Bericht der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“

April 2018

Inhaltsverzeichnis

A. Auftrag, Zusammensetzung, Verfahren 7

1. Auftrag 7

2. Mitglieder und stellvertretende Mitglieder der Enquetekommission 8

3. Sachverständige 9

4. Verfahren 9

5. Beratungsgremium Zivilgesellschaft 10

6. Verlauf und Struktur der Beratungen 10

7. Diskussion über Verfahren und zulässigen Umfang von Verfassungsänderungen 11

8. Beteiligung der Öffentlichkeit 12

a. Öffentliche Anhörung vom 15. bis 17. Februar 2017 12

b. Schülerwettbewerb 12

c. Bürgerforen 13

d. Beteiligung von Hochschulen 13

e. Internetseite 13

f. Tag der offenen Tür 14

g. Mediales Interesse 14

B. Sitzungen der Enquetekommission zwischen dem 24. Juni und 19. Dezember 2016 (3.-8. Sitzung) 14

1. Artikel 1 [Gleichheit vor dem Gesetz] 15

2. Artikel 2 [Allgemeine Handlungsfreiheit; Vorbehalt des Gesetzes; Rechtsweggarantie] 15

3. Artikel 3 [Leben, Gesundheit, Ehre, Menschenwürde] 16

4. Artikel 4 [Ehe und Familie] 16

5. Artikel 5 [Freiheit der Person] 17

6. Artikel 7 [Auslieferungsverbot; Asyl] 18

7. Artikel 8 [Wohnung] 18

8. Artikel 10 [Wissenschafts- und Kunstfreiheit] 19

9. Artikel 11 [Meinungsäußerungsfreiheit; Zensurverbot] 19

10. Artikel 12 [Postgeheimnis] 19

11. Artikel 13 [Informationsfreiheit] und neuer Artikel 13a (Datenschutz) 19

12. Artikel 14 [Versammlungsfreiheit] und Artikel 15 [Vereinigungsfreiheit] 20

13. Artikel 19 [Richterliche Anordnung von Grundrechtseingriffen; Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung] und neuer Artikel 19a (Folterverbot) 20

14. Artikel 20 [Gesetzlicher Richter; Unschuldsvermutung; Recht auf Verteidigerbestellung] .. 21

15. Artikel 21 [Freiheitsstrafe] 21

16. Artikel 22 [Rückwirkungsverbot; Schuldprinzip; ne bis in idem] 21
17. Artikel 23 [Freiheitsentziehung bei geistiger oder körperlicher Krankheit] 22
18. Artikel 24 [Sonstige Beschränkungen der persönlichen Freiheit] 23
19. Artikel 26 [Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte] 23
20. Artikel 27 [Anerkennung der Menschenwürde] 23
21. Artikel 28 [Recht auf Arbeit und Fürsorge] 24
22. Artikel 29 [Einheitliches Arbeitsrecht, Tarifsystem, Schlichtungswesen, Arbeitskampf] 24
23. Artikel 30 [Arbeitsbedingungen; Mutterschutz; Verbot der Kinderarbeit] 25
24. Artikel 33 [Arbeitsentgelt] 25
25. Artikel 34 [Bezahlter Urlaub] 26
26. Artikel 35 [Sozialversicherung; Gesundheitswesen] 26
27. Artikel 37 [Betriebsvertretungen] 27
28. Artikel 38 [Wirtschaftsordnung] 28
29. Artikel 39 [Missbrauch wirtschaftlicher Macht; Sozialisierung] 29
30. Artikel 41 [Sofortsozialisierung von Kohle und Stahl, Erzen und Kali, Energie und Eisenbahnen] 29
31. Artikel 42 [Großgrundbesitz, Bodenreform, Siedlung] 31
32. Artikel 43 [Förderung von Klein- und Mittelbetrieben] 31
33. Artikel 45 [Eigentumsgarantie, Erbrecht] 31
34. Artikel 46 [Urheberrechtsschutz] 31
35. Artikel 47 [Besteuerung nach Leistungsfähigkeit] 32
36. Artikel 48 [Freie Religionsausübung, Glaubensgemeinschaften, Verbot der Staatskirche] 32
37. Artikel 49 [Autonomie der Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften] 33
38. Artikel 50 [Neutralitätsgebot, Verbot der gegenseitigen Einmischung] 33
39. Artikel 51 [Statusgarantie für Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften, Besteuerungsrecht] 33
40. Artikel 52 [Kirchenlasten, Ablösung] 34
41. Artikel 53 [Sonn- und Feiertagsgewährleistung] 34
42. Artikel 54 [Religionsausübung in staatlichen Einrichtungen] 34
43. Artikel 55 [Erziehung als Elternrecht] 35
44. Artikel 56 [Grundsätze der Bildung und Erziehung, Gemeinschaftsschule, Mitbestimmung der Eltern, Toleranzgebot] 36
45. Artikel 57 [Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach] 37
46. Artikel 58 [Teilnahme am Religionsunterricht] 38
47. Artikel 59 [Unterrichtsgeldfreiheit] 38

48. Artikel 60 [Universitäts- und Hochschulautonomie, theologische Fakultäten] 43
49. Artikel 61 [Genehmigungsvorbehalt für Privatschulen] 43
50. Artikel 62 [Denkmals- und Landschaftsschutz] 43
51. Artikel 64 [Republik, Zugehörigkeit zum Bundesstaat] 44
52. Artikel 65 [Demokratie, parlamentarische Republik] 44
53. Artikel 66 [Landesfarben] 46
54. Artikel 67 [Vorrang völkerrechtlicher Pflichten, Völkerrecht als Bestandteil des Landesrechts] 46
55. Artikel 71 [Volkswahl, Volksabstimmung, Volksbegehren, Volksentscheid] 46
56. Artikel 73 [Stimmrecht, allgemeine, gleiche, geheime und unmittelbare Wahl] 47
57. Artikel 75 [Wählbarkeit, Wahlrechtsgrundsätze] 47
58. Artikel 77 [Repräsentationsprinzip] 47
59. Artikel 78 [Wahlprüfung, Wahlprüfungsgericht] 47
60. Artikel 79 [Wahlperiode des Landtags] 48
61. Artikel 84 [Präsidium des Landtages] 49
62. Artikel 85 [Geschäftsführungsbefugnis des Präsidiums] 49
63. Artikel 86 [Leitungs- und Vertretungsbefugnisse des Präsidenten, Hausrecht] 49
64. Artikel 88 [Abstimmungsgrundsätze] 49
65. Artikel 91 [Anwesenheit und Rederecht des Ministerpräsidenten und der Minister, Zitierungsrecht] 50
66. Neuer Artikel 91a (Informationsrechte des Landtags) 50
67. Artikel 92 [Untersuchungsausschüsse, Verfahren der Untersuchungsausschüsse, Amtshilfe] 51
68. Neuer Artikel 93a (parlamentarisches Kontrollgremium) 52
69. Artikel 94 [Verweisungs- und Auskunftsrecht des Landtags] 53
70. Neuer Artikel 94a [Bürgerantrag] 53
71. Artikel 95 [Indemnität der Abgeordneten] 54
72. Artikel 96 [Immunität der Abgeordneten] 55
73. Artikel 98 [Reisekostenfreiheit, Sitzungsgeld] 55
74. Neuer Artikel 98a (Fraktionen) 55
75. Artikel 101 [Wahl des Ministerpräsidenten, Ernennung der Minister, Vertrauen des Landtags] 56
76. Artikel 104 [Vorsitz in der Landesregierung, Ministerzuständigkeit, Geschäftsordnung der Landesregierung] 56
77. Artikel 108 [Zuständigkeit für die Beamtenernennung] 57
78. Artikel 109 [Gnadenrecht des Ministerpräsidenten, Amnestiebefugnis des Landtages] 57

79. Artikel 111 [Amtseid, Eidesformel] ... 57
80. Artikel 112 [Abberufung der Minister durch den Ministerpräsidenten] ... 57
81. Artikel 117 [Arten der Gesetzesinitiativrechte] ... 59
82. Artikel 118 [Gesetzliche Ermächtigung zu Rechtsverordnungen, kein gesetzesvertretendes Verordnungsrecht] und Artikel 119 [Einspruchsrecht der Landesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse, erneute Beschlussfassung des Landtages] ... 61
83. Artikel 120 [Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen] ... 62
84. Artikel 123 [Verfahren bei Verfassungsänderungen] ... 63
85. Artikel 124 [Volksentscheid, Volksbegehren, Verfahren bei Volksabstimmung] ... 66
86. Artikel 127 [Berufsrichter, Richterwahl, Richterwahlausschuss] ... 69
87. Artikel 128 [Amtsenthebung] ... 71
88. Artikel 130 [Zusammensetzung des Staatsgerichtshofs] ... 71
89. Artikel 131 [Entscheidungszuständigkeiten, Antragsberechtigte] ... 71
90. Art. 134 [Zugang zu den öffentlichen Ämtern] ... 72
91. Artikel 135 [Einheitliches öffentliches Dienstrecht] ... 72
92. Artikel 137 [Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise, örtliche Allzuständigkeit der Gemeinden, Auftragsverwaltung, Finanzgarantie für die Gemeinden] ... 72
93. Artikel 138 [Direktwahl der Bürgermeister und Landräte] ... 73
94. Artikel 139 [Haushaltsgesetz und Haushaltsplan] ... 75
95. Artikel 143 [Haushaltsüberschreitung und außerplanmäßige Ausgaben] ... 76
96. Artikel 144 [Rechnungshof, Rechnungsprüfung, Entlastung] ... 76
C. Beratungen zur Änderung der Präambel – 9. Sitzung am 13. Januar 2017 ... 78
D. Beratungen zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen ... 80
1. Staatsziel Ehrenamt ... 81
2. Staatsziel Kultur ... 83
3. Staatsziel Förderung und Pflege der Baukultur ... 85
4. Staatsziel Inklusion ... 86
5. Staatsziel Tierschutz ... 86
6. Staatsziel Bezahlbares Wohnen ... 87
7. Staatsziel Integration ... 89
8. Staatsziel Infrastruktur ... 89
9. Definition des Staatszielbegriffs ... 91
E. Öffentliche Anhörung vom 15.2. bis 17.2.2017 (10.-12. Sitzung); Auswertung der Anhörung am 22. Mai 2017 (13. Sitzung) ... 91
1. Präambel ... 91
2. Grundrechte – allgemein ... 93

3. Gleichheitsgrundrechte ... 96
4. Soziale Grundrechte, insbesondere Gesundheit und Arbeit ... 97
5. Kinderrechte ... 98
6. Kostenlose Bildung ... 102
7. Digitalisierungsgrundrecht ... 105
8. Subsidiaritätsprinzip / Wirtschafts- und Sozialverfassung ... 108
9. Staatsziele allgemein ... 114
10. Staatsziel Kultur ... 118
11. Staatsziel Wohnen ... 121
12. Staatsziel Infrastruktur ... 123
13. Untersuchungsausschuss ... 124
14. Haushalt ... 130
15. Interpellationsrecht ... 131
16. Volksbegehren/Volksentscheide ... 132
17. Popularklage ... 139
18. Transparenz ... 141
19. Auswertung der Expertenanhörung – 13. Sitzung am 22. Mai 2017 ... 144
F. Schülerwettbewerb ... 144
G. Bürgerforen in Rüsselsheim, Gießen und Kassel (14. - 16. Sitzung) ... 153
H. Beteiligung der Hochschulen ... 155
I. Von außen an die Enquetekommission herangetragene Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zur Hessischen Verfassung ... 155
J. Abschließende Beratungen ... 155
1. 17. Sitzung der Enquetekommission am 25. September 2017 ... 155
2. Obleutegespräche am 17. und 23. Oktober 2017 ... 160
3. 18. Sitzung der Enquetekommission am 30. Oktober 2017 ... 165
4. Weitere Obleutegespräche ... 167
5. 19. Sitzung der Enquetekommission am 27. November 2017 ... 167
K. Ergebnisse der Beratungen zur Änderung der Hessischen Verfassung ... 168
L. Bewertung der Ergebnisse ... 171
M. Abstimmungsmodalitäten ... 172
1. Stellungnahme des Landeswahlleiters ... 172
2. Exemplarischer Stimmzettel ... 177
N. Anlagenverzeichnis ... 179

A. Auftrag, Zusammensetzung, Verfahren

1. Auftrag

Auf Antrag der Fraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Drucks. 19/2566 vom 10. November 2015, hat der Hessische Landtag in seiner 62. Plenarsitzung am 17. Dezember 2015 einstimmig bei Enthaltung der Fraktion DIE LINKE die Einsetzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ beschlossen:

1. Nach § 55 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags (GOHLT) wird eine Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" eingesetzt. Die Enquetekommission besteht aus 15 Mitgliedern und 15 ständigen Ersatzmitgliedern, die dem Landtag angehören. Die Fraktion der CDU stellt 6 Mitglieder, die Fraktion der SPD stellt 5 Mitglieder, die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellt 2 Mitglieder, die Fraktion der FDP stellt 1 Mitglied und die Fraktion der LINKEN stellt 1 Mitglied. Jede Fraktion kann darüber hinaus eine unabhängige Sachverständige oder einen unabhängigen Sachverständigen berufen, die oder der mit beratender Stimme der Enquetekommission angehört. Die Landesregierung entsendet ebenfalls eine Vertreterin oder einen Vertreter, die oder der mit beratender Stimme der Enquetekommission angehört.

2. Die Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" erhält den Auftrag, die Hessische Verfassung in ihrer Gesamtheit zu überarbeiten und Vorschläge für ihre zukunftsfähige Gestaltung zu unterbreiten. Sie bildet organisatorisch, sprachlich und dem Geiste nach den Rahmen für die angestrebte Verfassungsänderung. Sie soll auf dem Bericht der Verfassungsenquete von 2005 aufbauen, aber nicht auf die dortigen Vorschläge festgelegt oder beschränkt sein.

3. Die Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" soll sich unter anderem auch mit der Ausgestaltung folgender Themenstellungen beschlussfassend auseinandersetzen:

    - Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts,
    - Abschaffung der Todesstrafe,
    - Überprüfung der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Volksbegehren und Volksentscheiden,
    - Überprüfung der Regelung zum passiven Wahlalter.

4. In organisatorischer Hinsicht soll die Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" breit angelegte Partizipationsmöglichkeiten für die hessischen Bürgerinnen und Bürger schaffen. Ihre Beratungen und Vorschläge sollen zeitnah für alle Hessinnen und Hessen zugänglich gemacht werden. Darüber hinaus soll sichergestellt sein, dass Vorschläge aus der Bevölkerung in den Prozess einfließen können. Als technisches Mittel zu dessen Umsetzung soll eine eigene Internetseite mit interaktiven Funktionen geschaffen werden.

5. Die Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" soll ein "Beratungsgremium Zivilgesellschaft" benennen. Darin sollen unter anderem Vereine, Verbände, Beiräte und Kammern, Wissenschaft, Kirchen und Glaubensgemeinschaften und weitere zivilgesellschaftliche Gruppen vertreten sein. Ein

Teil der Mitglieder wird von allen Fraktionen gemeinsam festgelegt. Darüber hinaus werden weitere Mitglieder auf Vorschlag der Fraktionen entsprechend ihrer Größe benannt. Ziel der Einrichtung dieses Gremiums ist, maßgebliche zivilgesellschaftliche Gruppen gleichzeitig möglichst frühzeitig und dauerhaft umfassend am Verfassungskonvent zu beteiligen.

6. Die Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" soll in jedem Regierungsbezirk mindestens ein Bürgerforum veranstalten. Sachverständige und Mitglieder stellen die Arbeitsergebnisse sowie die Möglichkeiten und Grenzen einer Verfassungsänderung vor. Die Teilnehmenden können Vorschläge machen, die an die Enquetekommission weitergeleitet werden.

7. Die Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" soll alle hessischen rechts-, sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Fakultäten auffordern, Vorlesungen oder Seminare zum Thema Änderung der Hessischen Verfassung zu organisieren, um die Ergebnisse einzubringen. Zudem soll ein Schülerwettbewerb veranstaltet werden, dessen Ergebnisse ebenfalls in die Arbeit der Enquete einfließen.

8. Nach Abschluss der internen Beratungen sollen die Ergebnisse öffentlich diskutiert werden.

9. Die Haushaltsmittel für die Durchführung der Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" werden aus dem Haushalt des Landtags bereitgestellt.

10. Die Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" wird gebeten, dem Landtag nach Abschluss seiner Beratungen über die Ergebnisse zu berichten, diese zu bewerten und einen Gesetzesvorschlag zur Änderung der Hessischen Verfassung zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.

2. Mitglieder und stellvertretende Mitglieder der Enquetekommission

Als **Mitglieder der Enquetekommission** benannte die

- **CDU-Fraktion:** Dr. Walter Arnold, Lena Arnoldt, Jürgen Banzer, Dr. Ralf-Norbert Bartelt, Christian Heinz, Tobias Utter
- **SPD-Fraktion:** Handan Özgüven, Heike Hofmann, Norbert Schmitt, Michael Siebel, Marius Weiß
- **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:** Frank-Peter Kaufmann, Karin Müller (Kassel)
- **Fraktion DIE LINKE:** Dr. Ulrich Wilken
- **FDP-Fraktion:** Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn

In ihrer ersten Sitzung am 16. März 2016 wählten die Mitglieder

- Zum **Vorsitzenden**: Jürgen Banzer
- zur **stellvertretenden Vorsitzenden**: Heike Hofmann
- zur **Berichterstatterin**: Karin Müller (Kassel).

Als **Obleute** ihrer Fraktionen fungierten:

- **Christian Heinz** für die Fraktion der CDU
- **Norbert Schmitt** für die Fraktion der SPD
- **Frank-Peter Kaufmann** für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- **Dr. Ulrich Wilken** für die Fraktion DIE LINKE
- **Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn** für die Fraktion der FDP.

Als **stellvertretende Mitglieder** benannte die

- **Fraktion der CDU**: Michael Boddenberg, Klaus Dietz, Horst Klee, Dirk Landau, Petra Müller-Klepper, Astrid Wallmann
- **Fraktion der SPD**: Nancy Faeser, Uwe Frankenberger, Gernot Grumbach, Gerald Kummer, Günter Rudolph
- **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**: Jürgen Frömmrich, Eva Goldbach
- **Fraktion DIE LINKE**: Willi van Ooyen (seit 16. April 2017 nach Mandatswechsel: Jan Schalauske)
- **Fraktion der FDP**: Florian Rentsch (seit 22. Mai 2017 nach Mandatswechsel: Dr. Frank Blechschmidt).

Die Landesregierung gehörte der Enquetekommission mit beratender Stimme an.

Der Hessische Landtag unterstützte die Arbeit der Enquetekommission durch Herrn Richter am Landgericht Dr. Andreas Stomps als wissenschaftlichen Berater sowie Frau Constanze Knaier und Frau Michaela Öftring als Geschäftsführerinnen.

Für die im Hessischen Landtag vertretenen Fraktionen arbeiteten in der Enquetekommission die parlamentarischen Referenten Dr. Tobias Kleiter (CDU), Johannes Kessner (CDU), Lisa Ensinger (SPD), Dr. Philipp Donath (SPD), Sabrina Staats-Kriszeleit (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Denise Honsberg-Schreiber (DIE LINKE), Kim Abraham (DIE LINKE) und Dr. Sebastian Recker (FDP).

3. Sachverständige

Von den Fraktionen als Sachverständige, die mit beratender Stimme der Enquetekommission angehörten, wurden benannt:

- Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz, Julius-Maximilians-Universität Würzburg (CDU-Fraktion),
- Prof. Dr. Joachim Wieland, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (SPD-Fraktion),
- Prof. Dr. Elke Gurlit, Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN),
- Wolfgang Neskovic, RiBGH a. D. (Fraktion DIE LINKE),
- Prof. Dr. Dr. Martin Will, M.A., LL.M., European Business School Wiesbaden (FDP-Fraktion).

4. Verfahren

Die Enquetekommission verständigte sich in ihrer zweiten Sitzung am 10. Mai 2016 in Ergänzung zu den Bestimmungen des § 55 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags auf Verfahrensregeln für ihre Arbeit **(Anlage 1)**.

Vereinbart wurde darin unter anderem (in Nr. 3), dass die Sitzungen grundsätzlich öffentlich sein sollten, soweit nicht mit den Stimmen der Mehrheit der Mitglieder der Enquetekommission etwas Anderes beschlossen wurde.

Von den Sitzungen wurden stenografische Kurzberichte angefertigt.

5. Beratungsgremium Zivilgesellschaft

Die Kommission wurde bei ihrer Arbeit von einem „Beratungsgremium Zivilgesellschaft“ unterstützt, dessen Mitglieder zu den Sitzungen der Kommission eingeladen und an den Beratungen beteiligt wurden.

In der 2. Sitzung der Enquetekommission am 10. Mai 2016 beschloss die Enquetekommission, dass folgende Organisationen als ständige Mitglieder des „Beratungsgremiums Zivilgesellschaft“ benannt werden:

- Hessischer Städte- und Gemeindebund
- Hessischer Städtetag
- Hessischer Landkreistag
- Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen
- Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen
- Landesverband der Jüdischen Gemeinden in Hessen
- DITIB Landesverband Hessen e.V.
- Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern
- Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern
- DGB, Bezirk Hessen-Thüringen
- DBB Beamtenbund und Tarifunion, Landesbund Hessen
- Liga der freien Wohlfahrtsverbände
- NABU Naturschutzbund Landesverband Hessen e.V.

Zudem wurden im Nachgang zu der Sitzung als weitere ständige Teilnehmer benannt:

- Hessischer Jugendring
- Transparency International
- Hessischer Richterbund

Darüber hinaus kamen die Mitglieder der Enquetekommission in der Sitzung am 10. Mai 2016 überein, dass die Fraktionen zu jeder Sitzung der Enquetekommission insgesamt 15 weitere Teilnehmer des „Beratungsgremiums Zivilgesellschaft“ benennen können und zwar anteilig nach der Größe der jeweiligen Fraktion (System Hare-Niemeyer).

6. Verlauf und Struktur der Beratungen

Am 16. März 2016 fand die konstituierende Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ statt. Die Kommission vereinbarte, die Artikel der Hessischen Verfassung zunächst der Reihe nach zu erörtern, gegliedert nach den in der Verfassung vorgegebenen Themenabschnitten.

Sie kam zu folgenden weiteren Sitzungen zusammen:

2. Sitzung: 10. Mai 2016

3. Sitzung: 24. Juni 2016

4. Sitzung: 11. Juli 2016

5. Sitzung: 12. September 2016

6. Sitzung: 14. Oktober 2016

7. Sitzung: 14. November 2016

8. Sitzung: 19. Dezember 2016

9. Sitzung: 13. Januar 2017

10. Sitzung: 15. Februar 2017 (öffentliche Anhörung)

11. Sitzung: 16. Februar 2017 (öffentliche Anhörung)

12. Sitzung: 17. Februar 2017 (öffentliche Anhörung)

13. Sitzung: 22. Mai 2017

14. Sitzung: 13. Juni (Bürgerforum in Rüsselsheim)

15. Sitzung: 19. Juni 2017 (Bürgerforum in Gießen)

16. Sitzung: 20. Juni 2017 (Bürgerforum in Kassel)

17. Sitzung: 25. September 2017

18. Sitzung: 30. Oktober 2017

19. Sitzung: 27. November 2017

7. Diskussion über Verfahren und zulässigen Umfang von Verfassungsänderungen

In einem Obleutegespräch am 11. Juli 2016 wurde beschlossen, die Sachverständigen der Fraktionen um eine gemeinsame Stellungnahme zu der Frage zu bitten, welches Maß an Änderungen der Hessischen Verfassung Art. 123 HV zulässt, insbesondere unter Berücksichtigung etwaiger Kopplungsverbote. Dem lag zugrunde, dass in Artikel 123 der Hessischen Verfassung geregelt ist, dass „Bestimmungen der Verfassung“ im Wege der Gesetzgebung geändert werden können, so dass geklärt werden sollte, ob und ggf. inwiefern die Zahl der möglichen Änderungen der Hessischen Verfassung begrenzt ist.

