dafür nennen. Der Anwaltverein ist mit dem, was hier vorliegt, noch nicht zufrieden und will ein weiteres Ziel hinzufügen. Er hat in seiner Stellungnahme vorgeschlagen, den Staatszielkatalog noch um eine Bestimmung zu ergänzen, nach der der Staat die Stärkung des Rechtsstaats fördern soll. Davon verspricht sich der Anwaltverein, dass die Justiz personell wie technisch gut ausgestattet wird und ortsnah dem Bürger zur Verfügung steht. Das sind wunderbare Ziele. Die Ziele als solche unterstütze ich vollkommen. Das Rechtsstaatsprinzip verpflichtet den Staat aber ohnehin schon dazu, die Justiz so auszustatten, dass sie gut funktioniert und effektiven Rechtsschutz für alle Bürger bietet. Das ist also gar nichts Neues.

Schreibt man aber die Ausstattung der Justiz mit angemessenem Personal so ausdrücklich in die Verfassung, kann man sich umgekehrt fragen: Wie ist es denn z. B. mit der Polizei? Muss sie nicht auch angemessen mit Personal ausgestattet werden? – Das ist zwar selbstverständlich. Der Schutz der inneren Sicherheit ist auch Staatsaufgabe, ohne dass dies ausdrücklich in der Verfassung steht, und die Polizei braucht die entsprechende personelle Ausstattung. Wenn man das eine hineinschreibt, wäre aber die Gefahr gegeben, dass der Umkehrschluss gezogen wird, das andere sei dann nicht notwendig oder weniger wichtig.

Wer Selbstverständlichkeiten in die Verfassung schreibt, kann damit rechtliche Irritationen und ungewollte Nebenwirkungen auslösen. Deshalb möchte ich insgesamt davon abraten, neue Staatsziele in die Verfassung aufzunehmen.

Wenn Sie das dennoch machen wollen, schauen Sie sich bitte an, was ich in meiner schriftlichen Stellungnahme zu den einzelnen Staatszielen geschrieben habe. Ich meine, dass bei einzelnen Formulierungen noch nachgebessert werden müsste. Da ist manches nicht hinreichend präzise und verbesserungsbedürftig.

Besonders wichtig ist mir an dieser Stelle der Artikel zur Nachhaltigkeit. Ich halte das Nachhaltigkeitsprinzip für ein großartiges Prinzip. Wenn man es in die Verfassung aufnähme, wäre es schade, wenn es durch eine nicht ausgegorene Formulierung um seine Wirkung gebracht würde. Schauen Sie sich also bitte das an, was ich meiner der schriftlichen Stellungnahme zum Nachhaltigkeitsprinzip ausgeführt habe.

Herr **Prof. Dr. Schwarz**: Ich will mich in meiner kurzen mündlichen Stellungnahme auf vier Punkte beschränken. Erstens möchte ich – auch in Anlehnung an das, was meine Vorredner bereits ausgeführt haben – allgemein etwas zu Staatszielen sagen. Zweitens möchte ich auf einzelne Staatsziele eingehen. Drittens möchte ich mich den Aspekten der Kinderrechte und des Rechts auf Wohnen zuwenden. Viertens möchte ich auf einen weiteren Aspekt eingehen, der heute bisher noch nicht thematisiert worden ist, nämlich die Aufnahme einer Bestimmung staatsorganisationsrechtlicher Natur zu Rechten der Opposition.

Wir haben hier schon einiges auch durchaus Kritische zu Staatszielen gehört. Ich will noch einmal in Erinnerung rufen, dass es um die fundamentale Fragestellung geht, ob eine Verfassung eher ein Katalog des politisch Wünschbaren oder bestimmter politischer Erwartungshaltungen sein soll oder ob eine Verfassung nicht tatsächlich – und das wird dann auch zu erheblichen Problemen in der Praxis führen können – zwingender Maßstab für Verfassungsgerichtsbarkeit ist. Das heißt: Mit jeder Aufnahme weiterer verfassungspolitischer Wunschvorstellungen in den geltenden Text der Verfassung schaffen wir justiziable Abwägungspositionen. Diese justiziablen Abwägungspositionen werden dazu führen, dass die Zielkonflikte gewissermaßen auf verfassungsrechtliche Ebene hochgezont werden.

Das bedeutet, dass wir Staatsziele haben werden, von denen hier bereits einzelne Beispiele geschildert worden sind, die aber in vielfältigen Bereichen auftauchen können. Das sind Sport und Umweltrecht. Es mögen aber auch andere Bereiche sein. Dazu ist von meinen Vorrednern bereits einiges gesagt worden.

Der hessische Verfassungsgeber muss sich darüber im Klaren sein, dass das, was er hier vorschlägt, einen durchaus begrenzten Anwendungsbereich hat, weil wir in vielen Bereichen bundesrechtliche Vorprägungen bzw. bundesrechtliche Vorgaben haben, an denen der hessische Gesetzgeber nicht vorbeikommt.

Darüber hinaus muss man sich bei Staatszielen – auch das ist heute schon gesagt worden – vergegenwärtigen, dass damit gewisse Erwartungshaltungen hervorgerufen werden können, die aber möglicherweise bei ihrer Realisierung in der Folge auch zu gewissen Enttäuschungen führen werden.

Letzten Endes werden wir also ein weiteres Beispiel für eine Konstitutionalisierung der Politik haben, indem politische Grundentscheidungen auf die Ebene der Verfassung hochgezont werden und damit letzten Endes ein engeres Korsett schaffen werden als das, was mit einer Rahmenordnung der Verfassung und einem entsprechenden Verständnis eigentlich möglich sein sollte.

Im Einzelnen: Wie ich bereits deutlich gemacht habe, haben wir es mit einem durchaus begrenzten Anwendungsbereich zu tun. Auch ich hege sehr viel Sympathie für ein Staatsziel Nachhaltigkeit, möchte aber auch darauf hinweisen, dass wir gerade im Bereich der Zielkonflikte zum Umwelt- und Planungsrecht doch viele bundesrechtliche Vorgaben haben, an denen der hessische Gesetzgeber selbst auf der Ebene der Verfassung mit einem wohlmeinenden, aber wenig effektiven Ziel der Nachhaltigkeit wenig ändern kann.

Was Kulturpolitik, Sport und Förderung des Ehrenamtes angeht, handelt es sich in hohem Maße um symbolische Verfassungsgebung. Sie bringt aber vielleicht auch einen gewissen Zeitgeist zum Ausdruck. Man muss sich allerdings darüber im Klaren sein, dass der Zeitgeist unter Umständen vergänglich sein kann und dass die Verfassung dann gegebenenfalls auch Formulierungen enthält, die vielleicht gerade nicht mehr dem Zeitgeist entsprechen.

Was die Stärkung der Kinderrechte anbelangt, bin auch ich nicht sehr glücklich mit der Formulierung, weil sie versucht, gewisse Positionen fast in ihr Gegenteil zu verkehren. Das betrifft zum einen das Verhältnis von Elternrecht und Kinderrecht, zum anderen aber auch die Formulierung des neuen Abs. 2 selbst. Dort heißt es:

Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ist das Wohl des Kindes ein wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt.

Damit wird bereits eine Vorwertung vorgenommen, die dann in die Abwägung mit hineingezogen wird. – Welches Konfliktpotenzial auch innerhalb dieser Bestimmung gegeben ist, wird anhand folgender Formulierung noch deutlicher:

Der Wille des Kindes ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften angemessen zu berücksichtigen.

„Ist zu berücksichtigen“ lässt eigentlich keinerlei Abwägungsmechanismen mehr zu; es sei denn, dass Sie das Wort „angemessen“ als Einfallstor sehen. Man sollte noch einmal darüber nachdenken, ob man aus dieser zwingenden Vorgabe im Sinne eines Muss eine Sollvorschrift macht, um damit einen gewissen Zielkonflikt zwischen Eltern- und Kinderrechten dann auch auszuschließen.

Nun komme ich zum Recht auf Wohnen. Hier ist bereits darauf hingewiesen worden, dass dieses Recht auf Wohnen eine gewisse Grunderwartungshaltung hervorrufen mag, die dann in der Praxis schlichtweg nicht zu realisieren ist, und dass darüber hinaus das Bundesrecht zum einen mit der Mietpreisbremse und zum anderen mit Bestimmungen des Antidiskriminierungsrechts hinreichende Vorkehrungen enthält. An dieser Stelle haben wir es mit einem ganz typischen Beispiel für einen Akt symbolischer Gesetzgebung zu tun. Man will nämlich ein aktuell durchaus drängendes politisches Problem, die Wohnungsnot in Ballungsräumen, auf die Ebene der Verfassung hochziehen.

Als letzten Punkt möchte ich die Stärkung der Oppositionsrechte ansprechen. Das ist in meinen Augen wohlmeinend gedacht, dürfte aber in Ansehung der Rechtsprechung sowohl des Bundesverfassungsgerichts als auch des Hessischen Staatsgerichtshofs doch im Wesentlichen nur deklaratorischer Natur sein. Hier besteht eher die Gefahr, dass Sie mit der Aufnahme einer allgemeinen Bestimmung, wie wir sie auch in der Verfassung des Freistaates Bayern und in weiteren Landesverfassungen finden – anders als im Grundgesetz –, möglicherweise eine Sonderstellung der parlamentarischen Opposition schaffen, obwohl das Bundesverfassungsgericht im letzten Jahr darauf hingewiesen hat, dass solche Sonderrechte der parlamentarischen Opposition, wenn man sie tatsächlich ernst nehmen will, jedenfalls mit dem prinzipiellen Status der Gleichheit der Abgeordneten nicht zu vereinbaren wären.

Herr **Prof. Dr. Gärditz**: Ich möchte auch nicht auf die einzelnen Änderungsvorschläge eingehen – dazu habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme genug ausgeführt –, sondern einige allgemeine Aspekte vor die Klammer gezogen aufgreifen.

Generell sollte man alle Änderungsvorschläge daraufhin überprüfen, ob sie der Regelungsfunktion einer Landesverfassung – „Landes“ doppelt unterstrichen – angemessen sind. Sie müssen im Hinterkopf behalten, dass nicht alles, was wünschenswert ist, nicht alles, was man in eine Verfassung hineinschreiben möchte, zwingend notwendigerweise oder sinnvollerweise auch in der Verfassung des Landes Hessen zu verankern ist, weil eine Landesverfassung möglicherweise in bestimmten Bereichen gar nicht zur Anwendung kommen kann.

Ich habe daher versucht, in meinem Papier einmal aufzuzeigen, wo überhaupt Entfaltungsräume für die einzelnen Vorschläge bestehen. In manchen Bereichen wird – so ist

mein erster Eindruck – vielleicht mehr versprochen, als am Ende gehalten werden kann, weil es sich um bundesrechtlich durchnormierte Regelungsbereiche handelt. In anderen Bereichen entstehen hingegen durchaus Spielräume, der Verfassung dann auch Anwendungsraum zu verschaffen. Das sind aber Felder, über die sich der Landtag noch genauere Gedanken machen müsste. In den jeweiligen Begründungen habe ich jedenfalls Ausführungen zu den künftigen juristischen Anwendungsbereichen durchweg vermisst. So ist beispielsweise bei dem meines Erachtens zu befürwortenden Infrastruktur-Staatsziel interessant, wo es zur Anwendung kommen kann, etwa in der Regionalplanung des Landes, wo es Entfaltungsräume hat, während z. B. die Nachhaltigkeits-Klausel in vielen Bereichen, wo sie zentrale Bedeutung hätte, nämlich im Bereich des Umweltschutzes, gar nichts Wesentliches bewirken kann, weil das Ganze auf Bundesebene detailliert durchnormiert ist und das Land bis hinein in untergesetzliches Regelungsnetzwerk nur noch zu vollziehen hat.

Der nächste Punkt betrifft nicht die föderale Ebene, sondern die Funktion einer Landesverfassung. Er wurde von den Vorrednerinnen und Vorrednern auch schon wiederholt angesprochen. Mit einer Verfassungsänderung können Sie verschiedene Ziele verfolgen bzw. verschiedene Verfassungsfunktionen adressieren. Sie können die Regelungsfunktion der Verfassung in den Vordergrund stellen. Dann geht es um den juristischen Output, also das, was Sie als harte Rechtsanwendung davon haben. Das ist nicht zwingend die einzige Funktion. Sie können die Verfassung auch als Abbildung von Symbolik, also von Werten, einsetzen. Eine Verfassung, zumal eine Landesverfassung, die in vielen Bereichen hinter das Bundesrecht zurücktritt, kann Identifikationsanker sein und Werthaltung zum Ausdruck bringen. Das ist sicherlich sinnvoll zu begründen. Dann müssen Sie sich aber darüber im Klaren sein, dass nichts in der Verfassung steht, was nicht mit Eigenleben gefüllt werden kann. Sie müssen also bei jeder Staatszielbestimmung, die Sie aufnehmen, damit rechnen, dass es irgendwann dazu Rechtsprechung gibt, die mehr daraus macht, als jetzt zu erwarten ist.

Mit Blick auf diese Expansionsrisiken sollten Sie meines Erachtens auf eine AT-Regelung zu Staatszielbestimmungen eher verzichten. In Art. 26a wird erklärt, was Staatsziele sein sollen. Was dort formuliert wird, ist in dieser Abstraktheit sicherlich das, was man im Allgemeinen auch darunter verstehen würde. Allerdings wollen Sie nun sehr disparate Staatsziele aufnehmen. Es geht von Kulturförderung als einem weichen Ziel – wie schon gesagt wurde, wird sich dadurch nicht viel ändern; der Staat finanziert Hochschulen, Schulen, Kunst und Kultur; daraus ergeben sich keine interessanten Rechtsfolgen – bis hin zu anderen Staatszielen wie Infrastruktur, wo man Abwägungsbelange in Planungen generieren kann, was dann rechtliche Relevanz hat. Das sind sehr unterschiedliche Regelungen. Sie leben davon, dass sie dann auch unterschiedlich interpretiert werden. Eine solche AT-Klausel würde aber die rechtsanwendende Rechtsprechung eher dazu verleiten, systembildend Kohärenz herzustellen und möglichst alle Staatsziele inhaltlich zusammenzuführen. Das halte ich regelungstechnisch für eher unglücklich. Lassen Sie also eine AT-Bestimmung lieber weg.

Im Übrigen – darauf wurde auch bereits hingewiesen – müssen Sie natürlich mit Zielkonflikten rechnen. Jeder Zielkonflikt – und davon sind viele in den Staatszielen angelegt – wird jetzt konstitutionalisiert. Das muss nicht schädlich sein. Denn wenn man in der Rechtsanwendungspraxis irgendeinen Belang hat, den man verfassungsrechtlich armieren möchte, etwa, um kollidierendes Verfassungsrecht zu erzeugen, findet man schon ein Argument, das Ganze irgendwie in der Verfassung zu verankern. Das geht zwar nicht immer, aber meistens. Allerdings sind die Abwägungen dadurch in der Regel nicht besser geworden. Insofern sind das zwar keine Argumente dagegen. Diese Dinge soll-

ten aber in der Beratung darüber, ob man einen so breiten Katalog an Staatszielen haben möchte oder nicht, berücksichtigt werden.

Vorsitzende: Die nächste vorgesehene Sachverständige, Frau Prof. Dr. Pascale Cancik, ist nicht anwesend.

Herr **Prof. Dr. Dr. Will:** Die Redezeitbegrenzung bringt es mit sich, dass ich mich auf einige wesentliche Punkte konzentrieren werde. Ein ganz neues Thema, das heute noch nicht angesprochen worden ist, sind die Staatsziele.

(Allgemeine Heiterkeit)

Ich mache es einmal etwas anders. Es gibt einen Punkt, den ich wirklich hart kritisieren möchte. Das ist die Positionierung der Staatsziele in der Verfassung. Haben Sie einmal geschaut, wo sie stehen sollen? In Art. 26a ff. Der Erste Hauptteil der Verfassung enthält Grundrechte. Staatsziele sind eindeutig keine Rechte und erst recht keine Grundrechte. Das ist eine strukturell falsche Entscheidung. Ich plädiere sehr stark dafür – damit könnte der Landtag, der vom Hauptausschuss beraten wird, eine Verbesserung herbeiführen –, dass eine Verschiebung dieser Regelungen stattfindet und sie z. B. als neue Art. 65a ff. aufgenommen werden. Dahin gehören die Staatsziele, in den Zweiten Hauptteil zum Staatsorganisationsrecht.

Vielleicht darf ich dazu eine persönliche Anmerkung machen. Bei meinen Vorlesungen zur Verfassung des Landes Hessen würde es mir sonst jedes Mal Bauchschmerzen bereiten, wenn ich über die Staatsziele und den Regelungsort reden muss. Das ist wirklich schwer erträglich. Für Nichtjuristen ist es wahrscheinlich gar nicht nachvollziehbar. Eine Verfassung ist aber ein Organismus, ein sinnstiftender, sinntragender Organismus, unser grundlegendes Gesetz. Wenn hier handwerkliche Fehler stattfinden, verursacht das bei mir Bauchschmerzen.

Hinzu kommt Folgendes: Wir legen Gesetze mit verschiedenen Methoden aus. Eine davon ist die systematische Methode. Wenn Sie verhindern wollen, dass subjektive Rechte daraus abgeleitet werden – diese Gefahr ist heute Morgen mehrfach angeklungen –, kann ich Ihnen nur raten: Nehmen Sie die Staatsziele aus dem Abschnitt zu den subjektiven Rechten heraus. Es gibt ein starkes systematisches Argument dafür, dass man sich dann, wenn Sie die Staatsziele in diesem Abschnitt der Verfassung stehen lassen, darauf berufen wird, eine systematische Interpretation spreche dafür, dass hier subjektive Rechte gewährt würden.

Zweiter Punkt – das ist mir ein persönliches Anliegen –: Für eine Verfassungsreform werden aufgrund des Gesetzgebungsmechanismus unter Einschaltung eines Volksscheidendes relativ hohe Hürden aufgestellt. Daher ist die Verfassung des Landes Hessen bislang außerordentlich selten geändert worden, sehr viel seltener als z. B. das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Das hat dazu geführt, dass die Verfassung in vielen Bereichen veraltet ist und nicht mehr den heute aktuellen verfassungsrechtlichen, verfassungspolitischen Standard widerspiegelt. Es gibt eine Vorschrift, die tatsächlich auch potenziell massive Folgewirkungen in der Rechtswirklichkeit hat. Das ist der Art. 130 über die Zusammensetzung des Staatsgerichtshofs und die Möglichkeit der Wiederwahl von Richterinnen und Richtern am Staatsgerichtshof. Ich weiß nicht, ob Ihnen bewusst ist, dass es diese Möglichkeit beim Bundesverfassungsgericht am Anfang auch gab. Dort hat man sie Ende der Sechzigerjahre aus guten Gründen abgeschafft. Richterinnen-

nen und Richter sind – nach allem, was wir wissen – Menschen. Richterinnen und Richter haben ein Unbewusstes. Selbst wenn sie sich noch so sehr dagegen stemmen, besteht die Möglichkeit, dass sie in ihrem unabhängigen Judiz beeinflusst werden durch die Befürchtung, durch ein bestimmtes Urteil könnten sie sich mit Blick auf eine mögliche Wiederwahl Nachteile verschaffen. Es reicht hier bereits die abstrakte Gefahr aus. Wir müssen nicht einen konkreten Fall nachweisen, in dem das so gewesen ist – obwohl mir da doch der eine oder andere einfiele, wenn ich genau hinschaute. Ich kann nur sehr dafür plädieren, dass diese Fehlregelung in der Verfassung korrigiert wird. Hier haben Sie die Chance, eine qualitative Verbesserung im real gelebten Verfassungssystem der Verfassung des Landes Hessen herbeizuführen. Schaffen Sie den Art. 130 Abs. 3 ab. Heben Sie die Möglichkeit der Wiederwahl auf. Führen Sie gleichzeitig eine längere Amtszeit der Verfassungsrichterinnen und -richter ein.

Dritter Punkt: der ergänzte Art. 120. Die elektronische Verkündung von Gesetzen ist grundsätzlich eine außerordentlich positiv zu beurteilende Maßnahme, und zwar insoweit, als die Zeitläufe es schlicht und einfach mit sich bringen, dass wir einen niedrigschwelligen Zugang zu den Gesetzen eröffnen müssen. Das Problem beginnt dort, wo eine ausschließlich elektronische Verkündung stattfindet. Gesetze sind das Rückgrat des Rechtsstaats. Es folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip, dass jeder Mann und jede Frau einen niedrigschwelligen Zugang zu den Gesetzen haben müssen. Nach aktuellen Studien verfügen 10 % der Deutschen über keinen Zugang zum Internet. Diese Menschen würden Sie durch eine rein elektronische Verkündung vom Zugang zu den Gesetzen ausschließen. Deshalb ist mein ganz starkes Desiderat: Ergänzen Sie schlicht und einfach eine Regelung dahin gehend, dass das Gesetz- und Verordnungsblatt kumulativ, also ergänzend, elektronisch geführt werden kann – aber bitte nicht ausschließlich. Auch in der Zukunft wird es immer Menschen geben, die aus unterschiedlichen Gründen über keinen Zugang zum Internet verfügen. Denken Sie beispielsweise an die Menschen, die auf der Straße leben. Sie haben genauso einen Anspruch auf Zugang zu den Gesetzen wie diejenigen, die mit ihrem mobilen Telefon einen Internetzugang in der Tasche haben. Deshalb ist meine ganz starke Aufforderung: Bitte ergänzen Sie hier eine Regelung dahin gehend, dass das kumulativ gedacht ist, und zwar qua Verfassung.

Ich würde sogar so weit gehen, zu sagen, dass dieses verfassungsändernde Gesetz sonst gefährdet ist, per se als verfassungswidrig eingestuft zu werden. Das ist der eine Punkt bei den Änderungen, bei dem ich sagen würde, dass das, was hier gemacht wird, sogar verfassungsrechtlich bedenklich ist. Und es ist doch kein Problem, hineinzuschreiben, dass das kumulativ gedacht ist. Wie gesagt, spricht grundsätzlich auch nichts dagegen. Im Gegenteil. Es ist sogar außerordentlich zu begrüßen, weil damit der Breite der Bevölkerung ein niedrigschwelliger Zugang zu den Gesetzen ermöglicht würde.

Vorsitzende: Ist ein Vertreter oder eine Vertreterin des Hessischen Richterbundes im Raum? – Das ist nicht der Fall.

Ich darf mitteilen, dass vom Deutschen Anwaltverein zunächst Frau Anette Feldmann gemeldet wurde. In ihrer Vertretung ist Herr Peter Schirmer erschienen. Mittlerweile hat er aber wieder gehen müssen. Insofern entfällt auch dieses Statement.

Damit haben wir die erste Runde der Juristen abgeschlossen. Deswegen bitte ich nun die Abgeordneten, ihre Fragen zu stellen.

Abg. **Norbert Schmitt:** Wir haben an dieser Stelle eine verhältnismäßig kuriose Situation. Auf der einen Seite begrüßen, wie den schriftlichen Stellungnahmen zu entnehmen ist, die Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen sehr, dass wir Staatsziele aufnehmen, die den Staatszielkatalog deutlich erweitern. Auf der anderen Seite haben wir – dieses Fazit kann ich schon ein wenig ziehen – deutliche Kritik von den Menschen hören müssen, die sich als Juristen sehr intensiv mit der Verfassung befassen. Deswegen möchte ich hier doch noch einige wenige Nachfragen stellen und in diesem Zusammenhang auch eine Zusammenfassung vornehmen.

Herr Prof. Gärditz, wenn ich einen Strich darunter ziehe, sagen Sie, man könne das so machen, weisen darauf hin, dass es mehr symbolischen Charakter hat, aber kommen dann zu dem für mich sehr wichtigen Ergebnis, dass es bei der Auslegung doch immer wieder eine Rolle spielen kann. Daran möchte ich anknüpfen.

Herr Prof. Murswiek, ich finde es toll – Herr Kollege Hahn wird das auch sehr begrüßen –, Rudolf Smend zu zitieren; Stichwort: Konsensverfassung. Sie sagen, dass die Aufnahme z. B. des Umweltschutzes nach Ihren Untersuchungen überhaupt keine Wirkung entfalten würde. Das bezweifle ich. Dafür möchte ich auch ein aktuelles Beispiel aus Hessen nennen. Wir müssen eine Abwägung zwischen dem Denkmalschutz und der Aufstellung von Windrädern z. B. im Rheingau vornehmen. Da haben wir eine konkrete Konkurrenz. Insofern ist eine Abwägung erforderlich. Das hat dann auch bei Gerichten eine Rolle gespielt. Es hat übrigens für den Gesetzgeber bei der Novellierung des Denkmalschutzgesetzes eine zentrale, wichtige Rolle gespielt.

Deswegen will ich insbesondere Herrn Prof. Murswiek fragen: Würden Sie das ausschließen, was Herr Prof. Gärditz vorgetragen hat? Würden Sie tatsächlich sagen, dass es bei der Abwägung keine Rolle spielt, auch nicht für die Verwaltung und für den Gesetzgeber? Ich glaube, dass wir als Gesetzgeber beim Denkmalschutzgesetz doch wirklich geschaut haben: Wir haben auch den Umweltschutz. Wie bekommen wir diese beiden Dinge dann im einfachen Gesetz, im Denkmalschutzgesetz, wieder einigermaßen zusammen?

Außerdem stellt sich die Frage der Konsensverfassung. Bei diesen Staatszielen gibt es einen ungeheuer großen Konsens der Fraktionen hier im Landtag. Wir haben zwar um die Formulierungen gerungen. Grundsätzlich besteht aber eine Riesenübereinstimmung. Sie sehen auch, wie die gesellschaftlichen Gruppen reagieren. Ich habe an mehreren Versammlungen zur Novellierung der Hessischen Verfassung teilgenommen. Von Bürgern habe ich nie eine Kritik daran gehört, die Staatsziele zu erweitern. Schaffen wir mit der Erweiterung der Staatsziele – in Zeiten, in denen unsere Gesellschaft völlig auseinanderfliegt – nicht auch einen wichtigen Konsens? Halten wir damit nicht in einem wichtigen Konsens fest, wofür die Menschen, die hier im Hessischen Landtag ihre Tätigkeit verrichten, dann auch im Tagesgeschäft bei der Verabschiedung von einfachen Gesetzen eintreten wollen?

Herr Prof. Murswiek, ich danke Ihnen wirklich für Ihre Stellungnahme. Denn man reflektiert natürlich auch. Ihre These, das habe keine Auswirkungen, bezweifle ich allerdings.

Abg. **Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn:** Vielen Dank für Ihre Vorträge und insbesondere für das, was Sie uns schon schriftlich zur Verfügung gestellt haben. – Ich stelle jetzt eine sehr freche Frage, weil nur Herr Prof. Will ganz kurz darauf eingegangen ist und sonst niemand von Ihnen etwas dazu gesagt hat. Wir haben hier die spannende Aufgabe zu erfüllen, eine Verfassung zu verändern, die vorkonstitutionell ist. Von einem der Vortragenden ist

das Thema „Wünsch dir was“ vorhin in anderem Zusammenhang schon kurz angesprochen worden. Wir haben es also mit etwas zu tun, was in vielen Punkten durch Bundesrecht und europäisches Recht, durch das Grundgesetz und anderes, überdeckt worden ist. Gleichzeitig haben wir auch die Besonderheit – das hängt miteinander zusammen –, dass eine Verfassungsänderung in Hessen nicht wie alle anderen Verfassungsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland und deren Ländern ausschließlich durch einen Zweidrittelbeschluss dieses Hauses durchgeführt werden kann. Wir haben auch schon erlebt, einige von uns noch in einem anderen Amt, dass ein Vorschlag, den dieses Haus mit 100%iger Zustimmung gemacht hat, von den Bürgerinnen und Bürgern mit über 65%iger Ablehnung bedacht worden ist; Stichwort: Senkung des Wahlalters. Vor dem Hintergrund dieser beiden Prämissen frage ich Sie: Wollen Sie Ihre Vorträge in irgendeiner Weise ergänzen?

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Herr Kutscha, Sie haben die Schutzpflicht des Staates gegenüber privaten Datenkraken – so nenne ich sie jetzt einmal – angesprochen. Ist das eine Aufforderung, auf Verfassungsebene da etwas zu machen? Oder muss das begleitend in diesem Hause geschehen? Oder ist dafür nicht eher die Bundesebene zuständig?

Meine nächste Frage richtet sich ebenfalls an Sie, Herr Kutscha, aber auch an alle anderen, die da zur Aufklärung beitragen können, und bezieht sich auf das beliebte Thema Staatsziele. Wie ich heute Morgen – nicht zum ersten Mal, aber noch einmal ganz klar – gehört habe, haben wir hier das Problem, dass, wie Herr Murswiek geschrieben hat, die normativ-dirigierende Kraft von Staatszielen gegen null tendiert. Was machen wir denn da eigentlich gerade?

Herr Gärditz, Sie haben erläutert, dass wir durch die allgemeine Definition, die wir in die Verfassung aufnehmen wollen, eine einheitliche Auslegung bestimmen. Gleichzeitig weisen Sie darauf hin, dass es aber möglich sein muss, sektorale Auslegungsansätze zu verfolgen. Ich habe nicht ganz verstanden, wo da das Problem ist. Vielleicht können Sie es mir noch einmal erläutern.

Abg. **Christian Heinz:** Erstens. Ich knüpfe an die Überlegungen von Herrn Schmitt und Herrn Dr. Hahn an und richte an die Staatsrechtslehrer noch einmal gezielt die Frage, ob denn das verfassungspolitische Signal, das mit der einen oder anderen vorgeschlagenen Neuregelung gesetzt werden soll, wirklich so überflüssig oder vielleicht sogar schädlich ist, wie das zumindest in Teilen anklang. Vielleicht war es aber auch gar nicht so gemeint, sondern anders gemeint. Die Fraktionen, die gemeinsam die Gesetzentwürfe eingebracht haben, hatten durchaus das Ziel, nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch verfassungspolitisch den einen oder anderen Akzent zu setzen. Das gilt für verschiedene Punkte. Es gilt auch für die Kinderrechte, die breit thematisiert worden sind. Hier will ich noch einmal nachfragen, ob die Regelung wirklich so verstanden werden muss, wie es der eine oder andere gesagt hat; Stichwort: im Rahmen der geltenden Verfahrensvorschriften. Es war eben daran gedacht, dass nicht in die tatsächlich geltenden Verfahrensvorschriften eingegriffen wird, aber dennoch eine Wertentscheidung oder ein verfassungspolitisches Signal in die Landesverfassung gesetzt werden soll.

Zweitens. Zu dem großen Komplex der Staatsziele haben wir sehr unterschiedliche Ausführungen gehört. Zum Teil konnte man das so verstehen, dass sie tatsächlich keine Wirkung haben. Herr Murswiek hat es – nun sind Juraprofessoren immer gut für pointierte Ausführungen – Volkskatechismus genannt. Andere haben stark davor gewarnt, dass insbesondere die Rechtsprechung eingeschränkt und gebunden wird. Verschiedene

Juristen, verschiedene Meinungen. Was gilt denn jetzt? Lassen Sie mich ergänzend dazusagen, was sich die vier Fraktionen dabei gedacht haben. Wir wollten ganz bewusst Regelungen in die Verfassung aufnehmen, die keine individuell einklagbaren zusätzlichen Grundrechte begründen, aber alle drei Staatsgewalten lenken und leiten. Genau so war es gemeint. Wenn dies dann auch praktisch zur Geltung käme, wäre damit genau das erreicht, was wir gemeint haben.

Drittens. Vor dem Hintergrund des recht breiten Grundrechtskatalogs des Grundgesetzes, der auch schon, zumindest abgeleitet aus dem Sozialstaatsprinzip, zahlreiche Leistungsgrundrechte begründet, hätte ich gerne noch eine Einschätzung zu der Frage, wie sinnvoll es ist, weitere individuell einklagbare Leistungsgrundrechte in einer Landesverfassung on top aufzunehmen.

Abg. **Heike Hofmann:** Ich habe zwei Fragen an Herrn Prof. Kutscha zum neuen Art. 12a, Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme. – Erstens. Die Enquetekommission zur Verfassung des Landes Hessen, das einmal beim Datenschutz vorne war, hat sich bemüht, durch eine Neufassung auch ein Signal dahin gehend zu setzen, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu benennen und klar zu stärken. Schließlich birgt die Nutzung der Informationstechnik auch eine Gefährdung der Persönlichkeit in sich. Daher wollen wir diesen Punkt neu aufnehmen. Herr Prof. Kutscha, Sie haben auch noch darüber hinausgehende Anregungen gegeben. Sie formulieren – das knüpft an die von Herrn Dr. Wilken gestellte Frage an –, dass die Schutzpflicht des Staates hier mit Eingang finden sollte. Vor diesem Hintergrund frage ich Sie: Ergeben sich solche Schutzpflichten nicht schon aus dem Schutzrecht gegenüber dem Staat, das der Einzelne hat? Warum sollte es aus Ihrer Sicht hier trotzdem mit aufgenommen werden?

Zweitens. Sie haben in Ihrem Statement zu Recht den Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit aufgegriffen und fordern, dass er mit in die Verfassung aufgenommen werden sollte. Gehört das nicht eher in das einfache Recht, sodass es in die Verfassung nicht aufgenommen werden müsste? Schließlich befinden wir uns hier in einem Spannungsbogen und müssen entscheiden, was wir wirklich aufnehmen und was besser einfachgesetzlich zu regeln ist.

Abg. **Michael Siebel:** Ich möchte eine Vorbemerkung machen und vier Fragen stellen. – Bei der Hessischen Verfassung und der Frage der Staatsziele müssen wir uns entscheiden, wie wir mit Ihren Argumentationen und Beiträgen umgehen, dass Staatsziele auf der einen Seite vergleichsweise wirkungslos sind und dass sie auf der anderen Seite, in welcher Form auch immer, im Hinblick auf zukünftige Gesetzgebungsverfahren und die Finanzierung dessen, was wir da tun, Wirkung entfalten. Als Politiker gehe ich davon aus, dass das, was wir hier tun und dem Volk vorlegen wollen, Wirkungen entfaltet. Deshalb möchte ich Ihnen noch zwei Argumente nennen, warum ich glaube, dass es Wirkung entfaltet. Im politischen Bereich habe ich immer den Eindruck, dass etwas dann Wirkung entfaltet, wenn sich Widerspruch dagegen erhebt und Leute sagen: Nein, das will ich aber auf gar keinen Fall. – Beispielsweise ist in den Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände zur Implementierung der Staatsziele dieser Widerspruch formuliert. Das Argument, dass unterschiedliche Staatsziele einen Abwägungsstatbestand beinhalten, ist für uns als Politiker auch eher normal. Wir wägen jeden Tag zwischen Interessen ab. Das machen wir in diesem Fall dann auch zwischen unterschiedlichen Bewertungen von Staatszielen.

Ein Letztes möchte ich noch als Vorbemerkung sagen. Ich unterhalte mich viel – unter anderem gestern Abend – mit jungen Leuten über die Hessische Verfassung und das, was wir hier vorhaben. Sie finden das sensationell und fordern eher noch ein, dass es konkreter und genauer wird. Mich freut sehr – ich bin ja nun auch schon ein alter Mann –, dass junge Menschen sich mit der Hessischen Verfassung befassen und mit diesen Staatszielen auseinandersetzen. Vielleicht sollten wir dies – zumindest ich als älterer Mensch tue das – bei der Frage, was wir in die Verfassung schreiben und was nicht, mit berücksichtigen. Denn es ist eine Verfassung, die sich auf die Zukunft bezieht.

Meine erste Frage richtet sich an Frau Gurlit. Sie machen in Ihrer Stellungnahme einige Ausführungen zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung usw. und schreiben, die jetzt vorgesehene Formulierung könne zukünftig altmodisch erscheinen. Meinen Sie, dass eine progressivere Formulierung für die hessische Landesverfassung gewählt werden sollte? Und wie könnte eine solche Formulierung aussehen?

Meine zweite Frage geht an Herrn Prof. Murswiek. Ich finde Ihre Einlassungen zur Drucksache 19/5715, Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur, sehr interessant. Sie schreiben dort – ich zitiere –:

Zu überlegen wäre hingegen, ob nicht ein Verbot, bestimmte notwendige Infrastruktureinrichtungen ... zu privatisieren, in die Verfassung aufgenommen werden sollte.

Haben Sie auch einen konkreten Formulierungsvorschlag für eine entsprechende – landläufig als Privatisierungsbremse bezeichnete – Regelung in der Landesverfassung?

Mit meiner dritten Frage wende ich mich an Herrn Prof. Gärditz. Sie beziehen sich auf Seite 6 unter Punkt VIII Ihrer schriftlichen Stellungnahme auf das Staatsziel zum Schutz und zur Förderung der Kultur und schreiben:

Die Kulturpolitik ist originäre Länderzuständigkeit.

Das ist übrigens ein ziemlich starker Satz, den ich nachhaltig unterstütze und der unterstreicht, dass Staatsziele in Landesverfassungen einen Ort haben. – Ich zitiere weiter:

Soweit vom BVerfG teils „kulturstaatliche“ Verpflichtungen aus Art. 5 III 1 GG abgeleitet wurden, haben diese nur einen sehr spezifischen „subsumtionsfähigen“ Anwendungsbereich erfahren, der zudem nur einen Mindeststandard markiert. Hier kann also Landesverfassungsrecht seine volle Wirkung entfalten.

Anschließend führen Sie aus, Art. 26e sei tatsächlich ein Gewinn.

Vielleicht können Sie noch einmal erläutern – Sie schreiben, die Aufnahme der Kultur in die Verfassung bringe einen Gewinn für die Kultur in Hessen, getragen von der Unterstützung der Gemeindeverbände des Landes und der Kommunen –, wie Ihrer Ansicht nach diese Wirkung entfaltet wird. Entschuldigung; die Frage legt Ihnen vielleicht schon ein klein wenig die Antwort in den Mund, weil Sie ja auch Ausführungen zum Denkmalschutz machen, der Bestandteil der Hessischen Verfassung ist.

Meine vierte Frage richtet sich an Herrn Prof. Kutscha, der auf das Thema Wohnen eingegangen ist. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, haben Sie gesagt, dass der Antrag der LINKEN nicht die Wirkung eines einklagbaren Rechts auf angemessenen Wohnraum implizieren würde. Ihr Plädoyer war dagegen, die Versorgung mit angemessenem

Wohnraum als Staatsziel aufzunehmen, wenn ich Sie richtig verstanden habe. Da bin ich bei der Frage der Wirkung, was das eine oder das andere tut. Habe ich Sie nur falsch verstanden? Oder sagen Sie, dass das, was die LINKEN vorschlagen, ohnehin nicht die im politischen Talk implizierte Wirkung entfaltet und dass ein Staatsziel dieselbe Wirkung erzielen würde? – Ich bin nicht sicher, ob noch ein anderer Sachverständiger etwas zum Thema Wohnen gesagt hat. Dann ist er mit aufgerufen. Meine konkrete Frage lautet also: Wie kann man diesen Punkt nach Ihrer Einschätzung am besten in die Verfassung aufnehmen?

Abg. **Handan Özgüven:** Ich habe Ausführungen und Fragen in Bezug auf Kinderrechte. Meine Fragen und Ausführungen richten sich an Herrn Prof. Jestaedt und an Herrn Prof. Dr. Cremer.

Ich komme aus der Praxis. Als Familienrechtlerin erlebe ich in familienrechtlichen Kindschaftsverfahren immer wieder, dass das Kindeswohl tatsächlich der Maßstab der ganzen Verfahren ist. Allerdings muss ich dazusagen, dass in vielen Verfahren, insbesondere in den Verfahren, in denen es zu Vergleichen zwischen den Beteiligten kommt, die auch das Gericht befördert, bei einer Feststellung, dass eine objektive Kindeswohlgefährdung nicht gegeben ist, dann doch des guten Friedens willen das Erziehungsrecht oder das Umgangsrecht des jeweiligen Elternteils auf einmal in den Vordergrund rückt und dann an die Vernunft des Kindes appelliert wird. Nicht berücksichtigt wird bei einem Vergleich aber häufig, was das Ganze am Ende beispielsweise mit der Psyche des Kindes macht, z. B. durch eine Umgangsregelung, zu der die Beteiligten dann des guten Friedens willen getrieben werden. Das ist eine Sache, die nach meiner Einschätzung sehr fragwürdig ist.

Das ist, denke ich, mit ein Grund dafür, dass bestimmte Institutionen – Jugendämter, Kinderhilfswerke, Kinderschutzbund usw. – die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung sehr befürworten und sich auch dafür einsetzen. Auch ich finde es ganz wichtig, verfassungsrechtlich festzuhalten, dass das Kind ein eigenständiges Individuum mit einer eigenen Persönlichkeit ist.

Aufgrund Ihrer Infragestellung des Bedarfs einer verfassungsrechtlichen Normierung der Kinderrechte habe ich zunächst folgende Fragen: Hat nicht die Klarstellung der Kinderrechte, selbst wenn sie auf Bundesebene verklausuliert bereits einfachgesetzlich gelten, auf Landesverfassungsebene einen auch aus dem Blickpunkt der Rechtstheorie wirklichen rechtlichen Gehalt? Wirkt eine Normierung nicht vielmehr verstärkend zugunsten der Kinderrechte, wenn auch einmal doppelt normiert würde, allerdings auf einer anderen Ebene? Wie erklären Sie, dass nahezu alle Landesverfassungen in Deutschland eine solche Normierung von Kinderrechten vorsehen? Haben sie alle etwas missverstanden? Oder hat dies nicht doch seinen eigenen Sinn?

Nun komme ich zu Ihrer Einschätzung, dass in Bezug auf die Exekutive und die Judikative durch die Formulierung einer dem Alter und der Reife entsprechenden Berücksichtigung des Kindeswillens kein Ermessens- bzw. Gestaltungsspielraum eingeräumt wird. Kann nicht z. B. ein Richter flexibel auf die Reife und Beurteilungsfähigkeit eines Kindes im Verfahren Rücksicht nehmen? Wird das nicht sogar schon so gehandhabt?

Der nächste Punkt ist Ihre Kritik, Herr Prof. Jestaedt, bezüglich des letzten Satzes in der Begründung, also die Wächteramtsbefugnis. Es ist so, dass Eltern ihr Elternrecht nur zugunsten des Kindes und im Rahmen des Kindeswohls auszuüben haben. Der letzte Satz soll sich nur auf eine Kollision auf genau dieser Ebene auswirken, ist aber wohl in der

Formulierung nicht eindeutig genug. Haben Sie einen anderen Formulierungsvorschlag, der diesem Anspruch rechtlich gerecht wird?

Letzter Punkt: Ihre Ausführungen hinsichtlich des Zusatzes „im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften“ sind meines Erachtens nachvollziehbar. Sehen Sie hierbei auch aus verfassungssystematischer Perspektive Probleme oder Gefahren, z. B. im Verhältnis von Verfassungsrecht und einfachem Recht, weil Letzteres das Verfassungsrecht normhierarchisch nicht einschränken kann?

Abg. **Frank-Peter Kaufmann:** Ich möchte noch einmal zu einem ganz anderen Punkt springen. Damit spreche ich Herrn Will an, der schon in der Enquetekommission und heute noch einmal in großer Eindringlichkeit bezüglich der Änderungsvorstellung zu Art. 120 und 121 – Stichwort: Verkündung von Gesetzen – eine Warnung ausgesprochen hat. Herr Will, Sie haben mit einer verfassungswidrigen Verfassungsänderung – zumindest als Gefahr – argumentiert.

Schauen wir uns einmal an, wie die Vorschrift insgesamt aussähe, wenn der vorliegende Gesetzentwurf angenommen würde. In Art. 120 stünde weiterhin der bisherige Satz:

Der Ministerpräsident hat mit den zuständigen Ministern die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen und binnen zwei Wochen im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.

Danach folgte der neue Satz:

Das Gesetz- und Verordnungsblatt kann nach Maßgabe eines Gesetzes in elektronischer Form geführt werden.

Deswegen frage ich Sie: Unterstellen Sie dem Gesetzgeber mit Ihrer Anmerkung nicht etwas, was man nicht zwingend unterstellen darf, und zwar, dass er in Ihren Augen eine unvernünftige gesetzliche Regelung finden würde, nämlich das Gesetz- und Verordnungsblatt in bisheriger Form komplett abzuschaffen, also das Papier zu beseitigen, und die Gesetze und Verordnungen nur – was weiß ich? – im Internet zu veröffentlichen? Und das halte ich für eine Unterstellung. Wir haben vorhin gehört, dass die Hessische Verfassung aufgrund der Tatsache, dass ihr Änderungsverfahren – Klammer auf: glücklicherweise; Ausrufezeichen; Klammer zu – sehr schwierig ist, mit ihren Bestimmungen eine sehr lange Gültigkeit hat. Also kann man auch bei neuen Bestimmungen davon ausgehen, dass sie lange gelten sollen. Insofern soll die Allgemeinheit von elektronischer Form auch nicht zwingend auf das beschränkt sein, was wir uns im Augenblick, im Jahre 2018, als elektronische Möglichkeiten vorstellen können. Demzufolge bietet die offene Formulierung, die dem Gesetzgeber dann die Aufgabe der Festlegung überlässt, doch zumindest eine Perspektive. Deswegen frage ich Sie: Wo sehen Sie – unterstellt, dass wir jederzeit einen vernünftigen Gesetzgeber haben – eine mögliche Verfassungswidrigkeit?

Vorsitzende: Danke. – Jetzt kommen wir zu den spannenden Antworten derjenigen, die bisher hier vorgetragen haben. Der Kreis bleibt derselbe. Es sind fast alle Sachverständigen angesprochen worden. Das birgt die Versuchung in sich, erstens lange zu antworten und zweitens untereinander zu diskutieren. Beides sollten wir nach Kräften vermeiden. Ich bitte Sie deswegen, prägnant auf die Fragen, die Ihnen gestellt worden sind, zu antworten. Als Ersten darf ich Herrn Prof. Gärditz aufrufen.

Herr **Prof. Dr. Gärditz**: Ich habe die Staatsziele gar nicht pessimistisch beurteilt. Zwar sollte man in juristischer Hinsicht keine übertriebenen Erwartungen an sie herantragen. Der juristische Gehalt einer Verfassung ist aber – das habe ich auch gesagt – nicht der einzige. Eine Verfassung kann sich selbstverständlich auch symbolischer Gehalte bedienen, kann Inhalte im Sinne gesellschaftlicher Integration verankern und kann versuchen, dadurch als ein Text, der Gemeinschaftssinn stiftet, zu wirken. Das hat mit der juristischen Verfassung in dem Sinn nichts zu tun, kann aber trotzdem eine sinnvolle Verfassungsfunktion sein.

Darüber hinaus kann man dem einen oder anderen Staatsziel durchaus in konkreten Regelungskontexten auch Regelungsfunktion abgewinnen. Denken Sie z. B. – diese Frage wurde auch gestellt – an die Förderung von Kunst und Kultur. In diesem Fall ist das eben, jedenfalls auf Landesverfassungsebene, ein verfassungsrechtlicher Belang, der dann etwa mit anderen verfassungsrechtlichen Belangen in Ausgleich gebracht werden kann und muss. Wenn Sie Abwägungen formulieren und z. B. aus Zielen der Kunst- und Kulturförderung, aus Zielen der Infrastrukturförderung oder aus Zielen der Nachhaltigkeit andere Positionen zurückstellen, ist der Begründungsaufwand leichter, zu sagen: Wir verfolgen damit aber ein ebenfalls auf Verfassungsebene normiertes Ziel. – Sie konstitutionalisieren damit diese Abwägungsbelange.

Ansonsten – da gebe ich Ihnen sofort recht – kommen Sie aber auch in eine asymmetrische Situation hinein, wenn Sie einmal einen wichtigen Gemeinwohlbelang haben, der nicht in der Verfassung steht und sich dann schwer gegen andere Belange durchsetzt. Entweder muss man die totale Enthaltbarkeit pflegen und alles politisch aushandeln. Oder man muss, wenn man einmal in eine Konstitutionalisierung eingestiegen ist, dann auch alles, was möglicherweise abwägungssensibel ist, hineinschreiben, weil man ansonsten mit bestimmten Belangen ins Hintertreffen gerät.

Ich habe versucht, die meisten Belange einmal durchzuspielen – zumindest bei den Materien, mit denen ich vertraut bin. Das betrifft vor allem die Bereiche Umwelt- und Planungsrecht. Ich bin OVG-Richter und mache Umweltrecht. In der Praxis sehe ich immer wieder, wie Planfeststellungen oder Abwägungsentscheidungen begründet sind und dass sich natürlich auch solche Aushandlungsprozesse in den Erwägungen widerspiegeln. Ein Aushandlungsprozess im Rahmen eines planerischen Gestaltungsspielraums wird in aller Regel erleichtert, wenn Sie juristisches Argumentationsmaterial haben, auf das Sie verweisen können. Vielleicht nutzen Sie es nur als semantischen Marker, indem Sie sagen, das sei ein verfassungsrechtlicher Belang z. B. nach Art. 26c. Aber das hilft auch schon weiter. Das ist eine Abkürzung für „ist besonders wichtig“.

Zudem ist zu berücksichtigen – das war, glaube ich, Ihre Frage –, dass eine Änderung der Hessischen Verfassung noch in einer Volksabstimmung ratifiziert werden muss. Insofern ist es natürlich von Bedeutung, welche Wirkung diese Verfassungsgehalte auf die Menschen, die das Ganze am Ende sanktionieren, haben. Hier sind wir in der paradoxen Situation, die sich auch in den Stellungnahmen widerspiegelt – Sie haben das auch angesprochen –, dass diejenigen, die einen weniger juristisch-technischen Zugang haben, immer alles, was ihnen am Herzen liegt, gerne in der Verfassung stehen haben wollen – nachvollziehbar, weil es wichtig ist –, während Juristinnen und Juristen immer das, was man für harte Entscheidungen subsumtionsfähig machen kann, darin stehen haben wollen. Beides geht, ja; das schließt sich nicht gegenseitig aus. Möchte man aber die Menschen mitnehmen und die Abstimmung über diese große Verfassungsreform auch als ein gesellschaftlich integratives Moment ernst nehmen, hat es durchaus etwas für sich, auf Themen zu setzen, die die Leute mehr ansprechen als irgendwelche

Veränderungen von Fristen oder Staatsorganisationsbestimmungen. In diesem Sinne gibt es auch viele gute Argumente, die man für die Staatsziele anführen kann.

Eine weitere Frage bezog sich auf meine Ausführungen zu der AT-Regelung zu den Staatszielen. Offenbar ist nicht ganz klar geworden, was ich sagen wollte. Ich habe dafür plädiert, diese AT-Regelung, diesen Art. 26a, zu streichen. Warum? Dieser Art. 26a verleitet schlicht dazu, als eine allgemeine Bestimmung für alle Staatsziele diese Staatsziele strukturgleich zu handhaben oder strukturell glattzubürsten. Sie sind aber inhaltlich sehr unterschiedlich. Ich bin kein großer Freund von übermäßigen allgemeinen Teilen und großer Systematisierung. Die Verfassungsbestimmungen werden später dort Eigenleben erfahren, wo die interessanten Rechtsanwendungsfälle sind. Sie haben praktisch sehr unterschiedliche Bedeutung und werden bestimmt auf unterschiedliche Konflikte stoßen, wenn sie dann erprobt und angewendet werden. Mir erscheint es sinnvoll, ein Kultur-Staatsziel dann nach den dortigen Bedürfnissen und Sonderlagen auszudifferenzieren. Da wird es ganz andere Konflikte geben als etwa beim Infrastruktur-Staatsziel. Eine solche allgemeine Regelung richtet aber, was meines Erachtens etwas unglücklich ist, den Fokus auf das Gemeinsame oder Verbindende dieser Staatsziele, von dem wir eigentlich nichts haben. Darin liegt auch ein gewisser Widerspruch. Einerseits wollen Sie diese Staatsziele nachvollziehbar eher wegen ihrer symbolischen Wirkung und wegen des Appells an die Allgemeinheit in die Verfassung aufnehmen. Andererseits wollen Sie mit diesem Art. 26a doch wieder ein bisschen etwas Juristisch-Technisches machen, was aber meines Erachtens auch den Juristen nicht wirklich hilft.

Die Frage zu der Kunst habe ich schon mit beantwortet. Damit müssten die an mich gerichteten Fragen beantwortet sein.

Herr **Prof. Dr. Murswiek**: Herr Schmitt hat mich gefragt, ob Staatsziele nicht doch eine juristische Bedeutung im Zusammenhang mit der Abwägung hätten. Herr Schmitt, in einem Punkt haben Sie recht. Wenn man sich die Rechtsprechung anschaut, wird man viele Entscheidungen finden, in denen Gerichte im Zusammenhang mit Abwägungen Art. 20a Grundgesetz – das ist das Staatsziel Umweltschutz – zitieren. Meine These war aber: Diese Abwägungsentscheidungen wären genauso ausgegangen, wenn es den Art. 20a nicht gäbe.

Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme auch erläutert, warum das so ist. Es ist deshalb so, weil nie die Umwelt als solche zur Abwägung steht – oder die Kultur oder der Sport oder die Wirtschaft –, sondern es immer um konkrete Vorhaben geht. In einem konkreten Abwägungsfall – nehmen wir an, dass ein neues Fußballstadion gebaut werden soll; das führt immer zu Konflikten mit dem Umweltschutz, weil Flächen in Anspruch genommen werden – kommt es nicht darauf an, was abstrakt wichtiger ist, Umwelt oder Sport. Vielmehr kommt es auf Folgendes an: In welchem Umfang werden hier Flächen in Anspruch genommen? Wie ökologisch wertvoll sind diese Flächen? Haben wir Alternativstandorte? Können wir durch Ausgleichsmaßnahmen die Umweltbeeinträchtigung kompensieren?

Das sind die Fragen, um die es in Entscheidungen geht, die Planungsbehörden und Gerichte zu treffen haben. Da hilft uns die abstrakte Festlegung von Umweltschutz und Sport als Staatszielen gar nichts. Sie haben das Beispiel Windräder genannt. Ein Windradstandort wirft schon Konflikte innerhalb des Staatsziels Umweltschutz selbst auf. Einerseits wollen wir etwas für den Klimaschutz tun. Andererseits erfolgt ein Eingriff in die Landschaft; für ein großes Windrad muss Wald gerodet werden usw. Hinzu kommen noch Konflikte mit Auswirkungen auf die Gesundheit der Menschen etc.

Für alle diese Abwägungsentscheidungen nützt uns das Staatsziel als solches nichts. Man kann natürlich im Sinne einer Konsensverfassung ganz allgemein sagen: Wir sind dafür, die Kultur zu fördern, das Ehrenamt zu fördern usw. – Okay. Aber das sind wirklich ganz allgemeine Bekenntnisse. Man kann sich dann über den schönen Konsens freuen. Er mag das Gemeinschaftsbewusstsein stärken. Eine Steuerungsfunktion im rechtlichen Sinne hat das Ganze aber nicht.

Außerdem ist an mich die Frage gerichtet worden, ob ich einen Formulierungsvorschlag für ein Verbot der Privatisierung notwendiger Infrastrukturen hätte. Ich möchte das aus dem Stand heraus nicht wagen. Wenn man dem nähertritt, müsste man sich zunächst einmal überlegen, um welche Infrastrukturen es gehen soll. Ich hatte die Wasserversorgung als Beispiel genannt. Das wäre das Wichtigste und am nächsten Liegende. Wir haben da in manchen Ländern wirklich sehr schlechte Erfahrungen mit Privatisierungen gemacht. Eine Verfassungsbestimmung, die die Privatisierung der Wasserversorgung verböte, wäre strukturell etwas anderes als ein Staatsziel. Sie wäre ein konkretes, rechtlich vollziehbares Verbot und würde Gemeinden, die finanziell klamm sind, vor sich selbst schützen, nämlich davor, die Wasserversorgung an irgendwelche Heuschrecken zu verschern, um den Kommunalsäckel zu füllen. Das könnte man also machen.

Wenn man sich überlegt, ob man etwas anderes einbezieht, wäre mein Leitgesichtspunkt, zu prüfen, ob man es bei einer bestimmten Infrastruktur mit einem natürlichen Monopol zu tun hat. Ich würde kein Monopol an Private geben. Denn überall dort, wo ein Monopol besteht, funktioniert die Marktwirtschaft nicht. Dort haben wir keinen Wettbewerb. Dann könnten private Investoren diese Monopolstellung missbrauchen, indem sie Preissteigerei betreiben, die Bürger damit ausbeuten und die Infrastruktur verfallen lassen, wie wir das am Beispiel der Wasserversorgung in manchen Gegenden leider erlebt haben.

Herr **Prof. Dr. Jestaedt**: Bevor ich die Fragen beantworte, möchte ich vorab auf einen Punkt hinweisen. Herr Will hat die Positionierung der Staatsziele angesprochen, zu der ich mich nicht geäußert habe. Vielleicht darf ich Folgendes dazu sagen: Das würde ich nicht so ernst nehmen. Der erste Teil der Verfassung, der 63 Artikel umfasst, enthält ganz vieles, nämlich Kultur, Sport usw. Das ist eine vorgrundgesetzliche Verfassung. Lieber Herr Kollege Will, da haben Sie wohl eine andere Verfassung vor sich gehabt. Das ist nicht die hessische Landesverfassung. Ihr Aufbau ist ein ganz anderer. Er ist lange nicht so stringent.

Herr Heinz, aus Ihren Fragen möchte ich gerne zwei Aspekte herausgreifen. – Erster Punkt: im Einklang mit. Sie haben von Wertentscheidungen gesprochen. Ich möchte hier deutlich widersprechen. In der Begründung – ich habe dies auch schriftlich ausgeführt – geht es um eine objektiv-rechtliche Bedeutung. Sie haben das aber als Grundrecht formuliert. Wir reden nicht nur über eine objektiv-rechtliche Bedeutung und nicht nur über eine vage Wertentscheidung; wir reden über ein subjektives Recht. Daher wäre mir „Wertentscheidung“ hier viel zu wenig.

Zweiter Punkt: kein Eingriff in Verfahrensvorschriften. Ich habe immer noch nicht ganz verstanden, was damit geregelt werden soll. Alle relevanten Verfahrensvorschriften sind ohnehin bundesrechtlicher Natur. Hier denke ich an das FamFG, an das SGB VIII usw. Diese Vorschriften können Sie gar nicht meinen; denn insoweit gilt Art. 31 Grundgesetz. Im Übrigen würde ich Ihnen aber deutlich widersprechen. Grundrechte sind auch Verfahrensrechtspositionen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Just bei der Frage der Berücksichtigung von noch nicht voll rechtsfähigen Minderjährigen in Ver-

fahren mit Verfahrensbeiständen usw. haben genau die Grundrechte verfahrensbe gründende Position. Insofern würde ich auch an diesem Punkt widersprechen – ganz abgesehen davon, dass in der Begründung ausgeführt wird, es solle keine Auswirkung haben. Insofern sollte man – ich bleibe dabei – diesen Teil schlicht und ergreifend streichen.

Zur Frage der Gesetzessystematik: Natürlich kann man solche Regelungen in die Verfassung hineinschreiben und darin festhalten, dass die Verfassung gesetzesakzessorisch ist. Herr Kollege Cremer hat davon gesprochen. Schön ist das nicht; das würde ich unterstreichen. Aber machen können Sie das. In der Verfassung selbst steht, dass sie sich unterhalb des Gesetzes begibt. Daher haben Sie verfassungssystematisch kein Problem.

Frau Özgüven, Sie haben eine Reihe von Punkten angesprochen. – Erster Punkt: Kindeswohl als Maßstab. Das Kindeswohl ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Grund und Grenze der Elternverantwortung. Das brauchen Sie also nicht zu normieren. Es steht außerdem darin. Insofern ist das völlig unproblematisch. Kann die Landesregierung im Hinblick auf die Fälle, die Sie genannt haben, durch Normierung dessen, was vorgeschlagen worden ist, Abhilfe schaffen? Ich fürchte, dass sie das nicht kann. Ein erheblicher Teil dessen, was Sie geschildert haben, ist bundesverfassungswidriger Zustand und entspricht nicht den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben, die durch Karlsruhe sanktioniert werden. Dass die Landesverfassung das besser machen könnte, wüsste ich nicht. Sie können es natürlich versuchen.

Zweiter Punkt: Können Sie feststellen, dass es in einem der 14 Länder, die Kindergrundrechte in der Verfassung stehen haben, ein höheres Kindesschutzniveau gibt als in Hessen? Hinken Sie mit dem Kindesschutzniveau in Hessen hinterher, weil Sie keine Kindergrundrechte in der Landesverfassung stehen haben? Das wollen Sie wahrscheinlich in diesem Hause nicht behaupten. Ich sehe auch gar keinen Anlass dafür. Insofern fürchte ich, dass Sie dem damit nicht abhelfen können. Ich sehe das Problem, weiß aber nicht, ob durch eine solche Bestimmung eine Abhilfe erfolgen kann.

Dritter Punkt: Klarstellung, Doppelnormierung; schadet das? Im Grundsatz muss das nicht schaden. Im Gegenteil. Wie ich gesagt habe, erkenne ich just darin überhaupt einen Regelungsbedarf, dass andere Länder so etwas haben, Sie es aber noch nicht haben. Umgekehrt stellt sich aber die Frage, ob es deswegen in Hessen schlechter um den Schutz der Kinderrechte steht. Das kann ich nicht erkennen. Dies ist, glaube ich, auch eher ein Beleg für die These, dass die Normierung auf der landesverfassungsrechtlichen Ebene keine so zentrale Bedeutung hat. Nebenbei: Meines Wissens hat das Bundesverfassungsgericht in seiner ausgreifenden Judikatur zum Elternrecht, zur Elternverantwortung und damit zusammenhängend zu den Kindergrundrechten noch nicht ein einziges Mal auf Landesverfassungsrechtsbestimmungen Kindergrundrechte betreffend Bezug genommen. Das Bundesverfassungsgericht kommt also völlig ohne solche Bezugnahmen aus und begnügt sich mit dem, was im Grundgesetz – nun weiß Gott nicht sehr wortreich und schon gar nicht explizit – vorgesehen ist.

Vierter Punkt: Sie haben die Frage gestellt, ob wir einen Beurteilungs- und Ermessensspielraum für Exekutive und Judikative haben. Da liegt ein Missverständnis vor, denke ich. Wir haben es hier mit einem Grundrecht zu tun. Grundrechte wirken typischerweise ermessensreduzierend. Wenn Sie eine Ermessensreduktion auf null begründen wollen, tun Sie das typischerweise mit Grundrechten. In diese Richtung ginge das – und nicht in Richtung von „Entscheidungsraum eröffnend“. Im Übrigen steht auch der Vorbehalt des Gesetzes davor. Es gab auch das Missverständnis, die Rechtsprechung in einen Topf mit der Verwaltung zu werfen. Bei der Verwaltung braucht es insoweit eine gesetzliche Er-

mächtigung. Ermessens- und Beurteilungsspielraum heißt zunächst einmal „Freistellung von richterlicher Kontrolle“ und nicht – das wäre der Irrtum –, dass es dann, wenn kein Ermessens- und Beurteilungsspielraum besteht, überhaupt keinen Konkretisierungsfreiraum gibt. Diesen fasst man aber nicht unter Ermessens- und Beurteilungsspielraum. Das ist ganz klar. Sie sehen die schönsten Beispiele: §§ 1666, 1666a BGB. Sie haben gesagt, dass Sie aus dem Familienrecht kommen. Das sind die zentralen Bestimmungen. Darin steht nur etwas von Kindeswohlgefährdung. Rechtlich völlig gebunden. Auch die nächste Instanz wird nicht der Vorinstanz sagen: Die haben einen Ermessensspielraum; dann können sie einmal gucken, was sie daraus machen wollen. – Nichts da. Das wird voll durchkonkretisiert, enthält aber natürlich erhebliche Wertungselemente. Entsprechend ist es bei § 8a SGB VIII, um jetzt einmal die beiden wichtigsten Bereiche abzudecken. Darin haben Sie auch nicht mehr als das Kindeswohl stehen. Das sind unbestimmte Rechtsbegriffe, die der Konkretisierung bedürfen, aber nach herrschender Lehre, die ich insoweit für richtig halte, keinen Ermessens- und keinen Beurteilungsspielraum eröffnen. Noch einmal: Das stellt Sie von Kontrolle frei. Und das wollen Sie damit gar nicht meinen, glaube ich. Daher halte ich diesen Verweis für nicht zutreffend.

Fünfter Punkt: Was den letzten Satz der Begründung angeht, haben Sie mich gefragt, ob ich Ihnen eine andere Formulierung vorschlagen könne. Ich fürchte, dass ich das nicht kann. In diesem Satz steht erstens „im Falle der Kollision“ – dazu sage ich gleich etwas – und zweitens „grundsätzlich der Vorrang“. Warum haben die Interessen des Kindes grundsätzlich den Vorrang? Sie haben – wenn das ausgedrückt werden soll, was Sie meinen – immer den Vorrang. Es liegt aber – Herr Cremer hat schon darauf hingewiesen – gar keine Kollision vor. Soweit die Eltern sich im Rahmen des Schutzbereichs des Elternrechts bewegen, bestimmen sie das Kindeswohl und nehmen fremdnützig die Kindergrundrechte wahr. Wenn sie sich außerhalb dessen bewegen und Kindeswohlgefährdend handeln, können sie sich überhaupt nicht auf das Elterngrundrecht berufen. Dann streitet keine Verfassungsbestimmung zu ihren Gunsten. Auch in diesem Fall liegt also, rechtlich betrachtet, keine Kollision vor; denn die Eltern bewegen sich außerhalb des Schutzbereichs dessen, was sie überhaupt verfassungsrechtlich über die Elternverantwortung dürfen. Deswegen halte ich – ebenso, wie Kollege Cremer das schon angedeutet hat – den Kollisionsgedanken für schief.

Sechster Punkt: im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften. Gesetzessystematisch habe ich dazu schon Ausführungen gemacht.

Herr **Prof. Dr. Kutscha**: Ich möchte zu drei Punkten etwas sagen, und zwar zunächst einmal ganz allgemein zu dem großen Thema, ob Staatszielbestimmungen überhaupt notwendig sind, ob sie nicht bloße Versprechungen sind oder ob sie sogar eine Art Volkskatechismus sind, wie Herr Murswiek hier formuliert hat. Meines Erachtens befindet sich das Land Hessen in guter Gesellschaft, wenn es solche Staatszielbestimmungen in die Verfassung hineinschreibt. An dieser Stelle richte ich meinen Blick weg von der nationalen Borniertheit im Hinblick auf die deutschen Gerichte und hinein in das Völkerrecht. Unter Völkerrechtlern stößt die bekannte degoutante Haltung deutscher Juristen bzw. deutscher Staatsrechtler gegenüber sozialen Grundrechten immer auf Stirnrunzeln, weil im Völkerrecht längst selbstverständlich ist, dass die klassischen Abwehrrechte durch soziale Grundrechte bzw. Staatszielbestimmungen flankiert werden müssen.

Das gilt z. B. für den UN-Sozialpakt von 1966, der von der Bundesrepublik Deutschland unterschrieben ist. Wir haben dort ein ganz striktes System der Kontrolle. Es ist nämlich so – das wissen vermutlich nicht alle hier –, dass die Staaten, also auch Deutschland, Berichte darüber vorlegen müssen, in welchem Maße sie diese Staatszielbestimmungen

sozialer Grundrechte umgesetzt haben. Ein Sachverständigenausschuss der UNO überprüft das dann und erteilt dem jeweiligen Staat auch immer wieder Rügen; sinngemäß etwa: Da und da hättet ihr etwas besser machen können. – Vor allen Dingen hat dieser Sachverständigenausschuss mehrfach angemahnt, dass in Deutschland die Juristen und Juristinnen besser im Völkerrecht ausgebildet werden sollen.

Kurz und gut: Im Völkerrecht ist die Notwendigkeit von sozialen Grundrechten neben den klassischen Abwehrrechten völlig unbestritten. Daran kann sich das Land Hessen durchaus ein gutes Beispiel nehmen.

Außerdem bin ich zu zwei speziellen Punkten angesprochen worden. Zum einen Punkt kann ich es auch sehr kurz machen. Tatsächlich bin ich dafür, ein Recht auf Wohnraum zu verankern, das definitiv eine Staatszielbestimmung sein müsste. Ich sehe kaum eine Möglichkeit, in der Landesverfassung ein insoweit einklagbares Grundrecht zu verankern. Allerdings ist das auch eine Mahnung an die politischen Instanzen, sich um den sozialen Wohnungsbau zu kümmern, obwohl das natürlich Geld kostet. Das heißt: Hier geht es über das rein Juridische hinaus. Da zeigt Verfassungsrecht auch seinen politischen Charakter.

Der andere Punkt betrifft den Datenschutz. Selbstverständlich weiß ich, dass es sowohl im Recht der Europäischen Union als auch auf Bundesebene Regelungen zum Datenschutz gibt. Trotzdem bestehen immer noch Verantwortlichkeiten der einzelnen Bundesländer, sich für Datenschutz starkzumachen, und zwar sowohl im Sinne einer Wahrnehmung der Schutzpflicht des Staates als auch im Sinne einer Vermeidung von zu vielen Daten, d. h. im Sinne von Datenvermeidung und Datensparsamkeit. Meine Damen und Herren, denken Sie z. B. an die Institution des Landesdatenschutzbeauftragten, der genau hier eine effektive Überwachungsinstanz sein soll und praktisch dafür sorgen soll, dass diese Gebote, die schon lange geltendes Recht sind, auch umgesetzt werden. Das bedeutet in kleinem Maßstab auch Kontrolle. Außerdem tragen hier z. B. Schulen eine Verantwortung. Dort muss man sich klar darüber werden, was das bedeutet. An der Schule darf eben nicht nur der Umgang mit dem Computer gelehrt werden, sondern man muss den Schülern und Schülerinnen auch eine Sensibilität beim Umgang z. B. mit sozialen Netzwerken vermitteln. Es ist auch Landespflicht, dafür Sorge zu tragen. Ich nenne einmal ein konkretes Beispiel. Wenn Gemeinden oder Schulen auf ihren Homepages den sogenannten Like-Button einbauen, also den Gefällt-mir-Knopf von Facebook, werden automatisch, auch wenn die Betroffenen das gar nicht wollen, Daten an Facebook übertragen. Ein anderes Beispiel sind die Landkarten von Google. Google ist – dieser Begriff ist vorhin schon einmal gefallen – eine Datenkrake, die – neben den vier anderen großen Playern – eine Monopolstellung hat. Das ist sehr bedenklich, weil auch dort hinter dem Rücken der User und Userinnen Daten abgefishet werden. Darüber muss man sich klar werden. Da darf man nicht blauäugig sein. Hier haben auch Landesbehörden eine gewisse Verantwortung. Eine Aufgabe der Landesverfassung ist es, die betreffenden Instanzen an diese Verantwortung zu erinnern.

Frau **Prof. Dr. Gurliß**: Herr Siebel hat an mich die konkrete Frage gerichtet, warum ich die jetzt vorgesehene Formulierung für altmodisch halte. Sie steht in meiner Stellungnahme in einem bestimmten Kontext, nämlich zu dem vorgeschlagenen Grundrecht, das sich eben nicht nur auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht beziehen soll, sondern nach einer Diktion des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts auch auf den Systemschutz, die Integrität und das Vertrauen auf technische Systeme. Wie Herr Hahn vorhin angedeutet hat, haben wir jetzt möglicherweise ein günstiges Fenster, um verschiedene Verfassungsänderungen vorzunehmen – wenn denn das hessische Volk mit-

spielt; nur unter dieser Voraussetzung. Am Beispiel dieser datenschutzrechtlichen Änderungen sehe ich die Gefahr, dass man jetzt alles das versammelt, was schick und hip ist – um es einmal etwas untechnisch auszudrücken; oder zeitgeistig, wie jemand anderes sagte – und von dem wir gar nicht wissen, ob es die Zeitläufe überlebt oder wie lange es Bestand hat. Diese Gefahr besteht jetzt. Wenn man dieses Fenster nutzt, springt man möglicherweise auch auf irgendwelche aktuellen Entwicklungen auf, von denen man gar nicht weiß, wie weit sie eigentlich tragen und ob sie tatsächlich von so großer Bedeutung sind.

In diesem Kontext habe ich mich gefragt, ob es tatsächlich erforderlich ist, zusätzlich zu dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung auch noch diese Spezialausprägung aufzunehmen, von der einige meiner Kollegen gesagt haben, dass man sie eigentlich gar nicht braucht, weil dieses Grundrecht mit im informationellen Selbstbestimmungsrecht aufgeht. Schließlich ist das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung entwickelt worden, als man noch nicht wusste, in welche Richtung die technischen Entwicklungen womöglich gehen. Deshalb hat man damals auch gesagt, es solle davor schützen, dass durch intensive Dateneingriffe Profile gebildet werden könnten. Möglicherweise bräuchte man diesen Zusatz also gar nicht. Da sehe ich auch die Gefahr. Sollte etwa der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts auf die Idee kommen, jetzt noch weitere Einzelrechte auszuflaggen, wird die hier beabsichtigte Regelung schnell wieder unvollständig und altmodisch erscheinen. Das ist aber nun einmal die Gefahr, die man eingeht, wenn man alle möglichen Einzelentwicklungen konstitutionalisieren will.

Obwohl ich nicht speziell dazu gefragt worden bin, möchte ich in diesem Zusammenhang noch kurz auf die Frage eingehen, ob man datenschutzrechtliche Schutzpflichten gesondert aufnehmen sollte. Meines Erachtens ist das letztlich eine Grundrechtsfunktion. Dann könnten wir gleich anfangen, alle möglichen Grundrechtsfunktionen noch einmal einzeln zu normieren. Das hätte aber eher sozusagen didaktischen Charakter. Die Schutzpflichtendimension des Grundrechts folgt aus dem Grundrecht, das eben nicht nur ein Abwehrrecht ist, sondern den Staat auch in die Schutzpflicht nimmt. Inwieweit diese Schutzpflicht dann tatsächlich auch in Hessen bedeutsam ist, ist fraglich. Daran kann man wieder schön aufzeigen, wie begrenzt im föderalen Staat die Möglichkeiten sind. Denn soweit sich diese Schutzpflichten an den Gesetzgeber richten, etwa dahin gehend, dafür Sorge zu tragen, dass private Datenkraken in ihre Schranken gewiesen werden, geschieht dies vorwiegend mittels des Zivilrechts und des Strafrechts. Darauf hat der Landesgesetzgeber wiederum keinen Zugriff. Man kann allerdings durchaus auch an Rechtswirkungen der Schutzpflichten denken, etwa in Bezug auf Bildung von Schülern im Umgang mit technischen Medien oder Ähnliches. Ansonsten sind die Möglichkeiten der Landesgesetzgebung dort aber beschränkt.

Herr **Prof. Dr. Cremer**: Ich möchte das, was Herr Murswiek zur Abwägungsbedeutung oder zur Bedeutung der Hochzonung von Staatszielen zu Verfassungszielen gesagt hat, zumindest ein Stück weit relativieren. Das Grundgesetz oder zumindest die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – darauf hat Herr Murswiek in seinen Ausführungen selbst hingewiesen – hat uns gezeigt, dass die Etikettierung oder Auszeichnung eines Ziels als Staatsziel bzw. als Verfassungsziel eine Rolle spielt; Stichwort: Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt. Diese systematische Auslegung des Grundgesetzes hat gezeigt, dass Ziele nur dann, wenn sie einen besonderen Rang haben, überhaupt geeignet sind, eine Grundrechtseinschränkung bzw. einen Grundrechtseingriff zu legitimieren. Daran wird deutlich, dass ihnen damit ein Wert zugeschrieben wird, der offenbar höher ist als dann, wenn dieses Ziel keinen Verfassungsrang hätte. Nun ist das etwas, was die

Rechtsprechung im Wege systematischer Auslegung entwickelt hat. Man muss jedenfalls sehen, dass diese Möglichkeit nicht nur besteht, sondern auch durchaus plausibel ist.

Zweiter Punkt in diesem Zusammenhang: Ich glaube, dass es nicht nur eine Frage der Abwägung ist. Gestern habe ich einen kleinen Text für eine Grundschule geschrieben. Dort ging es um die Frage, ob man ein Kind beurlauben darf. In dem konkreten Fall bezog sich das auf eine Reise; man könnte es aber auch auf den Sport beziehen. Es besteht grundsätzlich Schulpflicht. Das ist Landesrecht. Im Hessischen Schulgesetz, aber auch in anderen Landesschulgesetzen findet sich die Formulierung, dass man in begründeten Ausnahmefällen ein Kind von der Schule beurlauben kann. Jetzt ist die Frage, ob Sie ein Kind beurlauben müssen bzw. dürfen, weil es zu einer Sportveranstaltung geht. Wir haben eine Praxis, die sagt: Wenn es ein wichtiges Sportereignis ist, ja. – Ist es aber vielleicht ein Breitensportereignis, das nachmittags um 15 Uhr stattfindet, wird der Schulleiter meines Erachtens sofort sagen: In der Verfassung steht die Förderung des Sports. – Wenn wir damit einen Rechtsgrund auf Ebene des Verfassungsgrads haben, wird sich das an dieser Stelle definitiv auswirken. Ich halte es auch gesetzessystematisch für zutreffend, bei unbestimmten Rechtsbegriffen im Rahmen von Ermessen auf diese Verfassungsbestimmung Rekurs zu nehmen; denn wir finden nur einen gänzlich unbestimmten Rechtsbegriff. Insofern würde ich nicht sagen, dass das keine Bedeutung habe. Man sollte die Bedeutung zwar nicht überzeichnen. Ohne Bedeutung ist es aber nicht, glaube ich.

Direkt angesprochen worden bin ich auf die Kinderrechte. Ich kann mich eigentlich allem anschließen, was Herr Jestaedt dazu ausgeführt hat, möchte aber noch einmal die Frage zuspitzen. Die Formulierung „im Einklang mit den bestehenden Verfahrensvorschriften“ bedeutet meines Erachtens keine Gesetzesakzessorietät. Das ist, glaube ich, auch nicht intendiert. Die wenig sinnhafte Einfügung dieser Begrenzung wird aber deutlich, wenn man sich fragt, wie man vorgehen soll, wenn man Verfahrensvorschriften mit Kindeswohlbezug selbst ändert. Wie wollen Sie diese Verfahrensvorschriften denn messen? Ist das eine dynamische Verweisung? Oder ist das eine statische Verweisung auf die bestehenden Verfahrensvorschriften? Wenn es eine statische Verweisung ist, frage ich mich, wie die Änderung dieses Verfahrensrechts vor sich gehen soll. Wenn es eine dynamische Verweisung ist, geht das natürlich; dann würden sich aber die übrigen Bestimmungen, die Sie kindeswohlorientiert erlassen, immer wieder an neuen, veränderten Verfahrensvorschriften messen. Alles das ist nicht gewollt. Deswegen möchte ich Herrn Jestaedt hier nachhaltig unterstützen. Man sollte diesen Einschub schlicht streichen.