In ihrer gemeinsamen Einschätzung (**Anlage 2**) äußerten die Sachverständigen Ende August 2016 unter anderem die Auffassung, dass Änderungen an der Hessischen Verfassung grundsätzlich auch in einem größeren Maße möglich seien, solange die tragenden Grundstrukturen der Verfassung nicht so verändert würden, dass qualitativ eine neue Verfassung entstünde. Die Formulierung in Art. 123 Abs. 1 sollte – so die Sachverständigen - nach den Erfahrungen der Weimarer Republik, eine nach der Weimarer Reichsverfassung noch mögliche Änderung der Verfassung „außerhalb der Verfassung“, d.h. ohne Änderung des Verfassungstextes, im Falle der Hessischen Verfassung ausschließen. Die Bezugnahme auf „Bestimmungen der Verfassung“ solle hingegen nicht die Reichweite des Art. 123 HV auf die Änderung lediglich einzelner Verfassungsbestimmungen reduzieren. Erst wenn die Änderungen auf eine qualitativ neue

Verfassung hinausliefen, werde die dem verfassungsändernden „pouvoir constitué“ in Art. 123 HV übertragene Kompetenz zur Verfassungsänderung überschritten und müsse daher erneut – wie bei Schaffung der Hessischen Verfassung im Jahr 1946 – der „pouvoir constituant“ aktiviert werden, etwa eine verfassungsgebende Versammlung.

In einem Schreiben vom 29.08.2016 wurden zudem seitens einiger Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft Vorschläge für eine Änderung des Verfahrens der Enquetekommission vorgelegt. Insbesondere wurde vorgeschlagen, nicht zunächst eine bloße „Materialsammlung“ durchzuführen, sondern auch bereits in die Diskussion der unterschiedlichen Positionen einzusteigen. Dem vorausgegangen war eine Diskussion über das Verfahren der Enquetekommission in der 3. Sitzung am 24. Juni 2016.

In einem Obleutegespräch am 30.08.2016 wurden die vorgenannte gutachterliche Stellungnahme und das Schreiben vom 29.08.2016 erörtert. Die Obleute waren sich darüber einig, dass nach der gutachterlichen Stellungnahme davon ausgegangen werden könne, dass die Hessische Verfassung aufgrund der Arbeit der Enquetekommission auch in einem größeren Umfang – aber innerhalb der von den Sachverständigen genannten Grenzen - geändert werden könne, so dass am bisherigen Ablaufplan festgehalten und zuerst ermittelt werden solle, welche Änderungen der Verfassung überhaupt zur Debatte stünden. Zudem war man sich in dem Obleutegespräch darüber einig, am bisherigen Ablaufplan festzuhalten und weiterhin die einzelnen Artikel der Hessischen Verfassung aufzurufen, um Vorschläge und Argumente bezüglich etwaiger Änderungen zu sammeln.

Der Vorsitzende der Enquetekommission beantwortete das Schreiben der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft am 6. September 2016 (**Anlage 3**).

8. Beteiligung der Öffentlichkeit

Gemäß den Vorgaben des Einsetzungsbeschlusses fand eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit an den Beratungen der Enquetekommission statt.

a. Öffentliche Anhörung vom 15. bis 17. Februar 2017

Vom 15. bis zum 17. Februar 2017 fand eine öffentliche Expertenanhörung im Hessischen Landtag zu einzelnen Änderungsvorschlägen statt. Die Obleute der Fraktionen hatten zuvor Themen und Experten benannt. Der Ablauf der Anhörung wurde auf dieser Grundlage von Seiten des Vorsitzenden vorgeschlagen und fand die Zustimmung der Obleute. Die Experten fertigten auf Bitte des Vorsitzenden jeweils eine schriftliche Stellungnahme zu dem von ihnen abgedeckten Themenbereich an. Die Stellungnahmen wurden vor der Anhörung an die Teilnehmer versandt und auf die Internetseite der Enquetekommission gestellt. Eine Zusammenfassung des Ablaufs der Anhörung findet sich unten unter E.

b. Schülerwettbewerb

Die Idee eines Schülerwettbewerbs zur Änderung der Hessischen Verfassung wurde von dem Vorsitzenden der Enquetekommission mit der Hessischen Landeszentrale für Politische Bildung (HLZ) und den Obleuten der Fraktionen umfassend erörtert. Dabei setzte sich die Überlegung durch, dass es sinnvoll wäre, den hessischen Schülerinnen und Schülern ein von einem klassischen „Wettbewerb“ abweichendes Format anzubieten, um sie in die Arbeiten an der Hessischen Verfassung einzubinden. Die HLZ bot in der Folge Schulen und Jugendinstitutionen einen vorbereitenden Workshop mit dem Titel „Hessen in guter Verfassung“ an. Insgesamt wurden 20 solcher Workshops in ganz Hessen mit 378 Jugendlichen durchgeführt.

Am 15. Mai 2017 besuchten etwa 180 Teilnehmer der Workshops aus verschiedenen Schulen und Jugendinstitutionen den Hessischen Landtag. In Arbeitsgruppen vertieften sie dort unter Anleitung von Mitarbeitern der HLZ ihre Arbeiten zur Hessischen Verfassung und erörterten sodann ihre Überlegungen und Ideen mit Mitgliedern der Enquetekommission im Plenarsaal des Hessischen Landtags. Eine Zusammenfassung der Diskussion findet sich unten unter F.

c. Bürgerforen

Die Enquetekommission führte drei Bürgerforen zur Änderung der Hessischen Verfassung durch. Das erste Bürgerforum fand am 13. Juni 2017 während des Hessentags in Rüsselsheim im Hotel Höll am Main statt. Das zweite Bürgerforum erfolgte am 19. Juni in der Aula der Universität Gießen und das dritte Bürgerforum fand am 20. Juni im Ständehaus in Kassel statt. Der Vorsitzende der Enquetekommission hatte sich im Vorfeld der Bürgerforen an den Hessischen Rundfunk, Radio FFH und den Verband Hessischer Zeitungsverleger mit der Bitte um Unterstützung bei der Bewerbung und Moderation der Bürgerforen gewandt. Es fanden mehrere Arbeitstreffen des Vorsitzenden mit dem Intendanten des Hessischen Rundfunks, Herrn Manfred Krupp, dem Geschäftsführer und Programmdirektor von Radio FFH, Herrn Hans-Dieter Hillmoth und dem Vorsitzenden des Verbands Hessischer Zeitungsverleger, Hans Georg Schnücker statt. Dabei wurde eine sog. „Medienpartnerschaft“ vereinbart. In der Folge warben die Medienpartner für den Besuch der Bürgerforen und organisierten die Moderation der Bürgerforen durch erfahrene Journalisten. Die Planung und Durchführung der Bürgerforen im Übrigen wurde durch den Vorsitzenden organisiert.

Am 7. Juni 2017 gab der Vorsitzende eine Pressekonferenz, in der er über den Verfahrensstand und die anstehenden Bürgerforen informierte. Zudem wurde eine entsprechende Pressemitteilung versandt.

Eine Zusammenfassung des Ablaufs der Bürgerforen findet sich unten unter G.

d. Beteiligung von Hochschulen

Der Vorsitzende der Enquetekommission bat im Juli 2016 die Dekane aller hessischen rechts-, sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Fakultäten, sich dafür einzusetzen, dass an der jeweiligen Fakultät Veranstaltungen durchgeführt werden, die sich mit Fragen im Hinblick auf Änderungen der Hessischen Verfassung beschäftigen. Zudem wurde darum gebeten, die Ergebnisse der Veranstaltungen – möglichst in Form konkreter Vorschläge – bis zum 11.08.2017 (dem Ende der hessischen Schulferien 2017) zu übermitteln. Eine Zusammenfassung der Beteiligung der Hochschulen findet sich unten unter H.

e. Internetseite

Die Enquetekommission präsentierte ihre Arbeit auf einer von dem Vorsitzenden der Kommission konzipierten Internetseite (www.verfassungskonvent.hessen.de). Neben Informationen über anstehende Termine sowie die Zusammensetzung und die Arbeit der Enquetekommission wurden die Protokolle der öffentlichen Sitzungen und weitere Dokumente auf der Internetseite veröffentlicht. Über ein Kontaktformular hatten Bürgerinnen und Bürger zudem die Möglichkeit, selbst Änderungsvorschläge einzureichen oder sich zu den bisherigen Beratungen zu äußern. Eine Übersicht über die von externer Seite – auch per Post – eingereichten Vorschläge ist diesem Bericht als **Anlage 4** beigefügt. Die Eingaben von außerhalb der Enquetekommission wurden

von dem Vorsitzenden der Kommission jeweils persönlich in der Form des Eingangs beantwortet.

f. Tag der offenen Tür

Beim Tag der offenen Tür des Hessischen Landtags am 24. September 2016 war die Enquetekommission mit einem Stand vertreten. Besucher konnten sich dort bei dem Vorsitzenden der Enquetekommission sowie dem wissenschaftlichen Berater über die Arbeit der Kommission informieren. Zudem wurden an dem Stand Verfassungstexte verteilt und Besucher hatten die Möglichkeit, sich auf Postkarten zur Hessischen Verfassung zu äußern.

g. Mediales Interesse

Die Arbeiten der Enquetekommission wurden von einer breiten medialen Berichterstattung in Fernsehen, Hörfunk und Zeitungen begleitet. Exemplarisch sind einige Zeitungsberichte in **Anlage 5** enthalten.

B. Sitzungen der Enquetekommission zwischen dem 24. Juni und 19. Dezember 2016 (3.-8. Sitzung)

Entsprechend der vereinbarten Vorgehensweise wurden in den Sitzungen 3 bis 8 die einzelnen Artikel der Hessischen Verfassung aufgerufen. In der 9. Sitzung wurden die Präambel und Staatsziele behandelt. Die Mitglieder der Enquetekommission und die jeweiligen Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft hatten im Rahmen der Sitzungen insbesondere die Möglichkeit, Vorschläge zur Änderung der Hessischen Verfassung mitzuteilen und sich zu eingereichten Vorschlägen zu äußern. Die Teilnehmer der Sitzungen waren gebeten worden, zu einem bestimmten Zeitpunkt vor der jeweiligen Sitzung ihre Vorschläge in schriftlicher Form einzureichen. Diese Schriftstücke wurden von Seiten der Ausschussgeschäftsführung vor den Sitzungen jeweils in einer Kommissionsvorlage an die Teilnehmer der Enquetekommission versandt. Zudem wurde seitens des Vorsitzenden jeweils eine tabellarische Übersicht über die eingereichten Vorschläge erstellt, welche ebenfalls vor den Sitzungen an die Teilnehmer übersandt wurde. Eine Übersicht über die von Seiten der Enquetekommission und den Teilnehmern des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft eingereichten Vorschläge ist diesem Bericht als **Anlage 6** beigefügt.

Seitens der **CDU-Fraktion** (Abgeordneter Christian Heinz) wurde anlässlich der Beratung der Artikel 17-26 in der Sitzung der Enquetekommission am 11. Juli 2017 vorgeschlagen, den gesamten Abschnitt an die Vorschriften des Grundgesetzes anzugleichen, sollte es zu einer umfassenden Änderung in diesem Bereich kommen.

Die **SPD-Fraktion** (Abgeordneter Norbert Schmitt) schlug vor (bei der Besprechung von Artikel 19), sämtliche Regelungen der Hessischen Verfassung zu behandeln, die offenkundig hinter den Regelungen des Grundgesetzes zurückblieben. Wenn es möglich sei, solle die schlankeste Fassung gewählt werden. Das werde aber nicht immer möglich sein. Insofern sei es erforderlich, dass man sich koordiniere und auf gemeinsame Vorschläge einige.

Änderungsvorschläge und Diskussionen erfolgten im Übrigen zu folgenden Artikeln der Hessischen Verfassung:

1. Artikel 1 [Gleichheit vor dem Gesetz]

Seitens der **CDU-Fraktion** (Abgeordneter Christian Heinz) wurde vorgeschlagen, die Artikel 1 und 3 der Hessischen Verfassung zu tauschen, um den Schutz der Menschenwürde den anderen Artikeln voranzustellen, wie dies in anderen Verfassungen auch der Fall sei, insbesondere im Grundgesetz. Dieser Vorschlag stieß auf Zustimmung seitens der **SPD-Fraktion** (Abgeordneter Norbert Schmitt). Auch der Vertreter der **Evangelischen Kirche** (Herr Hardegen) sprach sich dafür aus, den Schutz der Würde des Menschen als oberstes Prinzip an den Anfang der Verfassung zu stellen.

Die **SPD-Fraktion** sprach sich für eine Streichung des Begriffs „Rasse“ (Abgeordneter Norbert Schmitt) und die Aufnahme weiterer Benachteiligungsverbote in Artikel 1 in Anlehnung an die Grundrechtscharta der Europäischen Union aus (Abgeordnete Heike Hofmann), zusätzlich noch das Merkmal der sexuellen Identität.

Zudem wurde von Seiten der **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** (Abgeordnete Karin Müller (Kassel)) vorgeschlagen, den Begriff „Rasse“ aus Artikel 1 der Hessischen Verfassung zu streichen und weitere Benachteiligungsverbote aufzunehmen, wie etwa hinsichtlich der sexuellen Identität, der Hautfarbe, der ethnischen und sozialen Herkunft, genetischer Merkmale, Sprache, Weltanschauung, einer Behinderung oder des Alters.

Die Fraktion **Die Linke** (Abgeordneter Dr. Ulrich Wilken) sprach sich ebenfalls dafür aus, den Begriff der „Rasse“ nicht mehr zu verwenden, sondern ihn zu ersetzen durch „aus rassistischen Gründen“, sowie für eine Aufnahme der Benachteiligungsverbote Alter, sexuelle Identität und genetische Disposition. Zudem wünsche man sich eine Verpflichtung des Staates aufzunehmen, die tatsächliche Durchsetzung sozialer Gleichberechtigung und der Gleichberechtigung von Frauen und Männern aktiv zu fördern und auf die Beseitigung bestehender sozialer Nachteile hinzuwirken.

Die **FDP-Fraktion** (Abgeordneter Dr. Jörg-Uwe Hahn) schlug ebenfalls eine Streichung des Wortes „Rasse“ vor.

Diskussionen gab es zu der Frage, ob und ggf. wie der Begriff „Rasse“ ersetzt werden sollte.

Die Fraktion **Bündnis 90/Die Grünen** (Abgeordnete Karin Müller (Kassel)) schlug zudem vor, einen neuen Artikel 1a in die Verfassung aufzunehmen, in dem die Gleichberechtigung von Frauen und Männern geregelt ist („Frauen und Männer sind gleichberechtigt“). Dieser Vorschlag wurde seitens der **SPD-Fraktion** unterstützt, da so eine Pflicht des Staates, auf die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung hinzuwirken, noch einmal verstärkt würde.

2. Artikel 2 [Allgemeine Handlungsfreiheit; Vorbehalt des Gesetzes; Rechtsweggarantie]

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** teilte mit, dass nach Auffassung seiner Fraktion Artikel 2 der Hessischen Verfassung erweitert und zu einem allgemeinen Persönlichkeitsrecht ausgebaut werden sollte. Zudem solle der Datenschutz ausdrücklich aufgenommen werden sowie ein sogenanntes „IT-Grundrecht“ bezüglich der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme. In einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts sei zum Ausdruck gebracht worden, dass zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht auch der Schutz der persönlichen Daten und Datenschutz gehöre. Alternativ könne man auch einen neuen Artikel 2a einführen.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** schlug vor, einen eigenen Artikel 2a zum Thema „Digitalisierungsgrundrecht“ zu schaffen, dessen erster Absatz lauten könne: „Jeder Mensch hat das Recht auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. Er ist berechtigt, über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen.“ Als Formulierung für Absatz 2 schlug der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn vor: „Informationstechnische Systeme sind unverletzlich“. Für Absatz 3: „Jeder Mensch hat das Recht auf Teilhabe an der digitalen Infrastruktur“, denn es sei schon eine Ausgrenzung, wenn man in einem Gebiet wohne, arbeite oder seine Familie habe, in dem digitale Infrastruktur nicht oder nur ganz schlecht vorhanden sei. In Absatz 4 des neuen Artikels 2a solle aufgenommen werden: „Eingriffe sind nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit oder durch Gesetz zulässig. Dabei sind Inhalt, Zweck und Ausmaß der Erhebung, Verarbeitung, Nutzung usw. zu bestimmen und das Recht auf Auskunft und Löschung näher zu regeln.“ Alles sei unter einen richterlichen Vorbehalt zu stellen.

Seitens der Organisation **Transparency International** (Frau Sylvia Schenk) wurde geäußert, man unterstütze die Aufnahme von Regelungen zu dem Themenbereich „Schutz des Persönlichkeitsrechts, Datenschutz, Informationsfreiheit“, ob bei Artikel 2 oder an anderer Stelle.

3. Artikel 3 [Leben, Gesundheit, Ehre, Menschenwürde]

Von der **SPD-Fraktion** (Abgeordnete Heike Hofmann) wurde vorgeschlagen, die Menschenwürde als „unantastbar“ zu benennen und einzustufen, weil nur sie absolut geschützt sei, auch nach der Konzeption der Hessischen Verfassung.

4. Artikel 4 [Ehe und Familie]

Seitens der **Fraktion Die Linke** (Abgeordneter Dr. Ulrich Wilken) und der **SPD-Fraktion** (Abgeordnete Heike Hofmann) wurde vorgeschlagen, auch andere auf Dauer anlegte Lebensgemeinschaften in Artikel 4 der Hessischen Verfassung aufzunehmen. Weiter schlug die Abgeordnete Heike Hofmann vor, den Artikel um den Schutz von Eltern und Kindern zu erweitern. Es solle aufgenommen werden, dass Kinder und Jugendliche das Recht auf eine gesunde geistige, körperliche und psychische Entwicklung haben und vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung, Misshandlung, Missbrauch und Gewalt zu schützen sind.

Die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen)** sprach sich gegen eine Aufnahme der Lebenspartnerschaften in Artikel 4 aus, weil man sonst letztlich die Zweigleisigkeit zementiere und möglicherweise sogar hinter Entwicklungen zurückbleibe, die zurzeit bereits in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angelegt seien und zur Aufnahme von Lebenspartnerschaften in den Ehebegriff führen könnten. Hinzu komme, dass das Land kaum Regelungskompetenzen für Lebensgemeinschaften besitze. Die meisten seien bürgerlich-rechtlicher Art und lägen beim Bund. Lebenspartnerschaften würden am besten dadurch gestärkt, dass man die sexuelle Orientierung als Diskriminierungsmerkmal in die besonderen Gleichheitssätze mit aufnehme.

Herr Schwammborn von der **Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen** regte an, darüber nachzudenken, ob man auch andere Formen von Lebenspartnerschaften unter den Begriff der „Familie“ fassen könne.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** sprach sich namens seiner Fraktion dafür aus, die Anerkennung der Rechte von Kindern und auch die generelle Aufwertung von Betreuung und Erziehung von Kindern und auch der häuslichen Pflege im Rahmen einer möglichen Veränderung von Artikel 4 zu diskutieren.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** regte an, Kinderrechte stärker zu schützen, etwa durch die Formulierung: „Jedes Kind hat ein Recht auf besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung."

Der Vertreter des **Landesverbandes Hessen des Kinderschutzbunds**, Herr Dr. Trendelenburg, teilte mit, dem Kinderschutzbund läge die Aufnahme von Kinderrechten in die Hessische Verfassung sehr am Herzen. Der Kinderschutzbund halte 4 Punkte für besonders wichtig: dies sei einmal die Förderung, dann Schutz und Beteiligung sowie der Vorrang des Kindeswohls. Ideal wäre es, einen neuen Artikel 2a aufzunehmen, wie dies auf Bundesebene vom Aktionsbündnis Kinderrechte vorgeschlagen worden sei. Es gebe mittlerweile nur noch 2 Bundesländer, die keine Kinderrechte in ihrer Verfassung hätten. Eines sei Hamburg, das jedoch überhaupt keine Grundrechte in der Verfassung habe, das andere sei Hessen.

Herr Domnick von der **Liga der Freien Wohlfahrtspflege** schloss sich dem Vorschlag des Kinderschutzbunds an. Auch der Landespräventionsrat habe die Empfehlung gegeben, Rechte von Kindern und Jugendlichen in der Hessischen Verfassung zu verankern.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** äußerte, der Vorschlag seiner Fraktion bewege sich sehr nah an dem, was Herr Kaufmann gesagt habe. Man könnte etwa formulieren: „Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung." Zudem sei besonders wichtig aufzunehmen: „Jedes Kind soll das Recht auf Beteiligung in allen Angelegenheiten haben, die es betreffen, und sein Wille soll entsprechend seinem Alter und seiner Entwicklung in einer angemessenen Weise berücksichtigt werden. Die staatliche Gemeinschaft soll die Rechte des Kindes achten, schützen und fördern und soll Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen tragen."

Herr Wagner teilte mit, der **Hessische Jugendring** unterstütze den Vorschlag des Kinderschutzbundes. Dem Hessischen Jugendring sei es wichtig, dass Beteiligung und Mitbestimmung von Kindern auch in der Verfassung verankert würden, damit diese Berücksichtigung fänden.

Herr Dr. Pax, als Vertreter des **Kommissariats des Katholischen Bischöfe in Hessen**, schlug vor, in Artikel 4 einen Absatz 2 einzufügen, um den besonderen Schutz und das Wohl für Kinder und Jugendliche sowie deren Recht auf eine gute geistige, seelische und körperliche Entwicklung zu beschreiben und festzulegen.

5. Artikel 5 [Freiheit der Person]

Für die **SPD-Fraktion** schlug der Abgeordnete Marius Weiß vor, das Wort „unantastbar" durch „unverletzlich" zu ersetzen, sollte man nicht dem Vorschlag von Frau Schenk folgen, Artikel 2 und 4 zusammenzufassen. Eine solche Änderung des Wortlauts würde besser in die Systematik passen, denn sowohl in Artikel 8 als auch in Artikel 12 der Hessischen Verfassung sei ebenfalls von „unverletzlich" die Rede. Zudem würde die Bedeutung der Menschenwürde noch einmal hervorgehoben, die als „unantastbar" bezeichnet sei.

Darüber hinaus schlug der Abgeordnete Weiß vor, analog der Regelung in Artikel 2 Abs. 2 des Grundgesetzes noch einen weiteren Satz einzufügen, der klarstelle, dass in die Freiheit der Person nur aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden dürfe.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** wies darauf hin, dass Art. 5 der Hessischen Verfassung, gewissermaßen als habeas corpus-Grundrecht, eine besondere Bedeutung habe, da er entstehungsgeschichtlich eines der ältesten Grundrechte überhaupt sei. Die „allgemeine Handlungsfreiheit", an anderer Stelle, sei erst später hinzugekommen. Es sei daher außerordentlich wichtig, Artikel 5 als solchen zu erhalten, auch in der Parallelität zu Artikel 104 Grundgesetz.

6. Artikel 7 [Auslieferungsverbot; Asyl]

Durch den Abgeordneten Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** wurde angeregt, Artikel 7 in Anlehnung an die Definition „Flüchtling" in Art. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention wie folgt zu formulieren: „Alle Menschen, die aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer politischen oder weltanschaulichen Überzeugung, ihrer Religion, Nationalität oder ethnischen Herkunft, ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Identität, einer Behinderung oder der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe fliehen, erhalten Asyl."