Zweiter Punkt in diesem Zusammenhang: Herr Jestaedt hat schon über den letzten Satz der Begründung gesprochen. Ich würde das gerne an einem Beispiel zuspitzen. Zunächst möchte ich Ihnen diesen Satz noch einmal in Erinnerung rufen:

Dabei kommt im Falle der Kollision zwischen den Interessen des Kindes und seinen Eltern den Interessen des Kindes grundsätzlich der Vorrang zu.

Ich nehme ein Beispiel, mit dem ich mich relativ viel beschäftigt habe, nämlich die Grundschulempfehlungen. Wenn dieser Satz ernst gemeint sein sollte, müssten Sie eine verpflichtende Grundschulempfehlung einführen. Dann müsste der Lehrer letztentscheidend sein; denn er ist derjenige, der die Expertise hat. Zumindest müsste der Richter sich fragen, ob das, was der Lehrer vorgetragen hat, eigentlich völliger Unsinn ist. Und wenn es kein Unsinn ist, müsste er davon ausgehen, dass der Lehrer das besser beurteilen kann als die Eltern. Dieser Satz zeigt, dass es keine Pattsituation gibt. Was ist das Interesse der Eltern an dieser Stelle überhaupt? Sie haben gar kein eigenes Interesse. Sie

machen von ihrem Erziehungsrecht Gebrauch. Und das muss man ein Stück weit respektieren. Das Grundgesetz sieht vor, es zu respektieren. Das würde aber zumindest durch diesen Satz missverständlich. Deswegen würde ich diesen Satz so, wie er im Entwurf steht, streichen. Denn es kann nicht sein – Sie wissen es aus Ihrer familienrechtlichen Praxis besser als ich –, dass das Gericht in einer solchen Entscheidungssituation ist und seine Entscheidung an die Stelle der Entscheidung der Eltern setzt, weil es glaubt, die Interessen des Kindes besser zu berücksichtigen. Vielleicht wollen die Eltern – das ist ein anderes Beispiel – das Kind den ganzen Tag vor den Computer setzen, und das Kind will lieber Sport machen. Da werden wir alle sagen: Es ist besser, wenn das Kind ein bisschen Sport macht, als die ganze Zeit vor dem Computer zu sitzen. – Aber soll es die Entscheidung des Richters sein, was besser und schlechter ist? Alle diese Dinge sind eben nicht gemeint. Deswegen muss das hier beseitigt werden.

Als letzten Punkt möchte ich, weil mich das in meiner Habilitation auch umgetrieben hat, noch kurz das Verhältnis zwischen allgemeiner Staatsschutzklausel und Staatsschutzklausel im Besonderen ansprechen. Wie ich schon in meinem Eingangsstatement gesagt habe, gilt zunächst einmal, dass die besonderen Regeln den allgemeinen Regeln vorgehen. Umgekehrt können aber Interpretationsspielräume bei den besonderen Regeln natürlich durch das allgemeine Recht wieder ein Stück weit beeinflusst werden. Das ist die ganz normale systematische Auslegung. So ist jedenfalls das grobe Verhältnis.

Herr **Prof. Dr. Dr. Will:** Ich darf zunächst die Frage von Herrn Dr. Hahn aufgreifen. Wenn die zukünftigen Generationen unsere jetzige Debatte analysieren werden, werden sie natürlich sagen: Staatsziele haben das Volk damals extrem beschäftigt, und daneben auch bestimmte Einzelfragen. – Was an dieser Stelle noch gar nicht adressiert worden ist, ist die größere verfassungspolitische Bedeutung der Reform, die hier vorgenommen wird. Ich bin Ihnen dankbar dafür, dass Sie da noch einmal nachhaken. Wir müssen uns schon vergegenwärtigen – zumindest ist es von Nutzen, das zu tun –, dass die Verfassung als Grunddokument des Landes Hessen die Aufgabe hat, den Menschen im Land Hessen einen stabilen Ordnungsrahmen beim Gang durch die Zeiten zur Verfügung zu stellen. Das hat die Verfassung des Landes Hessen in mittlerweile über 70 Jahren auf sehr gute Art und Weise gemacht. Allerdings müssen wir uns gleichzeitig bewusst sein, dass die Verfassung des Landes Hessen dies deshalb in außerordentlich positiver Art und Weise gemacht hat, weil sie in weiten Teilen durch das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland überlagert wird. Das bedeutet: Die Verfassung entfaltet aktuell ihre stärksten Wirkungen im Staatsorganisationsrecht und nicht so sehr in dem auch hier viel diskutierten Bereich der Grundrechte, in dem sehr viel stärker das Bundesrecht durchwirkt.

Insoweit war es nicht unbedingt nötig, größere Reformen der Verfassung des Landes Hessen durchzuführen. Wir können mit der Verfassung in ihrer bisherigen Form ganz gut leben. Wegen der vielen Regelungen in der Verfassung des Landes Hessen, die überholt sind, wird das Land Hessen nicht untergehen.

Dennoch besteht bei der Verfassung des Landes Hessen ein großes Problem, das hier auch noch einmal zur Sprache kommen sollte. Ein erheblicher Teil des Verfassungstextes hat nämlich überhaupt keine Gültigkeit mehr. Natürlich betrifft das den Aspekt der Todesstrafe, die in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 derzeit noch vorgesehen ist. Diese Regelung ist zum Glück seit dem 23. Mai 1949 mit Inkrafttreten des Grundgesetzes überlagert. Aus normativen Aspekten heraus müssten wir diese Regelung also gar nicht abschaffen. Wir tun es, weil das ein notorisch bekannter Schandfleck in der Verfassung des Landes Hessen ist.

Wenn Menschen etwas über die Verfassung des Landes Hessen wissen, dann am wahrscheinlichsten die Tatsache, dass in Hessen die Todesstrafe – in Anführungsstrichen – „gilt“. Das ist weltweit bekannt, wie ich immer wieder bei ausländischen Studierenden feststelle. Es ist höchste Zeit, dass das beseitigt wird. Normativ wäre es aber gar nicht geboten, dies zu tun, weil es ja gebrochen wird; Stichwort: Art. 31 Grundgesetz.

Das ist bei Weitem nicht die einzige überholte Vorschrift. Nach vorsichtigen Schätzungen – man kann das gar nicht so genau sagen – sind ungefähr 25 % bis 33 % der Verfassung verfassungsrechtliches Totholz. Das bedeutet, dass wir einen großen Bestand an Verfassungstext haben, der keine normative Bedeutung mehr hat. Nun kann man sagen: Das hat jemand einmal geschrieben; die Verfassung des Landes Hessen ist ein charmantes Verfassungsfossil. – Das meine ich durchaus im positiven Sinne. Das Problem ist aber – hier komme ich wieder auf das zu sprechen, was ich vorhin gesagt habe –, dass die Hauptaufgabe der Verfassung nicht ist, ein charmantes Verfassungsfossil zu sein, sondern, den Menschen einen stabilen Ordnungsrahmen beim Gang durch die Zeiten zur Verfügung zu stellen. Was sollen denn die Menschen denken, wenn sie in der Verfassung lesen, dass die Industrien des Landes Hessen eigentlich sozialisiert sein müssten? Warum sind sie denn nicht sozialisiert worden? Dieser berühmte Art. 41 zur Sozialisierung ist ein weiteres Verfassungs-Highlight, das chronisch bekannt ist. Wenn die Menschen also sehen, dass das, was in der Verfassung steht, in der Rechtswirklichkeit gar keinen Widerhall findet, kann das zu einer Erschütterung des Vertrauens in das gesetzte Recht führen.

Es ist tatsächlich ein aus dem Rechtsstaatsprinzip ableitbares Prinzip, dass es eine Kongruenz zwischen dem Normtext einerseits und der Rechtswirklichkeit andererseits geben muss. Meines Erachtens haben wir im Land Hessen eine solche Diskrepanz erreicht, dass aus dem Rechtsstaatsprinzip eine Verhaltensaufforderung an den Gesetzgeber folgt, tatsächlich dieses Totholz in der Verfassung zu beseitigen, weil hier eine zu starke Diskrepanz besteht.

Mit der jetzt auf den Weg gebrachten Verfassungsreform wird allerdings nicht der große Wurf gemacht. An dieser Stelle möchte ich Konrad Adenauer zitieren, der Politik als Kunst des Möglichen bezeichnet hat. Man macht das, was hier konsensfähig war, ohne gleichzeitig – das ist ein Punkt, der auch immer wieder diskutiert worden ist – den Bürgern und Bürgerinnen zu viele Änderungen auf einmal vorzulegen. Schon jetzt ist ein kritischer Bestand erreicht. Wir können uns die Größe des Stimmzettels, der den Bürgern und Bürgerinnen vorgelegt werden wird, ungefähr vorstellen. Selbstverständlich sind die Hessen und Hessinnen besonders intelligent, belastbar und konzentrationsfähig. Trotzdem ist klar, dass es eine gewisse Obergrenze gibt. Dieser Rahmen ist hier auch eingehalten worden. Das bringt es wiederum mit sich, dass viele Dinge, die nicht mehr gültig sind, nicht aufgehoben worden sind, sodass in vielen Bereichen weiterhin Regelungen gelten, die schlicht überholt sind. Es ist also kein großer Wurf, sondern eine Art begrenzter Reform des Landes Hessen, die vorgenommen wird.

Gleichzeitig ist es die größte Reform, die jemals gemacht worden ist. Sehen wir also einmal das halb volle Glas. Das ist in der Tat die größte Reform, die in 70 Jahren Geschichte der Verfassung des Landes Hessen durchgeführt worden ist.

Die hier vorgesehenen Regelungen sind fast alle verfassungsrechtlich unbedenklich. Verfassungspolitisch kann man über die eine oder andere Regelung streiten, wie wir das gerade intensiv tun, etwa über die Sinnhaftigkeit von Staatszielbestimmungen und Ähnliches.

Ich bin übrigens – wenn ich das kurz einstreuen darf – ein außerordentlicher Freund davon, dass hier endlich einmal eine Definition des Begriffs Staatsziel aufgenommen wird. Wenn wir doch darüber streiten, dass Staatsziele Risiken und Nebenwirkungen haben, dass alles Mögliche hineininterpretiert werden kann, dass sie aufgrund ihrer Heranziehung als Norminterpretationsmaßstab plötzlich alle möglichen Funktionen entfalten können und Ähnliches, ist es schon einmal ein Fortschritt, dass man überhaupt einmal normativ feststellt, was ein Staatsziel ist. Das begrüße ich außerordentlich. Über die Inhalte der einzelnen Staatsziele kann man trefflich streiten. Ich denke, dass hier auch verschiedene Interessen – Vorverständnis und Ähnliches – bedient worden sind. Das mögen die Politiker beurteilen; das ist weniger eine juristische Frage.

Kurz zusammengefasst: Ja, das ist ein historischer Verfassungstext. Er ist vorkonstitutionell, wenn Sie die Konstitution auf das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland beziehen. Es ist nach wie vor ein wichtiges Verfassungsdokument. Ich hätte mir persönlich eine größere Reform gewünscht. Trotzdem sage ich: Diese Reform ist so, wie sie durchgeführt werden soll, eine gute Reform und enthält einige hervorragende Elemente.

Es gibt einen Punkt, an dem Hessen nicht nur das nachvollzieht, was andere Länder schon gemacht haben, sondern sich endlich auch wieder einmal an die Spitze der Entwicklung stellt, nämlich im Bereich der digitalisierungsbezogenen Grundrechte. Damit meine ich übrigens nicht den ersten Teil. Mit dem ersten Recht wird endlich das nachvollzogen, was Hessen damals mit dem ersten Datenschutzgesetz und dem ersten Datenschutzbeauftragten weltweit auf den Weg gebracht hat. Das vom Bundesverfassungsgericht in der Volkszählungsentscheidung ausgeformte Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird endlich in den Verfassungstext überführt. Das ist lediglich eine Nachvollziehung, die ich auch sehr begrüße. Der große Fortschritt ist aber das zweite Recht, das hier eingeführt wird. Es ist wiederum weltweit das erste Mal, dass dieses Grundrecht auf Gewährleistung der Sicherheit und Integrität informationstechnischer Systeme in einen Verfassungstext aufgenommen wird. Das ist ein immenser Fortschritt.

Wenn diese Verfassungsreform in 50 Jahren beurteilt werden wird, wird mit Sicherheit über Staatsziele nicht viel geredet werden. Vielmehr wird über dieses Grundrecht gesprochen werden, weil es ein Impuls ist, der auch zur Nachahmung anregt. Ich kann jetzt schon prognostizieren: Das wird in weitere Landesverfassungen eingehen und potenziell auch einen normativen Impuls über die deutschen Landesgrenzen hinaus – und wann passiert das schon einmal? – entfalten.

Natürlich könnte ich mir auch mehr vorstellen, was Digitalisierungsgrundrechte angeht. Das sage ich ganz offen. Herr Kutscha hat wichtige Aspekte angesprochen. Wir müssen aber doch erst einmal sehen, dass hier tatsächlich etwas geschaffen worden ist und geschafft worden ist. Bisher hat das noch niemand in dieser Diskussion herausgestellt. Und das ist tatsächlich ein Impuls, den ich außerordentlich begrüße und mit dem Hessen endlich wieder einmal vorne ist.

Lassen Sie mich einen weiteren konkreten Aspekt ansprechen. Herr Jestaedt hat gerade freundlicherweise auf meinen Vorschlag, die Staatsziele im staatsorganisationsrechtlichen Teil der Verfassung zu regeln, Bezug genommen. In diesem Punkt teile ich Ihre Auffassung nicht, Herr Jestaedt. Sie haben als Beispiel dafür, dass Hessen es mit der Trennung zwischen Grundrechten und staatsorganisationsrechtlichem Teil nicht so genau nimmt, Sport und Naturschutz angeführt, glaube ich. Habe ich das richtig in Erinnerung? An Sport jedenfalls erinnere ich mich positiv.

(Herr Prof. Dr. Jestaedt: Kultur! Was Sie wollen!)

Genau diese Vorschriften sind nun nachträglich in die Verfassung hineingekommen, und zwar in Bezug auf Naturschutz als Art. 26a und in Bezug auf Sport als Art. 62a. Man hat es damals falsch gemacht. Wollen wir den Fehler denn jetzt reproduzieren und verstärken? Wenn meine Studierenden irgendetwas falsch gelernt haben, sage ich ihnen auch nicht, sie sollten so weitermachen und den Fehler reproduzieren. Jetzt haben wir die Chance, den Fehler wettzumachen und diese Vorschriften auch zu verschieben. Das bedeutet: Das war gerade keine Entscheidung der Väter und Mütter der Verfassung des Landes Hessen, sondern eine Entscheidung eines insoweit unsystematisch arbeitenden verfassungsändernden Gesetzgebers.

Wir haben jetzt die große Chance, das zu korrigieren. Ich weiß nicht, wann es angesichts der sich verschiebenden politischen Mehrheiten wieder eine Verfassungsänderung in Hessen geben wird. Im nächsten Landtag wird mit hoher Wahrscheinlichkeit mit zweistelligem Prozentwert eine Partei sitzen, die rechts von der CDU sein wird. Dann dürfen wir gespannt sein, wann ein Konsens in der Art und Weise, wie er hier zustande kommt, auch in der Zukunft noch zustande kommen wird. Wir haben jetzt die Chance, diesen Strukturfehler in der Verfassung des Landes Hessen zu korrigieren. Deshalb müssen wir das Staatsziel Sport und das Staatsziel natürliche Lebensgrundlagen bzw. Umweltschutz an die richtige Stelle der Verfassung verschieben.

Natürlich haben Sie in einem Punkt recht. Ich weiß, dass Sie auch ein großer Kenner der Weimarer Reichsverfassung sind. Es ist ein Spezifikum der Verfassung des Landes Hessen, dass sie zwischen Grundgesetz und Weimarer Reichsverfassung steht. Sie nimmt vieles vorweg. Sie hat vieles geprägt, was das Grundgesetz ausmacht. Meine Damen und Herren, die Tatsache, dass Grundrechte bei uns unmittelbar bindendes Recht sind – Art. 1 Abs. 3 Grundgesetz; für mich neben dem Artikel zur Menschenwürde die strukturell wichtigste Vorschrift im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland –, finden Sie zum ersten Mal – mit anderer Formulierung – in der Verfassung des Landes Hessen. Da ist die Verfassung des Landes Hessen progressiv und modern gewesen. Sie ist nicht progressiv und modern gewesen, was das weite Verständnis der Grundrechte in ihrem Ersten Hauptteil, Art. 1 bis 63, angeht. Da ist die Verfassung des Landes Hessen noch unmittelbar Weimarer Denken verhaftet.

Insoweit haben Sie natürlich recht. Darin stehen Dinge, die wir im Grundgesetz an dieser Stelle nicht wiederfinden würden, Dinge, die die Sozial- und Wirtschaftsordnung mit breitem Pinselstrich prägen sollen. Wir sprechen daher auch von einer materialen Vollverfassung. Es handelt sich eben nicht um ein technisches Grundgesetz, sondern um eine materiale Vollverfassung, die nicht nur Grundrechte gewährt und staatsorganisationsrechtliche Vorgaben macht, sondern auch versucht, die Sozial- und Wirtschaftsordnung tatsächlich mit breitem Pinselstrich zu prägen. Das ist ganz klar Weimarer Verfassungsdenken, das dann 1949 vom Grundgesetz nicht mehr aufgegriffen worden ist.

Dessen ungeachtet hätte aber keiner der Väter und Mütter der Verfassung des Landes Hessen ein Staatsziel in den Ersten Hauptteil der Verfassung integriert.

Lassen Sie mich abschließend noch ganz kurz einen weiteren Aspekt ansprechen, weil er so wichtig ist und immer wieder thematisiert wurde, nämlich die Normwiederholung. Lohnt es sich, ein Kinderrecht, das doch schon aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen durch Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention im Range eines einfachen Bundesgesetzes gilt, noch einmal in der Verfassung des Landes Hessen zu regeln? Ich sage Ihnen, warum es sich lohnt: nicht so sehr wegen des normativen Anspruchs, sondern weil es den Rechtsweg zum Staatsgerichtshof des Landes Hessen eröffnet. Prüfungsmaßstab des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen in einer Grundrechtsklage ist näm-

lich nicht das einfache Bundesrecht und auch nicht das Grundgesetz, sondern die Verfassung des Landes Hessen. Das bedeutet: In dem Moment, in dem wir ein entsprechendes Recht in der Verfassung des Landes Hessen regeln, eröffnen wir den Rechtsweg zum Staatsgerichtshof. Aus diesem Grund macht es auch nach wie vor Sinn – Stichwort: Art. 141 Grundgesetz –, dass inhaltsgleiche Grundrechte, etwa die Versammlungsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit, auch in Hessen noch einmal geregelt sind. Sonst könnten wir nämlich nicht zum Staatsgerichtshof gehen.

Vorsitzende: Danke schön. – Die Versuchung, miteinander zu diskutieren, hat zugeschlagen. Aber wir lernen dabei. – Wir können noch eine kurze zweite Runde anschließen. Bitte fassen Sie sich aber auch alle möglichst kurz.

Abg. **Norbert Schmitt:** Ich möchte die Stellungnahme von Herrn Gärditz zu unserem Vorschlag bezüglich kostenfreier Bildung ansprechen. Sie schreiben – ich bin wirklich irritiert; aber Herr Prof. Murswiek hat auch eine Nebenbemerkung in dieser Hinsicht gemacht –, unsere Formulierung „Jedes Kind hat Anspruch auf Erziehung, Bildung und Betreuung durch unentgeltlichen Besuch einer Kindertagesstätte oder in der Kindertagespflege“ greife ins Elternrecht ein. Sie bezeichnen sie sogar als evident unvereinbar mit Art. 6 Abs. 2 Grundgesetz. Diese Aussage irritiert mich wirklich, und zwar aus folgendem Grund: Schon seit der Regierungszeit von Helmut Kohl haben wir im Einzelgesetz einen Anspruch auf einen, wenn auch nicht kostenfreien, Kindergartenplatz. Niemand käme auf die Idee, das als evident rechtswidrig bzw. verfassungswidrig zu bezeichnen. Dieser Anspruch ist übrigens auch mit dem Adressat Kind formuliert: Jedes Kind hat Anspruch auf einen Kindergartenplatz.

Ich bin wirklich irritiert. Herr Prof. Cremer hat eben Beispiele vorgetragen. An dieser Stelle kommt man immer wieder in den Schulbereich hinein. Stellen Sie sich die Situation vor, dass ein Kind sagt, es wolle an eine weiterführende Schule gehen, oder umgekehrt sagt, es wolle nicht dorthin gehen. Da müssen Sie doch heute schon diese Abwägung vornehmen und die Elternrechte berücksichtigen. Es ist doch völlig klar, dass man in einer solchen Gesetzesformulierung nicht schreibt, an dieser Stelle dürfe nicht in Elternrechte, in Freiheitsrechte usw. eingegriffen werden, und das bei jedem Artikel wiederholt. Das ist doch eine systematische Auslegung von vorhandenen Grundrechten, nämlich des Elternrechts.

Mich irritiert die Schärfe Ihrer Formulierung wirklich. Wir haben das zumindest nicht gewollt. Wenn Sie eine Idee hätten, wie wir es durch eine andere Gesetzesformulierung ausschließen könnten, wäre ich dankbar. Ich glaube aber auch, dass Ihr Hinweis einfach nicht berechtigt ist.

Herr **Prof. Dr. Gärditz:** Natürlich enthalten einzelne Gesetze Ansprüche auf Bereitstellung von Leistungen für Minderjährige. Diese Ansprüche haben die Minderjährigen auch. Das steht aber in einem ganz konkreten Kontext und bezieht sich auf spezifische Leistungen, die dann natürlich die Eltern als gesetzliche Erziehungsberechtigte im Rahmen ihres Elternrechts für die Kinder einfordern.

Als ich diese Bestimmung gelesen habe, war ich jedenfalls unglücklich damit, wie sie jetzt formuliert ist. Denn sie verselbstständigt das Kinderrecht so offensiv, dass darin Konfliktpotenzial steckt. Wenn ein Kind das Recht hat, angefangen von der U3-Betreuung bis hin zum Hochschulstudium kostenlos Bildung in Anspruch zu nehmen, und ein Eltern-

teil das Ganze nicht möchte, ist es sicherlich nicht konfliktfrei, wenn auf einmal vonseiten der Jugendämter gesagt wird, die Eltern verweigerten dem Kind sein Recht auf Bildung. Diese Konfliktlastigkeit ist jedenfalls auch in der Begründung nicht berücksichtigt.

Ich verstehe, dass Sie so etwas nicht im Blick haben. Was Sie meinen, ist der Aspekt „kostenlos“. Ich würde das dann aber entweder – das wäre die beste Regelungstechnik – als eine objektive Gewährleistung hineinschreiben, indem man sinngemäß formuliert – ich habe jetzt den Wortlaut nicht mehr im Kopf –, frühkindliche Bildung, Schule und Hochschule seien kostenlos. Eine andere Möglichkeit wäre, zu schreiben, dass Kinder im Einklang mit den Rechten der Eltern – oder ein ähnlicher Vorbehalt wie in der Bestimmung zur Stärkung der Kinderrechte – das Recht auf entsprechende Dinge haben.

So isoliert sollte es dort nicht stehen bleiben. Sie müssen sich doch einmal durch den Kopf gehen lassen, wie die politische Diskussion manchmal geführt worden ist, auch auf Bundesebene. Denken Sie nur an das polemische Argument: Dem Kind wird seine Bildung vorenthalten; das Kind braucht doch die frühkindliche Bildung; gerade dieses benachteiligte Kind soll möglichst frühzeitig in den Genuss des Kindergartens kommen; aber die Eltern wollen das nicht. – Das wird zunehmend als Defizit angesehen. Wenn man das, was jetzt hier gewährleistet wird, als eine Art psychologisches Existenzminimum in bildungsrechtlicher Hinsicht ansieht, wäre es jedenfalls konsequent, zu sagen: Das Kind muss das auch entsprechend bekommen, und zwar nicht kostenlos, sondern es muss diese Leistungen, die versprochen worden sind, dort bekommen.

Ich würde also einen entsprechenden Vorbehalt aufnehmen. Wenn Sie das weiterverfolgen wollten, würde ich Ihnen, wie gesagt, eher raten, es objektiv zu formulieren und sich auf das zu konzentrieren, was Sie regeln wollen, nämlich auf die kostenlose Leistungsbereitstellung. Oder Sie nehmen einen Vorbehalt nach dem Motto „Elternrechte bleiben unberührt“ hinein, wie wir ihn in dem Entwurf zu Art. 4 Abs. 2 der Verfassung finden.

Abg. **Michael Siebel:** Frau Prof. Gurlit, Sie haben sich mit dem Art. 64 der Hessischen Verfassung beschäftigt und schreiben, dass dies die einzige Landesverfassung ist, die sich mit dem Thema Europa auseinandersetzt. Haben Sie reflektiert, was passiert, wenn – dieser Fall ist nicht sehr wahrscheinlich, aber theoretisch denkbar – Deutschland aus der EU austritt oder es zu einer Umfirmierung kommt, sodass das ganze Gebilde sich anders nennt? Welche Rechtswirkungen hat das? Lassen Sie uns einmal davon ausgehen, dass diese Verfassung ziemlich lange gültig bleibt.

Frau **Prof. Dr. Gurlit:** Ich muss gestehen, dass ich über diese Frage noch nicht nachgedacht habe. Das Land Hessen ist zwar nicht das einzige Bundesland, das sich als in seiner Landesverfassung integrationsoffen darstellt. Es ist aber das einzige Land, das in seiner Verfassung ausdrücklich auf die Europäische Union Bezug nimmt, während diese Integrationsklauseln, also Offenheitsklauseln, in anderen Landesverfassungen meistens lauten, das Land XY sei Teil der europäischen Völkergemeinschaft. So oder ähnlich ist es in den meisten Landesverfassungen formuliert. Im vorliegenden Gesetzentwurf steht hingegen die Formulierung: „Hessen ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland und als solcher Teil der Europäischen Union.“ Das habe ich sonst nirgendwo gefunden.

Ich habe vor allen Dingen darüber nachgedacht, ob damit die Europäische Union in die Gliedstaatsklausel einbezogen ist, weil vor allen Dingen diese Gliedstaatsklausel zum

Teil verfassungsrechtlich umstritten ist und weil sie etwa dazu führt, dass andere Rechtsordnungen Bestandteil der eigenen Verfassung werden. Das habe ich verneint.

Wenn Deutschland aus der Europäischen Union ausscheiden sollte, wäre meines Erachtens diese erweiterte Gliedstaatsklausel schlicht insoweit gegenstandslos. Denn sie begründet nicht eine eigenständige Mitgliedschaft des Landes Hessen in der Europäischen Union, sondern sagt, das Land Hessen sei Gliedstaat der Bundesrepublik und als solcher Teil der Europäischen Union. Insoweit hätte das keine weiteren Rechtsfolgen.

Vorsitzende: Vielen Dank. – Das war die erste Runde. Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich bedanke mich herzlich für die Stellungnahmen im Vorfeld, für alle Kurzvorträge und für Ihre Bereitschaft, auf die Fragen zu antworten.

Angesichts der Tatsache, dass es wenig Sinn macht, jetzt noch für 20 oder 25 Minuten in die zweite Runde einzutreten, schlage ich vor, dass wir an dieser Stelle eine überschaubare Mittagspause machen. Ist eine halbe Stunde ausreichend? – Das ist der Fall. Dann treffen wir uns um 13 Uhr hier wieder.

(Sitzungsunterbrechung von 12:25 Uhr bis 13:04 Uhr)

Vorsitzende: Meine Damen und Herren! Wir setzen unsere Anhörung fort, und zwar zunächst mit dem Block der Kommunalen Spitzenverbände und der Religionsgemeinschaften bzw. Kirchen. Eben bestand schon die Frage, welcher Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände der Erste sein darf. – Sie möchten, dass Herr Backhaus anfängt. Bitte sehr.

Herr **Backhaus:** Wir haben uns in der kommunalen Familie abgestimmt. Ich bin auserkoren worden, als Erster zu sprechen, und will das auch gerne tun. Gleichzeitig möchte ich auf die schriftliche Stellungnahme hinweisen, die wir Ihnen vorgelegt haben. Die überwiegende Zahl der Abgeordneten hat sie auch gelesen, wie ich heute von Ihnen gehört habe, Frau Vorsitzende. Das ist aus meiner Sicht sehr erfreulich. Deshalb darf ich mich hier auf drei eher grundsätzliche Bemerkungen beschränken, die auch ein Stück weit über die Stellungnahme hinausgehen.

Vor zweieinhalb Jahren sind Sie mit dem sehr hohen Anspruch gestartet, in Hessen ein Verfassungskonvent im Rahmen der Enquetekommission aufzulegen. Im Zusammenhang mit einem Verfassungskonvent denkt man natürlich – die Staatsrechtler haben es heute schon gesagt – an Herrenchiemsee und an den Europäischen Konvent vor bald 20 Jahren. Aus meiner Sicht war das schon sehr ambitioniert. Nach dem Unternehmen, das vor 13 Jahren, von heute gerechnet, schiefgegangen ist, habe ich mich auch ein Stück weit darüber gefreut, dass man sich jetzt darauf verständigt hat, eine gewisse Systematik in die Hessische Verfassung hineinzubekommen und auch einen gewissen Abgleich mit dem Grundgesetz vorzunehmen usw. usf.

Gleichwohl war mir natürlich bewusst, dass es ein sehr schwieriges Unterfangen ist, das zeithistorische Dokument in eine aktuelle Passform zu gießen. Das hat davor in Deutschland noch niemand geschafft. Hessen ist aber in den letzten Jahren und Jahrzehnten bereits in vielen Bereichen Vorreiter gewesen. Deshalb war bei mir schon die Hoffnung vorhanden, dass man sich hier der Sache auch umfassend widmet.

Allerdings ist es dann, wie wir alle wissen, nicht dazu gekommen. Man hat sich am Ende auf 15 Vorschläge – nimmt man die vier Vorschläge einzelner Fraktionen noch dazu, sind es 19 Vorschläge – verständigt. Mit großer Freude habe ich zur Kenntnis genommen, dass auch die Städte und Gemeinden in der Enquetekommission mitgearbeitet haben und auch Vorschläge unterbreitet haben. Wie das so ist, muss man sich natürlich konzentrieren. Dafür habe ich vollstes Verständnis. In der letzten Sitzung habe ich dann auch relativ große Euphorie bei den Abgeordneten des Landtags festgestellt, weil man es geschafft hat, sich auf 15 Gesetzentwürfe zu verständigen. Ich will das weiß Gott nicht mit Ironie belegen, sondern schon sagen, dass es aus der Sicht des Hessischen Landtags sehr positiv ist, dass man sich hier verständigt hat, sogar mit zumindest teilweiser Zustimmung der LINKEN, die an den ursprünglichen Entwürfen nicht beteiligt waren. Herr Dr. Wilken, das ist schon ein Akt – im Hinblick auf die Zeit, die uns irgendwann einmal erreichen wird. Wir hoffen es zwar nicht. In der nächsten Legislaturperiode wird es aber vermutlich eine ähnliche Debattenkultur geben wie jetzt schon im Deutschen Bundestag – was wir nicht hoffen; das ist klar. Dazu wird es aber kommen. Deshalb besteht jetzt die einzigartige Gelegenheit, hier einmal einige Dinge im großen Konsens einzuziehen.

Nun komme ich zu dem Punkt, der immer angesprochen wird, wenn Kommunale Spitzenverbände sich äußern. Wir haben ihn schon ausführlich in unserer Stellungnahme erwähnt. Natürlich ist hier nicht nur die Sicht der Abgeordneten von Belang, sondern auch die Sicht der Städte und Gemeinden. An dieser Stelle muss ich schon feststellen, dass das, was Sie hier vorgelegt haben, eher an ein Sammelsurium von Vorschlägen erinnert. Wir haben es heute schon gehört. Strukturmängel sind von den Staatsrechtlern beklagt worden. Eine gewisse Inkonsequenz ist unterstellt worden. Das Wort „Willkürlichkeit“ habe ich nicht gehört. So weit will ich auch nicht gehen. Ich möchte aber in diesem Zusammenhang doch drei kurze Bemerkungen zum Abschluss machen.

Erster Punkt: Beispielsweise geht es im ersten der vorgelegten Gesetzentwürfe um die Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Es freut mich, dass Hessen im Jahr 2018 schon auf diesem Weg ist. Aber jetzt einmal Spaß beiseite. Ich stelle fest, dass es sich hier um eine nahezu wortgleiche Übernahme der Bestimmungen des Grundgesetzes handelt. Nur die Reihenfolge, in der Männer und Frauen genannt werden, hat man umgedreht. Das lasse ich jetzt aber einmal beiseite. Und wenn ich mir die Staatszielbestimmung Nachhaltigkeit anschau, stelle ich fest, dass es den Art. 20a Grundgesetz gibt. Darin sind auch Grundsätze der Nachhaltigkeit bundesverfassungsrechtlich geregelt.

Was will ich damit sagen? Wir sind alle auf dem Weg, die Normenvielfalt zu beseitigen, herunterzufahren usw.; Stichwort: Entrümpelung. Das ist auch mein zweiter Punkt. Da bin ich bei der Todesstrafe. Klar. Wer sollte es auch nicht wissen, dass die Todesstrafe abgeschafft ist? Das ist ganz klar. Bemerkungen dazu sind heute schon gemacht worden. Aber wieso werden denn nur die Regelungen zur Todesstrafe gestrichen? Wir haben doch heute gehört, dass 25 % aller Bestimmungen überholt bzw. durch das Grundgesetz außer Kraft gesetzt sind. Wieso haben Sie sich hier nicht auf Art. 41, Förderung der Sozialisierung, oder auch Art. 29, Streik und Aussperrung – ich will das nur anreißen –, konzentriert? Eine Entrümpelung wäre in diesem Zusammenhang wichtig, um das Ganze auch ein bisschen grundgesetzkonformer zu machen.

Mein dritter Punkt sind die Staatsziele. Zu den Staatszielen haben wir uns in unserer Stellungnahme schon sehr ausführlich geäußert. Ich will jetzt nicht von Inflation sprechen. Damit würde man sicherlich ein Stück weit über das Ziel hinausschießen. Es ist aber doch auffällig, dass hier Staatsziele genommen worden sind, die die politische Hand-

lungsfähigkeit – nur darauf will ich mich beschränken – der Landespolitik und auch der Kommunalpolitik einschränken. Das ist einfach so. Sie legen sich durch diese Staatsziele, was politische Gestaltung angeht, selbst Fesseln an. Das ist das Erste. Das Zweite ist, dass diese Staatszielbestimmungen natürlich – das befürchte ich in der Tat – politischen Druck vor Ort in den Städten und Gemeinden auslösen werden. Selbstverständlich werden sich Kommunalpolitiker im Einzelfall darauf berufen.

Als Kommunale Spitzenverbände hätten wir uns gewünscht – das gilt gerade auch für meinen Verband –, dass dann, wenn schon neue Bestimmungen eingeführt werden, auch unsere Vorschläge ein Stück weit Berücksichtigung finden. Soweit ich es überblicke, hat fast kein Verband mit den von ihm eingebrachten Vorschlägen Erfolg gehabt. Ich habe auch nirgendwo gelesen, dass irgendein Bürger mit seinen Anregungen hier Erfolg gehabt hätte, obwohl Sie ursprünglich eine umfassende Bürgerbeteiligung im Auge gehabt haben, zu der es dann auch gekommen ist. Den Landessportbund nehme ich an dieser Stelle natürlich aus. Es ist erfreulich, dass mit dem Landessportbund zumindest eine gesellschaftliche Gruppe erfolgreich war – obwohl ich natürlich sagen muss: Sport stand schon vorher als Staatsziel in der Verfassung. Jetzt erfolgt eine Konkretisierung. Nun gut; dazu kann man auch unterschiedlicher Auffassung sein.

Jetzt komme ich zum Schluss, Frau Vorsitzende. Ich wünsche Ihnen wirklich, dass dieser Konsens auch die nächsten Wochen und Monate durchträgt. Ihr Vorhaben ist zeitlich sehr ambitioniert. Zunächst müssen Sie die drei Lesungen durchführen. Am Ende muss der hessische Bürger auch verstehen, was Sie hier vorhaben – die Informationskampagne läuft ja noch –, damit Sie zu Ihren 15 Vorschlägen, zu denen es am Ende kommen wird, wovon ich ausgehe, eine möglichst breite Zustimmung bekommen – nicht wie beim Wahlalter, Herr Hahn, sondern eher wie bei der Direktwahl, bei der Schuldenbremse usw. in Höhe von zwei Dritteln. Das wünsche ich Ihnen.

Herr Prof. **Dr. Hilligardt:** Bei einer Anhörung im Hessischen Landtag trägt man zumeist Kritik vor. Ich möchte für den Hessischen Landkreistag einen ganz anderen Weg einschlagen. Wir haben in unseren Gremien die bis hierhin erzielten Ergebnisse des Verfassungskonvents breit diskutiert und sind zunächst in der einstimmigen Feststellung gemündet, dass der Hessische Landkreistag die 15 Vorschläge, die von den Landtagsfraktionen breit getragen werden, ebenso mitträgt. Wir werden Ihnen auch empfehlen: Wenn Modifikationen notwendig sind, sollten Sie diese vornehmen. – Wir werden Ihnen aber auch empfehlen, diesen Vorschlägen im Landtag zuzustimmen. Wir werden auch dem hessischen Volke empfehlen, wenn es bei diesem breiten Konsens der Fraktionen im Landtag bleibt, während der Volksabstimmung am 28. Oktober 2018 diesen Vorschlägen zuzustimmen.

Ich möchte dies auch begründen. Wir konnten seinerzeit als Landkreistag, wie alle anderen auch, im Koalitionsvertrag zwischen CDU und GRÜNEN lesen, es solle eine Verfassungsänderung geben. Da waren schon einige Punkte, das Ehrenamt und die Abschaffung der Todesstrafe, normiert. Als jemand, der schon länger hier in der Politik tätig ist, konnte ich mir damals nicht vorstellen, dass das Thema Verfassungsänderung nicht zu einem Konfliktthema oder am Ende zu einem Wahlkampfthema wird, wenn es überhaupt zu einer Volksabstimmung kommt.

Als Hessischer Landkreistag waren wir dann in den Prozess des sogenannten Verfassungskonvents einbezogen. Dort durften wir erleben, dass wirklich breit Meinung gefragt wurde, breit diskutiert wurde und auch sehr viel rechtliche Expertise eingeholt wurde.

Alles, was wir heute über Staatsziele usw. gehört haben, ist nichts Neues. Das wurde schon in diesen Diskussionen reflektiert.

Am Ende ist man dann – wenn man den Hessischen Landtag kennt, wundert einen das schon ein bisschen – zu 15 sehr breit getragenen Vorschlägen gekommen, die vielleicht sogar im Herzen auch von den LINKEN mitgetragen werden. Daher mussten wir uns bei unserer Bewertung als Hessischer Landkreistag natürlich fragen: Wo gießen wir jetzt Wasser in den Wein? Ziehen wir Konfliktlinien auf? Verlieren wir uns im Kleinen? – Wir haben gesagt: Nein, wir tragen diese Vorschläge mit. Zu zwei Punkten möchten wir aber Anmerkungen machen.

Das Erste ist – das hat Herr Backhaus schon gesagt –: Wir fordern Sie auf, einen 16. Punkt aufzunehmen und doch noch einmal über Neuregelungen im Bereich der Konnexität nachzudenken. Die Kommunalen Spitzenverbände haben Forderungen vorgelegt. Vermutlich wird Herr Dr. Dieter sie im Nachgang noch einmal konkreter aufzeigen. Unsere Bitte ist also, doch noch zu einem 16. Vorschlag zu kommen und den Kommunen damit das Zeichen zu geben, dass tatsächlich auch ihre Interessen in diesem Verfahren gewahrt werden.

Das Zweite ist: Staatsziele werden natürlich Erwartungshaltungen bei der Bevölkerung wecken. Jeden, der hier im Raum vorgetragen hat, Staatsziele seien wirkungslos, muss man nur an die hessische Praxis zum Staatsziel Sport erinnern. Wir haben sehr viele Auseinandersetzungen mit dem Landessportbund, mit den Sportvereinen auf örtlicher Ebene und auch mit den Landkreisen gehabt, weil auf dieses bisher schon fixierte Staatsziel auch rekurriert wurde. Es hat natürlich nicht unmittelbar Rechtliches ausgelöst. Es hat aber eine Erwartungshaltung ausgelöst. Diese Erwartungshaltung – davon gehen wir aus – werden auch die weiteren jetzt aufzunehmenden Staatsziele auslösen. Daher erwarten wir natürlich – das ist mehr eine symbolische Forderung – jetzt schon ein Anerkennung der Landesregierung und vor allem des Landtages, dass den Kommunen dann, wenn diese Erwartungshaltungen vor Ort aufkommen, auch die entsprechenden Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Lassen Sie mich abschließend die drei einstimmig beschlossenen Positionen des Hessischen Landkreistages noch einmal zusammenfassen: Zustimmung zu den 15 breit getragenen Vorschlägen zur Verfassungsänderung; Bitte bzw. Forderung bezüglich der Aufnahme einer 16. Verfassungsänderung zur Konnexität; Zusage bzw. Erklärung, dass alles, was bei den Kommunen aus den Staatszielen folgt, dann auch finanziert wird.

Herr **Dr. Dieter**: Wir hatten Sie eingeladen, das fortschrittlichste Konnexitätsrecht in der Bundesrepublik Deutschland zu schaffen und Bundes- und Europarecht, das uns belastet, konnexitätsrechtlich abzufedern. Das haben Sie abgelehnt, teilweise mit sehr vehementer Begründung. Wir werden uns nicht länger die Zähne an diesem Thema ausbeißen.

Wir haben aber auch zwei Felder benannt, auf denen Hessen das schlechteste Konnexitätsrecht bundesweit hat. Ich habe mir noch einmal die Verfassungen unserer Nachbarländer angeschaut. Thüringen, Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen haben nicht in ihren Verfassungen stehen, dass eine Gesamtheit der Kommunen betroffen sein muss. Trotzdem kommen sie bestens hin und haben keine Sorgen damit. Ich weiß nicht, warum Hessen diesen beim Neubau des Jahres 2002/2003 aufgetretenen Konstruktionsfehler unbedingt beibehal-

ten will. Geben Sie doch ein Signal, dass Sie an dieser Stelle auf uns zugehen, und schaffen Sie diese rückständige und insgesamt nicht passende Regelung ab.

Dasselbe gilt für das negative Konnexitätsprinzip. Auch dieses Prinzip haben die Nachbarn alle nicht. Eine minimale Anmutung davon könnten Sie in der Niedersächsischen Verfassung entdecken. Alle anderen Nachbarn haben es aber eindeutig gar nicht. Sie brauchen es auch nicht.

Es wäre ein gutes Signal, wenn Sie uns an diesen beiden Stellen helfen würden. Wir sind heute im Übergang von Konvent zu Parlament, und Sie haben noch nicht alle Fragen abschließend geklärt. Sie können das noch ändern und es einfügen. Der Appell des Kollegen Hilligardt wird von mir unterstrichen. Er hat von der Nr. 16 gesprochen. Nehmen Sie es also als Nr. 16 mit auf.

Wir sind dann auch in der Rollenverantwortung – vielleicht sollten wir das bei der Thematik Verfassung noch einmal unterstreichen – besser berücksichtigt. Es war der Justizminister a. D. Dr. Hahn, der gesagt hat, dass die Kommunen das Fleisch des Staates sind. Das stimmt. Wir sind Teil des Staates. Wir sind nicht Antragsteller, die von außen kommen. Wir sind innerhalb des Systems. Sie würden diesem System einen Gefallen tun, wenn Sie uns auch wie Teile des Systems behandeln würden.

Die Staatsziele waren ein weites Thema. Am meisten hat mich das beeindruckt, was Herr Murswiek zu diesem Thema gesagt hat. Er hat es am deutlichsten formuliert, indem er zum Ausdruck gebracht hat, dass die Wirkung dieser Staatsziele nicht allzu weit reicht, weil sie gar nicht konkret genug gefasst sind. Das bedeutet für uns, dass wir bezüglich der Frage, ob diese Staatsziele die kommunale Selbstverwaltung einschränken, richtig schlaflose Nächte nicht haben müssen. Unsere Sorge ist, dass Sie mit der Formulierung von Staatszielen dazu kommen, dass der Art. 137 Abs. 1 der Verfassung im Sinne dieser Staatsziele zu werten ist und damit die kommunale Selbstverwaltung eingeschränkt wird. Die Frage bezüglich dieser unserer Sorge können wir jetzt mit Herrn Murswiek so beantworten, dass wir sagen: Die Staatsziele sind so wenig konkret, dass wir selbst dann, wenn sie eine Einschränkung bedeuten würden, die kommunale Selbstverwaltung als minimal tangiert ansehen. – Das wäre dann die Auffangargumentation für uns.

Das heißt für den berühmten Sportplatz: Ob er gebaut wird, wo er gebaut wird, wie er gebaut wird und wann er gebaut wird, entscheiden allein die Kommunen, auch wenn das Staatsziel Sport künftig als Pflicht konkretisiert in der Verfassung steht. Und ob die Musikschule gefördert wird oder ob die Stadtbibliothek ausgebaut wird oder ob wir überhaupt keine haben: Auch diese Freiheit besteht fort, selbst wenn wir ein Staatsziel Kultur in der Verfassung stehen haben. So interpretieren wir das. Es erfolgt keine wirkliche Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Allerdings wecken die Staatsziele – das haben die Kollegen Gieseler und Prof. Dr. Hilligardt in den Diskussionen des Verfassungskonvents mehrfach betont – Erwartungen beim Bürger. Und nichts ist in unserer Demokratie schwieriger, gerade in der gegenwärtigen Diskussionslage, als Erwartungen zu enttäuschen. Das ist aber etwas, was Sie mit sich abmachen müssen. Wir haben es nicht in dieser Weise initiiert und vorgebracht.

Wir bekommen immer wieder folgenden Hinweis zu hören: Seid doch froh, wenn es eine Pflicht wird; dann habt ihr es im Zuge des KFA als Bedarf anerkannt. – Das ist für die gegenwärtige Regelung des KFA kein Punkt. Im Garantiezuschlag des KFA sind Sport, Kultur, Umwelt und alles andere dabei. Es ist zu 100 % im Garantiezuschlag anerkannt. Da ändert eine pflichtige Vorgabe nichts zu unseren Gunsten. Im Gegenteil. Das würde

sogar nach gegenwärtiger Lage durch den Korridor gejagt und in seiner Wirkung vermindert.

Deswegen könnte man zwar sagen, dass Sie uns mit dieser Verpflichtung, wenn sie denn kommt, vor künftigen Entscheidungen des Gesetzgebers schützen. Denjenigen würden wir aber entgegen: Wenn Sie hinter die Regelungen des 19. Landtags zurückwollen, dann müssen Sie noch einmal erklären, wie Sie das angesichts der Einfügung der Staatsziele Sport und Kultur begründen wollen. – Darauf würden wir uns dann also tatsächlich berufen.

Wenn Sie es ganz sicher machen wollen, damit es gar kein Vertun gibt, und uns mit den Staatszielen wirklich helfen wollen, dann nehmen Sie die Staatsziele in Art. 137 Abs. 5 Satz 1 der Verfassung auf und schreiben hinein, dass nicht nur unsere eigenen Aufgaben bzw. die übertragenen Aufgaben, sondern auch die Staatsziele in die Finanzausstattungsgarantie des Staates fallen. Damit hätten Sie es 100 % wasserdicht gemacht. Wir werden Ihnen sicherlich nicht widersprechen, wenn Sie so etwas vorhaben.

Insofern lautet mein abschließender Appell: Geben Sie uns im Zusammenhang mit dem Konnexitätsrecht ein Signal. Zeigen Sie damit auch, dass Sie uns als Fleisch des Staates – das ist Ihr Wording, Herr Abgeordneter Hahn; inhaltlich sind wir aber einer Meinung – anerkennen. Dieses Signal würde allen Beteiligten guttun. Es ist für Sie ein Leichtes, das noch zu bewirken.

Herr **Dr. Pax**: Die katholische Kirche und die evangelische Kirche haben eine gemeinsame Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen eingebracht. Das entspricht auch unserer Mitarbeit in der Enquetekommission. Wir danken dafür, dass das möglich war. Ich darf heute für beide Konfessionen sprechen, will aber nicht die doppelte Zeit in Anspruch nehmen. Es ist Fastenzeit. Vielleicht kriegen wir das auch in fünf Minuten unter.

Beide Kirchen begrüßen, im Grundsatz jedenfalls, die vorgeschlagenen Änderungen und auch die Aufnahme der verschiedenen Staatsziele. Hier wurde schon von Volkskatechismus geredet. Katechismus hat den Vorteil, dass er eine Orientierung gibt und gleichzeitig noch die Verantwortung des Einzelnen fordert, mit den Dingen umzugehen. Insofern ist das vielleicht gar kein schlechtes Bild. Darauf will ich jetzt aber nicht eingehen, sondern noch einmal sagen, dass aus unserer christlichen Sicht ein verantwortungsvoller Umgang mit der Welt – theologisch gesprochen: Schöpfung – Sorge und Schutz sowohl für den Mitmenschen als auch für die Tiere als auch für die Pflanzen als auch für die Umwelt bedeutet. Das sehen wir etwa in der Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern, in den Kinderrechten, in der Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe oder auch in der Förderung des Ehrenamtes abgebildet.

Wir bedauern allerdings – das wird Sie nicht überraschen –, dass es nicht zu einer Aufnahme des Gottesbezuges kommt. Herr Kollege Dulige und ich hatten die Formulierung „In Verantwortung vor Gott und den Menschen sowie in Achtung vor der Freiheit des Gewissens“ eingebracht und vorgeschlagen. Diejenigen, die beim Verfassungskonvent dabei waren, wissen das. Ich will noch einmal drei Gründe nennen, warum wir uns gewünscht hätten, dass diese Formulierung aufgenommen wird.

Erstes Argument: Ein Staat, eine Gesellschaft, eine Gemeinschaft, die sich in einen solchen Verantwortungszusammenhang stellt, nämlich vor Gott und vor der Würde des Menschen sowie vor der Freiheit des Gewissens, relativiert den Machtanspruch, auch

den staatlichen Machtanspruch. Eine solcher Staat, eine solche Gesellschaft, eine solche Gemeinschaft lässt Raum für die Freiheit des Einzelnen, auch wenn man durch Mehrheitsentscheidungen natürlich Festlegungen treffen muss, und zeigt außerdem, dass es jenseits des Rechtlichen, des Messbaren, des Rationalen noch eine andere Dimension des Lebens gibt, die man auch akzeptiert. Diese drei Folgen hätten davor bewahrt, dass Totalitarismus hätte auftreten können, jedenfalls in der Verfassung, und dafür gesorgt, dass die dienende Funktion des Staates hervorgehoben worden wäre.

Zweites Argument: Ein Gottesbezug wäre ein Hinweis darauf gewesen, dass anerkannt wird, dass Menschen religiöse, geistliche und weltanschauliche Wünsche und Bedürfnisse haben, die dann respektiert werden und in Bezug auf die man gleichzeitig sagt, dass andere als der Staat dafür zuständig sind, mit ihnen umzugehen.

Drittes Argument: Ein Gottesbezug hätte nach unserer Auffassung gut in die Gegenwart gepasst. Etwa 60 % der Hessen sind Mitglied einer Kirche. Auch diejenigen, die nicht einer Kirche angehören, sind nicht per se areligiös, sondern verstehen sich oft in irgendeiner Weise auch als religiös. Darüber hinaus hätte ein Gottesbezug nicht allein den Gott der christlichen Tradition umfasst, sondern ginge weit darüber hinaus.

Ich fasse zusammen: Aus kirchlicher Sicht begrüßen wir die vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich und bedauern gleichzeitig den Verzicht auf die Aufnahme eines Gottesbezuges.

Vorsitzende: Vielen Dank. Herr Dr. Pax, Sie haben die Stellungnahme für Sie beide abgegeben, das heißt aber, dass auch Herr Hardegen in der Lage ist, befragt zu werden.

Sehe ich es richtig, dass vom Landesverband der Jüdischen Gemeinden niemand da ist? Auf meiner Liste ist nichts ausgefüllt. – Gut.

Dann machen wir hier einen Schnitt, und ich frage die Kollegen, ob Fragebedarf besteht. – Herr Kaufmann, bitte.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann:** Ich möchte, weil Herr Backhaus mich angesprochen hat, eine Frage aus dem Text der schriftlichen Stellungnahme aufgreifen. Auf Seite 8 nehmen Sie Bezug auf die Stärkung der Volksgesetzgebung. Sie haben geschrieben, soweit der vorliegende Gesetzentwurf die Herabsetzung des Quorums für einen Volksentscheid vorsieht, sei dies aus Ihrer Sicht abzulehnen; die derzeitige Regelung habe sich grundsätzlich bewährt.