Für die **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** schlug die Abgeordnete Karin Müller (Kassel) vor, in Artikel 7 das Wort „Fremde" durch „Asylsuchende" zu ersetzen. Zudem regte sie an, das Thema „Rechtsberatung" zu behandeln, wozu Frau Laura Hilb **(Refugee Law Clinic Gießen)** Ausführungen machen werde. Frau Hilb sprach sich insbesondere dafür aus, einen Anspruch auf unabhängige und unentgeltliche Rechtsberatung während des Asylverfahrens in die Verfassung aufzunehmen, um den Zugang zum Recht für Asylsuchende effektiv zu gewährleisten. Ein nachträglicher Rechtsschutz würde viel zu kurz greifen, da fehlendes Vorbringen gerichtlich nicht ohne Weiteres nachgeholt werden könne. Darüber hinaus schlug Frau Hilb vor, in Artikel 7 hinter den Passus „Fremde genießen den Schutz vor Auslieferung und Ausweisung" auch den Begriff „Abschiebung" aufzunehmen, weil der Schutz vor Abschiebung, das Gebot von Non-Refoulement, Ausfluss des gewährten Asylrechts sei. Es sei daher nur logisch, dies noch einzufügen. Zudem schlug auch Frau Hilb vor, den Begriff „Fremde" zu streichen und diesen durch einen international gebräuchlichen Begriff zu ersetzen wie etwa „Schutzsuchende" oder „Asylsuchende".

Für die **CDU-Fraktion** merkte der Abgeordnete Christian Heinz an, dass aus Sicht seiner Fraktion kein Änderungsbedarf bei Artikel 7 der Hessischen Verfassung bestehe. Sollte man in der Hessischen Verfassung dennoch zu einer Neuregelung kommen, könne man sich die Nachbildung der grundgesetzlichen Regelung vorstellen, einschließlich des Art. 16a GG.

7. Artikel 8 [Wohnung]

Für die **SPD-Fraktion** regte der Abgeordnete Marius Weiß an, darüber nachzudenken, ob man klarstellend einfügt, dass Eingriffe in Artikel 8 nur durch richterliche Anordnung bzw. bei Gefahr im Verzug erfolgen dürfen und analog zu Art. 13 Abs. 4 Grundgesetz nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder Lebensgefahr gehandelt werden darf. Zudem könne man das Thema „Maßnahmen zur akustischen und sonstigen technischen Raumüberwachung" mit aufnehmen. Ebenfalls könne man überlegen, an dieser Stelle

einen Hinweis auf das parlamentarische Kontrollgremium, die G-13-Kommission, aufzunehmen.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** regte an, an dieser oder zur Not an anderer Stelle ein Recht auf angemessenen Wohnraum, auf Versorgung mit Wasser und Energie, Mieterschutz und auch ein Verbot von Räumung, wenn nicht angemessener Ersatzwohnraum vorhanden ist, in der Hessischen Verfassung zu verankern.

8. Artikel 10 [Wissenschafts- und Kunstfreiheit]

Für die **SPD-Fraktion** schlug der Abgeordnete Norbert Schmitt vor, eine ergänzende Formulierung aufzunehmen, wonach Forschung und Lehre frei sind.

9. Artikel 11 [Meinungsäußerungsfreiheit; Zensurverbot]

Zu Artikel 11 schlug der Abgeordnete Norbert Schmitt (**SPD-Fraktion**) vor, eine Formulierung zur Informations- und Meinungsverbreitungsfreiheit etwa wie folgt aufzunehmen: „Jeder Mensch hat das Recht, Informationen und Meinungen in jeder Form frei zu äußern und zu verbreiten." Zudem müsse man eine Formulierung aufnehmen: „Die Freiheit von Presse, Rundfunk, Film und anderen Massenmedien ist zu gewährleisten." Es solle gesetzlich sichergestellt werden, dass die Vielfalt der Meinungen in einer Gesellschaft auch in Presse und Rundfunk zum Ausdruck komme.

Zudem äußerte der Abgeordnete Norbert Schmitt die Auffassung, es solle ein Gewährungsrecht der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geben sowie eine Ausgewogenheit der Verbreitungsmöglichkeiten von Öffentlich-Rechtlichen und Privaten. Dies sei eine neuere Diskussion, welche zu den Zeiten, als die Hessische Verfassung beschlossen wurde, noch nicht absehbar gewesen sei.

10. Artikel 12 [Postgeheimnis]

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken (**Fraktion Die Linke**) teilte mit, dass das Thema, Datenschutz/IT-Sicherheit aufgenommen werden müsse, ob an dieser oder an anderer Stelle.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt (**SPD-Fraktion)** schlug vor, zukünftig nicht mehr den Begriff „Fernmeldegeheimnis" zu verwenden, sondern „Telekommunikationsgeheimnis", da hiervon auch die neuen Kommunikationsmedien mit umfasst seien.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** war der Auffassung, dass eine Aktualisierung des Artikels 12 sinnvoll sei.

11. Artikel 13 [Informationsfreiheit] und neuer Artikel 13a (Datenschutz)

Seitens der **SPD-Fraktion** (Abgeordneter Norbert Schmitt) wurde vorgeschlagen, ein Recht auf Information gegenüber staatlichen und kommunalen Einrichtungen aufzunehmen sowie möglicherweise auch noch – mit Einschränkungen - ein Einsichtsrecht gegenüber Behörden und anderen öffentlichen Stellen hinsichtlich dort gesammelter Daten und Dokumente.

Die Sachverständige Frau Prof. Dr. Gurlit schlug für die Fraktion **Bündnis 90/Die Grünen** vor, einen neuen Artikel 13a mit einem Grundrecht auf Datenschutz einzuführen. Ob man zusätzlich noch weitere Schutzbereiche schaffen müsse, etwa durch ein Grundrecht auf Schutz der Integrität informationstechnischer System und Ähnliches, könne man kritisch diskutieren. Dies könne möglicherweise bereits von einem Grundrecht auf Datenschutz umfasst sein.

12. Artikel 14 [Versammlungsfreiheit] und Artikel 15 [Vereinigungsfreiheit]

Die **SPD-Fraktion** (Abgeordnete Heike Habermann) schlug vor, in den Artikeln 14 und 15 in Bezug auf Vereinigungsfreiheit und Versammlungsfreiheit analog zum Grundgesetz den Begriff „Deutsche“ durch „jedermann“ zu ersetzen. Dies sei ein Zeichen für Integration und gesellschaftliche Teilhabe. Zudem würde die bisherige Formulierung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union widersprechen. In einigen Landesverfassungen, wie in Berlin oder Brandenburg, sei dies schon entsprechend neu geregelt worden. In Bezug auf einen eigenständigen Artikel 14a könne man sich zudem eine Ergänzung durch Einführung eines Rechts auf politische Mitgestaltung vorstellen.

Auch die **Fraktion Die Linke** (Abgeordneter Dr. Ulrich Wilken) schlug in Bezug auf die Vereinigungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit eine Umformulierung von Artikel 14 und 15 vor: „Alle haben das Recht…“; hiermit werde klargestellt, dass auch jede Frau das Recht habe, sich zu versammeln.

Die **FDP-Fraktion** (Abgeordneter Dr. Jörg-Uwe Hahn) sprach sich ebenfalls gegen die Formulierung „jedermann“ aus und schlug stattdessen die Formulierung „jeder Mensch“ in Artikel 14 und 15 vor, was etwas präziser sei als „alle“.

13. Artikel 19 [Richterliche Anordnung von Grundrechtseingriffen; Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung] und neuer Artikel 19a (Folterverbot)

Von Seiten der **FDP-Fraktion** (Abgeordneter Dr. Jörg-Uwe Hahn) wurde angeregt, Artikel 19 der Hessischen Verfassung entsprechend Artikel 104 Grundgesetz wie folgt umzuformulieren: „Bei dringlichem Verdacht einer strafbaren Handlung kann der Richter Hausdurchsuchungen, Eingriffe in informationstechnische Systeme und in das Postgeheimnis anordnen. Die Hausdurchsuchung kann auch nachträglich genehmigt werden, wenn die Verfolgung des Täters zu sofortigem Handeln gezwungen hat.“

Die **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** (Abgeordnete Karin Müller (Kassel)) sprach sich für eine Anpassung von Artikel 19 der Hessischen Verfassung an Artikel 104 des Grundgesetzes aus.

Herr Sagebiel (**Neue Richtervereinigung, Landesverband Hessen**) teilte die Auffassung mit, man könnte die Richtervorbehalte und die Möglichkeit, bei Gefahr in Verzug durch andere gesetzlich angeordnete Stellen Eingriffe zuzulassen und dann die richterliche Entscheidung nachzuholen, bei den jeweils betroffenen Grundrechten, also beispielsweise bei den Artikeln 8, 12 oder 5 unmittelbar regeln. So könne man Art. 19 entschlacken und die Eingriffsvorbehalte besser harmonisieren.

Seitens der **SPD-Fraktion** (Abgeordneter Norbert Schmitt) wurde die Einführung eines ausdrücklichen Verbots der Folter in einem neuen Artikel 19a mit folgendem Wortlaut vorgeschlagen: „Niemand darf der Folter oder grausamer unmenschlicher oder

erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden. Eine solche Behandlung oder Strafe darf auch nicht angedroht werden. Niemand darf ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden."

Herr Sagebiel **(Neue Richtervereinigung, Landesverband Hessen)** schlug vor, das von Herrn Schmitt angesprochene Folterverbot aus systematischen Gründen eher in einem Absatz 3 zu Art. 20 zu regeln.

14. Artikel 20 [Gesetzlicher Richter; Unschuldsvermutung; Recht auf Verteidigerbestellung]

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, man habe versucht, die Frage des rechtlichen Gehörs zu behandeln, weil auch an dieser Stelle eine Anpassung notwendig sei. Auch hierzu gebe es Rechtsprechung. Die ausdrückliche Einräumung eines Anspruchs halte man aus systematischen Gründen für erforderlich. Eine konkrete Formulierung wurde hierzu nicht vorgeschlagen.

15. Artikel 21 [Freiheitsstrafe]

Von Seiten der **SPD-Fraktion** (Abgeordnete Heike Hofmann) und **FPD-Fraktion** (Abgeordneter Dr. Jörg-Uwe Hahn) wurde geäußert, dass fraktionsübergreifend Einigkeit darüber bestehe, dass die Todesstrafe aus der Verfassung gestrichen werden müsse. Herr Dr. Hahn schlug außerdem vor, eine Formulierung aufzunehmen: „Die Todesstrafe ist abgeschafft". Herr Dr. Pax **(Kommissariat der Katholischen Bischöfe in Hessen)** stimmte diesem Vorschlag zu. Auch im Grundgesetz sei ausdrücklich formuliert, dass die Todesstrafe abgeschafft sei. Damit werde deutlich, dass man nicht nur etwas gestrichen habe, sondern dass man sich ausdrücklich gegen diese Form der Bestrafung ausspreche.

Herr Sagebiel **(Neue Richtervereinigung, Landesverband Hessen)** führte zu Artikel 21 weiter aus, die Formulierung in Absatz 2, wonach sich die Strafe nach der Schwere der Tat richte, sei überholt. Es müsse heißen: „Die Strafe richtet sich nach der Schwere der Schuld" bzw. „nach der Schuld." Es gebe Taten, die zwar schwer seien, aber keine Strafe nach sich zögen, weil der Täter nicht schuldfähig sei. Insofern brauche man eine Regelung nach der Schuld, wie es in § 46 Strafgesetzbuch vorgesehen sei.

Die Abgeordnete Heike Hofmann **(SPD-Fraktion)** erklärte, dieser Artikel müsse in der Tat generalüberholt werden. Die Streichung der Todesstrafe sei sicher Konsens. Darüber hinaus wolle die SPD-Fraktion das Resozialisierungsgebot im Sinne des Strafvollzugsgesetzes mit aufnehmen.

16. Artikel 22 [Rückwirkungsverbot; Schuldprinzip; ne bis in idem]

Herr Sagebiel **(Neue Richtervereinigung, Landesverband Hessen)** schlug vor, in Abs. 2 die Formulierung „Niemand darf für seine Handlungen oder Unterlassung leiden …" dahingehend zu ändern, dass das Wort „leiden" nicht mehr vorkomme. Dieser Begriff sei veraltet.

17. Artikel 23 [Freiheitsentziehung bei geistiger oder körperlicher Krankheit]

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** nahm auf die Vorschläge der Enquetekommission „Reform der Hessischen Verfassung“ aus dem Jahre 2005 Bezug. Die SPD habe damals einen Vorschlag gemacht. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen habe aber einen noch besseren Vorschlag gemacht, auf den man möglicherweise zurückkommen solle. Der Vorschlag habe vorgesehen, dass eine Person, bei der aufgrund einer psychischen Krankheit oder geistigen oder seelischen Behinderung die Gefahr bestehe, dass sie sich selbst oder einen Dritten töte oder erheblichen gesundheitlichen Schaden zufüge, durch richterliche Entscheidung in ein Krankenhaus oder in eine vergleichbare Einrichtung eingewiesen werden könne. Bei Gefahr in Verzug könne die Einweisung durch die zuständige Polizei- und Ordnungsbehörde erfolgen. In diesem Fall sei die richterliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Das Nähere müsse man sicherlich im Gesetz regeln. Das sei aus Sicht der SPD-Fraktion eine praxistaugliche Regelung, die dazu führe, dass in solchen Fällen korrekt vorgegangen werde.

Die Sachverständige Frau Prof. Dr. Gurlit äußerte für die **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen**, dass an dem Vorschlag aus dem Jahre 2005 festgehalten werde, den erforderlichen Richtervorbehalt um eine weitere Formulierung zu ergänzen, die ein Einschreiten bei Gefahr in Verzug zulasse. Im Übrigen könne man diese Norm sprachlich nachbessern und anstatt von „Anstalten“ von „Krankenhäusern“ sprechen.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** führte aus, dass Artikel 23 einen klassischen Fall für eine Landeskompetenz darstelle. Es gehe daher nicht darum, was das Grundgesetz vorschreibe, sondern um die Struktur des Richtervorbehalts. Ein zentraler Punkt sei, ob man die „Eilkompetenz der Polizei“ in die Verfassung aufnehmen solle. Dagegen spreche, dass man das grundsätzliche System der vorherigen Entscheidung durch einen Richter nicht konterkarieren solle, indem man ein alternatives Vorgehen in die Verfassung schreibe.

In Bezug auf den Wortlaut der bisherigen Regelung teilte Herr Dr. Hahn mit, dass zwar das Wort „Anstalt“ ein Wort aus dem letzten Jahrhundert sei. Das Wort „Krankenhaus“ passe aber auch nicht immer. Insofern müsse man noch einmal genau überlegen, welche Formulierung gewählt werde.

Herr Sagebiel **(Neue Richtervereinigung, Landesverband Hessen)** teilte die zuvor geäußerte Auffassung. Man müsse die Eilfallkompetenz der Polizei nicht in die Verfassung hineinschreiben. Es sei sinnvoll, bei Regelungen, die einen Richtervorbehalt enthielten, eine Formulierung aufzunehmen, wonach nur aufgrund eines richterlichen Beschlusses oder bei Gefahr in Verzug durch eine andere durch das Gesetz bestimmte Stelle gehandelt werden dürfe, und die richterliche Anordnung nachzuholen sei. Es existiere das Freiheitsentziehungsgesetz, in dem klar geregelt sei, dass die Polizei bei entsprechenden Gefahren unterbringen bzw. einen Beschluss machen dürfe, der innerhalb von 24 Stunden durch einen Richter zu überprüfen sei. Daher müsse man die Polizeikompetenz an dieser Stelle nicht regeln, sondern lediglich auf das Gesetz verweisen. Darüber hinaus würde eine Einschränkung auf Todesgefahren oder auf schwere gesundheitliche Gefahren zu kurz greifen. Vielmehr sollten etwa noch Schäden an Sachen von bedeutendem Wert einbezogen werden.

Herr Dr. Trendelenburg **(Kinderschutzbund, Landesverband Hessen)** war der Auffassung, dass gerade mit Blick auf die Freiheitsentziehung so etwas wie Gefahr in Verzug oder eine Anordnung durch die Polizei unbedingt in die Verfassung gehöre, weil

eine Entscheidung, ob dies überhaupt möglich sei, nicht dem einfachen Recht überlassen bleiben dürfe. Schließlich handele es sich um eine wesentliche Entscheidung.

18. Artikel 24 [Sonstige Beschränkungen der persönlichen Freiheit]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** sagte, Art. 24 der Hessischen Verfassung sei entbehrlich, da die Regelungen des Art. 104 Abs. 1 GG vorrangig seien. Würde man eine entsprechende Formulierung in Art. 24 geändert beibehalten, hätte dies nur Symbolcharakter.

19. Artikel 26 [Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte]

Die FDP-Fraktion **(Abgeordneter Dr. Jörg-Uwe Hahn)** sprach sich dafür aus, entweder in diesen Abschnitt, der sich mit der Sicherung der Menschenrechte befasse, oder in den Abschnitt Art. 130 bis Art. 133 eine Hessische Grundrechtsklage einzuführen.

Es folgte eine kurze Diskussion über die Aufnahme der Themen Tierschutz (Abgeordneter Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)**) und Nachhaltigkeit (Frau Schenk **(Transparency International)**) in einen eigenen Artikel. Die Diskussion wurde schließlich auf die Sitzung zu den Staatszielen verschoben.

Zudem wurde an dieser Stelle von Frau Bargon **(Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen)** vorgeschlagen, eine Regelung in die Hessische Verfassung aufzunehmen, wonach Rechte, die nach der Verfassung lediglich Deutschen gewährt werden, auch den Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union eingeräumt werden.

20. Artikel 27 [Anerkennung der Menschenwürde]

Die **SPD-Fraktion** (Abgeordneter Norbert Schmitt) teilte mit, dass zu den Artikeln 27-47 keine Änderungsvorschläge gemacht würden, da der historische Kern der Verfassung, welcher der SPD-Fraktion besonders am Herzen liege, in diesem Bereich nicht verändert werden solle. Bei einer dynamischen und modernen Auslegung sei es nicht erforderlich, in diesem Bereich Änderungen vorzunehmen. Zudem käme diesem Bereich der Hessischen Verfassung eine Rolle bei der Interpretation und Auslegung von Normen zu, etwa im Rahmen von Gerichtsentscheidungen zu den Themen „Wirtschaft und soziale Grundrechte“. Die Vorschläge von CDU und Grünen in diesem Bereich betrachte man daher mit besonderer Vorsicht.

Auch die **Fraktion Die Linke** (Sachverständiger Neskovic) sprach sich dafür aus, den historischen Kern der Artikel 27-47 zu bewahren und schlug vor, einen neuen Absatz 2 in Artikel 47 aufzunehmen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, man habe sich bei den Änderungsvorschlägen zu den Artikeln 27 ff. an dem Einsetzungsbeschluss sowie den Ergebnissen der Enquetekommission aus dem Jahre 2005 orientiert. Es sei nicht sinnvoll, bestimmte Bereiche der Verfassung bei der Arbeit der Kommission nunmehr völlig auszuklammern.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** sprach sich dafür aus, auch im Bereich der Wirtschafts- und Sozialverfassung Artikel für Artikel zu erörtern und nicht

eine ganze Abteilung der Verfassung „heiligzusprechen“. Die FDP-Fraktion habe Änderungsanträge eingebracht, da sie auch in diesem Bereich Änderungsbedarf sehe und einige Artikel für grundgesetzwidrig halte.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** war der Auffassung, man könne zumindest für einzelne Artikel in diesem Bereich zu klügeren und zukunftsorientierteren Formulierungen kommen.

21. Artikel 28 [Recht auf Arbeit und Fürsorge]

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** schlug eine Konkretisierung des Rechts auf Arbeit vor, einschließlich eines Hinweises auf eine auskömmliche Existenz und den Schutz der Arbeitskraft vor gesundheitlichen Schädigungen entweder durch Betriebsgefahren oder durch Ausbeutung. Dies entspreche der bayerischen Landesverfassung.

Herr Dr. Götting-Biwer **(Arbeitsgemeinschaft Hessischer IHKs)** schlug eine Umformulierung von Artikel 28 vor. Das in Absatz 2 genannte „Recht auf Arbeit“ würde zu Unrecht den Eindruck eines einklagbaren subjektiven Rechts erwecken. Zudem sei es unangemessen, dass der Artikel eine sittliche Pflicht zur Arbeit vorsehe.

22. Artikel 29 [Einheitliches Arbeitsrecht, Tarifsystem, Schlichtungswesen, Arbeitskampf]

Herr Stolzenberg **(DGB, Bezirk Hessen-Thüringen)** teilte mit, der DGB stehe zu einem einheitlichen Arbeitsrecht, wobei die Grundsätze des Berufsbeamtentums irgendwie berücksichtigt werden müssten. Eine Streichung des Aussperrungsverbots werde nicht befürwortet.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** sprach sich für eine Streichung von Artikel 29 Abs. 1 aus. Diese Regelung stehe in evidentem Widerspruch zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, die in Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes niedergelegt seien. Ein einheitliches Arbeitsrecht für den öffentlichen Dienst werde nicht angestrebt. Zu Absatz 5 führte der Abgeordnete aus, dass die Regelung entbehrlich und eine Streichung sinnvoll sei, da nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts grundsätzlich die suspendierende Aussperrung zulässig sei, so dass das allgemeine Aussperrungsverbot in der Hessischen Verfassung keine Relevanz mehr habe und Erwartungen wecke, die nicht eingehalten werden könnten.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** schloss sich den Ausführungen des Abgeordneten Christian Heinz zu Artikel 29 Abs. 1 und 5 an. Dies sei ein Fall, in dem die Hessische Verfassung gegen höherrangiges Recht verstoße und geändert werden müsse. Zudem enthielten die Absätze 2 und 4 eine unzulässige einseitige Bevorzugung von Gewerkschaften, so dass eine Änderung erforderlich sei. Absatz 3 laufe durch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Betriebsverfassungsgesetz) ebenfalls ins Leere.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion**) erklärte, man sehe kein Bedürfnis für Änderungen. In Absatz 1 sei nicht vorgegeben, das Berufsbeamtentum abzuschaffen. Art. 33 Abs. 5 GG sei zudem nicht als übermäßige Schutzgarantie für das Berufsbeamtentum anzusehen, sondern es komme sehr konkret auf den jeweiligen Einzelfall an. Es könne ein

einheitliches Arbeitsrecht für alle Berufsgruppen geben, wo genau das, was das Grundgesetz in Art. 33 Abs. 5 vorschreibe, garantiert sei. Eine Streichung von Absatz 5 sei nicht vorzunehmen. Eine Streichung könne sich insbesondere auf die Beurteilung von Aussperrungen durch die Rechtsprechung auswirken, etwa bei der vorzunehmenden Abwägung.

Seitens der **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** (Abgeordneter Frank-Peter Kaufmann) wurde Bedarf zur Änderung von Artikel 29 gesehen. Allerdings solle das Wort „Aussperrung“ weiter vorkommen. Die derzeitige Formulierung könne jedoch vielleicht als „Mogelpackung“ empfunden werden, weil die Aussperrung nicht in allen Fällen verboten sei. Insgesamt müsse an dieser Stelle noch vertiefter diskutiert werden.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** wies darauf hin, dass zum Thema „Aussperrung“ lediglich gerichtlich entschieden worden sei, dass die suspendierende Abwehraussperrung zulässig sei, soweit dadurch die Kampfparität sichergestellt sei. Artikel 29 Abs. 5 lasse sich verfassungskonform auslegen. Der Regelung komme ein Anwendungsbereich zu und sie sei nicht evident verfassungswidrig.

Frau Kannegießer **(Deutscher Beamtenbund Hessen)** sprach sich für die Anpassung des Absatz 1 an die Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes des Landes Hessen aus, wie er gelebt werde. Es gebe Beamte und Beschäftigte, Arbeitnehmer und Arbeiter kenne man schon gar nicht mehr. In Absatz 2 sei es wichtig, dass die Gewerkschaften ausdrücklich genannt würden.

Herr Ulusoy **(IG BCE)** schlug vor, Art. 29 zu belassen, aber eventuell die Begrifflichkeiten zu modernisieren. So könnten „Gesamtvereinbarungen“ etwa in „Tarifverträge“ umbenannt werden. Es solle keinesfalls die Möglichkeit der Schlichtung aus der Verfassung gestrichen werden. Die Gewerkschaften sollten zudem ausdrücklich genannt bleiben, weil sie der Garant des sozialen Friedens in Deutschland seien.

23. Artikel 30 [Arbeitsbedingungen; Mutterschutz; Verbot der Kinderarbeit]

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** war der Auffassung, dass man für Artikel 30 eine klügere, insbesondere zukunftsorientiertere Formulierung als die jetzige finden sollte.

Herr Dr. Götting-Biwer **(Arbeitsgemeinschaft der IHKs Hessen)** äußerte, man halte die Formulierung überhaupt nicht mehr für zeitgemäß. Sie entspreche nicht mehr dem Bild der Frau. Im Übrigen würden die Männer an dieser Stelle vergessen, die auch etwas für die Erziehung leisteten. Der Artikel sollte komplett umformuliert werden.

24. Artikel 33 [Arbeitsentgelt]

Herr Meier **(Unternehmensgrün e.V.)** teilte mit, es sei evident, dass „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ als Prinzip gelten müsse. Ausfallende Feiertage müssten um die tariflich verankerten Krankheitstage ergänzt werden, bei denen das Arbeitsentgelt innerhalb einer bestimmten Frist weitergezahlt werde.

25. Artikel 34 [Bezahlter Urlaub]

Seitens der **FDP-Fraktion** (Abgeordneter Dr. Jörg-Uwe Hahn) wurde vorgeschlagen, die Formulierung an die Realität anzupassen. Dazu solle der Artikel wie folgt formuliert werden: „Jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf einen bezahlten Urlaub nach Maßgabe der gesetzlichen, tariflichen und vertraglichen Regelungen."

Dieser Vorschlag wurde von der **Fraktion Die Linke** (Abgeordneter Dr. Ulrich Wilken) unterstützt.

26. Artikel 35 [Sozialversicherung; Gesundheitswesen]

Für den **DGB, Bezirk Hessen-Thüringen**, erklärte Herr Stolzenberg, dass man gegen jegliche Änderung an dieser Stelle sei. Der DGB sei für ein einheitliches Gesundheits- und Sozialwesen und fordere schon seit 30 Jahren eine Bürgerversicherung. Der Vorschlag der Enquete 2005 bedeute wohl: Sicherungssystem nach Leistungsfähigkeit des Staates, also nach der Finanzlage.

Für die **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** regte der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann an, den Vorschlag der Enquetekommission 2005 zu übernehmen, jedoch ohne die Einschränkung „nach Leistungsfähigkeit“.

Auch die **CDU-Fraktion** (Abgeordneter Christian Heinz) sprach sich grundsätzlich für eine Übernahme des Vorschlags aus dem Jahre 2005 aus. Über die genaue Ausformulierung müsse man noch sprechen. Der Abgeordnete Heinz merkte zudem an, dass der Staat immer nach Maßgabe seiner Leistungsfähigkeit handele. Wenn einzelne Aufgaben Verfassungsrang hätten, müsse der Staat seine Leistungsfähigkeit aber ggf. durch das Erheben von Steuern und Abgaben herstellen.

Seitens der **SPD-Fraktion** (Abgeordneter Norbert Schmitt) wurde geäußert, man sei der Auffassung, dass die in Artikel 35 genannte Zielsetzung, eine gemeinsame und verbindende Sozialversicherung zu schaffen, erhalten bleiben solle, auch wenn das Ziel nur auf Bundesebene verwirklicht werden könne. Es werde in dem Artikel zunächst einmal eine programmatische Aussage getroffen. Es seien Ziele formuliert, die eine Hessische Landesregierung ggf. auch im Bundesrat zu vertreten habe. Zielsetzungen stellten keinen Verstoß gegen Bundesrecht dar.

Für die **Fraktion Die Linke** schlug der Sachverständige Neskovic vor, Absatz 1 des Artikels 35 so zu formulieren, dass jeder Bedürftige einen Anspruch auf gegenleistungs- und diskriminierungsfreie Sicherung des Existenzminimums habe, wobei die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein und die Teilnahme am Leben der Gemeinschaft gewährleistet sein müssten. Dies sei eine sinnvolle Ergänzung der Verfassung, weil dadurch das Recht auf Existenzminimum als subjektives verfassungsrechtliches Grundrecht in die Hessische Verfassung eingeführt werde. Zudem solle ein Absatz 7 eingefügt werden, der lauten solle: „Der Staat ist zur Gestaltung gesundheitsfördernder Wohn- und Umweltbedingungen verpflichtet.“ An dieser Stelle sei die Verbindung zu einem neuen Absatz 6 deutlich zu machen, der lauten solle: „Jeder Mensch hat das Recht auf Achtung und Schutz seiner Gesundheit und auf Inanspruchnahme der Leistungen der gesundheitlichen Infrastruktur.“

Herr Meier **(Unternehmensgrün e.V.)** schlug vor, in den Absätzen 1 und 2 den Begriff des „Volkes“ durch den Begriff der „Bevölkerung“ zu ersetzen. In Hessen gebe es eine große Anzahl ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Rechte und

Pflichten auch mit Blick auf das Sozialversicherungssystem hätten. Der Begriff des Volkes sei vor 70 Jahren sicherlich anders geprägt gewesen als heute.

Frau Schenk **(Transparency International Germany)** sprach sich dafür aus, Artikel 35 nicht zu verändern. Falls doch eine Änderung vorgenommen werden sollte, sei es sinnvoll vorzusehen, dass der Aufbau „transparent“ erfolge, weil es daran bisher fehle. Gerade im Krankenkassenbereich gebe es Intransparenz und Geldverschwendung, daher sei eine Aufnahme zu überdenken. Zudem sprach sich Frau Schenk dafür aus, im Falle einer Änderung des Artikels, die Bedeutung vorbeugender medizinischer Maßnahmen (Prävention) sehr viel deutlicher aufzunehmen.

Der Sachverständige Prof. Dr. Wieland **(SPD-Fraktion)** äußerte, dass es nicht Sinn einer Verfassungsdiskussion sein könne, all das aus der Hessischen Verfassung herauszunehmen, was der Bund inzwischen geregelt habe. Wenn Dinge vom Bund mit konkurrierender Gesetzgebung geregelt worden seien, bedeutete dies, dass es im Prinzip auch die Gesetzgebung der Länder gebe. Diese könne nur nicht ausgeübt werden, solange der Bund eine Regelung vornehme. Wenn aber die Verfassung mit dem Anspruch auftrete, dauerhaft Bestand zu haben, könne nicht ein Tätigwerden des Bundes dazu führen, dass in der Hessischen Verfassung gar keine Regelung mehr erfolge. Man wisse nicht, wie sich die Bundesregelungen entwickeln. Weiterhin verpflichte das, was in der Hessischen Verfassung verankert sei, die Landesregierung dazu, sich dafür einzusetzen, auch wenn man in einem Bundesstaat nicht alles durchsetzen könne.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** unterstützte die von Prof. Dr. Wieland geäußerte Auffassung. Es sei richtig und wichtig, dass die starke Stellung der Landesverfassung, die ihr das Grundgesetz zuweise, in den Landesverfassungen auch zum Ausdruck komme. Das Ubiquitäre einer über Art. 31 Vorrang beanspruchenden Bundesgesetzgebung ändere nichts daran, dass die wesentlichen Grundsätze beibehalten werden müssten. Es könne nicht sein, dass man immer schauen müsse, was sich im Bund gerade verändert habe. Wenn man beispielsweise Art. 31 in den Blick nehme und nicht immer von der Nichtigkeit ausgehe, habe dies den Vorteil, dass sich die Bundesgesetzgebung zwar durchsetze, solange diese bestehe. Aber wenn diese verändert werde, was häufig der Fall sei, würde die landesverfassungsrechtliche Rechtslage zum Tragen kommen, wenn man der Auffassung folge, dass kein Geltungsvorrang, sondern Anwendungsvorrang bestehe.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will (**FDP-Fraktion**) widersprach der Auffassung, dass sich eine Bindung der Landesregierung bei der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung aus dem Regelungsbereich von Art. 35 ergebe.

27. Artikel 37 [Betriebsvertretungen]

Herr Stolzenberg **(DGB, Landesverband Hessen-Thüringen)** sprach sich gegen eine Streichung von Mitwirkungserfordernissen aus, wie dies die FDP fordere.

Herr Meier **(Unternehmensgrün e.V.)** schlug vor, in beiden Absätzen des Artikels 37 die Worte einzufügen: „In allen Betrieben erhalten Angestellte, Arbeiter und Beamte das Recht, gemeinsame Betriebsvertretungen zu bilden, zum Beispiel unter Mitwirkung der Gewerkschaften.“ Das Koalitionsrecht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sei ein Grundrecht. Insofern müssten auch andere Formen der Zusammenschlüsse möglich sein.

28. Artikel 38 [Wirtschaftsordnung]

Für die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** schlug der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann vor, Artikel 38 in Anlehnung an den im Jahr 2005 definierten sog. „Kompromiss“ wie folgt zu formulieren: „Die wirtschaftliche Betätigung ist frei im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung. Die Wirtschaft des Landes hat die Aufgabe, dem Wohl des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen. Sie ist den Grundsätzen einer sozial gerechten und an dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ausgerichteten Marktwirtschaft verpflichtet. Zu diesem Zweck sieht das Gesetz Maßnahmen vor, die erforderlich sind, um jedermann einen gerechten Anteil am wirtschaftlichen Ergebnis aller Arbeit zu sichern und ihn vor Ausbeutung zu schützen.“ An der Bezeichnung „jedermann“ könne festgehalten werden, sofern dies bei anderen Artikeln nicht geändert werde. Ziel sei es, den historischen Kern der Verfassung ein Stück weiter leben zu lassen, aber in einer verständlichen und der Perspektive des Wirtschaftens angemessenen Form für die Zukunft.

Der Abgeordnete Christian Heinz schlug für die **CDU-Fraktion** vor, den bisherigen Wortlaut durch folgende Formulierung zu ersetzen: „Die soziale Marktwirtschaft ist die Grundlage der Wirtschaftsordnung. Sie hat die Aufgabe, dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen.“ An der ganz genauen Formulierung werde man sich am Ende nicht festbeißen. Die Einführung des Begriffs „soziale Marktwirtschaft“ in die Hessische Verfassung könne eine wirklich gelungene Weiterentwicklung sein. Insbesondere gebe das Grundgesetz eine Wirtschaftsordnung nicht explizit vor. Insofern könne Hessen an dieser Stelle einen eigenen Akzent setzen. Im Übrigen sei der Begriff der „sozialen Markwirtschaft“ seit vielen Jahrzehnten ausgefüllt und bekannt, auch wenn die Einstellung dazu sicherlich unterschiedlich sei.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** äußerte daraufhin, sowohl im Grundgesetz als auch in der Hessischen Verfassung sei die Wirtschaftsorganisation bewusst offengelassen worden. Die Hessische Verfassung beinhalte eine klare Absage an eine totalitäre Staatswirtschaft, aber auch eine Absage an eine liberale Wettbewerbsordnung. Eine Verkürzung auf die soziale Marktwirtschaft, würde man auf keinen Fall mittragen. Dies sei auch vollkommen überflüssig. Man könne den politischen Wettstreit, wie Wirtschaft organisiert werde, auch weiterhin führen.

Herr Meier **(Unternehmensgrün e.V.)** sagte, er glaube, das Wort „sinnvoll“ sei nicht justiziabel. Deshalb schlage er vor, sinngemäß folgende Formulierung aufzunehmen: „Die Erzeugung, Herstellung und Verteilung der Güter sollte nachhaltig, zumindest effizient, umwelt- und sozialverträglich erfolgen.“ Zu Abs. 3 laute sein Vorschlag, die Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten von Landesunternehmen durch Gesetz zu regeln.

Herr Stolzenberg **(DGB, Landesverband Hessen-Thüringen)** teilte mit, man sei für die Aufrechterhaltung dieses Artikels, weil darin eine klare Programmatik enthalten sei, die mehr aussage als der Begriff der sozialen Marktwirtschaft, wie man diesen auch interpretiere.

Frau Schenk **(Transparency International Germany)** sprach sich ebenfalls dafür aus, den Artikel unverändert zu lassen. Falls man eine Änderung doch angehen würde, brauche man in einer globalisierten Welt und in einer globalisierten Wirtschaft die Verankerung des Gedankens der Nachhaltigkeit. Die Erwähnung der natürlichen Lebensgrundlagen reiche nicht aus. Außerdem sei eine Beschränkung auf das hessische Staatsgebiet unzureichend, insbesondere aufgrund einer Vielzahl an international aufgestellten Unternehmen in Hessen. Daher müssten auf jeden Fall „Sustainable Development Goals“ und „UN Guiding

Principles on Business and Human Rights“ in eine Verpflichtung der hessischen Wirtschaft aufgenommen werden.

Der Abgeordnete Dr. h. c. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** äußerte, Artikel 38 werde sicherlich ganz am Ende einer „Nacht der langen Messer“ behandelt, wenn es darum gehe, eine fraktionsübergreifende Lösung zu finden. Die Praxisuntauglichkeit des Art. 38 habe sich allein dadurch seit 70 Jahren bewiesen, dass die Organe bisher immer noch nicht einmal angedacht worden seien, die in Art. 38 Abs. 3 eindeutig sämtliche Tätigkeiten organisieren sollten.

Herr Dr. Götting-Biwer **(Arbeitsgemeinschaft Hessischer IHKs)** teilte mit, in dem Artikel werde der Eindruck erweckt, der Gesetzgeber sei verpflichtet, per Gesetz wirtschaftslenkende Maßnahmen anzuordnen. Dies widerspreche dem EU-Recht und dem Grundgesetz und solle gestrichen werden. In Absatz 3 werde zudem ein Wirtschaftsorgan gefordert, was nicht praktikabel sei. Man solle eine andere Formulierung finden, die an den Grundsätzen der sozialen Markwirtschaft ausgerichtet sei. Vorstellbar sei auch eine Ergänzung um Nachhaltigkeit und den Schutz der Umwelt.

29. Artikel 39 [Missbrauch wirtschaftlicher Macht; Sozialisierung]

Herr Stolzenberg **(DGB Bezirk Hessen-Thüringen)** sprach sich für die Beibehaltung des Artikels aus, weil er klare Aussagen treffe. Mit Blick auf die Enteignung könne man sich möglicherweise über eine Ermessensentscheidung unterhalten.

Herr Dr. Götting-Biwer **(Arbeitsgemeinschaft Hessischer IHKs)** äußerte, die Regelung in Artikel 39 Abs. 2, die eine Administrativenteignung für den Fall der Gefahr des Missbrauchs vorsehe, gehe in die Richtung einer Enteignung auf Verdacht. Er könne sich hier eine etwas defensivere Formulierung vorstellen.

Herr Meier **(Unternehmensgrün e.V.)** sprach sich dafür aus, den Artikel so zu ändern, dass der Staat über den Wettbewerb zur Verhinderung von Monopolen zu achten habe und das Nähere ein Gesetz regele. Auf den Rest des Artikels solle verzichtet werden.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** wies auf Art. 15 Grundgesetz hin. Der Unterschied bestehe darin, dass die Hessische Verfassung anders als das Grundgesetz keine Ermessensentscheidung, sondern eine gebundene Entscheidung vorsehe. Darüber könne man sich unterhalten, wobei sich auch hier die Frage nach dem Interpretationsspielraum stelle.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** wies darauf hin, dass seine Fraktion vorgeschlagen habe, in Art. 39 die Absätze 2 bis 4 zu streichen. Die Absätze bewirkten nichts und eine Initiative zur Schaffung des darin vorgesehenen rechtlichen Rahmens sei nicht ersichtlich.

30. Artikel 41 [Sofortsozialisierung von Kohle und Stahl, Erzen und Kali, Energie und Eisenbahnen]

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** wies darauf hin, dass von seiner Fraktion und den Fraktionen von Grünen und FDP vorgeschlagen worden sei, den Artikel zu streichen. Insbesondere sei ein deutlicher Widerspruch zu Artikel 14 GG zu erkennen. Auch schon die Enquetekommission 2005 habe sich für eine Streichung des Artikels ausgesprochen.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** sagte, dass seine Fraktion definitiv gegen eine Streichung des Artikels sei. Im Gegenteil müsse im Zuge der politischen Entwicklung eine Konkretisierung der Hessischen Verfassung an der Stelle vorgenommen werden, an der es darum gehe, die Versorgung der Bevölkerung im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge sicherzustellen. Die Sicherstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge müsse durch die öffentliche Hand geschehen. Eventuell erfolgte Privatisierungen müssten wieder rückgängig gemacht werden.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** äußerte, dass durchaus ein Gesetz erlassen werden könne, das Art und Ausmaß der Entschädigung regele. In diesem Fall sei Art. 41, auch unter Berücksichtigung der grundgesetzlichen Regelung, haltbar. In Bezug auf den Vorschlag der Fraktion Die Linke sagte der Abgeordnete Schmitt, die SPD-Fraktion stelle sich eine diesbezügliche Verfassungsänderung an einer anderen Stelle vor, weshalb bei Art. 41 kein Vorschlag eingereicht worden sei. Der von der SPD-Fraktion erwogene Vorschlag sei einer Vorschrift in der Verfassung des Landes Bremen ähnlich, mit der eine „Privatisierungsbremse“ eingeführt worden sei, die Privatisierungen nur bei Zustimmung des Volkes zulasse.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** gab zu bedenken, dass Artikel 41 nicht nur gegen höherrangiges Bundesrecht verstoße, sondern vor allem auch wegen Zeitablaufs obsolet sei. Dies ergebe sich aus dem eindeutigen Wortlaut von Art. 41 („mit Inkrafttreten dieser Verfassung“).

Herr Meier **(Unternehmensgrün e.V.)** plädierte aus historischen Gründen für eine Veränderung des Artikels dahingehend, dass Unternehmen und Grundbesitz dann verstaatlicht werden können, wenn das Gemeinwohl dies zwingend erfordert. Damit sei genügend Spielraum gegeben, Leistungen durch Private wahrnehmen zu lassen, wenn diese sie effizienter, wirtschaftlicher oder auch nachhaltiger erbringen könnten, die Leistungen aber ggf. auch wieder zurückzuführen.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** verwies auf die Kommentierung zu Art. 41 in Zinn/Stein, wonach das Grundgesetz den in der Hessischen Verfassung erfolgten Eigentumsentzug unberührt lasse. Damit lasse sich ein Hinweis auf Art. 31 GG nicht vereinbaren. Zudem werde in der Kommentierung ausgeführt, dass Art. 41 nicht im Widerspruch mit dem Grundgesetz stehe. Art. 15 in Verbindung mit Art. 74 Nr. 15 GG gestatte eine weiter gehende Sozialisierung, als in Art. 41 der Hessischen Verfassung vorgesehen. Der Bereich der Daseinsvorsorge müsse in öffentlicher Hand belassen werden. Privatisierungen müssten reguliert werden, damit letztlich immer der Gemeinwohlgedanke, der der Hessischen Verfassung innewohne, berücksichtigt werde, insbesondere wenn es sich um Privatisierungen aus dem öffentlichen Bereich handele.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** ergänzte, dass es für den Sinnzusammenhang und den historischen Zusammenhang der Entstehung der Hessischen Verfassung wichtig sei festzuhalten, dass die Verfassungsmütter und –väter vor 70 Jahren die in Art. 41 genannten Punkte umsetzen wollten. Warum dies nicht umgesetzt worden sei, sei eine andere Frage. Jedoch ergebe sich der Gesamtkontext der Hessischen Verfassung unter anderem aus solchen Artikel, die zeigen würden, unter welchen Maßgaben und mit welchem Herzblut die Hessische Verfassung geschrieben worden sei.

31. Artikel 42 [Großgrundbesitz, Bodenreform, Siedlung]

Die Abgeordnete Karin Müller **(Bündnis 90/Die Grünen)** teilte mit, man habe die Streichung des Artikels angemeldet, sei hinsichtlich des Absatzes 4 aber durchaus kompromissbereit, sofern eine gemeinsame Formulierung gefunden werden könne.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** schlug die Einfügung eines neuen Art. 42a vor, wobei die Formulierungen der Bayerischen Verfassung entnommen seien. Dabei gehe es um die Konkretisierung der Allgemeinwohlbindung des Eigentums. Satz 1 solle lauten: „Die Kapitalbildung soll nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur Entfaltung der Volkswirtschaft sein." Satz 2: „Das Geld- und Kreditwesen soll der Wertbeschaffung und der Befriedigung der Bedürfnisse aller dienen." Ganz entscheidend sei der dritte Satz: „Steigerungen des Bodenwerts, die ohne besonderen Arbeits- und Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen."

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** führte aus, man habe für eine Streichung des Artikels insgesamt plädiert, da er insgesamt in Widerspruch zu Art. 14 Abs. 3 GG stehe. Zudem sei nicht erkennbar, dass bei einer Durchsetzung von Art. 42 (die nie erfolgt sei) immer auch dem Wohle der Allgemeinheit gedient wäre. Auch die Enquetekommission 2005 habe sich aus den genannten Gründen für eine Streichung des Artikels ausgesprochen.

32. Artikel 43 [Förderung von Klein- und Mittelbetrieben]

Herr Meier **(Unternehmensgrün e.V.)** schlug vor, Absatz 1 um die Formulierung zu ergänzen, dass selbstständige Klein- und Mittelbetriebe bei der Gestaltung des Steuersystems nicht benachteiligt werden dürften.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** sagte, in Art. 47 sei ein Hinweis enthalten, wonach bei der Besteuerung auf erarbeitetes Vermögen und Eigentum besondere Rücksicht zu nehmen sei. Das von Herrn Meier Gewollte sei daher eigentlich durch Art. 47 gewährleistet. Eine Streichung des Artikels und anderer Artikel in diesem Zusammenhang solle unterbleiben; insbesondere müssten Orientierungsmaßstäbe erhalten werden.

33. Artikel 45 [Eigentumsgarantie, Erbrecht]

Herr Dr. Götting-Biwer **(Arbeitsgemeinschaft Hessischer IHKs)** schlug vor, in Artikel 45 das Wort „Privateigentum" durch „Eigentum" zu ersetzen, wie es sich auch in Art. 14 GG und in Art. 17 der Europäischen Grundrechtecharta finde.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** wies darauf hin, dass das Wort „Privateigentum" in der Hessischen Verfassung „Eigentum" in dem angesprochenen Sinne meine. Entstehungsgeschichtlich beruhe die Spezifizierung auf der in der Hessischen Verfassung angelegten Dichotomie zwischen Gemeineigentum und Privateigentum.

34. Artikel 46 [Urheberrechtsschutz]

Die Abgeordnete Karin Müller **(Bündnis 90/Die Grünen)** begründete den Vorschlag, den Artikel zu streichen, damit, dass der Schutz des geistigen Eigentums und des Urheberrechts bereits in Art. 14 GG geregelt sei.

35. Artikel 47 [Besteuerung nach Leistungsfähigkeit]

Herr Stolzenberg **(DGB Bezirk Hessen/Thüringen)** sprach sich für die Aufrechterhaltung des Artikels aus und bezog sich auf die Ausführungen des Abgeordneten Schmitt zum Thema Vermögenssteuer etc.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** teilte mit, dass es dieses Artikels in der Hessischen Verfassung aus systematischen Gründen nicht zwingend bedürfe und man sich eine Streichung vorstellen könne. Zum einen sei nicht einmal ansatzweise erkennbar, dass der Hessische Landtag jemals wieder wesentliche Gesetzgebungskompetenzen hierzu ausüben werde. Zudem sei nach jahrzehntelanger Verfassungspraxis klar, dass der Besteuerung der Grundsatz der Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit zugrunde liege.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** entgegnete, im Rahmen einer Diskussion über die Einführung einer Vermögenssteuer könne Art. 47 Bedeutung erlangen. Es sei etwa aus Baden-Württemberg und Bayern die Auffassung vertreten worden, dass eine Vermögenssteuer länderspezifisch erhoben werden könne. Es sei zudem der Vorschlag gemacht worden, die Regelung den Ländern zu überlassen. Dies habe zum Glück keine Mehrheit gefunden. Es sei aber für die Zukunft nicht auszuschließen, dass ein solcher Vorschlag wieder aufgegriffen werde. Für diesen Fall habe man in Art. 47 eine Regelung, die man nicht aufgeben solle.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** führte ergänzend aus, dass dieser Artikel die Hessische Landesregierung bei zustimmungspflichtigen Gesetzen im Bundesrat binde, bestimmten Ausprägungen der Steuergesetzgebung nicht zuzustimmen.