Ich frage Sie erstens: Ist Ihnen gewärtig, dass es aufgrund der Quoren in den 70 Jahren der hessischen Verfassung bislang keine erfolgreichen Volksbegehren gegeben hat?

Wenn das der Sachverhalt ist, was verstehen Sie dann zweitens unter der Bewährung dieser Regelung?

Drittens. Auf der Grundlage welchen Demokratieverständnisses haben Sie sich diese Meinung gebildet?

Vorsitzende: Ging das an alle?

Abg. **Frank-Peter Kaufmann:** Nein, es ging an den Städte- und Gemeindebund; denn der hat es primär vorgetragen.

Abg. **Norbert Schmitt:** Mein Beitrag ist eine Mischform zwischen Frage und Antwort an den Hessischen Städtetag. Es gab – das müssen wir hier nicht vortragen – Äußerungen des Städtetages und durchaus auch bilaterale Kontakte darüber, wie die eine oder andere Stellungnahme zu verstehen ist.

Deswegen meine konkrete Frage an den Hessischen Städtetag genau zu dieser komplexen Frage der Volksgesetzgebung, der Volksabstimmung. Sie schreiben, der Hessische Landtag habe die Warnungen des Hessischen Städtetages und der kommunalen Familie insgesamt, man solle mit den Hürden nicht zu tief gehen, nicht beachtet. Und dann schreibt man – das ist Seite 12 Ihrer Stellungnahme –, würde man die Kriterien, die für die Kommunen angelegt wurden, auf sich selbst anwenden, käme man auf ein Quorum von 1 % bei der Einleitung eines Volksbegehrens und einem Zustimmungsquorum von 10 % der Wahlberechtigten.

Ist das ein taktischer Vortrag? Sagen Sie, eigentlich sind Sie der Auffassung, dass am besten gar nichts geändert werden soll? In der Stellungnahme von Herrn Backhaus steht dies mehr oder weniger so in Bezug auf die Änderung der Volksgesetzgebung. Oder schlagen Sie uns wirklich vor, dass wir ernsthaft ins Auge fassen sollten, ein Einleitungsquorum von 1 % und ein Zustimmungsquorum von 10 % anzustreben?

Ich frage deswegen so polemisch, weil ich finde, dass das in Ihrer Stellungnahme – Herr Backhaus, ich habe alles gelesen und habe an vielen Stellen nicht nur freundliche Bemerkungen gemacht. – Das ist die eine Frage.

Meine zweite Frage ist die nach der Konnexität. Diese ist mir insbesondere wichtig. Hierzu gab es bei den ersten Anhörungen schon einen Vorlauf. Ich glaube, wenn es überhaupt noch einen Weg gibt, dass das Land nicht in die Klemme kommt, wenn Sie sagen, europarechtlichen oder bundesrechtlichen Vorgaben sollten hierfür einen Ausgleich schaffen – Wie man das finanziell leisten soll, weiß ich nicht. Wir würden als Land völlig in die Klemme geraten. Über die eine Frage der Gesamtheit sollten Sie, wie ich finde, noch etwas detaillierter vortragen und sagen, warum Ihnen das so wichtig ist, es vielleicht auch noch um ein oder zwei Fälle anreichern, damit uns klar wird, welche Auswirkungen es möglicherweise für das Land hat.

Ich sage Ihnen ganz offen, in Ihrer gesamte Stellungnahme ist für mich momentan dies das Wichtigste und das, bei dem ich überhaupt noch eine Chance sehe – ich kann nur für die SPD sprechen –, dass das, was Sie vorschlagen, irgendwie aufgegriffen wird.

Herr **Backhaus:** Herr Abgeordneter Kaufmann, wenn Sie unsere Stellungnahme ganz gelesen hätten, dann wäre Ihnen aufgefallen, dass wir uns darin auf die formalisierte Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beziehen. Es ist nun einmal nicht von der Hand zu weisen, dass uns die vormaligen Bürgerbeteiligungsformen in den letzten Jahren und Jahrzehnten erhebliche Schwierigkeiten bereitet haben, weil die Entscheidungen, die damit getroffen werden, regelmäßig nicht von der Sache getragen sind, sondern oft auch aufgrund von persönlicher Betroffenheit, aus dem Bauch heraus – so will ich es einmal ganz direkt formulieren – entschieden werden.

Ähnliches gilt auch – das sind unsere Sorgen und Befürchtungen – für Volksabstimmungen, für Volksentscheide. Ich sage an dieser Stelle ganz deutlich: Der Brexit lässt grüßen. Das sind Entscheidungen, die nicht sachlich vorbereitet sind, die nur mit Ja oder Nein zu entscheiden sind, ohne dass man sich als Bürger mit Vorschlägen einbringen kann.

Ich habe nichts dagegen, dass man das System generell verändert. Stichwort Schweiz, direkte Demokratie. Darüber kann man sehr intensiv diskutieren. Aber hier ist geplant, jeweils die Quoren herabzusetzen. Das hat in Hessen schon Tradition. Ich erinnere an die vorletzte Novelle des Kommunalrechts, als Sie die Entscheidungsquoren für Volksentscheide bei Städten über 50.000 Einwohnern deutlich herabgesetzt haben, und an anderes mehr. Ich erwarte nicht nur von Kommunalpolitikern, sondern auch von Landespolitikern ein klares Bekenntnis zu den Grundsätzen der repräsentativen Demokratie und auch, dass sie öffentlich dafür eintreten.

Es gibt gewählte Vertreter. Sie gehören dazu. Sie sind berufen, am Ende sachgerechte Entscheidungen zu treffen. Sie haben alle Möglichkeiten, diese Entscheidungen vernünftig vorzubereiten. Natürlich, den Bürger mitzunehmen, das muss sein. Das machen wir ja überall. Es gibt Bürgerforen, Bürgergespräche, Stadtteilkonferenzen und vieles mehr.

Was mein Verband schon seit Jahren sehr kritisch sieht, ist die formalisierte Bürgerbeteiligung. Wir haben uns auch vor bald 25 Jahren, als im Zuge der Direktwahl diese Bestimmung in die Hessische Gemeindeordnung eingeflossen ist, strikt dagegen ausgesprochen. Ich will nicht im Nachhinein recht behalten, aber unsere Erfahrungen – Frau Maier von der Geschäftsstelle, die das betreut, ist ja auch anwesend – sind durchweg nicht positiv, sage ich einmal. Durch solche emotionalen und von Betroffenheit getragenen Entscheidungen wird Stadtentwicklung auf Jahre blockiert. Ähnliches gilt für die Volksabstimmung.

Ein abschließendes Wort. Die AfD ist, wenn das so weitergeht, auf dem Weg zu 20 %. Ich will das jetzt nicht vertiefen; aber Volksabstimmungen können natürlich bei derart niedrigen Quoren auch genutzt werden, um themenbezogene Bewegungen in Gang zu setzen. Deshalb unser klares Petition – das ist nicht nur meine persönliche Meinung, sondern das ist die Meinung meines Verbandes –, von der Absenkung von Quoren die Finger zu lassen.

Herr **Dr. Dieter:** Ich war vor allem zum Thema der Konnexität gefragt worden. Diesbezüglich haben wir noch zwei Eisen im Feuer.

Ich hatte zum Ausdruck gebracht, dass wir erkannt haben, dass wir bei dieser sehr fortschrittliche Regelung, dass Bundesrecht und Europarecht konnexitätsrechtlich abgefedert werden, bei Ihnen wohl auf Granit beißen und ich dabei nicht mit dem Kopf gegen die Wand renne. Der Verband hält seine Position aufrecht, aber wir sehen die Erfolgchancen dabei. Deswegen wäre es schon angenehm, wenn wir uns auf die beiden anderen Positionen konzentrieren könnten, bei denen wir die Hoffnung und die Erwartung haben, dass Sie uns entgegenkommen. – Soweit die Aussage

Ich fange mit dem Zweiten an, mit der negativen Konnexität. Dazu gibt es keinen Anlass. Wir haben das intensiv vorgetragen. Der Staat muss sich nicht vor sich selbst schützen. Das Konnexitätsrecht ist, wenn Sie so wollen, ein Abwehrrecht auf kommunaler Seite, das eingeführt worden ist, um zu verhindern, dass der Staat die Kommunen mit zusätzlichen Aufgaben überlagert, ohne sie entsprechend zu finanzieren. Für den Fall von

Entlastungen muss nicht der Staat gleichsam vor eigenen gesetzlichen Regelungen geschützt werden. Er braucht kein Abwehrrecht gegen sich selbst.

Das haben wir vorgetragen, und das ist offenbar auch die herrschende Meinung in den verfassungsrechtlichen Regelungen der Länder. Warum hat kein anderes Bundesland – wie schon gesagt, gibt es eine sanfte Anmutung in Niedersachsen; das wollen wir nicht verschweigen –, auch keines von den großen Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, eine solche Regelung? Sie können ohne sie wunderbar leben, und sie sind dadurch bisher in keinem einzelnen Beispielfall konnexitätsrechtlich überfordert oder überfahren worden. Es ist aber eine saubere und klare Begrenzung, und es ist ein positives Signal für uns, dass Sie dies als Teil der staatlichen Organisation ernst nehmen.

Nun zum nächsten Punkt, zur Gesamtheit. Würde man es so auslegen, wie es in der Verfassung steht, bedeutete dies, dass wir zum Beispiel gegen die schulgesetzlichen Regelungen gar nicht vorgehen könnten, dass die Städte und Gemeinden und die Schulträgerschaft gar nicht dagegen angehen könnten. Wenn man es ganz streng auslegt – Teil der Gesamtheit –, wäre dies gar nicht gewährleistet.

Man kann das einschränkend interpretieren, man kann sagen, die Verfassung meine das gar nicht so, und sicherlich würden wir auch so argumentieren. Wenn wir die neuen schulgesetzlichen Regelungen angreifen wollten, würden wir sagen, die Tatsache, dass etwa die Stadt Taunusstein, um eine Nachbarstadt von Wiesbaden zu nennen, nicht betroffen ist, kann nicht Grund dafür sein, dass sie nicht klagen kann. Gleichwohl schaffen Sie ein gerüttelt Maß an Unsicherheit, wenn Sie meinen, die hessische Verfassung müsse als einzige Verfassung bundesweit so etwas beinhalten.

Insoweit noch einmal ein deutliches Signal – als Nummer 16 –, dieses Thema entsprechend zurückzunehmen. Darum bitten wir nachdrücklich. Denn wie schon gesagt: In einer Diskussion, die sich mit strengen Regelungen befasst, die sich aber auch mit den Fragen von Rollenverhältnissen und Rollenverständnissen befasst, wäre es neben einer sauberen rechtlichen Diktion, die Sie dann an der Stelle endlich hätten, auch ein positives Signal in Richtung der kommunalen Familie, das Sie für einen relativ einfachen Schritt bekämen, auch mit der Wirkung gegenüber der Bürgerschaft: Land und Kommunen vertragen sich in Hessen. Das wäre ein gutes Signal auch im Zusammenhang mit dieser Verfassungsänderung.

Herr **Södler**: Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren! Ich kann mich kurzfassen. Ich spreche nicht nur für das Deutsche Rote Kreuz, sondern auch für die anderen hessischen Hilfsorganisationen, den Arbeitersamariterbund, die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, die Johanniter Unfallhilfe und den Malteser Hilfsdienst.

Unser Begehren war es, ein Staatsziel „Schutz und Förderung des Ehrenamtes“ in der Verfassung verankert zu sehen. Ich darf mich bedanken, dass mir die Möglichkeit gegeben wurde, als Vertreter der Zivilgesellschaft in der Enquetekommission mitzuarbeiten. Wir können heute feststellen, dass wir einen breiten Konsens haben. Darüber freuen wir uns natürlich.

Wir legen Wert auf die Begriffe „Schutz“ und „Förderung“. Ehrenamt braucht auch Schutz. Ich erinnere nur an die vielen tätlichen Übergriffe auf Rettungskräfte, die wir tagtäglich erleben. Hier sind vielleicht noch Maßnahmen des Gesetzgebers erforderlich. Ehrenamt muss geschützt werden, was Unfälle und Ähnliches angeht. Hier hat das Land

Hessen eine Regelung für die Angehörigen seines Katastrophenschutzes geschaffen, sei es der Feuerwehr, sei es unserer Organisationen. Ehrenamt muss auch geschützt werden, wenn jemand an seinem Arbeitsplatz damit Probleme hat.

Wir sind uns bewusst, dass wir aus der Förderung keine Forderungen ableiten können. Aber Förderung gibt es auch im ideellen Bereich. Wir sehen sie zum Beispiel darin, dass der Hessische Ministerpräsident und der hessische Innenminister Veranstaltungen besuchen und die Bevölkerung auf die Bedeutung des Ehrenamtes hinweisen.

Wir sind also rundum zufrieden mit dieser Regelung: Schutz und Förderung des Ehrenamts als Staatsziel in der hessischen Verfassung. Das streichelt ein bisschen unsere Seele.

Frau **Bednarek**: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren! Der Sozialverband VdK Hessen-Thüringen bedankt sich für die Möglichkeit, an dieser Sitzung teilzunehmen. Ich überbringe Ihnen gerne unsere zwei Anregungen zu den geplanten Änderungen der Verfassung des Landes Hessen.

Erstens zu Artikel 1 – Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Der Sozialverband VdK Hessen-Thüringen würdigt an dieser Stelle die Aufnahme der Gleichstellung von Frauen und Männern. Allerdings fordern wir des Weiteren die Gleichstellung und den Schutz von Menschen mit Behinderung. Eine entsprechende Formulierung, die bedeutet, dass niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf und dass das Land verpflichtet ist, für gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen, wäre in unserem Sinne.

Die zweite Anmerkung bezieht sich auf Artikel 26d – Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur. Die Gesetzesbegründung stellt insbesondere auf bezahlbaren Wohnraum für Menschen mit geringem Einkommen ab. Dies begrüßen wir sehr. Die Betrachtung muss jedoch um solche Personengruppen erweitert werden, die aus anderen Gründen keine Wohnung finden, nämlich, weil sie auf eine barrierefreie Wohnung angewiesen sind.

Daher setzt sich der VdK für die Einfügung der Worte „barrierefreier Wohnraum“ ein. Für Menschen mit Mobilitätseinschränkung kann ein angemessener Wohnraum nur ein barrierefreier Wohnraum sein. Alles andere wäre für diesen Personenkreis unangemessen. Wir bitten daher um die ergänzende Formulierung „angemessener barrierefreier Wohnraum“.

RA Bruns: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete! Ich möchte mich als Vertreter der Wirtschaft lediglich zu zwei Punkten äußern. Dies betrifft zum einen die Einführung eines Staatsziels zur Förderung der Infrastruktur und des Weiteren das Staatsziel „Schutz und Förderung des Ehrenamtes“.

Zum ersten Punkt ist aus unserer Sicht anzuführen, dass wir es für wichtig halten, dass die Förderung der Infrastruktur als Staatsziel aufgenommen wird, weil die Infrastrukturanlagen zum Beispiel in den Bereichen Verkehr, Versorgung oder Entsorgung oder eben auch im Bereich des schnellen Internets – ich nenne hier nur das Stichwort der fortschreitenden Digitalisierung unserer Gesellschaft – nach unserer Auffassung Grundvoraussetzungen sind, damit unsere Betriebe ihre Tätigkeiten erstens überhaupt und zweitens auch in angemessener Zeit gegenüber ihren Kunden erbringen können.

Letzten Endes geht es darum, gute und auch gleiche Lebensbedingungen für die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes zu schaffen beziehungsweise zu erhalten. Das Ganze soll aus unserer Sicht nicht nur für Ballungsgebiete wie zum Beispiel das prosperierende Rhein-Main-Gebiet, sondern eben auch für die ländlichen Regionen des Landes gelten. Insofern erachten wir einen entsprechenden Förderauftrag des Staates für sinnvoll und notwendig.

Der zweite Punkt betrifft die Aufnahme des Staatsziels „Förderung des Ehrenamtes“ in die Verfassung, die wir ebenfalls positiv sehen. Dies ist auch ein Zeichen gesellschaftlicher Wertschätzung in der heutigen Zeit. Die Handwerkskammern nehmen als Selbstverwaltungsorganisation zahlreiche Aufgaben wahr, die ohne ehrenamtlich Tätige überhaupt nicht erledigt werden könnten. Ich möchte hier nur beispielhaft auf die Bereiche der Ausbildung und der Fortbildung hinweisen. Ohne ehrenamtliche Prüfer könnten die zahlreichen Gesellenprüfungen oder auch die Meisterprüfungen nicht beziehungsweise nicht im jetzigen Umfang abgenommen werden. Ebenso wäre aus unserer Sicht die Integration von Flüchtlingen als gesellschaftliche Aufgabe ohne ehrenamtliche Mithilfe zumindest deutlich erschwert. Insofern begrüßen wir die Aufnahme dieses Staatsziels in die Verfassung.

Herr **Dr. Kraushaar**: Verehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Vertreter der Regierung, sehr geehrte Damen und Herren! Zunächst kann ich mich als Vertreter der Architektenkammer ebenfalls in diejenigen einreihen, die es sehr begrüßen, dass es zu diesem umfassenden Verfassungskonsens gekommen ist. Insofern werden sich meine Anmerkungen auf Bitten und Wünsche zu den jeweiligen Begründungen beschränken.

Zunächst wäre die Begründung zu Artikel 26e, zum Staatsziel „Kultur“ zu nennen. Sie schreiben in der Begründung, die Erschließung des kulturellen Erbes und die Teilnahme am kulturellen Leben in seinen vielfältigen Ausdrucksformen biete dem Einzelnen die Möglichkeit zur Sinnorientierung, zur Identifikation und zu gesellschaftlicher Integration. Wir möchten Sie bitten, diesen Satz um folgende Formulierung zu ergänzen:

Kulturelle Identität und historisches Bewusstsein vermitteln sich zudem in besonderer Weise auch durch die Werke der Baukunst und die Förderung der Baukultur.

Wenn Sie selbst Ihre Reisetätigkeit in Urlaubsregionen betrachten: Wenn jetzt nicht unbedingt ein Strandurlaub ansteht, gehen Sie in Stadtzentren, Sie schauen sich Schlösser an, Sie schauen sich Kirchen an, Sie setzen sich mit den Werken der Baukunst auseinander. Insofern würden wir uns freuen, wenn die Möglichkeit, sich mit dem historischen Bewusstsein zu befassen, das durch die Baukunst und durch die Baukultur vermittelt wird, in der Begründung ebenfalls Erwähnung finden könnte.

Ich kann an die Vorrede von Herrn Bruns anknüpfen, was das Ehrenamt anbelangt. Auch wir begrüßen es, dass die Förderung des Ehrenamtes als Staatsziel aufgegriffen wird. Wir sehen uns als funktionale Selbstverwaltungskörperschaft allerdings in der Formulierung nicht völlig getroffen. Auch insoweit die Bitte oder die Anregung – das ist schriftlich ausgeführt –, die ehrenamtliche Tätigkeit in der funktionalen Selbstverwaltungskörperschaft noch etwas deutlicher in der Begründung zu unterstreichen.

Jene, die in der Enquetekommission dabei waren, wissen, dass es uns ein großes Anliegen war, wie wir finden, sehr intelligente und zukunftsweisende Infrastrukturziele in die Verfassung aufzunehmen. Die Architekten- und Stadtplanerkammer hat sich sehr dafür

eingesetzt, dass die Schaffung angemessenen Wohnraums, wohlverstanden nicht als Grundrecht, aufgenommen wird. In Verbindung mit der Infrastruktur ist das sicherlich richtig. Insbesondere scheint hier ein moderner Infrastrukturbegriff die Grundlage zu sein, was wir nur unterstützen können und auch in der Zusammenschau mit Artikel 12a unterstützen wollen. Denn die Integrität digitaler Systeme ist sicherlich etwas, was in Zukunft auch die Kommunen noch sehr viel stärker beschäftigen wird.

Ich darf nur darauf hinweisen, dass zum Beispiel die Flächen für den ruhenden Verkehr und die Parkhäuser als mögliche Stellen, an denen Ladung stattfindet, neu zu durchdenken sind. Jedes Mal, wenn Sie Ihre elektrischen Fahrzeuge laden, produzieren Sie Daten, und mit diesen Daten kann man dann wieder sehr genau nachvollziehen, wer sich wo aufgehalten hat. Insofern muss man auch darüber nachdenken, dass der öffentliche Raum einen digitalen Zwilling braucht, der auch weiterhin öffentlich geschützt wird.

Wenn Sie sich vorstellen, dass die Firma Siemens Smart Cities anbietet, dann darf es in Zukunft bitte nicht so sein, dass diese Smart Cities nur noch von Siemens betrieben und verstanden werden können und die Kommunalparlamente an der Stelle überhaupt keine Steuerungskompetenz mehr haben, weil das eigentliche Know-how von den Kommunen dann längst in solche Dienstleistungskonzerne abgewandert ist.

Ein letztes Stichwort dazu. Die Energiewende wird nur gelingen, wenn Sie energetische Quartiersanierung betreiben. Indem Sie aber energetische Quartiersanierung betreiben, müssen Sie auch wieder verschiedenste Leute in einen Datenpool einbinden, damit diese Steuerung gelingt. Auch da ist wieder die Notwendigkeit gegeben, die digitale, die soziale und die technische Infrastruktur zusammen zu denken.

Wir sind der Auffassung, dass das ein sehr kluger Weg ist, den Sie an der Stelle gewählt haben, und möchten dafür nochmals ausdrücklich danken.

Herr **Dr. Götting**: Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren! Vorab: Beim Hessischen Industrie- und Handelskammertag ist etwas schiefgelaufen. Das ist aber nicht schlimm. Auch wir haben uns neu aufgestellt.

Ich habe für die hessischen IHK in dem Verfassungskonvent, in der Enquetekommission, mitgearbeitet. Deshalb ist es für mich schwierig, jetzt hier zu stehen. Wir haben lange um diese Vorschläge gestritten und uns auch intensiv darüber ausgetauscht. Ich finde es sehr gut, dass es uns gelungen ist, in den grundlegenden Fragen Einigkeit zu erzielen. Das ist natürlich auch immer ein Kompromiss. Die hessischen IHK stehen hinter diesem Kompromiss. Deshalb möchte ich das Paket jetzt nicht wieder aufschnüren. Ich finde, gerade in der jetzigen Zeit ist es ein sehr wichtiges Zeichen, dass wir uns bei allem Streit, der notwendig ist, in den grundlegenden Dingen einig sind.

Die IHK haben sowieso nur den Bezug gehabt, wirtschaftspolitische Themen aufzugreifen. Aufgrund der gesetzlichen Mitgliedschaft habe ich auch gar kein anderes Mandat. Das betrifft ohnehin nur die Staatszielbestimmungen zur Nachhaltigkeit, zur Infrastruktur, zu Europa und das Bekenntnis zum Ehrenamt. Ich möchte mich insoweit meinen beiden Kollegen von den Kammern anschließen, die sich zuvor entsprechend geäußert haben, und nicht alles wiederholen.

Herr Schmitt, einen Punkt möchte ich noch ansprechen. Sie haben gesagt, Sie hätten sehr viel Zustimmung zu den Staatszielbestimmungen erhalten, wenn Sie mit jungen Leuten darüber geredet hätten. Ich möchte Ihnen ein Beispiel aus meiner persönlichen Erfahrung nennen. Ich habe das mit Unternehmerinnen und Unternehmern diskutiert – um auch diese Stimme hier deutlich zu machen –, habe das erzählt. Ich bin Jurist und habe erklärt, was Staatsziele sind: dass sie natürlich keine subjektiven Rechte sind, dass sie mehr für die Rechtsprechung wichtig sind, dass sie auch Leitlinien sein können und so weiter. Da schaute mich ein Unternehmer an und sagte nur: Aha, nützt nichts, schadet aber auch nicht.

Ich denke, das sollten wir durchaus ernst nehmen, und das ist ein wichtiger Punkt im Hinblick auf die Kommunikation. Wenn wir das vorlegen, sollten wir auch sehr darauf achten, den Bürgern zu erklären, was das ist. Wir sind uns hier alle einig. Wir sind Professoren, Juristen, uns ist das klar. Wir programmieren damit Enttäuschungen; denn viele Menschen wissen das einfach nicht. Es ist wichtig, dass wir genau sagen, weshalb wir das hineinnehmen, dass dies für ein Land, in dem wir leben wollen, grundlegende Dinge sind. Dass dies so kommuniziert wird, ist für uns ein ganz wichtiger Punkt.

Damit kann ich direkt an das anknüpfen, was Herr Professor Will gesagt hat. Ich halte es auch unter diesen Aspekten für notwendig, dass wir die Staatsziele in der Verfassung dort eingruppieren, wo sie hingehören, nämlich nicht in den Teil der Grundrechte, sondern in den Teil, in dem die Staatszielbestimmungen und die Staatsorganisation geregelt sind.

Herr **Hoffmann**: Sehr geehrte Damen und Herren! Zunächst bedanken wir uns für die Möglichkeit der Stellungnahme. Wir begrüßen es, dass der Gesetzgeber die Reformnotwendigkeit der hessischen Volksgesetzgebung erkannt hat und damit die gestiegenen Beteiligungsansprüche der Bevölkerung aufgegriffen werden. Das bestätigt auch die von der Staatskanzlei in Auftrag gegebene Umfrage aus dem Jahr 2014. 76 % der hessischen Bürgerinnen und Bürger sind der Auffassung, dass direktdemokratische Instrumente stärker ausgebaut werden sollten, 68 % wünschen sich mehr Mitsprache auf Landesebene. Dieses Maß an Befürwortung kann angesichts konstant hoher Zustimmungswerte in der Demoskopie auf das aktuelle Meinungsbild der Bevölkerung übertragen werden.

Die in der Verfassung verankerte und anerkannte Volksgesetzgebung hat in der Vergangenheit aufgrund restriktiv hoher Hürden nicht den Weg in die Verfassungspraxis gefunden. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll diesem Instrument Geltung verschafft und dahingehend eine Stärkung der Volksgesetzgebung vorgenommen werden.

Aus unserer Sicht weist die Reform jedoch eine erhebliche Ambivalenz auf. Einerseits wird zwar mit der Herabsetzung des Unterschriftenquorums im Volksbegehren die zweite Stufe gestärkt, mit der Einführung einer neuen Hürde im Verfahren, einem Zustimmungsquorum beim Volksentscheid, die dritte Stufe dementsprechend geschwächt. Dahingehend lässt sich aus unserer Sicht auch nur bedingt von einer Stärkung der Volksgesetzgebung an sich sprechen.