36. Artikel 48 [Freie Religionsausübung, Glaubensgemeinschaften, Verbot der Staatskirche]

Herr Wagner **(Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Hessen)** sprach sich dafür aus, in Artikel 48 Abs. 2, die letzte Alternative („oder eine religiöse Eidesformel zu benutzen“) zu streichen und stattdessen als zweiten Satz einzufügen: „Bei der Vereidigung wird grundsätzlich auf eine religiöse Eidesformel verzichtet.“ Es sei ein Widerspruch, dass das Nichtreligiöse die Ausnahme darstelle, insbesondere da fast ein Drittel der Bevölkerung keiner Konfession angehöre.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** wies darauf hin, dass bereits erörtert worden sei, in die Eidesformel des Amtseids die Option der Versicherung „so wahr mir Gott helfe“ aufzunehmen. Der Abgeordnete Kaufmann habe sich mit Verweis auf Artikel 48 dagegen ausgesprochen, da in dieser Norm geregelt sei, dass niemand gehindert oder gezwungen sei, die religiöse Beteuerung anzufügen. Bei der Aussprache des Eids handele es sich um eine höchstpersönliche Angelegenheit der jeweiligen Person. Es würde geradezu einen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte des Schwörenden darstellen, wenn man die religiöse Beteuerung untersagen würde. Der derzeitige Stand sei optimal, da eine religiöse Beteuerung jedem möglich sei, aber niemand dazu gezwungen werde.

37. Artikel 49 [Autonomie der Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften]

Herr Wagner **(Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Hessen)** schlug vor, den Satz einzufügen: „Eine Sonderrechtsgebung und –gerichtsbarkeit ist damit nicht verbunden.“ Sowohl Entwicklungen bei den Kirchen im Hinblick auf Sonderrechte und privilegierte Ausnahmerechte als auch die Diskussion über neu aufzunehmende Religionsgemeinschaften machten es sinnvoll eine solche Regelung aufzunehmen, damit die gesetzgebende Gewalt hier keine Sonderformen finde.

Der Sachverständige Prof. Dr. Schwarz **(CDU-Fraktion)** wies darauf hin, dass eine Regelung, wie sie Herr Wagner vorgeschlagen habe, gegen bundesrechtliche Vorgaben verstoßen würde, weil den Kirchen und großen Religionsgemeinschaften solche Privilegien auch über in das Grundgesetz inkorporierte Regelungen der Weimarer Reichverfassung zugestanden worden seien.

38. Artikel 50 [Neutralitätsgebot, Verbot der gegenseitigen Einmischung]

Der Abgeordnete Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** teilte mit, dass man vorgeschlagen habe, den Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften klarstellend das Recht zuzubilligen, an der öffentlichen Willensbildung teilzunehmen. Art. 50 besage in der bisherigen Form, dass man sich wechselseitig nicht in die jeweiligen Belange einmischen dürfe, was zu weitgehend sei. Wenn es um gesamtgesellschaftliche Dinge gehe, könnten natürlich die Kirchen oder Religionsgemeinschaften auch daran teilnehmen.

Herr Wagner **(Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Hessen)** schlug vor, in Absatz 2 den Zusatz „in die inneren Angelegenheiten“ aufzunehmen.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** sprach sich für den Einschub aus „nehmen an der öffentlichen Willensbildung teil“.

Herr Dr. Pax **(Kommissariat der Katholischen Bischöfe in Hessen)** und Herr Dulige **(Beauftragter der evangelischen Kirchen in Hessen)** teilten mit, dass kein Anlass für Änderungen gesehen werde.

39. Artikel 51 [Statusgarantie für Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften, Besteuerungsrecht]

Herr Wagner **(Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Hessen)** schlug vor, den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts auf staatliche Organisationen zu beschränken und den Status der Kirchen und Religionsgemeinschaften in eingetragene gemeinnützige Vereine zu überführen. Es bedürfe einer starken Zivilgesellschaft und die Kirchen hätten darin ihren wichtigen, selbstbestimmten Platz. Ansonsten aber solle für alle Beteiligten eine gleiche rechtliche Lösung gefunden werden. Die Absätze 2 und 3 seien zu streichen.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** wies darauf hin, dass der Passus in Art. 51 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen aus Art. 137 Abs. 5 der Weimarer Reichsverfassung übernommen worden und über Art. 140 GG sozusagen Bundesrecht sei. Es wäre ein Verstoß gegen das Bundesrecht und eine solche Regelung daher nichtig, wenn man den Körperschaftsstatus in Hessen ausschlösse.

40. Artikel 52 [Kirchenlasten, Ablösung]

Herr Wagner **(Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Hessen)** war der Auffassung, dass endlich ein Zeitkorridor für die Umsetzung des Artikels benannt werden müsse, 5 Jahre oder ähnlich. Sowohl auf Bundesebene als auch auf Länderebene werde die Regelung seit 70 Jahren ignoriert.

Herr Dr. Wilken **(Fraktion Die Linke)** teilte mit, es sei falsch zu sagen, alles sei ignoriert worden. Richtig sei, dass keine Umsetzung erfolgt sei. Es habe am Wochenende einen Landesparteitag gegeben, auf dem genau diese Diskussion wieder geführt worden sei. Es sei zu befürchten, dass eine Vorgabe von fünf Jahren auch nicht weiterhelfe, weil es den Problemen nicht gerecht werde.

Der Abgeordnete Tobias Utter **(CDU-Fraktion)** äußerte, es habe in den vergangenen 70 Jahren sehr wohl Ablösungen gegeben, je nach Fall und Möglichkeit.

41. Artikel 53 [Sonn- und Feiertagsgewährleistung]

Herr Dr. Götting-Biwer **(Arbeitsgemeinschaft Hessischer IHKs)** sagte, man habe im Prinzip mit der aktuellen Regelung kein Problem, weil die Institution des Sonn- und Feiertages unmittelbar durch die Verfassung garantiert werde. Allerdings sei die Ausgestaltung der Sonntagsöffnung teilweise recht kompliziert erfolgt; insbesondere für den Einzelhandel herrsche sehr große Rechtsunsicherheit. Dies wolle man jedoch nicht auf die Ebene der Verfassung heben. Jedoch wolle man anregen, einen kleinen Hinweis aufzunehmen, dass es möglich sei, in bestimmten Grenzen an Sonntagen ein Geschäft zu öffnen.

Der Abgeordnete Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** äußerte, dass er inhaltlich bei seinem Vorredner sei, die Debatte aber zu Art. 31 geführt werden müsse. Art. 53 sei die Übernahme der Weimarer Reichverfassung über Art. 140 GG. Daran solle man nicht arbeiten.

Herr Wagner **(Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Hessen)** schlug vor, den Kanon der gesetzlich oder staatlich anerkannten Feiertage neu zu regeln. Die sehr dominierende Ausrichtung auf kirchliche Feiertage sei nicht mehr zeitgemäß und müsse geändert werden.

Herr Ulusoy **(IG BCE)** sprach sich gegen Änderungen in den Artikeln 31 und 53 aus, ebenso Herr Dr. Pax **(Kommissariat der Katholischen Bischöfe in Hessen)**. Der hohe Wert des Sonntagsschutzes solle ohne Einschränkung beibehalten werden.

Auch Herr Domnick **(Liga der Freien Wohlfahrtsverbände)** wies auf Art. 31 hin. Damit sei alles gesagt. Es sei nicht zielführend, in der Verfassung festzuschreiben, dass vier Sonntage verkaufsoffen sein dürften.

42. Artikel 54 [Religionsausübung in staatlichen Einrichtungen]

Herr Wagner **(Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Hessen)** teilte mit, man wolle gern ergänzen, dass die Religionsgemeinschaften die Finanzierung übernehmen und keine Finanzierung über den Staat erfolge.

Der Abgeordnete Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** sagte, aus seiner Erfahrung als Justizminister wolle er heftig widersprechen. Er habe erfahren, dass Seelsorge in

Vollzugsanstalten viel mehr sei als Seelsorge im klassischen Sinne. Es sei eine Resozialisierungsmaßnahme und staatliche Aufgabe.

Herr Wagner entgegnete, es gehe um die herausgehobene Stellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften. Es gebe auch andere Organisationen und Gruppierungen, die in Justizvollzugsanstalten arbeiteten.

43. Artikel 55 [Erziehung als Elternrecht]

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** teilte mit, man habe eine Änderung zur Stärkung der Rechte von Kindern vorgeschlagen. Es gebe noch keine Verankerung der Rechte von Kindern in der Verfassung, auch noch nicht im Grundgesetz.

Der Abgeordnete Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** äußerte, dass es ein Kinderrecht auf gewaltfreie Erziehung geben müsse. Den Vorschlag der Linken empfinde man aber als zu lang. Es werde folgende Formulierung vorgeschlagen: „Kinder und Jugendliche haben das Recht auf Entwicklung, Entfaltung und gewaltfreie Erziehung."

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** teilte mit, man habe bereits zu einem früheren Zeitpunkt signalisiert, dass man sich die Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassung sehr gut vorstellen könne. Ganz am Ende der Stoffsammlung, nach den Anhörungen, müsse gemeinsam überlegt werden, an welcher Stelle dies systematisch am sinnvollsten erfolgen könne.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** sagte, er wolle unterstreichen, was Herr Heinz gesagt habe. Seine Fraktion habe in der ersten Sitzung zu den Grundrechten einen Vorschlag hinsichtlich einer Änderung oder Ergänzung des Art. 4 Abs. 2 der Hessischen Verfassung eingebracht. Dies sei sehr nahe an den Vorschlägen, die jetzt eingebracht würden. Die SPD-Fraktion habe stärker darauf abgestellt, dass der Wille des Kindes je nach Alter und Entwicklung zu berücksichtigen sei. Dies seien Formulierungen, über die man sprechen müsse, wenn die Diskussion Schritt für Schritt weitergehe. Man müsse aber entscheiden, an welcher Stelle eine systematische Verankerung erfolgen solle. Es spreche etwas dafür, die Kinderrechte im Grundrechtsteil und nicht im Erziehungsteil unter der Überschrift Erziehung, Bildung, Denkmalschutz und Sport abzusichern, weil es sozusagen um Schutzrechte im allgemeinen Sinne gehe, die für Kinder konkretisiert würden. Letztlich gehe es aber um den Inhalt.

Herr Domnick **(Liga der Freien Wohlfahrtsverbände)** regte an als letzten Satz aufzunehmen: „Das Kindeswohl ist bei allen Entscheidungen besonders zu berücksichtigen."

Herr Dogruer **(DITIB, Landesverband Hessen)** sprach sich dafür aus, auch die Diskussion über religiöse Erziehung in Schulen zu berücksichtigen.

Herr Wagner **(Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Hessen)** unterstützte grundsätzlich den Vorschlag der Fraktion Die Linke. Es sei wichtig, dass die Kinder- und Jugendrechte angesprochen würden und zum Ausdruck komme, dass das Kindeswohl besonders zu berücksichtigen sei. In dem eigenen Vorschlag habe man die altersgemäße Beteiligung an Entscheidungen an das Kindeswohl geknüpft.

Die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** warf die Frage auf, wer Adressat einer Vorschrift über Erziehung wäre. Dies könne staatliche Erziehung oder die Erziehung durch die Eltern sein. Zudem sei offen, welche Entscheidungen, die das

Kindeswohl beträfen, infrage stünden, etwa die staatlichen Entscheidungen oder auch diejenigen der Eltern. Durch letzteres würde ein Grundrecht mit unmittelbarer Drittwirkung gegenüber den Eltern geschaffen. Dies seien rechtssystematische Fragen, die man vorher noch einmal aufgreifen müsse.

44. Artikel 56 [Grundsätze der Bildung und Erziehung, Gemeinschaftsschule, Mitbestimmung der Eltern, Toleranzgebot]

Der Abgeordnete Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** sagte, die von seiner Fraktion vorgeschlagene Formulierung solle die bisherige Regelung auf das Wesentliche reduzieren und ein umfassendes Recht auf Bildung begründen, nicht nur auf schulische Bildung, sondern auch auf frühkindliche Bildung, schulische und berufliche Ausbildung etc.

Herr Dr. Götting-Biwer **(Arbeitsgemeinschaft Hessischer IHKs)** bat darum, in Hessen dem Thema „Mobilität junger Menschen“ gerecht zu werden, indem man sich für einheitliche Regeln bei „Schule“ und „Ausbildung“ in Deutschland einsetze. Dies sei mehr ein Wunsch als ein konkreter Änderungsantrag zur Landesverfassung.

Herr Alizadeh **(LandesAstenkonferenz)** sagte, man könne dem Formulierungsvorschlag der FDP in weiten Teilen zustimmen, insbesondere Abs. 1 und 3, die viel detaillierter ausführten, in welche Richtung Bildung gedacht werden müsse. Kritisch werde jedoch Abs. 5 gesehen. Angesichts der Geschichte des Landes sei es elementar, dass der Geschichtsunterricht Verfassungsrang behalte. Er solle sogar noch um die sozialen gesellschaftlichen Bewegungen ergänzt werden.

Herr Ponzi **(Landesschülervertretung Hessen)** schloss sich seinem Vorredner an. Darüber hinaus werde eine Ergänzung in Abs. 6 gewünscht, wonach nicht nur die Erziehungsberechtigten das Recht auf die Gestaltung bzw. die Mitbestimmung des Unterrichtswesens hätten, sondern auch die Schülerinnen und Schüler.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** sagte, man sehe es ähnlich wie die Landesschülervertretung und die LandesAstenKonferenz. Insbesondere bei einer Neufassung sei zu betonen, dass jeder Mensch das Recht auf Bildung habe. Die kritische Anmerkung, warum die sehr sinnvolle und gute Formulierung mit dem Geschichtsunterricht herausfallen würde, müsse noch einmal begründet werden. Möglicherweise sei es ein Versehen. Es stimme, dass man eine aktuellere Formulierung finden könnte. Bei einer Änderung sollten neben den Erziehungsberechtigten auch die Schüler aufgenommen werden.

Herr Wagner **(Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Hessen)** teilte mit, man schlage eine Formulierung in fünf Absätzen vor. Zur allgemeinen Schulpflicht solle es nach dem Satz „Das Schulwesen ist öffentlich und Sache des Staates“ heißen: „Der Zugang zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen ist frei und unentgeltlich“ oder „und die Lehrmittel sind unentgeltlich.“ In Abs. 3 gebe es vielleicht eine gewisse Redundanz zu Art. 55. Hier habe man den Vorschlag der FDP inhaltlich übernommen. Für Abs. 4 wünsche man sich die Formulierung: „Grundsatz eines jeden Unterrichts ist es, den jeweiligen aktuellen Erkenntnisstand der Wissenschaft zu vermitteln und die Schüler zu kritischem Denken anzuregen.“ Es habe in Hessen bereits einmal eine Kreationismusdebatte gegeben. Für Abs. 5 werde vorgeschlagen: „Die Erziehungsberechtigten und Schülerinnen und Schüler haben das Recht, am Unterrichtswesen mitzubestimmen und mitzuwirken, solange die Grundsätze des Abs. 3 nicht verletzt werden. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** war der Auffassung, dass die Vorschläge der LandesAstenkonferenz und der Landesschülervertretung umgesetzt werden sollten. Problematisch sei bei dem Vorschlag der FDP, dass die Formulierung: „Schule ist Sache des Staates“ wegfallen solle.

Der Abgeordnete Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** sagte, er habe überhaupt kein Problem damit, den bisherigen Abs. 5 dem Sinne nach beizubehalten. Das Schulwesen sei nicht ausschließlich Sache des Staates. Das sehe auch die Verfassung nicht so, weshalb die Formulierung gestrichen worden sei. In den folgenden Artikeln der Verfassung würden Ausnahmen genannt.

Frau Stötzel **(Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Hessen)** erwiderte, dass es zwar Ausnahmen in der Hessischen Verfassung bezüglich Privatschulen, privaten Hochschulen etc. gebe. Diese seien jedoch eng begrenzt. Man spreche sich daher dafür aus, den Satz in seiner schlichten Klarheit so zu belassen. Zudem solle die Formulierung des Abs. 2, die ausdrückliche Erwähnung der gemeinsamen Erziehung aller unterschiedlichen Religionen und Auffassungen, beibehalten werden. An Abs. 5 könne man im Sinne der Landesschülervertretung und auch der Asten noch einmal arbeiten. Der Geschichtsunterricht solle weiterhin erwähnt werden.

Herr Engelmann **(Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen)** wies darauf hin, dass nach den genannten Vorschlägen das Ziel der Erziehung in Absatz 4 wegzufallen scheine. Es sei überraschend, dass das Ziel wegfallen solle, Menschen zu Sittlichkeit zu erziehen. Das Ziel einer Gemeinschaft, die Schülerinnen und Schüler, Studentinnen und Studenten ausbilde, könne nicht rein neutral sein. Es werde angeregt den Absatz zu erhalten, der in seiner Formulierung besonders schön sei.

45. Artikel 57 [Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach]

Herr Alizadeh **(LandesAstenkonferenz)** erklärte, es werde ein gemeinsamer Religions- bzw. Ethikunterricht befürwortet, in dem alle voneinander und miteinander lernten. Eine Möglichkeit sei auch das sog. „Berliner Modell“, nach dem für alle verpflichtend ein Ethikunterricht vorgesehen sei und als Wahlpflichtfach zusätzlich konfessionsgebundener Religionsunterricht möglich sei.

Herr Wagner **(Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Hessen)** schlug vor, den Artikel wie folgt neu zu formulieren: „Ethik- und bekenntnisorientierter Religionsunterricht sind bis zu einer neuen Grundgesetzentscheidung Wahlpflichtfächer.“ Zudem äußerte Herr Wagner die Auffassung, dass irgendwann der Religionsunterricht, ähnlich wie im Berliner Modell, als freiwillige Maßnahme an Schulen unterrichtet werden könne, ansonsten aber ein gemeinsamer Ethikunterricht der Diversität der Gesellschaft Rechnung trage.

Der Sachverständige Prof. Dr. Schwarz **(CDU-Fraktion)** erwiderte, es sei offensichtlich, dass mögliche Grundgesetzänderungen nicht Gegenstand der Diskussion einer Enquete-Kommission zur Hessischen Verfassung sein könnten. Zudem habe Herr Wagner eingefordert, sehenden Auges eine grundgesetzwidrige Position im Vorgriff auf etwas in die hessische Landesverfassung aufzunehmen, das der Bund bisher nicht geregelt habe und bei dem auch nicht ersichtlich sei, ob der Bund dies in Zukunft überhaupt so regeln würde.

Herr Dogruer **(DITIB, Landesverband Hessen)** wies darauf hin, dass es bereits alternativ zum bekenntnisorientierten Religionsunterricht Ethikunterricht gebe. Zudem gebe es die

Möglichkeit zum Austausch unter den Schülern in anderen Fächern. Der islamische Religionsunterricht in Hessen trage zur Grundimmunisierung u.a. gegen religiösen Extremismus bei. Er vermittle Halt und Identität für die Kinder. Der Staat kooperiere mit den Religionsgemeinschaften und die Religionsgemeinschaften hätten die Möglichkeit, den Schülerinnen und Schülern Religion unter der Aufsicht des Staates zu vermitteln.

46. Artikel 58 [Teilnahme am Religionsunterricht]

Herr Wagner **(Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Hessen)** schlug vor, den Artikel wie folgt zu formulieren: „Über die Teilnahme am Religionsunterricht entscheiden bis zur Religionsmündigkeit des Schülers die Erziehungsberechtigten. Eine An- oder Abmeldung vom Religionsunterricht ist jederzeit möglich." Man könne noch hinzufügen, obwohl das vielleicht nicht mehr dem aktuellen Zeitgeist entspreche: „Kein Lehrer kann verpflichtet oder gehindert werden, Religionsunterricht zu erteilen."

47. Artikel 59 [Unterrichtsgeldfreiheit]

Die Abgeordnete Handan Özgüven **(SPD-Fraktion)** erklärte, man wolle, dass die kostenfreie Bildung von der Kita bis zur Hochschulausbildung in der Verfassung verankert werde. Diesbezüglich schlage man vor, in Absatz 1 folgenden Satz 2 einzufügen: „Studiengebühren werden nicht erhoben." Damit wolle man sicherstellen, dass in Hessen nicht noch einmal Studiengebühren eingeführt werden könnten und somit jeder, unabhängig von seiner wirtschaftlichen Situation, Zugang zu einem Studienplatz habe und sein Studium gebührenfrei führen und beenden könne. Bezüglich der allgemeinen Schulausbildung, beginnend bei der Grundschule bis hin zum Abitur, solle ebenfalls Kostenfreiheit herrschen. Daher schlage die SPD-Fraktion vor, Satz 4 des Abs. 1 komplett zu streichen, damit sichergestellt sei, dass auch von finanzstarken Eltern kein Schulgeld für die allgemeine Schulausbildung der Kinder an öffentlichen Schulen gefordert werden könne. Zudem schlage die SPD-Fraktion die Einfügung eines neuen Absatz 2 vor: „Jedes Kind hat Anspruch auf Erziehung, Bildung und Betreuung durch den unentgeltlichen Besuch einer Kindertagesstätte oder in der Kindertagespflege." Der hessische Ministerpräsident habe im Jahr 2013 die Einführung der Gebührenfreiheit in Kindertagesstätten versprochen, die aus Mitteln des Länderfinanzausgleichs finanziert werde. Dem könne man komplett folgen und zustimmen. Dies solle ebenfalls in der Verfassung verankert werden. Schließlich gehöre zur Bildung auch die frühkindliche Bildung, die ebenfalls gebührenfrei sein solle. Damit würden nicht nur die Kommunen entlastet, sondern insbesondere auch die Eltern gestärkt.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** merkte an, dass der Komplex „Bildung" einer der großen Punkte der Diskussion sei. Aus den konkreten Erfahrungen mit politischen Entscheidungen und Beurteilungen des Staatsgerichtshofs solle eine Konsequenz gezogen werden. Allerdings würde man nicht für eine Garantie kostenfreier Bildung für alle Menschen jederzeit eintreten. Damit würde man die Organe, insbesondere den Staat, der das zu leisten habe, überfordern. Kerngedanke sei, dass alle die gleichen Chancen erhalten sollten, so dass Bildung und Ausbildung – die Verfassung nenne dies an anderer Stelle "Ertüchtigung zum Beruf" – nicht von Geldbeuteln abhänge. Es werde vorgeschlagen in Art. 59 einen neuen Absatz 1 aufzunehmen: „Jedes Kind und jeder junge Erwachsene hat das Recht auf unentgeltliche Bildung und eine grundständige Ausbildung. Dieses Recht gewährleisten Staat,

Gemeinden und Gemeindeverbände durch öffentliche Einrichtungen im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten. Gewährleistet wird auch die Vielfalt öffentlicher Bildungseinrichtungen.“ Man wolle bewusst alle in Hessen an der Bildung beteiligten Institutionen einbeziehen. Dies seien die Gemeinden und Gemeindeverbände zum Beispiel als Schulträger, aber auch als Träger der Kinderbetreuung im Bereich der vorschulischen Erziehung und Bildung. Zudem solle auch die Vielfalt öffentlicher Bildungseinrichtungen in der Verfassung festgeschrieben werden, um den Eltern ein Wahlrecht zu geben. Satz 4 des bisherigen Abs. 1 solle entfallen, da es widersprüchlich sei, in einem Verfassungsartikel zum einen das Recht auf unentgeltliche Bildung, zum anderen aber die Möglichkeit zu regeln, Schulgeld zu erheben. Ansonsten solle Art. 59 im bisherigen Abs. 2 (dem dann neuen Abs. 3) unverändert bleiben.

Herr Ewald **(Campusgrün)** erklärte, Bildung sei schon seit den 70er-Jahren auch in Deutschland ein Menschenrecht. Sie solle in jedem Alter kostenlos sein, da es Aufgabe des Staates sei, die Ausübung dieses Menschenrechts zu ermöglichen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** bekräftigte, dass es sich um einen Artikel handele, auf den noch viel Zeit verwendet werden müsse. Im Grundsatz seien bereits viele gute Überlegungen in den Vorschlägen der Grünen enthalten. Man müsse darauf achten, nicht vorschnell neue Unwägbarkeiten und Unsicherheiten zu schaffen. Grundsätzlich positiv sei ein Bekenntnis zur Schulvielfalt bzw. zu vielfältigen, gleichberechtigt nebeneinanderstehenden Schulformen. Man könne sich dafür erwärmen, ein solches grundsätzliches Bekenntnis zur Schulvielfalt und gegen die Einheitsschule auf Verfassungsebene zu heben. Bei den anderen Komplexen sei zu überdenken, ob man dies auf die Ebene der Verfassung heben müsse. Es gebe zurzeit im Landtag einen politischen Konsens, auf eine Erhebung von Studienbeiträgen zu verzichten. Wenn man diesbezüglich etwas in die Verfassung schreiben wolle, müsse man sich gut überlegen, in welchem Umfang dies geschehen solle. Etwa, ob lebenslang auf Studienbeiträge verzichtet werden solle, auch für das Zweit-, Dritt-, Viertstudium? Ob es für eine Regelstudienzeit gelte oder für die anderthalbfache, die doppelte oder die dreifache Regelstudienzeit? Zudem gebe es noch einige Randfragen, über die bei einem generellen Beitragsverbot nachgedacht werden müsse. Etwa, ob auch die Studienbeiträge einbezogen werden sollten, die zum Teil von der studentischen Selbstverwaltung eingezogen würden und zum Teil den öffentlichen Nahverkehr mitfinanzieren. Man müsse sehr sauber arbeiten, damit am Ende nicht das Semesterticket durch eine gut gemeinte Verfassungsänderung entfalle. In Bezug auf die Kindergartenbeiträge müsse man sehr genau schauen, ob und was man auf Verfassungsebene als subjektiv einklagbares Recht festschreibe. Auf der einfachgesetzlichen Ebene sei dies Teil der politischen Auseinandersetzung. Durch eine Aufnahme in die Verfassung würde man das Thema jedoch der politischen Auseinandersetzung weitestgehend entziehen.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** erklärte, seitens der Fraktion Die Linke werde vorgeschlagen, einen Artikel 55a voranzustellen, in dem das Grundrecht auf Bildung ausdrücklich als subjektives einklagbares Recht enthalten sei. Dazu gehöre, dass Bildung unentgeltlich sei und den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen ebenso umfasse wie die Lehrmittel. Bei beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen könne die Unentgeltlichkeit durch eine Inanspruchnahme der Arbeitgeber gewährleistet werden. Dies müsse durch den Gesetzgeber geregelt werden. Man vertrete ganz klar die Auffassung, dass die öffentliche Bildung von der integrativen Vorschule über die gesamte Schulausbildung und die berufliche Aus- und Weiterbildung bis zur Hochschulbildung unentgeltlich gestaltet werden müsse. Bei dem Vorschlag der Grünen werde nur der

Kernbereich der grundständigen Ausbildung entgeltfrei gestellt. Zudem solle nach dem Vorschlag der Grünen ein Grundrecht auf Bildung „nach Kassenlage“ gewährt werden.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** sagte, bei dem Vorschlag der SPD sei als neuer Satz 2 vorgesehen: „Studiengebühren werden nicht erhoben“. Damit sei eigentlich der Sachzusammenhang mit Satz 1 hergestellt, dass es um Unterricht gehe. Über den Schulbegriff müsse noch einmal insgesamt geredet werden. "Mittelschulen" sei ein überholter Schulbegriff. Die Formulierung „grundständige Ausbildung" sei ungeeignet. Es sei unklar, was damit gemeint sei. Auch aus anderen Verfassungen sei dazu kein Hinweis ersichtlich. Möglicherweise seien davon nicht einmal mehr weiterführende Schulen erfasst. Problematisch sei auch die Formulierung, wonach unentgeltliche Bildung „im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten“ zur Verfügung gestellt werde. Dies sei sogar eine Verschlechterung zur derzeitigen Position.

Herr Alizadeh **(LandesAstenkonferenz)** sprach sich gegen eine Wiedereinführung von Studiengebühren aus. Dies solle Verfassungsrang erhalten. Man begrüße die von der SPD vorgeschlagene Formulierung. Den Begriff der „grundständigen“ Ausbildung aus dem Vorschlag der Grünen habe man so interpretiert, dass davon mindestens ein berufsqualifizierender Abschluss umfasst sei. Mit einer solchen Formulierung würde eine Ausbildungsgarantie festgeschrieben, also ein einklagbares Recht auf einen Ausbildungsplatz oder eine schulische Ausbildung. Dies würde man natürlich begrüßen. Ansonsten spreche man sich für Gebührenfreiheit für lebenslanges Lernen aus. Dies umfasse insbesondere den Bereich von der Kita bis zum Hochschulabschluss. Die einzelnen Personen, die darüber hinaus studieren würden, sehe man nicht wirklich als problematisch an. Meistens fehle das Einkommen, um ewig lange zu studieren. Die Gebühren für das Semesterticket würden nicht vom Land erhoben, sondern in den Studierendenschaften abgestimmt. Insofern sei dies von den tatsächlichen Studiengebühren zu unterscheiden.

Der Sachverständige Prof. Dr. Wieland **(SPD-Fraktion)** sagte in Bezug auf den Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, dieser enthalte mit einem Recht auf unentgeltliche Bildung im Rahmen der jeweiligen Möglichkeiten einen klaren Haushaltsvorbehalt. Es müsse schon klar gesagt werden, ob man sagen wolle, es gebe ein Recht auf unentgeltliche Bildung oder es gebe unentgeltliche Bildung, wenn man entsprechendes Geld habe. Wenn letzteres gewollt sei, sei dies ein Rückschritt gegenüber dem gegenwärtigen Text der Verfassung. Ein Rechtsbegriff der grundständigen Bildung existiere nicht. Wolle man ihn einführen, müsse man sagen, was gemeint sei.

Herr Gieseler **(Hessischer Städtetag)** sprach sich dagegen aus, das Thema Bildung als gemeinsame Aufgabe von Verwaltung und Staat zu definieren. Bildung sei eine Staatsaufgabe und man bediene sich der Verwaltung um diese zu erfüllen. Das zur-Verfügung-Stellen von Schulgebäuden oder anderen Gebäuden solle keinen Verfassungsrang haben. In der historischen Entwicklung hätten sich die Kinderbetreuungseinrichtungen zu Bildungseinrichtungen entwickelt. Wolle man dies widerspiegeln, könne man in die Hessische Verfassung aufnehmen, dass auch die Kinderbetreuung von einem Jahr bis zu einem bestimmten Alter als Bildung definiert werde. Nur solle man sich klar darüber sein, dass die Kommunen dies dann als Staatsauftrag definieren und die damit verbundenen Konsequenzen einfordern würden. Die jetzige Situation sei relativ deutlich in der Aufgabenteilung. Er warne davor, zu viele Aufgaben der Verwaltung in den Staatsrang zu heben.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, er sei überrascht über die Interpretation, dass der Vorschlag seiner Fraktion hinter den derzeitigen Stand zurückfalle. Über jedes Wort des Vorschlags müsse noch intensiv nachgedacht werden. Man habe erstmals ein Recht auf unentgeltliche Bildung formuliert, da man Gleichheit der Bildungschancen wolle. Dies solle aber nicht uneingeschränkt sein. Man wolle sicherstellen, dass der gesamte Bildungsbereich von Vorschule, Schule und Hochschule bis zu einem berufsqualifizierenden Abschluss kostenfrei sei. Es müsse bedacht werden, dass auch bei der Möglichkeit einer Beschränkung der Dauer der kostenfreien Bildung dies noch lange nicht bedeute, dass der Gesetzgeber Studiengebühren einführe. Die Frage nach Entgelten für Zweit- oder Drittstudien werde offengelassen. Der Vorschlag enthalte kein Bildungsrecht nach Kassenlage. Die Formulierung „im Rahmen der Möglichkeiten“ bedeute zugleich, was bisher erworben wurde, sei eine nachgewiesene Möglichkeit, hinter die nicht zurückzufallen sei. Die Formulierung sei im Hinblick auf den Bereich aufgenommen worden, in dem noch keine Unentgeltlichkeit vorhanden sei. In Bezug auf die Anmerkung von Herrn Gieseler erklärte der Abgeordnete Kaufmann, man kenne die Problematik der Konnexität und werde nichts in die Verfassung schreiben, was anschließend in diesem Sinne gewertet werden könne. Bildung sei eine gemeinsame Aufgabe von Land und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden. Die Schulpläne würden von den Schulträgern erstellt und vom Staat nur genehmigt. Im Übrigen sollten noch Experten zu den Vorschlägen für Artikel 59 gehört werden.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** wies darauf hin, dass der Staatsgerichtshof Art. 59 Abs. 1 Satz 2 bezüglich der Zulässigkeit der Erhebung von Studiengebühren als Einfallstor betrachtet habe, „Unentgeltlich sind auch die Lernmittel mit Ausnahme der an den Hochschulen gebrauchten.“ Für Schulen gebe es jedoch keine solche Einschränkung, so dass keine Schulgebühren für öffentliche Schulen begründet werden könnten. Mit der von den Grünen vorgeschlagenen Formulierung „im Rahmen der Möglichkeiten“ werde jedoch eine Einschränkung aufgenommen, womit eine Verschlechterung für die Schulen geschaffen würde. Zum Begriff „grundständige Ausbildung“ habe es öffentlich den Vorwurf gegeben, dies umfasse nur Bachelor-Abschlüsse, während für einen Master-Abschluss gezahlt werden müsse.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** erklärte, es sei noch unklar, was von dem Begriff „grundständige Bildung“ umfasst sei. Die weitere Formulierung enthalte eine Begrenzung auf die finanziellen Möglichkeiten. Für seine Fraktion sei das Grundrecht auf Bildung jedoch nicht verhandelbar.

Herr Gieseler **(Hessischer Städtetag)** sagte, bisher stehe in der Hessischen Verfassung, dass Bildung Auftrag des Staates sei. Kinderbetreuungseinrichtungen seien bisher nicht als Bildungseinrichtungen angesehen worden. Sollte Betreuung nunmehr als Bildungsarbeit angesehen werden, müsse der Staat in einem ersten Schritt auch seine Verantwortung an dieser Stelle anerkennen. Der zweite Schritt sei es dann, die Zuständigkeit und die Art und Weise einzelgesetzlich zu regeln. Man solle daher vorsichtig damit sein, das Thema „Unentgeltlichkeit“ in Bezug auf Kinderbetreuung aufzunehmen. Damit würde man möglicherweise den zweiten vor den ersten Schritt setzen.

Frau Stötzel **(Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Hessen)** kritisierte, seitens des Abgeordneten Kaufmann sei sehr deutlich gemacht worden, dass man allenfalls gewillt sei, den jetzigen nicht sehr guten Zustand der Bildung in Hessen fortzuschreiben. Eine Beschränkung auf grundständige Bildung sei nicht sinnvoll. In anderen Staaten ginge diese nicht weiter als bis zur vierten bzw. sechsten Klasse.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erklärte, seine Fraktion wolle Art. 59 in seiner jetzigen Fassung beibehalten. Die Aussage "Studiengebühren werden nicht erhoben" sei jedenfalls mit der bisherigen Linie der FDP-Fraktion nicht vereinbar. Die von der SPD vorgeschlagene Unentgeltlichkeit der Kitas sei bisher weder bei der Landtagsfraktion noch bei der hessischen FDP Beschlusslage. Mit dem Vorschlag der Grünen werde man sich erst dann befassen, wenn er schriftlich vorliege.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, zumindest in der politischen Zielsetzung sei man gar nicht so weit auseinander. Es bestehe im Hessischen Landtag mittlerweile zumindest weitgehend ein Konsens darüber, dass das erste Studium nichts kosten solle. Über weitere Fragen könne man aber nicht einfach hinweggehen. Man solle, wie die Grünen es vorgetragen hätten, Offenheit dafür behalten, bis zu welchem Lebensalter oder Ausbildungsstand bzw. bis zum wievielten Bildungsgang ein kostenfreies Studium ermöglicht werden sollte. Noch spannender sei die Frage der Lebensphase vor der Einschulung, wie sie der Städtetag angesprochen habe. Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen Bildung und Betreuung sei nicht ohne Weiteres möglich. Es könne sinnvoll sein, diesen Bereich dem Gesetzgeber zur Regelung zu überlassen und ihn nicht in der Verfassung zu zementieren.

Die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** wies darauf hin, dass nach dem Vorschlag der Grünen der gegenwärtige Art. 59 Abs. 1 S. 1 bis 3, der die grundsätzliche Unentgeltlichkeit von Grund-, Mittel-, höheren und Hochschulen garantiere, natürlich erhalten bleiben solle. Der Vorschlag der Grünen füge zusätzlich das Recht auf unentgeltliche Bildung und eine unentgeltliche grundständige Ausbildung hinzu. Was den Vorbehalt "im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten" betreffe, so werde man über die Formulierung nachdenken müssen. Sie habe grundsätzlich eine Berechtigung. Das schließe die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit auch daraus, dass etwa Vertreter der LandesAstenkonferenz gesagt hätten, bei einer grundständigen Ausbildung habe jeder quasi Anspruch auf einen Ausbildungsplatz. In diesem Sinne müsse natürlich ein entsprechender Vorbehalt formuliert werden. Man könne nicht nur an das alte Numerus-clausus-Urteil anschließen, wonach jedes Leistungsgrundrecht unter dem Vorbehalt dessen stehe, was der einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen könne. Insoweit gebe es kein Kapazitätsschaffungsrecht, nach dem jeder den ihm genehmen Ausbildungsplatz erhalte, sondern allenfalls Anspruch auf Teilhabe dessen, was zur Verfügung stehe. Insofern mache ein Vorbehalt durchaus Sinn.

Herr Domnick **(Liga der Freien Wohlfahrtsverbände)** teilte mit, man müsse sehr genau hinsehen, wie man „grundständig“ definiere. So habe er selbst zunächst eine „grundständige“ Ausbildung als Chemielaborant absolviert. Ein Studium wäre ihm nicht möglich gewesen, wenn es nicht unentgeltlich gewesen wäre. Auch müsse man genau darauf achten, was „im Rahmen der Möglichkeiten“ bedeuten würde, damit keine Missverständnisse entstünden. Mittlerweile sei im Kinderfördergesetz klar beschrieben, dass in den Kindertagesstätten auch Bildung erfolge. Man müsse prüfen, inwiefern dieser Bildungsanteil auch vom Staat finanziert werde. Zum Teil erfolge dies bereits durch Zuschüsse. Von daher sei es gerechtfertigt zu sagen, dies müsse in die Verfassung aufgenommen werden.

Die Abgeordnete Heike Hofmann **(SPD-Fraktion)** ergänzte, man wolle in der Praxis diese Abgrenzungsschwierigkeiten vermeiden. Vor allen Dingen sei für die SPD ein einheitlicher Ansatz entscheidend. Deshalb habe man in dem Vorschlag ausdrücklich formuliert: „Jedes Kind hat Anspruch auf Erziehung, Bildung und Betreuung …“. Die

Formulierung sei an das Sozialgesetzbuch angelehnt, um diesen einheitlichen und zentralen Ansatz deutlich zu machen.

Der Sachverständige Prof. Dr. Schwarz **(CDU-Fraktion)** erklärte, die Diskussion zeige sehr deutlich, dass unter Umständen Erwartungshaltungen geschaffen werden könnten, die später, wenn man diese Erwartungshaltung im Verfassungstext konkretisiert habe, unter Umständen gar nicht erfüllt werden könnten. Gerade die Diskussion über Bildung als Anspruch gegenüber dem Staat sei sicherlich im vorschulischen, im schulischen und im universitären Bereich denkbar. Damit habe man aber auch einen staatsgerichteten sozialen Leistungsanspruch. Im Bereich der Ausbildung habe man genau diesen Anspruch eigentlich nicht. Natürlich könne man sich vom bisherigen System der Ausbildungsstruktur in Deutschland abwenden, das primär den privaten Märkten überlassen sei. Dann gehe es aber um ein völlig anderes Ausbildungssystem. Gegenwärtig würde man mit einem Rechtsanspruch auf einen Ausbildungsplatz letztendlich Private in die Pflicht nehmen.

48. Artikel 60 [Universitäts- und Hochschulautonomie, theologische Fakultäten]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erklärte, man habe einen umfangreichen und begründeten Vorschlag vorgelegt. Zum einen sei der Ausdruck „Universitäten und staatliche Hochschulen" mit den neuen Begrifflichkeiten nicht mehr vereinbar. Man habe darüber hinaus in Abs. 1 die Forschungs- und Lehrfreiheit ergänzt. Herausgenommen habe man, dass die Universitäten unter staatlichem Schutz stehen.

Herr Wagner **(Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Hessen)** schlug vor, Abs. 2 entweder zu streichen oder umzuformulieren in: „Die theologischen Fakultäten werden in die religionswissenschaftlichen Fakultäten eingegliedert und arbeiten wissenschaftlich und unabhängig."

Herr Alizadeh **(LandesAstenkonferenz)** schloss sich dem Vorschlag an, Absatz 2 zu streichen. Es sei verwunderlich, dass den theologischen Fakultäten eine solch herausragende Position eingeräumt werde.

Herr Dogruer **(DITIB, Landesverband Hessen)** schlug vor, Abs. 2 um die Religionsgemeinschaften zu ergänzen. Dies sei eine zeitgemäße Anpassung, beispielsweise in Bezug auf die islamischen Theologiezentren.

49. Artikel 61 [Genehmigungsvorbehalt für Privatschulen]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erklärte, der Änderungsvorschlag sei nur eine Folgerung daraus, dass man die in Art. 61 noch enthaltenen Hochschulen in Art. 60 herübergezogen habe, so dass sich Art. 61 ausschließlich mit den Schulen auseinandersetzen solle.

50. Artikel 62 [Denkmals- und Landschaftsschutz]

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** schlug vor, eine Staatszielbestimmung aufzunehmen: „Das Land schützt und fördert die Kultur." Der bisherige Art. 62 würde dann zu Absatz 2 werden.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** entgegnete, man solle dies besser im Zusammenhang mit den anderen Staatszielen diskutieren.

51. Artikel 64 [Republik, Zugehörigkeit zum Bundesstaat]

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** schlug vor, Art. 64 zu aktualisieren und wie folgt zu fassen: „Hessen ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland und als solches Teil der Europäischen Union.“ Es sei sehr wichtig, den Bezug zu Europa in der Verfassung festzuschreiben.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** schlug vor, die Formulierung „Hessen ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland und Teil der europäischen und internationalen Staatengemeinschaft“ zu verwenden. Das Wort „Land“ sei eine für eine Verfassung relativ ungenaue Bezeichnung, weshalb der Begriff „Gliedstaat“ vorzuzugswürdig sei.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** sagte, man habe Sympathien für den Vorschlag der Grünen, es müsse aber noch einmal rechtlich geprüft werden, ob Hessen als Bundesland selbstständig eine solche Erklärung abgeben könne.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** ergänzte, dass er eine Betonung der Integration Hessens in die Europäische Union und darüber hinaus in die internationale Staatengemeinschaft für sehr sinnvoll halte, zumal die Völkerrechtsfreundlichkeit der Hessischen Verfassung gerade Teil ihres visionären Gehalts sei.

52. Artikel 65 [Demokratie, parlamentarische Republik]

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** regte an, das Subsidiaritätsprinzip in die Hessische Verfassung aufzunehmen. Bereits im Rahmen der Arbeiten der Enquetekommission 2005 sei überlegt worden, eine diesbezügliche Formulierung aufzunehmen. In diesem Zusammenhang stelle sich auch die Frage, ob Dinge durch den Staat oder durch andere besser geregelt würden.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** schlug vor, das Sozialstaatsprinzip aufzunehmen. Die Idee des Subsidiaritätsgrundsatzes könne ebenfalls aufgenommen werden, so dass folgende Formulierung in Betracht komme: „Hessen ist eine demokratische und parlamentarische Republik, ein sozialer Rechtsstaat und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet.“

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** sprach sich gegen eine Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in die Hessische Verfassung aus. Eine Aufnahme des Prinzips sei ein fundamentaler Angriff auf das, was die Hessische Verfassung ausmache. Das Subsidiaritätsprinzip besage, dass jeder für sich eigenverantwortlich tätig sei und dränge die sozialstaatliche Gestaltungsaufgabe des Staates zurück. Dadurch stehe das Subsidiaritätsprinzip in einem unbehebbaren Widerspruch zu dem sozialstaatlichen Ansatz, der insbesondere in der Hessischen Verfassung Ausdruck gefunden habe.

Der Sachverständige Prof. Dr. Schwarz **(CDU-Fraktion)** erwiderte, man könne das Subsidiaritätsprinzip staatsorganisatorisch oder individualrechtlich verstehen. Wäre es staatsorganisatorisch gemeint, was in erster Linie der Fall sei, sei der gesamte Einwand zur Stärkung des Sozialstaatsprinzips hinfällig, da keine subjektiven Rechte Einzelner beeinträchtigt oder gefährdet werden könnten. Zudem stelle sich die Frage, welchen Inhalt man dem Sozialstaatsprinzip beimesse. Stimmen im Schrifttum, die darunter etwa ein soziales Rückschrittsverbot oder Ähnliches verstehen wollten, würden nicht die

herrschende Meinung widerspiegeln. Das Sozialstaatsprinzip stehe, wie jedes andere Prinzip, in einem Abwägungsprozess und sei zudem nur unter dem Vorbehalt des Möglichen gewährt.

Die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** plädierte hinsichtlich einer Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips als Rechtsprinzip eher für Zurückhaltung. Neben Spannungslagen im Verhältnis zum Sozialstaatsprinzip seien noch zahlreiche weitere Konfliktlagen vorstellbar, wie etwa zu grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates. Völlig unklar sei zudem das Verhältnis des Subsidiaritätsprinzips zum Verhältnismäßigkeitsprinzip, sei es die grundrechtliche Verhältnismäßigkeit oder sei es die Verhältnismäßigkeit aus anderen Gründen.

Herr **Prof. Landau** führte aus, man spreche bei dem Sozialstaatsprinzip, bei dem Rechtsstaatsprinzip und auch bei dem Subsidiaritätsprinzip über Staatszielbestimmungen. Es gehe nicht um subjektive Rechte, die der Bürger gegen den Staat einklagen könne. Der Gedanke, dass das anerkannte Subsidiaritätsprinzip das Sozialstaatsprinzip unterhöhle, beruhe wohl auf einem dogmatischen Missverständnis.