Wir begrüßen die Herabsetzung des Unterschriftenquorums ausdrücklich und freuen uns über diesen Reformwillen. Damit wird definitiv ein erster Schritt in Richtung Praktikabilität gegangen. In diesem Zusammenhang sollten jedoch ebenfalls der Unterstützungsmodus sowie die Eintragsfrist bedacht werden, üben diese Stellschrauben doch einen

erheblichen Einfluss auf die Praktikabilität wie auch auf die Qualität des politischen Willensbildungsprozesses aus. Zwar genießen diese Regularien keinen Verfassungsrang, dennoch sollten gerade im Zuge der heutigen Sitzung diese auch benannt werden und im Zuge der einfachgesetzlichen Anpassung dann auch dementsprechend reformiert werden.

Selbiges gilt auch für die erste Stufe, den Antrag auf ein Volksbegehren. Hessen sieht hier die bundesweit höchste Hürde vor. Eine niedrighschwellige Volksinitiative auch mit einem Anhörungsrecht der Initiatoren, gewissermaßen als dialogische Komponente im Verfahren, wäre hier wünschenswert und würde das Verfahren an sich bereichern. Das zeigen auch politikwissenschaftliche Untersuchungen der Praxis der Volksgesetzgebung.

Die Einführung eines Zustimmungsquorums wird von „Mehr Demokratie“ kritisiert, wird doch damit beabsichtigt, eine neue Hürde in das Verfahren einzuführen. Wie in der schriftlichen Stellungnahme bereits skizziert, geht ein Abstimmungsquorum mit vielen Nebenwirkungen einher, die es ebenfalls zu beachten gilt. Zudem ist es äußerst unwahrscheinlich, dass ein solches Quorum erreicht wird, wenn die Abstimmung nicht zusammen mit einer Wahl stattfindet. Das bestätigen die bisherigen Erfahrungen aus der Praxis der Volksgesetzgebung in den Ländern. Von den bislang durch Volksgesetzgebungsprozesse initiierten Abstimmungen wären 14 von insgesamt 24 Abstimmungen an einem 25-prozentigen Zustimmungsquorum gescheitert, bei einem 20-prozentigen Zustimmungsquorum hingegen nur noch 7 von 24 Abstimmungen. Entsprechend steigt die Wahrscheinlichkeit, dieses Quorum zu erreichen, bei einem doch gering erscheinenden Unterschied zwischen 25 % und 20 %.

„Mehr Demokratie“ spricht sich aus den genannten Gründen für die Beibehaltung der traditionellen Mehrheitsregel oder für niedrigere Zustimmungsquoren aus.

Abschließend möchte ich noch betonen, dass wir die Arbeit der Enquetekommission sehr schätzen und uns über das Ergebnis – zumindest was das Quorum bezüglich des Volksbegehrens angeht – sehr freuen. Damit wird, wie gesagt, ein nächster Schritt in Richtung praktikabler Volksgesetzgebung als Ergänzung zum parlamentarischen Regierungssystem vollzogen. Es ist uns wichtig, dass den Bürgerinnen und Bürgern ein faires, aber auch ein gutes Verfahren an die Hand gegeben wird. Dafür treten wir als Verein ein. Dies lässt sich aus unserer Sicht und auch mit Blick auf die Konzeption der hessischen Volksgesetzgebung nur erreichen und verwirklichen, wenn weitere Regularien, die ich genannt habe, im Zuge der einfachgesetzlichen Anpassung verändert und die Verfahrenskonstruktion in sich abgestimmt wird. An dieser Stelle möchte ich noch einmal explizit die Einführung der freien Unterschriftensammlung betonen.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann:** Herr Hoffmann, aus dem, was Sie vorgetragen haben, könnte man schließen, dass Sie es für einen Wert an sich halten, dass es bei einem Volksbegehren am Ende erfolgreich zu einem Volksentscheid kommt. Denn Sie sagen – so habe ich Sie verstanden –: Je niedriger das Quorum, desto besser. Es ist aber denklogisch zumindest möglich, dass das Ansinnen, das in einem Volksbegehren vorgetragen wird, am Ende von der Mehrheit nicht geteilt wird, weil es vielleicht auch nicht sinnvoll ist. Insoweit muss man doch – das ist auch ein Teil der Frage –, da wir in Hessen nach Artikel 71 eine gewisse Gleichgewichtigkeit zwischen Parlamentsgesetzgebung und Volksgesetzgebung definiert haben und sie auch in der Verfassung haben wollen, müssen die Bedingungen am Ende im Landtag dann auch nicht ein Drittel der Anwesenden Gesetze beschließen, wenn die anderen nicht mitmachen wollen.

Unter diesem Aspekt wäre meiner Meinung nach noch einmal zu prüfen, warum Sie sich am Ende so deutlich gegen ein Entscheidungsquorum aussprechen.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Ich habe auch eine Frage an „Mehr Demokratie“. Ich möchte noch einmal an den Vorwurf beziehungsweise an die Frage erinnern, die von der kommunalen Familie aufgeworfen worden ist, und Sie bitten, dazu Stellung zu nehmen. Der Brexit wurde als Beispiel für eine Kampagne genannt, die zu einem Ergebnis geführt hat, von dem ich der Meinung bin, dass es zumindest die hier im Raum Anwesenden nicht begrüßen. Das wirft schon die Frage auf, wie mit Kampagnen umzugehen ist, die sozusagen Partikularinteressen in den Vordergrund schieben. Ich bin der festen Hoffnung, dass Sie sich darüber auch Gedanken gemacht haben, und möchte Sie bitten, dazu Stellung zu nehmen.

Abg. **Heike Hofmann:** Herr Dr. Kraushaar, ich habe eine Frage zu dem Formulierungsvorschlag, den Sie im Bereich Kultur gemacht haben. Ich will unumwunden zugeben, dass die Formulierung, die Sie vorgeschlagen haben, absolut charmant und ästhetisch brillant ist. Dass sich die kulturelle Identität und das historische Bewusstsein in besonderer Weise durch Werke der Baukunst und durch die Förderung der Baukultur vermitteln lassen, ist unumstritten, und das wünschen wir uns alle. Nur, man hat jetzt eine Formulierung gefunden – heute Morgen haben wir schon einmal generell über diese Staatsziele diskutiert –, nämlich: „Die Kultur genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände“. Sind Sie nicht auch der Auffassung, dass sich darunter auch das subsumieren lässt, was Sie begehren?

Abg. **Norbert Schmitt:** Herr Hoffmann, ich bedanke mich ausdrücklich für die erstellten Unterlagen und auch für die Berechnung, bei der man das bisherige Verfassungsreferendum, wenn es so kommt, wenn erst einmal der Landtag und dann die Bürgerinnen und Bürger dem zustimmen sollten, auf das künftige Recht übertragen hat.

Jetzt muss man sehen, dass es Festlegungen gibt. Ich habe, wenn ich ehrlich bin, Zweifel, dass sich an dieser Stelle durch die Anhörung etwas ändern wird. Umso mehr will ich jetzt aber doch noch eine Frage zu den Verfahrensregelungen stellen, die Sie angesprochen haben und die durchaus bedeutsam sind. Sie sprechen Regelungen zur Transparenz an. Das könnte möglicherweise auch im Zusammenhang mit der Frage von Herrn Dr. Wilken, welche Interessen möglicherweise dahinterstecken, interessant sein. Vielleicht können Sie dazu etwas sagen.

Eine letzte Frage. Wahrscheinlich kommt dieses Quorum von 25 %. Gibt es empirische Erkenntnisse – Sie haben sich ja wirklich intensiv damit befasst, ich glaube, mehr als jeder andere –, dass es möglicherweise auch eine mobilisierende Wirkung haben könnte, wenn man weiß, es gibt eine Hürde, über die man kommen muss? Ich weiß es nicht. Es kann auch eine demobilisierende Wirkung haben. Wir legen Wert auf Empirik, und Sie haben auch einiges dazu vorgetragen. Gibt es Erfahrungen darüber, dass es, wenn eine Hürde eingeführt worden ist, diese eine mobilisierende oder eine umgekehrte Wirkung hatte?

Herr **Hoffmann:** Zunächst zu der Frage von Herrn Kaufmann. Ja, natürlich, ich sehe es als Wert an sich, dass man auch andere Partizipationsinstrumente fernab von Wahlen nutzen kann, um bestimmte Themen auf die Agenda zu setzen. Dahingehend möchte ich

noch einmal besonders betonen, dass es nicht unbedingt zu einem Volksentscheid kommen muss. Ich finde, dass gerade auch ein Instrument wie die Volksinitiative sehr wertvoll ist und gewissermaßen auch eine seismographische Funktion ausübt. Oftmals sind sich die Initiatoren auch gar nicht sicher, dass sie den langen und schweren Weg bis zu einem Volksentscheid gehen möchten, sondern möchten primär, als eigentliches Ziel, eine öffentliche Debatte über ein bestimmtes Thema erreichen.

Zur Gleichwertigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzgeber. Ich kann den Gedanken hinter dem Zustimmungsquorum durchaus nachvollziehen. Wenn man sich aber gerade den Gleichwertigkeitsgedanken im Hinblick auf diese beiden Gesetzgebungen vor Augen führt – bei Wahlen existieren keine Quoren. Daher herrscht nicht wirklich Gleichheit, wenn ein entsprechendes Quorum bei Volksgesetzgebungsverfahren eingeführt wird.

Ansonsten möchte ich auf Bayern verweisen. Bayern hat noch nie ein Zustimmungsquorum oder ein Beteiligungsquorum bei einfachgesetzlichen Volksgesetzgebungsverfahren gehabt und hat insoweit auch keine schlechten Erfahrungen gesammelt. – Das dazu.

Zum Brexit möchte ich erwähnen, dass es hierbei um ein Referendum geht. Dieses ist mit Volksgesetzgebungsverfahren nicht zu vergleichen, die von unten kommen, also bottom-up-initiiert und nicht top-down angesetzt sind. Der Brexit taugt als Beispiel unserer Meinung nach nicht wirklich, zumal er auch mit machtpolitischen Interessen verbunden war und die Kampagnen an sich nicht vorbildhaft waren.

Das ist aus unserer Sicht auch der Grund, warum man die kleinen Details, die aber durchaus wertvolle Stellschrauben darstellen, in das Verfahren einbetten muss, um einen qualifizierten Diskurs über ein Thema zu haben. Dabei ist gerade die freie Unterschriftensammlung – dass auf Marktplätzen, auf öffentlichen Plätzen diskutiert werden kann und Unterschriften gesammelt werden können – für uns ganz zentral und andererseits auch die Eintragsfrist – dass auch innerhalb eines entsprechend langen Zeitraums die Möglichkeit besteht, sich hinreichend und umfassend über ein Thema zu informieren.

Das sieht man auch ganz gut an der No-Billag-Abstimmung, die in der Schweiz stattgefunden hat. Das ist ein durchaus polarisierendes und kontroverses Thema gewesen. Ich finde – das ist jetzt meine persönliche Meinung –, dass ein recht gutes Ergebnis dabei herausgekommen ist, auch wenn das Thema durchaus sperrig und komplex erscheint.

Zu den Regelungen zur Transparenz. Aus unserer Sicht würden wir das analog zur Parteienfinanzierung betrachten, auch wieder mit dem Gedanken der Gleichwertigkeit der beiden Gesetzgeber. Insoweit wäre es natürlich wünschenswert, wenn Spenden ab einer gewissen Summe offengelegt werden müssten. Transparenz und Beteiligung sind aus unserer Sicht die beiden Seiten einer Medaille. Sie gehören zusammen und sind wichtig für ein qualifiziertes Verfahren.

Was eine mobilisierende Wirkung von Zustimmungsquoren angeht, kann ich nicht wirklich von Erfahrungen berichten. Das hängt auch immer damit zusammen, ob es zuvor schon Initiativen gab, die gerade an einem solchen Quorum gescheitert sind. Dies führt natürlich eher zur Demotivation. Aber von einer mobilisierenden Wirkung kann ich nicht berichten. Diese ist, soweit ich weiß, auch nicht vorzufinden.

Herr **Veil**: Sie haben das Wort nicht benutzt, aber im Grunde haben Sie gefragt – so kam es herüber –, ob es eine Art Selbstzweck wäre, wenn möglichst viele Volks– – So hatte ich Sie verstanden.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann**: Da haben Sie mich falsch verstanden.

Herr **Veil**: Okay. – Im Übrigen kann ich die Frage nicht so recht nachvollziehen, vor allem nach den Erfahrungen, die man hier in Hessen gemacht hat. Wie gesagt, gab es hier noch nie einen von unten getragenen Volksentscheid. Dem gesamten Gedanken liegt auch etwas zugrunde, was vielleicht nicht allen völlig bewusst ist. Mit diesen Beteiligungsquoren oder in diesem Fall mit dem Zustimmungsquorum, das bei gleicher Prozentzahl strenger ist – – Das, was ich jetzt sage, bezieht sich auf Beteiligungsquoren, aber im Grunde trifft es auf Zustimmungsquoren erst recht zu. Das ist der etwas komplizierte Gedanke, dass bei den Volksentscheiden, die erfolgreich sind, im Bereich jener, die nicht an dem Volksentscheid teilgenommen haben, unterstellt wird, dass jene, die potenziell dagegen waren, jene, die potenziell dafür waren, zahlenmäßig mindestens so übertreffen wie in der Sphäre derjenigen, die abgestimmt haben, diejenigen die diesem Volksentscheid positiv gegenüberstehen, diejenigen übertreffen, die ihm negativ gegenüberstehen.

Das ist in der Tat ein bisschen kompliziert, aber das ist im Grunde die mathematische oder – wenn ich es so sagen darf – die statistische Grundannahme, die dem Gedanken eines Beteiligungsquorums überhaupt zugrunde liegt.

An dieser Stelle möchte ich daran erinnern, dass, wenn es zum Beispiel Wahlprognosen gibt, wesentlich weniger Leute befragt werden, um so etwas wie ein Meinungsprofil der Bevölkerung zu erhalten. Diese Profile treffen mindestens zu 95 % zu. Aber ausgerechnet, wenn es um mehr Bürgerbeteiligung beim politischen Willensbildungsprozess geht, möchte man auf einmal eine solch hohe Quote erfüllt haben. Das ist zu hinterfragen.

Auf diesen Punkt wollte ich noch einmal hinweisen. Ich hoffe, er ist verstanden worden. Er ist ein bisschen kompliziert, aber das steckt im Grunde immer hinter dem Gedanken, warum möglichst hohe Zustimmungsquoren aufgerufen werden.

Es ist letztlich auch immer wieder – ich habe das schon einmal gesagt – das Misstrauen gegenüber dem mündigen Bürger. Das ist immer wieder ein leidiges Thema. Ich finde, wir unterschätzen hier den Bürger. „Mehr Demokratie“ legt auch nicht von ungefähr ein dreistufiges Verfahren nahe, bei dem es – das hat mein Kollege schon angedeutet – über eine verlängerte Frist und eine Diskussionskultur bis hin zu einer Broschüre geht, die die Bürger vor der Wahl noch einmal darüber aufklärt, worum es geht, sodass es zu einer vernünftigen Abwägung der Positionen kommt.

Den Punkt wollte ich auch noch einmal stark machen, dass es, wenn es diese dreistufige Volksgesetzgebung gäbe – sprich: als erste Stufe die Volksinitiative –, eine niedrigere Quote – hier haben wir jetzt 2 % – auch schon so hoch wäre, dass man das Gefühl hat, der Gesetzgeber will hier schon den Deckel draufmachen, dass möglichst nicht zu viel durchkommt.

Wenn eine Volksinitiative angestrebt wird, muss darin noch lange nicht das Endziel liegen, dass man es unbedingt zu einem Volksbegehren durchpauken möchte, sondern hier geht es erst einmal darum, dass es eine Verschränkung zwischen der direkten und

der repräsentativen Demokratie gibt und Bürger, am besten mit Rederecht, bestimmte Dinge einbringen können. Es gibt Beispiele dafür, dass das dann übernommen wird oder dass es da schon nicht nur eine Ja-Nein-Regelung gibt, sondern dass das über Verhandlungen, verändert vom Landtag, angenommen wird und dadurch ein Volksbegehren ohnehin nicht nötig ist. Das ist auch ein wichtiger Punkt.

Herr **Dr. Kraushaar**: Frau Hofmann, Ihre Nachfrage gibt mir Gelegenheit, noch einmal festzustellen, dass wir einen Konsens darüber haben, dass der verfassungsrechtliche Begriff „Kultur“, der hier vorgeschlagen wird, natürlich die Baukultur mit umfasst und abdeckt. Mir ging es nicht um den Begriff, der in der Norm erwähnt wird, sondern ich und wir als Kammer wollen darauf abheben, dass die Begründung zum Verständnis dessen, was der historische Verfassungsgeber sagen wollte, herangezogen werden wird.

Wenn Sie die Begründung analysieren, erkennen Sie, dass sie doch sehr stark um die Begriffe der kulturellen Einrichtungen und der Veranstaltungen kreist. Die Baukultur hat die Eigenschaft, weder unmittelbar Einrichtung noch Veranstaltung zu sein, sondern sehr viel länger zu wirken. Daher scheint es uns doch wichtig zu sein, dass das Verständnis des Verfassungsgebers an der Stelle noch einmal deutlich zum Ausdruck bringt, dass die Baukultur einen ganz wesentlichen Beitrag zur kulturellen Identität leistet.

Uns ist das auch vor folgendem Hintergrund wichtig – ich habe das an der Stelle nicht zu kritisieren, nur als ein Fakt vielleicht zu berichten –: Es gibt die Bundesstiftung Umwelt, und es gibt die Bundesstiftung Baukultur, und die eine hat ein Zehntel des Etats der anderen. Sie können raten, welche.

Das ist übrigens auch ein Beitrag dazu, dass wir feststellen würden, ein Kranz von Staatszielen, die eine Abwägung möglich machen, ist klug, und der Verfassungsgeber ist gut beraten, diesen bereitzustellen. Nachdem die Verfassung das Staatsziel Umwelt bereits kannte, ist es durchaus richtig, dass weitere Staatsziele in diesem Kranz der Verfassungsziele zur Abwägung gesellt werden.

Gestatten Sie mir abschließend, noch einen Freudschen Verschreiber zu korrigieren. Dass ich Herrn Rau in diesem Zusammenhang ganz offenkundig zu einem Herrn Raum gemacht habe, tut mir leid. Aber vor dem Hintergrund des Anliegens ist dies vielleicht verständlich.

(Heiterkeit – Abg. Norbert Schmitt: Das räumliche Denken bei der Architektenkammer!)

Abg. **Michael Siebel**: Ich habe zwei kurze Fragen. Die eine geht an Frau Bednarek vom VdK. Frau Bednarek, Sie haben dankenswerterweise in Ihrer Stellungnahme konkrete Formulierungsvorschläge zu beiden Bereichen gemacht. Ich beziehe mich auf Artikel 1.

Wir haben schon den ganzen Tag auch die Frage der Entfaltung von Wirkung dessen, was man in die Verfassung hineinschreibt oder auch nicht hineinschreibt, und die Frage, welche Wirkungen andernorts bereits erzielt sind, abgewogen. Deshalb meine Frage an Sie: Welche über die Festlegung des Artikels 3 GG – über das ausgesprochene Diskriminierungsverbot von Behinderten – hinausgehende Wirkung versprechen Sie sich durch die von Ihnen gewählte Formulierung für den Artikel 1 der hessischen Verfassung? Welche Ideen und Hoffnungen sind damit seitens des Verbandes beziehungsweise aller Verbände, die in diesem Bereich unterwegs sind, verbunden?

Meine zweite Frage geht an Herrn Bruns von der Arbeitsgemeinschaft der Handwerkskammern. Herr Bruns, Sie beziehen sich in Ihrer Stellungnahme insbesondere – das ist auch naheliegend – auf die Einführung des Artikels 26d. Ich frage Sie auch vor dem Hintergrund der doch kritischen Anmerkungen zu der Staatszielsdiskussion, ob Sie aus Ihrer Sicht und Ihrer Interessenlage mit dieser Formulierung einverstanden sind oder ob Sie insoweit konkretisierende Anregungen haben.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann:** Herr Veil, ich muss auf Ihre Äußerung eingehen. Das Missverständnis liegt meiner Ansicht nach massiv auf Ihrer Seite; denn es geht nicht um die Quantität, sondern es geht um die Qualität, um die Gleichwertigkeit der beiden Wege, die die hessische Verfassung für die Gesetzgebung vorgibt, nämlich einerseits direkt vom Volk und zum anderen über das Parlament. Etabliert ist bislang nur der Weg über das Parlament, weil die Hürde für ein Volksbegehren zu hoch ist. Sie haben es sehr begrüßt, dass wir diese jetzt absenken wollen.

Ein zweiter Teil sind die Randeffekte – so nenne ich sie einmal –: dass es, wenn die Verfassung so geändert wäre, für die 20. Legislaturperiode ein Auftrag des Landtags wäre, die entsprechenden Begleitgesetze anzupassen.

Bleiben wir also bei der Frage: Muss es ein Zustimmungsquorum geben, ja oder nein? Ich werte die Tätigkeit der Abgeordneten und damit des ganzen Parlaments massiv ab. Denn bisher lag die Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen in Hessen glücklicherweise immer über 50 %. Ich hoffe, das bleibt auch so und wird eher mehr. Wenn Sie aber eine Wahlbeteiligung von 50 % haben, brauchen Sie 25 % der Wähler, damit Sie am Ende eine Mehrheit im Landtag haben. Was unter dem Gleichwertigkeitsaspekt nicht sein kann, ist, dass Sie über den Weg des Volkes ein Gesetz durchbringen – es geht um Gesetzgebung –, das Sie im Landtag nicht durchbringen könnten. Genau dafür ist das Zustimmungsquorum, damit Sie eine Gleichwertigkeit – in etwa zumindest – haben, und das macht ein qualitatives Argument aus.

Ich will noch kurz etwas zu Ihrer Frage im Text sagen, warum das bei der Verfassung nicht so ist. Da haben wir kein Quorum und wollen es auch nicht, weil hier schlicht und einfach beide zusammenwirken müssen. Erst muss der Landtag dies mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließen, bevor das Volk gefragt wird. Das heißt, es gibt hier keinen Gegensatz der Meinungen. Entweder es ist parallel, oder das Volk hat das letzte Wort. Das Zweite hatten wir ja schon verneint. – Das macht den qualitativen Aspekt aus. Es ist nicht der quantitative. – Entschuldigung.

Vorsitzende: Wenn ich es richtig sehe, war dies eine Erläuterung der letzten Frage und keine neue.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann:** Nein. Ich könnte höchstens fragen: Stimmen Sie mir zu? Aber das ist natürlich – –

Frau **Bednarek:** Ich versuche, auf die Frage in dem Sinne zu antworten, wie wir es schon in unserer Stellungnahme getan haben. Für uns ist es nicht zu erklären, warum die Landesverfassung den Grundrechtsschutz für Merkmale wie Geschlecht anerkennt, aber nicht für Menschen mit Behinderung, die unserem Verband, wie Sie sicherlich wissen, sehr wichtig sind. Wir würden uns freuen, würde landesrechtlich für die Rechte und für

den Schutz von Menschen mit Behinderung eingestanden. Das ist bereits in anderen Landesverfassungen verankert: wie wir dargestellt haben, in Bayern, Baden-Württemberg und Berlin. Deshalb hätten wir uns über diesen weiteren Aspekt in dem Artikel gefreut.

Vorsitzende: Danke schön, Frau Bednarek. Damit ist diese Runde beendet.

(Abg. Norbert Schmitt: Nein! Ich hatte noch eine Frage an Herrn Bruns gestellt! Herr Bruns, nur wenn Sie wollen! Sie müssen nicht antworten!)

RA Bruns: Wir sind mit dem vorliegenden Vorschlag einverstanden, sowohl in Anbetracht der Diskussion heute als auch in Anbetracht der Diskussion im Vorfeld, im Zuge der zahlreichen Sitzungen der Enquetekommission. Wir wissen natürlich, dass sich aus Staatszielen keine konkreten Forderungen, insbesondere keine Ansprüche ableiten lassen. Aber Staatsziele geben nach unserer Auffassung Rahmenbedingungen vor, und es geht hier nach unserer Auffassung auch um das Setzen von Rahmenbedingungen. Insofern würden wir die Aufnahme des Staatsziels „Infrastruktur“ in verschiedener Hinsicht sehr begrüßen.

Frau **Schöninger:** Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren! Als Kinderschutzbund freuen wir uns sehr, dass die Aufnahme der Kinderrechte in die hessische Verfassung vorgesehen ist. Wir begrüßen das außerordentlich und sind froh darüber.

Ich möchte auf die einzelnen juristischen Aspekte nicht eingehen. Das haben wir in unserer schriftlichen Stellungnahme getan. Lassen Sie mich einfach im Namen der Kinder und Jugendlichen sagen, dass es eine große Wertschätzung ist, die Kinder und Jugendliche dadurch erfahren. Auf dem Weg, auf dem wir gerade sind, Beteiligungsrechte zu stärken und auch die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen im Hinblick auf die Demokratie zu stärken, ist es ein gutes Signal, dass sie sich jetzt auch in der Verfassung wiederfinden. Das finden wir sehr wichtig.

Den Konflikt zwischen Elternrecht und Kinderrecht sehe ich persönlich auf juristischer Ebene, aber im Grunde glaube ich, dass wir auch eine Stärkung der Gemeinsamkeit von Eltern und Kindern erreichen, wenn das so in der Verfassung steht und es nicht immer nur auf Konflikte ankommt.

Frau **Zaiane:** Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Zunächst werde ich kurz auf die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung der Kinderrechte eingehen.

Grundlage der Formulierung des Gesetzentwurfs zu Artikel 4 der hessischen Verfassung sind die Kernprinzipien der Kinderrechtskonvention, zu denen sich Deutschland mit der Ratifizierung dieser Konvention unstreitig bekannt hat. Aus Artikel 4 der Kinderrechtskonvention ergibt sich auch die Pflicht der Vertragsstaaten, sicherzustellen, dass sämtliche innerstaatlichen Gesetze vollumfänglich mit der Kinderrechtskonvention in Einklang stehen und dass die Grundsätze und Vorschriften der Konvention eine effektive Durchsetzung erfahren. Daher hat der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes für eine effektive

Umsetzung der Konvention den Vertragsstaaten empfohlen, die Grundprinzipien der Konvention in ihre Verfassungen explizit aufzunehmen.