Herr Dr. Pax **(Kommissariat der Katholischen Bischöfe in Hessen)** erklärte, man müsse sich im Klaren darüber sein, dass dieses Prinzip immer ein Schutz für den Einzelnen oder für die kleinere Ebene vor einer Bevormundung aus höheren Ebenen gewesen sei. Es sei darum gegangen, dem Einzelnen zu ermöglichen, das zu tun, was er könne und ihn ggf. durch Sozialstaatlichkeit zu unterstützen. Diese seit über 150 Jahren vorgenommene Auslegung des Subsidiaritätsprinzips könne man nicht kleinreden oder herauslösen, indem man sie in ein Gegenüber zur Sozialstaatlichkeit stelle.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** sagte, er schließe sich Frau Prof. Dr. Gurlit an, dass eine gewisse Vorsicht geboten sei. Art. 65 der Hessischen Verfassung beschreibe das Dach des hessischen Staates. Art. 150, in dem die Unveränderlichkeit der demokratischen Grundgedanken dargestellt werde, greife genau diese Formulierung auf. Man wolle nur ungern an einem solch zentralen Artikel, auch im Hinblick auf die Diskussion über die sozialen Prinzipien, eine weitere Veränderung vornehmen. Dieser Bereich nach Art. 150 solle unangetastet bleiben. Man müsse sich an anderer Stelle die Frage stellen, ob man die Diskussion gegebenenfalls auch systematisch weiterführe.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** führte aus, das neben der katholischen Soziallehre das liberale Menschenbild eine weitere Wurzel des Subsidiaritätsprinzips sei. Daher seien das Sozialstaatsprinzip und das Subsidiaritätsprinzip durchaus miteinander kompatibel. Moderne Sozialstaatlichkeit mit all ihren Herausforderungen verlange im Grunde geradezu eine Implementierung des Subsidiaritätsprinzips in das Sozialstaatsprinzip. Über den Wortlaut im Einzelnen solle man allerdings noch einmal sprechen. Abs. 1 sei eher im Bereich von Demokratie und Selbstverwaltung zu verorten. Die große, zu beklagende Lücke in Art. 65 sei vielmehr das Fehlen einer Bezugnahme auf den Rechtsstaat, der bisher in der Hessischen Verfassung nicht als Staatsstrukturprinzip genannt sei.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** merkte an, dass hier über die Einführung eines neuen Verfassungsprinzips gesprochen werde, wobei darunter nach Betrachtung der vorangegangenen Diskussion jeder etwas Unterschiedliches verstehe. Dies spreche ein wenig dagegen es einzuführen, da weitere politische Konflikte in der Auslegung wahrscheinlich seien. Es würde unter Umständen die Hoffnung bestehen, dass ein autoritativer Ausleger, etwa der Staatsgerichtshof, das in dem einen oder anderen Sinne auslege, aber jedenfalls werde man keine Gewährleistung eines materiellen Gehalts einer

Begrenzung des politischen Prozesses begründen können, die irgendeine Form von Konstitutionalisierungswert habe.

53. Artikel 66 [Landesfarben]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** schlug vor, eine Aussage über die Landeshauptstadt aufzunehmen. Es sei eine Selbstverständlichkeit, dass Wiesbaden die Landeshauptstadt sei, dafür gebe es jedoch keinerlei Rechtsgrundlage. Zudem solle die Aufnahme einer Hymne diskutiert werden. Darüber hinaus solle das Landeswappen aufgenommen werden.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** ergänzte, Optimierungsbedarf bestehe vor allem im Bereich der Hymne. Es gebe zwar eine Art Hymne, die aber weitgehend unbekannt sei. Darin würden die unbestreitbaren Naturschönheiten des Landes Hessen gewürdigt, während gleichzeitig die Verfassungswerte des Landes deutlich zu kurz kämen. Man schlage vor, das Thema „Hymne“ von Schülern und Studierenden etwa der Fachrichtungen Deutsch, Geschichte und Musik behandeln und Vorschläge entwickeln zu lassen. Man könne das Ganze auch im Rahmen eines Wettbewerbs gestalten.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, man habe eine große Bereitschaft, ergebnisoffen über die Staatssymbole zu sprechen.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** sagte, man sehe die gemachten Vorschläge äußerst kritisch.

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** schloss sich der Auffassung an, dass man die Vorschläge ergebnisoffen prüfen solle. Mit der bisherigen Regelung in der Verfassung sei man gut gefahren, auch vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung, die es beispielsweise in der vorletzten Wahlperiode durch die Landesregierung gegeben habe. Damals sei eine Veränderung des Logos erfolgt. Man müsse zwischen einer symbolischen Diskussion und der Notwendigkeit, Symbole zu schützen, differenzieren.

54. Artikel 67 [Vorrang völkerrechtlicher Pflichten, Völkerrecht als Bestandteil des Landesrechts]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** schlug vor, in Satz 1 von den „allgemeinen Regeln“ des Völkerrechts zu sprechen. Es bestehe ein ganz erheblicher Unterschied zwischen den gesamten Regeln und den allgemeinen Regeln des Völkerrechts. Man wolle wohl kaum das gesamte Völkerrecht übernehmen.

55. Artikel 71 [Volkswahl, Volksabstimmung, Volksbegehren, Volksentscheid]

Frau Bargon **(Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen)** schlug vor, den Zugang zu Volkbegehren und Volksentscheiden zu erleichtern, insbesondere für ausländische Staatsangehörige, die in Hessen leben.

Herr Dogruer **(DITIB, Landesverband Hessen)** schloss sich dem an und sprach sich zudem für ein umfassendes Kommunalwahlrecht aus.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** warnte unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Begriff des Staatsvolks davor, durch

neue Regelungen in der Hessischen Verfassung Erwartungen zu wecken, die man staatspraktisch nicht einhalten könne. Der Gesetzgeber habe durch einfaches Gesetzgebungsrecht die Möglichkeit, das Staatsbürgerschaftsrecht zu gestalten. Die vorgeschlagenen Erweiterungen seien dagegen nicht umsetzbar.

56. Artikel 73 [Stimmrecht, allgemeine, gleiche, geheime und unmittelbare Wahl]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** schlug vor, auch den Wahlrechtsgrundsatz „frei“ aufzunehmen.

Frau Bargon **(Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen)** regte an, eine Ausnahmemöglichkeit bezüglich der Stimmberechtigung in die Verfassung aufzunehmen, die etwa eine Herabsetzung des Wahlalters bei Kommunalwahlen gestatten würde.

Herr Thiel **(Landesschülervertretung)** sprach sich für eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre aus.

57. Artikel 75 [Wählbarkeit, Wahlrechtsgrundsätze]

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** nahm auf die Vorschläge mehrerer Fraktionen Bezug, das passive Wahlalter von 21 auf 18 Jahre abzusenken.

58. Artikel 77 [Repräsentationsprinzip]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** schlug vor, die Freiheit des Abgeordnetenmandats aufzunehmen.

59. Artikel 78 [Wahlprüfung, Wahlprüfungsgericht]

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** schlug vor, eine Regelung aufzunehmen, wonach der Hessische Landtag innerhalb von 90 Tagen nach Beginn der Wahlperiode über die Gültigkeit der Wahl befindet und auch über die Frage entscheidet, ob ein Mandat verloren wird. Gegen die Entscheidung des Landtags solle eine Wahlprüfungsbeschwerde bei dem Hessischen Staatsgerichtshof zulässig sein. Eine Fristsetzung sei sinnvoll, um die Legitimation eines bereits einige Zeit Bestand habenden Landtags zu gewährleisten.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** sprach sich gegen eine Fristsetzung aus. Im Jahr 2000 habe es etwa den Fall gegeben, dass erst deutlich später der Staatsgerichtshof angerufen worden sei. Das Wahlprüfungsgericht müsse zudem korrekt als „Ausschuss“ bezeichnet werden.

Auch der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** sprach sich dafür aus, die Bezeichnung „Gericht“ durch „Ausschuss“ zu ersetzen. Wenn man sich einer weitergehenden Änderung des Textes nähern wolle, würde die CDU-Fraktion eher in Richtung der Überlegung der Grünen tendieren und auch die weitere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts übernehmen. Das sei jedoch nicht unbedingt erforderlich. Die Überlegung der SPD halte man aus den gleichen Gründen, wie sie von Seiten der FPD-Fraktion genannt worden seien, für die weniger gute Alternative.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** war der Auffassung, man solle die Details einer Änderung, ob eine Fristsetzung erfolge etc., zu einem späteren Zeitpunkt klären und dies nicht in die Verfassung aufnehmen. Deswegen habe man seitens der Grünen nur vorgeschlagen, dass der Wahlprüfungsausschuss gebildet werde und was seine Aufgaben seien. Zudem könne man aufnehmen, dass die Entscheidungen durch den Staatsgerichtshof überprüfbar seien. Die anderen Details sollten in einem Gesetz geregelt werden, auf das die Verfassung verweise.

60. Artikel 79 [Wahlperiode des Landtags]

Die Abgeordnete Handan Özgüven **(SPD-Fraktion)** erklärte, es müsse einen verfassungsrechtlich bestimmten zeitlichen Rahmen für die Neuwahl geben. Damit der Wählerwille so zügig wie möglich nach der Wahlhandlung in der Zusammensetzung eines neuen Parlaments umgesetzt werde, schlage man den Zeitrahmen von 90 Tagen oder drei Monaten vor. Gleichzeitig dürfe die Wahl nicht zu spät vor Ende der Wahlperiode stattfinden. Es müsse nach der Wahl genug Zeit verbleiben, um beispielsweise das amtliche Endergebnis der Wahl festzustellen. Darüber hinaus solle zu Beginn einer Wahlperiode sichergestellt sein, dass ein handlungsfähiges Parlament existiere, das den Wählerwillen zum Ausdruck bringe und sich auch sogleich konstituiere.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** teilte mit, der Vorschlag seiner Fraktion gehe in dieselbe Richtung. Man könne eine Regelung einführen, wonach beispielsweise zwischen Wahltag und Konstituierung des Parlaments keine so lange Frist bestehe. Man solle zudem eingrenzen, wann die Wahl durchgeführt werden könne.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** äußerte, man sei ebenfalls für Regelungen etwa bezüglich des Begriffs der „Legislaturperiode“ oder der Frage, wann Neuwahlen zu erfolgen hätten. Dafür habe man jedoch ein Wahlgesetz, dies müsse nicht in der Verfassung verankert werden. Weiter wies der Abgeordnete darauf hin, dass einzelne Wörter in der Verfassung nicht geändert werden müssten, wenn man sich einig sei, dass diesen eine andere Bedeutung zukomme.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, bekanntlich setze bisher die Landesregierung mit einem recht großen zeitlichen Abstand den Wahltermin fest, so dass sich alle darauf einrichten könnten. Man könne darüber nachdenken, für die Wahl einen zeitlichen Abstand zum Ende der Legislaturperiode etwa im Wahlgesetz aufzunehmen. Diese Fristigkeit allerdings in die Verfassung hineinzuschreiben, sei eher unvernünftig, weil man schlussendlich dafür sorgen müsse, dass die Wählerinnen und Wähler möglichst gute Bedingungen fänden, sich an der Wahl zu beteiligen; denn man wolle möglichst hohe Wahlbeteiligungen erreichen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, man solle aus der historischen Sondersituation im Jahr 2013, als eine bundesweite Wahl schon terminiert gewesen sei und dann sechs oder sieben Wochenenden in Folge aufgrund verschiedener Feiertage ungeeignet erschienen, darauf schließen, dass dieser Fall immer eintrete. Davor habe es eine Staatspraxis gegeben, dass immer etwa in einem Korridor von drei Monaten vor Ende der Wahlperiode gewählt werde. Dann sei einmal geringfügig davon abgewichen worden, um nicht drei Wochen nach einer Bundestagswahl eine Landtagswahl mit der möglichen Folge des allgemeinen Nichtinteresses in Hessen zu haben. Einfachgesetzlich könne man über vieles gesondert reden, aber in der Verfassung solle man sich nicht so weit beschränken, dass etwa Wahlen entzerrt werden müssten, weil man drei Tage

danebenliege. Bei den Kommunalwahlen habe man einfachgesetzlich bereits einen größeren Korridor eröffnet, um Wahlbündelungen zu ermöglichen, aber auch, um eine höhere Partizipation zu erreichen. Die Überlegungen könnten daher eher dahingehen, gemeinsame Wahltermine zu ermöglichen, mit allen positiven Folgen für die Gemeinden und die beteiligten Ehrenamtlichen. Eine Selbstbeschränkung, auch noch auf Verfassungsebene, könne dabei nur hinderlich sein.

61. Artikel 84 [Präsidium des Landtages]

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, man könne über eine klarstellende Abwahlmöglichkeit von Präsidiumsmitgliedern nachdenken. Seine Fraktion sei ohnehin der Rechtsauffassung, dass dies auch jetzt schon als *actus contrarius* zu der Wahl möglich sei. Es sei sogar eher eine Einschränkung, wenn man die Zweidrittelmehrheit ausdrücklich festschreibe. Man könne dieses Thema nach Abschluss der Stoffsammlung gerne noch einmal aufrufen.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** war der Ansicht, es sei ausreichend, dies in der Geschäftsordnung des Landtags zu regeln. Es gehöre ebenfalls nicht in die Verfassung.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** teilte mit, er neige auch zu der Auffassung, dass man die Abwahl schon jetzt hätte durchführen können. Eine Zweidrittelmehrheit sei übertrieben. Man könne mit der Mehrheit der Mitglieder den Landtag auflösen. Es sei nicht schlüssig, dass dann eine Zweidrittelmehrheit benötigt werde, um jemanden gewissermaßen abzuberufen. Für einen solchen Fall sei die Mehrheit der Mitglieder die richtige Definition.

62. Artikel 85 [Geschäftsführungsbefugnis des Präsidiums]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erklärte, man habe eine Umformulierung vorgeschlagen, da die Regelung zur Verwaltung in einer parlamentslosen Zeit etwas missverständlich sei.

63. Artikel 86 [Leitungs- und Vertretungsbefugnisse des Präsidenten, Hausrecht]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** teilte mit, in diesem Artikel werde von einem „Staatshaushaltsgesetz“ gesprochen. Es existierten jedoch nur eine Landeshaushaltsordnung sowie die Haushaltsgesetze.

64. Artikel 88 [Abstimmungsgrundsätze]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erklärte, in der bisherigen Fassung stehe lediglich, dass der Landtag seine Beschlüsse mit der Mehrheit der auf „Ja“ oder „Nein“ lautenden Stimmen fasse. Man habe den Text dahingehend umformuliert, dass von der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gesprochen werde, dies aber nicht mehr nur für Beschlüsse, sondern auch für Wahlen anwendbar sei.

65. Artikel 91 [Anwesenheit und Rederecht des Ministerpräsidenten und der Minister, Zitierungsrecht]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** sagte, man habe bei diesem Artikel noch einen Satz 5 für besondere Gremien des Landtags vorgeschlagen. Es sei klar, dass die Mitglieder der Landesregierung das Recht hätten, an Landtags- und Ausschusssitzungen teilzunehmen. Dies gehöre sich aber nicht für den Wahlprüfungsausschuss und nicht per se für die Untersuchungsausschüsse sowie möglicherweise nicht für andere besondere Ausschüsse. Diesbezüglich wünsche man sich eine Differenzierung.

66. Neuer Artikel 91a (Informationsrechte des Landtags)

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** schlug vor, einen neuen Artikel 91a aufzunehmen, durch den die Informationsbeziehung zwischen Landtag und Landesregierung auf eine stabile und im möglichen Streitfall auch klare Grundlage gestellt würde und der folgenden Wortlaut haben solle:

„Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über Gesetzentwürfe, Entwürfe von Rechtsverordnungen und Entwürfe von Verwaltungsvorschriften, soweit diese für das Land von herausragender politischer Bedeutung oder mit nicht unerheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden sind, sobald eine Befassung interessierter Verbände und Organisationen erfolgt.

Die Landesregierung unterrichtet zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Landtag über alle Vorhaben im Bundesrat über geplante Abschlüsse von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen, soweit diese für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren, und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme.“

Die Sachverständige Prof. Dr. Jelena von Achenbach **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** gab bezüglich des vorgeschlagenen Art. 91a Abs. 1 zu bedenken, dass eine Unterrichtung des Landtags über Gesetzentwürfe nicht zwingend geboten sei, wenn es das formelle Gesetzgebungsverfahren gebe. Zudem könnten die Arbeitskapazitäten des Parlaments damit überlastet werden. Wenn man eine solche Regelung in der Praxis allerdings für hilfreich halte, spreche nichts dagegen.

Bezüglich Abs. 2 führte die Sachverständige aus, es sei im Sinne einer effektiven parlamentarischen Verantwortung und Kontrolle tatsächlich geboten, dass der Landtag informiert werde, und zwar nicht nur frühestmöglich, sondern auch umfassend. Es entspreche auch der Aussage des Art. 23 GG, dass das Parlament leicht ins Hintertreffen gerate, wenn die Regierung in Zusammenhängen handele oder an Willensbildungsprozessen jenseits des Landes beteiligt sei. Insofern sollten möglichst präzise strenge Anforderungen an eine laufende, aktualisierte und umfassende Information des Landtags formuliert werden, um zu gewährleisten, dass parlamentarische Kontrolle und parlamentarische Verantwortlichkeit zeitnah erfolgen könnten. Das Bundesverfassungsgericht habe formuliert, dass parlamentarische Kontrolle umso effektiver sei, je zeitnäher sie erfolge, weil sonst die Öffentlichkeit irgendwann nicht mehr interessiert sei und weil sonst auch schon politische oder rechtliche Verpflichtungen des Landes entstehen würden, die das Parlament dann nur noch ratifizieren könne. Es gehe auch darum, die Gestaltungsspielräume des Parlaments zu bewahren. Dies gelte auch, wenn die Regierung nicht zwingend mögliche Stellungnahmen des Parlaments berücksichtigen müsse; denn das Parlament könne immer noch eine öffentliche

Auseinandersetzung führen und kommunikative Sanktionen oder auch andere Sanktionen der parlamentarischen Verantwortlichkeit erheben.

67. Artikel 92 [Untersuchungsausschüsse, Verfahren der Untersuchungsausschüsse, Amtshilfe]

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** plädierte dafür, Regelungen zur Verbesserung des Minderheitenschutzes bei Untersuchungsausschüssen aufzunehmen. Man habe einen Regelungsvorschlag vorgelegt; aus den aufgeführten Quellen sei ersichtlich, dass viele Bundesländer die Regelungen von Sachsen übernommen hätten. Zentral sei, dass der Gegenstand eines Untersuchungsausschusses nicht gegen den Willen der Antragsteller geändert werden könne, dass die Beweiserhebung auch von einer Minderheit durchgesetzt werden könne und keine zusätzlichen Verzögerungen herbeigeführt werden könnten. Zudem habe die Minderheit derzeit keine Möglichkeit, einen Ausschuss innerhalb einer kurzen Frist einzuberufen. Der Vorsitz in Untersuchungsausschüssen solle wechseln. Am Ende werde es weitere Detailregelungen geben, die man sicherlich noch in einem Gesetz regeln müsse. Die genannten Bereiche solle man endlich in der Verfassung klären und damit auch den Staatsgerichtshof von weiteren Entscheidungen entlasten.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** sprach sich für die Schaffung eines Untersuchungsausschussgesetzes aus, wobei das bundesrechtliche PUA-Gesetz nicht das schlechteste Vorbild sei. In die Verfassung solle nur der Hinweis aufgenommen werden, dass das Nähere ein Gesetz regele.

Der Sachverständige Wolfgang Neskovic **(Fraktion Die Linke)** wies darauf hin, dass nach seiner Erfahrung das PUAG nicht so gut sei, wie es den Anschein erwecke. Er rege an, eine Bestimmung in die Verfassung aufzunehmen, wonach sich die Minderheitenrechte nicht nur auf die Beweiserhebung, sondern auch auf das Verfahrensrecht beziehen, damit auch dort durch ein Reißverschlussverfahren oder durch andere Verfahren sichergestellt werden könne, dass die Minderheitenrechte nicht ins Leere liefen.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** sprach sich ebenfalls für eine Verbesserung der Minderheitenrechte in Untersuchungsausschüssen auf Verfassungsebene aus und wies auf die von der FDP-Fraktion dazu eingebrachten Vorschläge hin.

Frau Prof. Dr. Jelena von Achenbach **(Justus-Liebig-Universität Gießen)** sprach sich gegen eine Aufnahme von strukturellen und prozeduralen Vorgaben für Untersuchungsausschüsse in die Verfassung aus. Dadurch würde man die erforderliche Flexibilität zu sehr einschränken und letztlich würde der Staatsgerichtshof den Untersuchungsausschuss organisieren. Eher in Betracht käme die Aufnahme von Erwägungen effektiver Minderheitenrechte oder der effektiven Opposition. In einigen Landesverfassungen würden sich Grundsätze einer Garantie einer effektiven Opposition finden. Sinnvoll könne der Verweis auf ein parlamentarisches Untersuchungsausschussgesetz in der Verfassung sein.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, er teile die Auffassung von Frau Prof. Dr. von Achenbach. Zudem führte er aus, dass es gegenwärtig bereits nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs aufgrund von Vereinbarungen im Parlament durchaus Verfahrensrechte der Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsausschuss gebe. So sei in Hessen etwa seit langem anerkannt, dass eine Mehrheit nicht willkürlich ihre Zeugen vor die Zeugen der Opposition setzen könne, um das Verfahren zu

verschleppen. Man habe gewisse Sympathien für den Vorschlag der Grünen, die Regelung durch ein Gesetz ausdrücklich in der Verfassung vorzusehen. Es sei politisch ohnehin geplant, endlich zu einem Untersuchungsausschussgesetz zu kommen. Weiteres solle man nicht in der Verfassung regeln, da ggf. für notwendig erachtete Änderungen eine erneute Volksabstimmung erfordern würden.

Der Sachverständige Prof. Dr. Wieland **(SPD-Fraktion)** wies darauf hin, dass die Minderheitenrechte effektiv nur durch eine Aufnahme in die Verfassung gesichert werden könnten. Sonst würde sich in der Praxis des Untersuchungsausschusses immer die Mehrheit durchsetzen.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, man solle besser versuchen Verfahrensfragen noch in dieser Legislaturperiode in einem einfachen Gesetz unterzubringen, auf das man sich mit einer breiten Mehrheit einigen solle. Zudem wies der Abgeordnete darauf hin, dass es aufgrund des Erfordernisses einer Volksabstimmung schwierig wäre, Regelungen zu Untersuchungsausschüssen in der Verfassung zu ändern, selbst wenn sich diese in der Praxis nicht bewährt hätten.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** hob noch einmal den Hinweis von Prof. Dr. Wieland hervor und sprach sich dafür aus, das Ziel des Minderheitenschutzes so klar zu formulieren, dass es nicht zu Überraschungen vor dem Staatsgerichtshof komme. Vielleicht müsse auch der Hinweis auf ein Gesetz zu verfahrensrechtlichen Fragen aufgenommen werden.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** erklärte, wenn man die wesentlichen Determinanten des Gesetzes oder der Regelung dem einfachen Gesetzgeber überlasse, überlasse man gerade der Mehrheit die Bestimmung dieser wesentlichen Determinanten. Es könne aber nicht sein, dass derjenige, der kontrolliert werden solle, bestimme, in welchem Maße er kontrolliert werde. Dies spreche fast zwingend dafür, die wesentlichen Determinanten dieser Kontrolle in der Verfassung festzuschreiben.

68. Neuer Artikel 93a (parlamentarisches Kontrollgremium)

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, bei dem Vorschlag gehe es darum, ein parlamentarisches Kontrollgremium zur Kontrolle der nachrichtlichen Dienste des Verfassungsschutzes verfassungsrechtlich abzusichern. Es gehe um die Frage, wie das Parlament Regierungshandeln, vor allem aber nachrichtendienstliche Tätigkeiten, kontrollieren könne. Auf Bundesebene sei dies in Art. 45d GG vorgenommen worden. Sicherlich müsse weiteres in einem Landesgesetz geregelt werden.