Zwar haben wir auch zuvor schon gehört, dass über das Prinzip der völkerrechtsfreundlichen Auslegung der Normen des Grundgesetzes sowie des einfachen Rechts aufgrund ihrer Offenheit den Anforderungen der Kinderrechtskonvention genügt werden kann, doch führt die komplizierte Herangehensweise im Ergebnis zu einem erheblichen Umsetzungsdefizit bei der Gesetzesauslegung. Dies belegen auch aktuelle Rechtsgutachten von Staatsrechtlern, auf die ich in meiner schriftlichen Stellungnahme hingewiesen habe. Ein ausdrückliches verfassungsrechtliches Kindergrundrecht würde als Bestandteil der Werteordnung der Verfassung die Anwendung und auch die Ausgestaltung sämtlichen Rechts prägen und die Realisierung der Kinderrechte somit quer durch die Rechtsgebiete stärken.

Daher begrüßt das Deutsche Kinderhilfswerk die Aufnahme der drei Grundprinzipien, des Vorrangprinzips der kindlichen Entwicklung und des Beteiligungsrechts. Es geht uns letztlich darum, allem staatlichen Handeln einen kinderrechtsbasierten Ansatz zugrunde zu legen, die Konsequenzen für Kinder bei allen Maßnahmen vorrangig zu beachten und Kinder bei allen sie betreffenden Entscheidungen zu beteiligen. Dies gilt, wie gesagt, bereichsübergreifend für alle Rechtsgebiete und alle Politikfelder und kann sich in der Umsetzung also konkret auf die Lebenssituation von Kindern in Hessen auswirken.

Zum Vorrang des Kindeswohls. Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 des Verfassungsentwurfs dient der Umsetzung der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls gemäß Artikel 3 Absatz 1 Kinderrechtskonvention. Als übergreifender Maßstab für alle Rechtsgebiete ist das Kindeswohl bundesrechtlich weder im einfachen Bundesrecht noch im Verfassungsrecht ausdrücklich niedergelegt. Bei ausdrücklicher Verankerung des Kindeswohls in der Landesverfassung würde den Entscheidungsträgern daher bereits aus dem Verfassungstext deutlich, dass es eine Pflicht zur Ermittlung kinderspezifischer Belange bei jeglicher Entscheidung gibt und dass diese nachvollziehbar mit anderen Interessen zum Ausgleich gebracht werden müssen.

Artikel 4 Absatz 2 Satz 3 des Verfassungsentwurfs ist an das Beteiligungsrecht gemäß Artikel 12 der Kinderrechtskonvention angelehnt. Die Vorschrift enthält eine eindeutige und strikte Verpflichtung des Staates, geeignete Maßnahmen zur vollständigen Umsetzung des Beteiligungsrechts für alle Kinder zu treffen. Dabei gibt es laut der Interpretation durch den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes auch keinen weiten Ermessensspielraum. Gemäß Artikel 12 Absatz 2 gilt das Recht, gehört zu werden, auch insbesondere für Gerichts- und Verwaltungsverfahren. Die Vertretung des Kindes muss dabei unter Beachtung der Verfahrensvorschriften ausgestaltet sein. Dies ist jedoch keinesfalls als erlaubte Einschränkung des Beteiligungsrechts durch innerstaatliche Verfahrensvorschriften zu verstehen. Die Einschränkung im Verfassungsentwurf im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften in Bezug auf die Berücksichtigung des Kindeswillens widerspricht somit dem Wortlaut und dem Sinn und Zweck des Artikels 12 der Kinderrechtskonvention. Zudem sollte der Wesensgehalt der verfassungsrechtlichen Norm nicht durch unbekannte und nicht näher definierte Verfahrensvorschriften beschnitten werden. Dies widerspricht dem Rechtsstaatsprinzip.

Daher empfiehlt das Deutsche Kinderhilfswerk die Streichung dieses Verweises auf den Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften. Wenn die Klarstellung in der Gesetzesbegründung, dass dies keinesfalls als Einschränkung des Beteiligungsrechts durch Verfahrensvorschriften zu verstehen ist, ernst genommen wird, kommt es im Ergebnis ohnehin zu einer Nichtbeachtung dieser Einschränkung.

Zu den Elternrechten in Satz 4. Satz 4 besagt, dass die Rechte und Pflichten der Eltern im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 GG unberührt bleiben. Wie in der Verfassungsbegründung erläutert, steht dies im Einklang mit der Kinderrechtskonvention. Aber auch das Bundesverfassungsgericht hat in vielen Entscheidungen immer wieder ausgeführt, dass das Elternrecht aus Artikel 6 Absatz 2 GG kein Recht am Kind ist, sondern ein Pflichtrecht der Eltern zum Wohle des Kindes. Dieses sollte auch in der Gesetzesbegründung klargestellt werden.

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass sich Hessen mit der Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassung den 14 Bundesländern anschließen kann, die bereits positive Erfahrungen mit der Aufnahme der Kinderrechte in ihre Landesverfassung gemacht haben. Mit der expliziten Verankerung des Kindeswohlvorrangs und des Beteiligungsrechts für alle Kinder würde Hessen aber zudem eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention einnehmen.

Das Deutsche Kinderhilfswerk hofft, dass Hessen diese Gelegenheit wahrnimmt, das Bundesland mit der modernsten Landesverfassung in Deutschland in Bezug auf Kinderrechte zu werden.

Frau **Kraft**: Auch ich sage herzlichen Dank für die Einladung und die Gelegenheit, hier sprechen zu können. Ich spreche für die Landesarbeitsgemeinschaft KitaEltern Hessen. Dies ist ein neu gegründeter Verein. Während hier ausführlich die Verfassung diskutiert wurde, haben wir also den Verein gegründet, mit dem Ziel, die Förderung der Elternbeteiligung im Kita-Bereich weiterzubringen, von der einzelnen Einrichtung bis auf die Landesebene. Wir wollen mitwirken und freuen uns daher, jetzt zur Anhörung zur Verfassungsänderung eingeladen zu sein. Denn die Verfassung ist eine wichtige Grundlage für das demokratische Zusammenleben in unserem Land, was auch ein wesentlicher Punkt in der pädagogischen Arbeit mit den Kindern ist.

Wir sind keine Juristen; wir hatten nicht viel Zeit. Deswegen begrüßen wir vor allem, dass hier so wichtige Ziele gesteckt werden wie zum Beispiel die Förderung der Gleichwertigkeit von Frauen und Männern. Diese ist gerade in der Familienphase sehr wichtig. Das fängt aber eigentlich schon damit an, wie wir die Kleinsten erziehen.

Zum anderen begrüßen wir auch die Stärkung der Kinderrechte, ungeachtet der verfassungsmäßigen Verankerung der Elternrechte. Wir begrüßen auch die Umsetzung des Staatsziels der Infrastrukturförderung; denn Kitas gehören zur sozialen Infrastruktur. Sie sind überall im Land äußerst wichtig, damit Eltern ihre Kinder gut betreut, gut gebildet und gefördert wissen und trotzdem arbeiten gehen können.

Die beabsichtigte Förderung des Ehrenamtes begrüßen wir ebenfalls, weil auch die Kindertagesstätten ein Bereich sind, in dem sich viele Eltern, gerade als gewählte Elternvertreter, aktiv engagieren.

Auch eine Stärkung der Bildung von Anfang an ist grundsätzlich zu begrüßen.

Frau **Kriebel**: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, liebe Damen und Herren! Auch ich bedanke mich herzlich für die Möglichkeit, hier eine Stellungnahme abzugeben. Die schriftliche Stellungnahme ist Ihnen zugegangen. Ich will gar nicht mehr allzu viel ausführen. Im Großen und Ganzen ist die Landesschülervertretung mit den aufgenommenen Ände-

rungen zufrieden, mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Bildung von Anfang an, aber auch mit der Aufnahme der Kinderrechte. Das ist super.

Uns ist es jedoch wichtig, dass nach dem Votum im Oktober Maßnahmen zur konkreten Umsetzung der Kinderrechte in Hessen ergriffen werden, um zu neuen Formaten für eine jugendgerechte Partizipation zu kommen, damit Kinderrechte nicht nur auf dem Papier stehen, sondern auch in der Praxis existieren.

Ein Punkt, mit dem die Landesschülervertretung nicht ganz zufrieden ist, weil uns hier etwas fehlt, ist das Wahlrecht. Die Herabsetzung des passiven Wahlrechts ist ein längst notwendiger Schritt. Diesen begrüßen wir sehr. Dennoch setzen wir uns weiterhin für das Wahlrecht ab 16 ein. Insbesondere auf kommunaler, aber auch auf Landesebene werden viele Entscheidungen getroffen, die Jugendliche sehr direkt betreffen. Meiner Meinung nach kann es nicht sein, dass Jugendliche darüber nicht mitentscheiden dürfen. Sie müssen mitentscheiden dürfen, wenn es um Schulsanierungen geht, um den öffentlichen Personennahverkehr, um Freizeitangebote, aber eben auch bei der Bildungspolitik.

Minderjährige stehen teilweise mitten im Leben. Mit 16 hat man oft einen Hauptschulabschluss, einen Realschulabschluss, kann eine Ausbildung anfangen, einen Ausbildungsvertrag unterschreiben, hat ein eigenes Einkommen, muss Steuern zahlen wie jeder andere auch, darf aber nicht entscheiden, was mit seinem Geld geschieht. Ich finde, das kann es nicht sein.

Natürlich muss man darauf achten, dass insbesondere Neuwählerinnen und Neuwähler vor ihrer ersten Wahl intensiv in das Thema Wahlen eingeführt werden, um Verantwortungsbewusstsein damit umzugehen. Aber meiner Meinung nach kann das umgesetzt werden. Dass sich im Hessischen Landtag bisher keine Mehrheit dafür gefunden hat, die hessischen Wählerinnen und Wähler über das Wahlrecht ab 16 entscheiden zu lassen, bedaure ich sehr.

Frau **Wolf**: Auch wir bedanken uns herzlich für die Einladung und die Gelegenheit im Vorfeld eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Frau Frühwald und ich sind heute als Vertreterinnen der LandesAstenKonferenz hier und somit als Vertreterinnen von über 260.000 Studierenden.

In unserer schriftlichen Stellungnahme sind wir auf drei Schwerpunkte eingegangen. Zum einen handelt es sich hierbei um die Gleichstellung und die Antidiskriminierung. Wir möchten insbesondere das Diskriminierungsverbot im Hessischen Hochschulgesetz verankern und das Ganze auf die Statusgruppe der Studierendenschaft ausweiten.

Der zweite Punkt, auf den wir eingegangen sind, ist das Recht auf Wohnen. Es gibt kaum bezahlbaren Wohnraum in Ballungsgebieten, was häufig für Studierende dazu führt, dass das Studium beeinträchtigt wird, dadurch dass die Wohnungssuche eine sehr anstrengende, eine nervenzehrende ist und dadurch ein geregelter und erfolgreicher Studiengang häufig nicht möglich ist. Aber auch der Kampf um Wohnungen muss beendet werden. Studierende dürfen nicht mit anderen Gruppen wie beispielsweise prekär Beschäftigten in Konkurrenz stehen und mit diesen um Wohnungen kämpfen müssen.

Aber heute möchten wir insbesondere auf das Thema der Studiengebühren eingehen. Glücklicherweise wurden die Studiengebühren im Jahr 2008 in Hessen wieder abgeschafft, zum einen dank des großen Einsatzes seitens der Studierenden, zum anderen

dank der rot-grünen Mehrheit hier im Landtag. Auch weiterhin bleiben wir der Meinung: Studiengebühren sind nicht sozialverträglich. Daher lehnen wir sie kategorisch ab.

Die Hoffnung, dass Studierende ihr Studium ernster nehmen oder zügiger studieren, wenn Studiengebühren eingeführt werden, ist sehr realitätsfern. Viele Studierende studieren deshalb nicht in der Regelstudienzeit, weil sie neben dem Studium arbeiten müssen, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Würden Studiengebühren eingeführt, würde das dazu führen, dass die finanzielle Belastung für ebendiese Studierenden noch größer würde, sie noch mehr arbeiten müssten und sich das Studium noch weiter hinauszögerte. Für einige dieser Studierenden würde dieser finanzielle Druck sogar bedeuten, ihr Studium abbrechen zu müssen.

Aber nicht nur für bereits Studierende sind Studiengebühren eine große Hürde. Auch für Abiturientinnen und Abiturienten, die sich entscheiden müssen, was sie nach dem Abitur machen, ob sie ein Studium oder eine Ausbildung beginnen sollen, ist es ganz entscheidend, ob sie ohne Studiengebühren studieren können, ohne sich Gedanken darüber machen zu müssen, wie sie sich ihre Ausbildung finanziell leisten können.

Bildung darf keine finanzielle Frage sein. Darüber müssen wir uns alle einig sein. Deshalb fordern wir das Land Hessen auf, sich ganz klar dazu zu bekennen, dass Bildung gebührenfrei sein muss, und zwar von Anfang an und bis zum Schluss. Wir fordern ein verfassungsrechtliches Verbot von Studiengebühren.

Frau **Frühwald**: Sehr geehrte Damen und Herren! Entgegen der landläufigen Auffassung sind Studiengebühren leider kein Relikt der Vergangenheit. Vielmehr haben die Entwicklungen des letzten Jahres gerade in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen gezeigt, dass es immer wieder Bestrebungen von Landesregierungen gibt, Studierende zur Kasse zu bitten und Studiengebühren einzuführen. So werden Finanzierungsaufgaben, die eigentlich vom Staat geleistet werden sollen, auf dem Rücken von Studierenden abgeladen.

Gleichzeitig wird auch die Debatte darüber auf dem Rücken von Studierenden ausgetragen, die zum Beispiel ohne deutschen Pass in Deutschland studieren und kaum bis gar keine Möglichkeiten der Mitbestimmung haben.

Wir als LandesAstenKonferenz verstehen uns als Vertretung aller Studierenden und sagen deswegen auch klar ja zur Solidarität mit ausländischen Studierenden und: Keine Studiengebühren für ausländische Studierende.

Die LandesAstenKonferenz lehnt Studiengebühren konsequent ab und sieht in einem verfassungsrechtlichen Verbot vor allem einen dauerhaften Schutz für Studierende. Daran schließt auch die politische Forderung nach einer Ausfinanzierung der hessischen Hochschulen an, die von Drittmitteln und sogenannten Exzellenzstrategien unabhängig ist. Dies wäre Ausdruck einer Bildungspolitik, die allen, die eine Hochschulzugangsberechtigung haben und diese nutzen möchten, ein Hochschulstudium ermöglicht.

Frau **Müller-Erichsen**: Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Ich bedanke mich dafür, dass ich hier zu Wort kommen kann, und möchte noch einmal auf unsere Eingabe hinweisen, in der wir gefordert haben, dass das Benachteiligungsverbot wegen einer Behinderung aufgenommen wird.

Circa 10 % aller hessischen Bürger und Bürgerinnen haben eine Behinderung. Ich denke, das ist keine Minderheit. Dies ist eine Gruppe, die Beachtung finden sollte. Ich bitte daher nochmals darum, dass Sie die Streichung, die Sie vorgenommen haben, zurücknehmen. Im Bundesgrundsatzgesetz steht: „wegen einer Behinderung“. Hier lautete ein Vorschlag wie folgt: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“ Das ist ein persönlicher Aspekt, der mir auch gut gefallen würde.

Ich habe 1994 erlebt, wie das Grundgesetz geändert und Paragraph 3 um die Formulierung, niemand dürfe wegen einer Behinderung benachteiligt werden, erweitert wurde. Ich war damals stellvertretende Bundesvorsitzende der Lebenshilfe. Wir haben massiv dafür gekämpft, dass das aufgenommen wird, und haben das auch geschafft. Wir waren froh und glücklich, dass der gesamte Bundestag dem zugestimmt hat, obwohl es zuvor Diskussionen gab.

So bitte ich auch darum, dass das hessische Landesparlament dem zustimmt und dieses Benachteiligungsverbot in die hessische Verfassung aufnimmt. Das ist für mich wichtig. Es ist eine Wertschätzung, wenn dieser Personenkreis in der Landesverfassung vorkommt. Daher nochmals meine Bitte, dass Sie dem zustimmen.

Alle Selbsthilfegruppen und Organisationen von Menschen mit Behinderung, die in meinem Inklusionsbeirat Mitglied sind, haben mich aufgefordert, dies nochmals zu fordern und es nochmals einzubringen, was ich hiermit tue.

Gleichzeitig haben wir uns auch für eine Staatszielbestimmung eingesetzt. Ich habe nun den ganzen Morgen zugehört und habe mitbekommen, dass dies hier ein großes Thema ist und dass es vielleicht doch schwierig ist, ein weiteres Staatsziel einzubringen. Dennoch möchte ich noch einmal das Staatsziel „Gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung“ – so würde ich es einmal nennen – vorschlagen und fragen, ob Sie dem folgen können.

Abg. **Norbert Schmitt:** Ich habe nur eine Frage. Sie geht an Frau Frühwald und an Frau Wolf.

Der VHU hat in seiner Stellungnahme zur Frage der Studiengebühren ausgeführt – das befindet sich auf Seite 23 des ersten Pakets –, dass es eine Studie vom Wissenschaftszentrum Berlin aus dem Jahr 2014 gibt, der zufolge Studiengebühren und Studienneigung nichts miteinander zu tun haben, dass insoweit kein Rückgang festzustellen ist. Haben Sie hierüber andere Erkenntnisse? Ich hätte den VHU gern gefragt, was er unter „Neigung“ versteht.

Haben Sie also empirische Erkenntnisse, dass Studiengebühren, was bislang unsere These war, eher dazu führen, dass Leute aus finanziell nicht so starken Schichten das Studium abbrechen oder es erst gar nicht aufnehmen?

Zweite Frage an Frau Wolf wegen Frau Wolff: Frau Wolff von der Uni Frankfurt hat vorgebracht, dass die Uni Frankfurt, weil sie keine Studiengebühren für Bachelor-Studiengänge erheben kann, die sich an Leute richten, die schon eine Berufsausbildung abgeschlossen haben, diese Studiengänge nicht anbietet, weil diese besonders teuer seien. Ich möchte wissen, ob Sie dem etwas abgewinnen können.

Ich hätte gern die andere Frau Wolff gefragt. Ich muss sagen, ich verstehe es nicht so ganz. Wir haben auch einen etwas anderen Bildungsbegriff. Ist es bei Studierenden

verbreitet, dass gerade für Leute, die ein berufsbegleitendes Studium aufnehmen, die Frage der Beitragsfreiheit ein wichtiger Punkt ist? Sollte man nicht sagen, wenn sie schon einen erhöhten Aufwand, auch zeitlichen Aufwand, haben, dann sollen Sie am Ende nicht auch noch Studiengebühren zahlen?

Vorsitzende: Wolff kann Wolff ganz schlecht interpretieren, aber es handelt sich, glaube ich, um Weiterbildungsstudiengänge. Da kann man dann ja auch die Frage anbringen.

(Zuruf des Abg. Norbert Schmitt)

– Ich weiß nur ungefähr, was sie meint.

(Abg. Norbert Schmitt: Wir haben jetzt ziemlich viele „Wölfe“ hier!)

– Also, das würde ich jetzt aber stark dementieren. Die einen schreiben sich mit einem F, die anderen mit zwei F. Die Diversität ist schon groß.

(Abg. Dr. hc. Jörg-Uwe Hahn: Wir brauchen ein Wolfsmanagement! – Zuruf: Ein Wolfsmanagement ist gefragt!)

– Das brauchen wir hier nicht. Darum geht es in der anderen Anhörung morgen. – Herr Dr. Wilken, bitte.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Ich habe noch eine Frage an Frau Zaiane wegen der Kinderrechte beziehungsweise wegen der jetzt von uns vorgeschlagenen Beachtung der Verfahrensvorschriften. Dass das nicht dem Wortlaut der Kinderrechtskonvention entspricht, ist mir egal. Sie haben aber von Sinn und Zweck gesprochen. Da werde ich schon etwas hellhörig. Den Widerspruch möchte ich gern noch herausgearbeitet wissen vor dem Hintergrund, dass Sie, wenn ich es richtig verstanden habe, zwei Sätze später gesagt haben, dies sei ohnehin unwirksam, eben weil es Sinn und Zweck widerspreche. Daher machen wir zwar etwas Schräges, aber etwas nicht unbedingt Schlimmes.

Abg. **Frau Hofmann:** Ich möchte an die Frage von Herrn Dr. Wilken anknüpfen. Sie, Frau Zaiane, haben eine Kritik herausgearbeitet, was den Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften betrifft. Dies möchte ich von Ihnen konkretisiert wissen und frage, ob Sie, wie Sie dies ausgeführt haben, die Streichung tatsächlich für zwingend notwendig erachten.

Eine zweite Frage an Sie: Das Kindeswohl ist ein wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt. Wir haben ihn extra mit aufgenommen. Wäre das nach Ihrer Auffassung nicht ausreichend?

Nun noch eine Frage an Frau Schöninger. Auch hier will ich die Verfahrensvorschriften noch einmal ansprechen und fragen, ob Sie einen anderen Formulierungsvorschlag haben oder am Ende des Tages für eine Streichung des Verweises auf die Verfahrensvorschriften plädieren würden.

Frau **Frühwald:** Ich werde die zweite Frage beantworten, danach Frau Wolf die erste.

Zu der Stellungnahme von Frau Wolff – mit Doppel-F – und den Bachelor-Studiengängen für Studierende mit bereits abgeschlossener Berufsausbildung und mit Berufserfahrung würde ich sagen, die Prämisse ist falsch. Davon auszugehen, dass sich Studierende, die bereits eine Berufsausbildung abgeschlossen haben, automatisch Studiengebühren leisten könnten, halte ich für falsch. Es mag sein, dass es für die Universitäten besser wäre, um bestimmte Dinge zu finanzieren. Aber ich denke, es ist am Land, das zu finanzieren. Ich würde sagen, dass das nicht automatisch bedeutet, dass die Studierenden sich auf einmal ohne Weiteres Studiengebühren leisten können – im Gegensatz zu Studierenden, die vielleicht direkt nach dem Abitur oder einer anderen Form der Hochschulzugangsberechtigung mit einem Studium beginnen. Das halte ich für nicht zutreffend.

Frau **Wolf**: Nun eine Antwort zu der ersten Frage, ob es bezüglich der Studiengebühren und der Studienneigung Studien gibt. Es gibt Studien, die im Zuge der Einführung der Studiengebühren beziehungsweise der Diskussion darüber, ob sie abgeschafft werden sollten, durchgeführt wurden. Im Ländervergleich ist darin ganz häufig von Hamburg und Niedersachsen die Rede, wo es eine lange Zeit Studiengebühren gab. Man spricht davon, dass nur circa 3,6 % der Personen, die einen Hochschulzugang haben, sagen, Studiengebühren seien für sie ein Grund, nicht zu studieren. Diese Zahl von 3,6 % hört sich zunächst nach nicht viel an, aber dabei handelt es sich um über 18.000 Abiturienten und Abiturientinnen allein in den Gebieten, wo es zu der Zeit der Studien Studiengebühren gab.

Meiner Meinung nach wird aus den Studien ganz deutlich, dass Studiengebühren und Studienneigung durchaus zusammenhängen. Ich denke aber auch, dass dies nur sehr schwer messbar ist, dass es schwierig ist, mit einer Studie zu sagen, dass Studiengebühren und die Entscheidung, ein Studium zu beginnen oder nicht, zusammenhängen, weil die Personen, die davon betroffen sind, an einem Studium interessiert zu sein, aber nicht die Möglichkeit hätten, Studiengebühren zu finanzieren, häufig nicht die sind, die bei den Studien befragt werden. Unter diesem Aspekt ist es meiner Meinung nach außerordentlich schwierig, dies mit irgendwelchen Studien zu belegen.

Frau **Zaiane**: Auch wenn Ihnen die Kinderrechtskonvention egal ist, muss ich Sie, um die Frage zu beantworten, noch einmal heranziehen. In Artikel 12 Absatz 2 der Kinderrechtskonvention steht, dass das Recht, gehört zu werden, insbesondere für Gerichts- und Verwaltungsverfahren relevant ist. Wenn es da nun eine Stellvertretung des Kindes durch Erwachsene geben sollte, dann muss diese unter Beachtung der Verfahrensvorschriften ausgestaltet werden.

Des Weiteren stellt der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in seinen allgemeinen Bemerkungen klar, dass dies aber nicht so verstanden werden darf, dass das Beteiligungsrecht durch innerstaatliche Verfahrensvorschriften eingeschränkt werden darf.

Wenn wir uns jetzt aber den Gesetzentwurf anschauen, so bezieht sich diese Einschränkung bezüglich der geltenden Verfahrensvorschriften auf den Kindeswillen, also auf die Bezugnahme oder auf die Berücksichtigung des Kindeswillens allgemein und nicht nur auf eine Stellvertretung.

Deshalb habe ich gesagt: Wenn man der Interpretation des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes folgt, widerspricht die Einschränkung im Verfassungsentwurf dem Sinn und Zweck des Artikels 12 der Kinderrechtskonvention.

Deswegen ist das Deutsche Kinderhilfswerk auch der Ansicht, dass diese Einschränkung gestrichen werden sollte, weil sie nicht sinnvoll ist und weil auch nicht klar ist, was mit den geltenden Verfahrensvorschriften gemeint ist. Wenn nicht klar ist, was damit gemeint ist, kann dies nicht dazu dienen, den Wesensgehalt dieser verfassungsrechtlichen Norm einzuschränken.

Sodann steht in der Gesetzesbegründung, dass dieser Verweis auf den Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften nicht so zu verstehen ist, dass er die Beteiligung einschränken sollte. Wenn man diese Klarstellung ernst nimmt, dann kann man eigentlich den ganzen Satz streichen.

Frau **Schöninger**: Ich möchte mich meiner Vorrednerin anschließen. Auch der Kinderschutzbund kann gut damit leben, dass dieser Satz gestrichen wird.

Vorsitzende: Gibt es eine weitere Fragerunde? Diese würde ich, falls noch etwas vergessen wurde, auf das zuvor Diskutierte ausweiten. – Das ist nicht der Fall.

Ich darf mich bei allen, die gekommen sind, die sich den Fragen gestellt und Stellungnahmen abgegeben haben, und bei jenen, die gefragt haben, herzlich bedanken. Ich sage ausdrücklich auch ein Dankeschön an die Organisatoren – an Frau Franz und Frau Czech insbesondere, aber an alle anderen auch –, die die Anhörung sehr gut vorbereitet haben.

Das Wetter wird gerade schöner. Somit darf ich Sie in einen angenehmen Nachmittag und Abend entlassen. – Vielen Dank.