Der Sachverständige Wolfgang Neskovic **(Fraktion Die Linke)** wies darauf hin, dass nach diesem Vorschlag nur die Kontrolltätigkeit der Regierung bezüglich der Nachrichtendienste kontrolliert werde. Es bestünde die Gefahr, dass die regierungstragenden Fraktionen wenig Bereitschaft zeigen würden, die eigene Regierung zu kontrollieren. Daher müssten auch in einer solchen Regelung Minderheitenrechte enthalten sein, um eine effektive Kontrolle zu erreichen.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erwiderte, der Vorschlag beinhalte eine Verpflichtung der Landesregierung, umfassend und offensiv auch über Vorkommnisse und Tätigkeiten zu berichten. Sehr wichtig sei Absatz 5: „Die Mitglieder des Gremiums haben das Recht, zur Unterstützung ihrer Arbeit Mitarbeiter ihrer Fraktion nach Anhörung der Landesregierung mit Zustimmung des Kontrollgremiums zu bestimmen.“ Des Weiteren sei Abs. 4 wichtig, wonach Akten und Unterlagen, Daten usw. auch vorgelegt werden

müssten. Dies sei ein typisches Minderheitenrecht. In den relevanten Fällen seien die Ministerien sehr zurückhaltend mit Informationen, selbst gegenüber den eigenen Leuten. Deswegen gehe es nicht allein um ein Minderheitenrecht, sondern um ein Kontrollrecht in einem sehr sensiblen Bereich, das auch Mitglieder einer Regierungsfraktion hätten. Ein solches Gremium müsse gemeinsam verstanden werden, in dem offen geredet und auch kontrolliert werden könne, und das manchmal auch der Regierung Gelegenheit zur Rückkopplung bestimmter Fragen gebe.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, man könne sich nach der Stoffsammlung noch einmal über das Thema unterhalten. Vielleicht sei es auch hier sinnvoller, einfachgesetzliche Regelungen zu treffen. Alle Fraktionen seien sich wohl darüber einig, hinsichtlich der zukünftigen Ausstattung des parlamentarischen Kontrollgremiums nach einem Konsens zu suchen.

69. Artikel 94 [Verweisungs- und Auskunftsrecht des Landtags]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erklärte, auch bei diesem Vorschlag seiner Fraktion gehe es um den Schutz und Ausbau der Minderheitenrechte im Parlament, insbesondere um Interpellationsrechte. Zudem sprach er sich grundsätzlich für eine Stärkung von Minderheitenrechten in der Hessischen Verfassung aus.

Frau Prof. Dr. Jelena von Achenbach **(Justus-Liebig-Universität Gießen)** bezog sich auf den Vorschlag der FDP-Fraktion zu Art. 94. In dessen Abs. 3 seien Grenzen des Interpellations- bzw. Informationsrechts vorgesehen. Dies nehme im Wesentlichen die Dogmatik des Bundesverfassungsgerichts zu dem Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung auf. Etwas bedenklich sei jedoch eine Regelung, wonach die Regierung Informationen nicht weitergeben müsse, wenn zu befürchten sei, dass dem Wohl des Landes oder des Bundes Nachteile zugefügt werden. Denn das Wohl des Landes sei nicht der Regierung allein anvertraut, sondern Regierung und Parlament gemeinsam. Auch dies sei Teil der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Es sei zu überlegen, ob man überhaupt eine Formulierung der Grenzen aufnehmen müsse, die letztlich nur eine dynamische Verweisung auf die Rechtsprechung sei.

70. Neuer Artikel 94a [Bürgerantrag]

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** erklärte, seine Fraktion rege die Einführung eines Bürgerantrags auf Landesebene an. Ein solcher Antrag solle möglich sein, wenn er von mindestens 30.000 Bürgerinnen und Bürgern unterstützt werde. Gegenstand sollten konkrete Eingaben sein, die Aufforderungscharakter an den Hessischen Landtag, respektive die Hessische Landesregierung, hätten.

Die Abgeordnete Lena Arnoldt **(CDU-Fraktion)** wies auf das bestehende Petitionsrecht hin. Ein solches existiere auf kommunaler Ebene nicht, so dass dort ein Bürgerantrag Sinn mache.

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** nannte eine Sammelpetition des Hessischen Seniorenrates als Beispiel für den Wert des vorgeschlagenen Bürgerantrags. Damals habe die Rechtslage vorgesehen, dass diejenige Einrichtung die Beerdigung zu finanzieren habe, in welcher der jeweilige Empfänger von Sozialhilfe verstorben war. Dies habe zu einem unwürdigen „Tourismus“ zwischen Krankenhäusern und Altenheimen geführt. Es habe einer aktiven Intervention von Parlamentariern bedurft um dies zu ändern,

was viel Zeit in Anspruch genommen hätte. Durch einen Bürgerantrag hätte eine schnellere Lösung erreicht werden können.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** war der Auffassung, man solle über einen solchen Bürgerantrag durchaus nachdenken. Allerdings stelle sich in diesem Zusammenhang die Frage, was es für die Abgeordneten bedeuten würde, wenn bereits 30.000 Personen einen Antrag in den Landtag einbringen könnten. Im Augenblick müsse ein Antrag von einer Fraktion oder mindestens 5 Abgeordneten unterstützt werden, damit sich der Landtag damit befasse. Diese repräsentierten deutlich mehr als 30.000 Wähler. Daher wäre das Recht der 30.000 Menschen über den Bürgerantrag sehr viel stärker als über die Wahl. Daher würde sich bei Einführung eines solchen Antrags die Frage stellen, ob dann etwa auch ein oder zwei Abgeordnete einen Antrag stellen können sollten. Durch die Eröffnung von Parallelwegen dürften die gewählten Abgeordneten in ihrer Wirksamkeit nicht schlechter gestellt oder reduziert werden. Rein lebenspraktisch sei eigentlich kein Fall denkbar, in dem es nicht gelingen würde, diesen Fall über eine Fraktion oder über nahestehende Abgeordnete in das parlamentarische Verfahren einzubringen.

Die Sachverständige Prof. Dr. Elke Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** merkte an, dass in Rheinland-Pfalz ein kommunaler „Einwohnerantrag“ in der Gemeindeordnung etabliert worden sei. Dadurch sollten gerade Beschränkungen auf die Staatsangehörigkeit umgangen werden, wie sie etwa für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide existierten. In Hessen werde von einem „Bürgerantrag“ gesprochen, maßgeblich solle nach dem Vorschlag der SPD aber eine bestimmte Anzahl von „Einwohnern“ sein. In der Sache habe sie Zweifel, ob es für ein solches Instrument Bedarf gebe. In Rheinland-Pfalz werde es auf kommunaler Ebene praktisch nicht genutzt und habe eine rein symbolische Existenz.

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** erwiderte, es sei sicherlich etwa einfacher, sechs Kollegen aus dem Hessischen Landtag zusammenzubringen als 30.000 Einwohnerinnen und Einwohner. In Bezug auf die Bedenken bezüglich einer möglicherweise geringen Annahme eines Bürgerantrags führte der Abgeordnete aus, dass vorausschauende Projekte manchmal einer zeitlichen Implementierung bedürften, um genutzt zu werden. Ähnlich sei es im Zusammenhang mit dem Informationszugangsgesetz gewesen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** regte an, den Vorschlag zunächst so aufzunehmen. Der Bürgerantrag könne im Zusammenhang mit der Diskussion zu Art. 124, welcher der Kern der direkten Mitwirkung des Staatsvolks sei, noch einmal in die weitere Beratung aufgenommen werden. Man sei sich bereits darüber einig, die Möglichkeit der direkten Partizipation zu stärken. Welche Instrumente in welcher Ausgestaltung dazu im Einzelnen geeignet seien, müsse wohl im Zusammenhang besprochen werden.

71. Artikel 95 [Indemnität der Abgeordneten]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** nahm Bezug auf den Vorschlag seiner Fraktion, bei verleumderischen Beleidigungen keine Indemnität zu gewähren. Auf Nachfrage ergänzte der Abgeordnete, dass jeweils ein Gericht darüber entscheiden würde, ob eine verleumderische Beleidung vorliegt.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufman **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** äußerte Zweifel an der Praktikabilität einer solchen Regelung, da zunächst immer ein Verfahren durchgeführt werden müsse, ob eine verleumderische Beleidigung vorliege. Zudem stellte

der Abgeordnete die Frage, ob es schon Erfahrungen mit einer solchen Regelung gebe, abgesehen davon, dass sie auch im Grundgesetz vorgesehen sei.

Der Sachverständige Prof. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** merkte an, die wesentliche Funktion der Norm liege in der Generalprävention - dass es keine Verfahren gegeben habe, zeige doch gerade, dass die Regelung funktioniert habe.

72. Artikel 96 [Immunität der Abgeordneten]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** nahm Bezug auf den Vorschlag seiner Fraktion, Artikel 96 Abs. 3 dahingehend zu ändern, dass ein Strafverfahren gegen einen Abgeordneten nicht länger aufgehoben, sondern ausgesetzt werden könne. Bei Absatz 4 sei nicht nachvollziehbar, weshalb ein Abgeordneter, wenn er zeitgleich bei einem Printmedium Verantwortung habe, ein anderes Recht habe als ein Abgeordneter, der z. B. noch beim Hörfunk des Hessischen Rundfunks in der Nachrichtenredaktion tätig sei.

Der Sachverständige Prof. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** ergänzte, dass es sich bei Absatz 4 um die sogenannte l*ex Hugenberg* handele. Der außerordentlich fragwürdige Art. 96 Abs. 4 sei gemünzt auf die zerstörerische, zersetzende Tätigkeit Alfred Hugenbergs während der Weimarer Republik, der mit seinem Medienimperium – Hugenberg habe zeitweise 50 % der Medien in der Weimarer Republik kontrolliert – ganz maßgeblich zum Aufstieg der NSDAP beigetragen habe. Absatz 4 sei selbst 1946 im Entstehungsprozess der Hessischen Verfassung hoch umstritten gewesen. Damals habe man schon erkannt, dass es sich um eine im Grunde gleichheitswidrige Regelung handele, die auch nur sehr knapp angenommen worden sei.

73. Artikel 98 [Reisekostenfreiheit, Sitzungsgeld]

In Bezug auf den Vorschlag seiner Fraktion, Art. 98 um „angemessene Alimentation“ zu erweitern, wies der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** darauf hin, dass eine Gesetzeslücke vorliege, da die Entschädigung der Abgeordneten nicht geregelt sei.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, die „Entschädigung“ seien die pauschalierten, in der Verfassung festgehaltenen Sitzungsgelder. Es sei die Frage, ob dies ein besonders geeignetes Thema für eine Volksabstimmung sei.

74. Neuer Artikel 98a (Fraktionen)

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** stellte den Vorschlag seiner Fraktion vor, eine Regelung zu den Fraktionen im Landtag einzuführen; an dieser Stelle habe die Verfassung eine Lücke, denn sie kenne keine Fraktionen. Die aufzunehmende Formulierung solle in Absatz 1 lauten: „Mitglieder des Landtags können sich zu Fraktionen zusammenschließen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Landtags.“ Man könne den Vorschlag auch noch modifizieren, indem man beispielsweise die Mindestgröße einer Fraktion aufnehme.

Der zweite Absatz solle lauten: „Die Fraktionen wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags insbesondere durch Koordination der parlamentarischen Tätigkeit mit. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben haben sie Anspruch auf angemessene Ausstattung. Das Nähere über Ausstattung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof regelt das Gesetz.“ Das Fraktionengesetz habe man zwar bereits, es gebe dafür aber keine Absicherung. Man könne an der Stelle auch die Geschäftsordnung

nennen, sodass das Zusammenschlussrecht für die Fraktionen in einem Absatz alleinstehend geregelt sei. Die Formulierung könne dann lauten: „Die Fraktionen wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags im Rahmen der Geschäftsordnung insbesondere durch Koordination der parlamentarischen Tätigkeit mit. (…)“. Es sei jedenfalls sinnvoll, die Fraktionen als solche in der Verfassung zu verankern und auch festzustellen, dass bestimmte Arbeitsvoraussetzungen geschaffen werden.

75. Artikel 101 [Wahl des Ministerpräsidenten, Ernennung der Minister, Vertrauen des Landtags]

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** sprach sich für eine Streichung der Bestimmung aus, wonach Mitglieder der bis 1918 in Deutschland herrschenden Häuser nicht Mitglieder der Landesregierung sein könnten. Die Bestimmung sei überholt, könne aber noch störende Wirkung haben; deswegen solle man sie streichen.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erklärte, auch seine Fraktion sei der Auffassung, dass die Bestimmung gestrichen werden müsse. Es sei jedoch sinnvoll, eine Regelung aufzunehmen, dass Mitglieder des Deutschen Bundestages, des Europäischen Parlaments und von Volksvertretungen anderer Länder nicht Mitglied der Landesregierung sein dürften. Dies stehe in vielen Verfassungen.

76. Artikel 104 [Vorsitz in der Landesregierung, Ministerzuständigkeit, Geschäftsordnung der Landesregierung]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erklärte, in der Hessischen Verfassung sei eine relativ klare Arbeitsteilung zwischen dem Landtag und der Landesregierung vorgesehen. Zudem sei eine Weisungsbefugnis des Ministerpräsidenten mit den daran anknüpfenden Folgen vorgesehen. Jedoch passe Art. 104 Abs. 2 Satz 2 letzter Halbsatz nicht. Danach fasse das Kabinett den berühmten Zuständigkeitsbeschluss und dieser Beschluss müsse auch dem Parlament vorgelegt werden. Dies sei zutreffend, denn das Parlament müsse schließlich wissen, mit wem es zu tun habe. Jedoch sei auch ein Recht des Parlaments vorgesehen, diesen Beschluss der Landesregierung zu verändern, was absurd sei, da die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten vorgehe.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** verwies auf Art. 102, wonach der Ministerpräsident die Richtlinien bestimme und dafür dem Landtag verantwortlich sei. Weiter sei in dem Artikel geregelt, dass innerhalb dieser Richtlinien jeder Minister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbstständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtage leite. Das heiße, so der Abgeordnete weiter, es gebe auch eine Verantwortungsbeziehung zwischen dem Ressortchef/der Ressortchefin und dem Landtag und deswegen sei die vorgesehene Bestimmung, dass das Parlament – wenn auch theoretisch – sagen könne, man wolle nicht, dass jemand mit irgendetwas befasst sei, schon möglich. Dies käme einer Misstrauenserklärung gleich. Es sei nicht so absurd, vor allem wegen der Direktbeziehungen zwischen der Ressortleitung und dem Parlament in den jeweils fachlichen Fragen, dass die Verteilung nicht nur kundgetan werden müsse, sondern auch die Mehrheit des Landtags entscheide.

77. Artikel 108 [Zuständigkeit für die Beamtenernennung]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** sprach sich dafür aus, das Ressortprinzip auch in Art. 108 aufzunehmen, indem die Landesbeamten auf Vorschlag des zuständigen Ministers ernannt werden. Damit habe man die Abdeckung, wie Sie gerade in einem anderen Zusammenhang gefordert worden sei, jedenfalls im Kabinett.

78. Artikel 109 [Gnadenrecht des Ministerpräsidenten, Amnestiebefugnis des Landtages]

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, bei diesem Vorschlag seien alle nahe beieinander. Dies sei noch der Annex zur Abschaffung der Todesstrafe, denn konsequenterweise müsse dann auch Satz 2 in Art. 109 Abs. 1 gestrichen werden. Es sei am Ende nur noch eine Verfahrensfrage, ob man diese Änderung mit der Frage der Abschaffung der Todesstrafe zu einer Frage zusammenfassen könne. Aber dies bespreche man zu einem anderen Zeitpunkt.

79. Artikel 111 [Amtseid, Eidesformel]

Herr Hardegen **(Juristischer Referent des Beauftragten der evangelischen Kirchen in Hessen am Sitz der Landesregierung)** schlug eine fakultative Aufnahme einer religiösen Beteuerung des Amtseides vor, etwa in Analogie zu Art. 56 des Grundgesetzes. Durch eine entsprechende Ergänzung „So wahr mir Gott helfe“ und „Der Eid kann auch ohne religiöse Beteuerung geleistet werden“, würde die Wahlmöglichkeit geschaffen, den Eid entweder mit oder ohne eine religiöse Beteuerung bzw. als rein weltliches Gelöbnis zu leisten.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** gab zu bedenken, dass dies an den Bereich der strikten Trennung von Kirche und Staat zumindest rühre.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, soweit er sich erinnere sei die religiöse Beteuerung bei der letzten Vereidigung vom Ministerpräsidenten selbst und von weiteren Mitgliedern des im Augenblick amtierenden Kabinetts durchaus angewendet worden. Es gehe also nicht um eine praktische Frage. Der genannte Vorschlag sei mit der Trennung von Kirche und Staat sicherlich schwer vereinbar. Man könne auch umgekehrt sagen, es könne eine religiöse Beteuerungsformel angehängt werden. Das wiederum sei aber bereits Praxis. Die Frage sei, ob man eine Regelung überhaupt brauche.

80. Artikel 112 [Abberufung der Minister durch den Ministerpräsidenten]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erklärte, dies sei das Gegenstück zu dem soeben debattierten Art. 104. Der Ministerpräsident habe die Richtlinienkompetenz und damit die Kompetenz zur Zusammensetzung der Landesregierung. Wenn ein Vertrauensverhältnis mit einem Kabinettsmitglied gestört sei, müsse der Ministerpräsident das alleinige Recht haben den Minister abzuberufen, ohne einen Beschluss des Landtags zu benötigen.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Bündnis 90/Die Grünen)** entgegnete, die Landesregierung, einschließlich der Minister, könne ihre Arbeit erst aufnehmen, wenn ihr der Landtag das Vertrauen ausgesprochen habe. Der Landtag habe den Ministerpräsidenten vorher gewählt, aber alle anderen Minister nicht, sie würden ernannt. Daher sei der Landtag bei der Frage, welche Personen in der Landesregierung sind, durchaus mit gefragt. Dies könne man akzeptieren oder man könne dagegen angehen. Wenn der

Ministerpräsident einen Minister entlassen wolle und dies auch mit der Zustimmung des Landtags tun müsse, sei dies zumindest das weniger aufwendige Verfahren. Üblicherweise, in der Staatspraxis, sei es so, dass der Minister zurücktrete oder einen Brief mit dem Inhalt bekomme, „Auch wenn er eine ungewöhnliche Form hatte, ich nehme Ihren Rücktritt an." Von daher werde üblicherweise der Rücktritt erklärt. Wenn das aber nicht der Fall sei, habe der Ministerpräsident nach der Verfassung auch noch die Möglichkeit, selbst zurückzutreten; denn damit sei die ganze Regierung zurückgetreten. So einen Fall habe es aber wohl noch nie gegeben. Aber da der Landtag bei der Beurteilung der Personen in der Regierung mit beteiligt sei, sei es für den Fall einer Einzelentlassung durchaus nicht falsch, es in der Verfassung zu belassen.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** erklärte, man solle auf keinen Fall Änderungen vornehmen, die eine Schwächung des Parlaments gegenüber einer Regierung darstellen würden.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erwiderte, es sei konsequent, verschiedene Rechtskreise zu sehen. Der eine Rechtskreis sei der Landtag, und der Landtag habe das Recht, den Ministerpräsidenten zu wählen und ihn auch abzuwählen. Daneben gebe es einen anderen Rechtskreis, das Kabinett.

Herr **Prof. Herbert Landau** erklärte, er habe sehr viel Sympathie für die Anträge der FDP und des Abgeordneten Dr. Hahn. Dahinter stehe die Vorstellung, man könne die Gewalten trennscharf auseinanderhalten, und noch weiter dahinter stehe eine freiheitliche Idee: Wenn man Kompetenzen klar abgrenze, sei damit auch immer indirekt der Schutz des Bürgers mit betroffen. Das sei die richtige Idee dabei. Herr Prof. Landau sei sich nur nicht sicher, ob dies die Realitäten unseres Gemeinwesens widerspiegele. Etwa Montesquieu habe noch die klare Vorstellung gehabt, man könne die Gewalten trennen. Er habe von der Rechtsprechung und von den Richtern als dem Mund des Gesetzes gesprochen. Wer die Gewalten in den Blick nehme, der wisse nach 70 Jahren demokratischem Rechts- und Verfassungsstaat, dass die Gewalten sehr stark ausbalanciert seien, ineinandergriffen, Checks and Balances seien. Insofern gelte wohl der große Satz, dass man nicht nur diese komplexe Situation beurteilen müsse, sondern auf den Grund des freiheitlichen Anspruchs zurückkommen müsse, und das sei der Bürger, das sei der Wähler, und dessen Repräsentant sei in erster Linie das Parlament. Wenn die repräsentative Demokratie funktionieren solle – dies zeigten auch alle Rechtsprechungslinien in Fragen des Europarechts der letzten Jahre, an denen Herr Prof. Landau habe mitwirken dürften –, dann gehe es immer um die Stärkung des Parlaments – und zwar nicht, weil das Parlament durch die Bank weg nur lobenswert sei, sondern weil sich genau darin die Legitimationskette vom Bürger zur staatlichen Macht ausdrücke. Er bitte daher den Abgeordneten Dr. Hahn zu bedenken, ob die Einwände seiner Kollegen nicht doch auch einen guten demokratischen Ansatz hätten.

Die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** äußerte, an den Abgeordneten Dr. Hahn gerichtet, wenn man den Einwand ernst nehme, könne man fast darüber nachdenken, ob die jetzige Regelung der Zustimmungsvorbehalte für die Abberufung womöglich verfassungswidriges Verfassungsrecht sei, gemessen an Art. 28 des Grundgesetzes. Ihrer Auffassung nach sei die verfassungsrechtliche Lage aber durchaus freier. Es gebe in der Tat nicht diese Trennung der Sphären zwischen Regierung und Parlament. Man könne die Stellung der Minister auch ganz anders ausstatten. Die Sachverständige verwies dazu auf die Verfassung von Rheinland-Pfalz, die auch die Ernennung der Minister an eine Legitimation durch das Parlament binde, dort sogar mit der Konsequenz, dass die Minister nach rheinland-pfälzischem Verfassungsrecht als

Verfassungsorgan angesehen würden. Dies sei nun nicht die Rechtslage in Hessen, es sprächen aber weder zwingende systematische noch gar verfassungsrechtliche Gründe dafür, an der jetzigen Rechtslage etwas zu ändern.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** erklärte, im Extremfall könne die Folge sein, dass der Ministerpräsident gezwungen sei, mit einem Minister zusammenzuarbeiten, dem er das Vertrauen entzogen habe. Dies könne schlicht und einfach vom Ergebnis her nicht der Fall sein. Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will sprach sich für eine Stärkung der Rechte des Parlaments aus, dort, wo es geboten sei. Hier gehe es aber eindeutig um eine Prärogative der Regierung. Weiter führte der Sachverständige aus, er würde sogar so weit gehen, dass dies im Grunde schon im Lichte der jetzigen Verfassungslage aus dem Interorganrespekt folge, dass der Landtag jedenfalls nur in extremen Fällen seine Zustimmung zur Abberufung eines Ministers verweigern dürfe. Letztendlich habe man wahrscheinlich bei entsprechender Auslegung schon die Situation, die man jetzt gern anstreben wolle. Man habe es in der Praxis, auf europäischer Ebene, bereits erlebt, dass es Situationen gegeben habe, wo dem Kommissionspräsidenten die Zusammenarbeit mit einem Kommissar zugemutet worden sei, mit dem oder der er sich inhaltlich überworfen hatte. Dies habe maßgeblich zur Desavouierung, zur Schwächung, der Position der Kommission in der Öffentlichkeit beigetragen. In Europa habe man die Lehre daraus gezogen. Im Rahmen des Vertrags von Lissabon zum 1. Dezember 2009 habe man in die vertraglichen Grundlagen eine Regelung eingeführt, dass der Kommissionspräsident jeden Kommissar zum Rücktritt auffordern dürfe. Dort habe man diesen Schritt also vollzogen, und dort habe man aus dem Desaster, das diese historische Situation sozusagen vorher produziert habe, gelernt. Dies sei außerordentlich sinnvoll und solle auch in der Verfassung des Landes Hessen nachvollzogen werden.

Frau Prof. Dr. Jelena von Achenbach **(Justus-Liebig-Universität Gießen)** erwiderte, sie halte die Situation auf der europäischen Ebene für kein ganz glückliches Beispiel, auch wegen der Schwächen der parlamentarischen Demokratie auf dieser Ebene und gerade wegen der Schwächen der parlamentarischen Verantwortung der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament. Dies sei zum Teil auch ein Demokratiedefizit und vielleicht auch ein Übermaß an exekutiver Dominanz. Aber es reiche aus, auch noch kurz zu benennen, dass eben die parlamentarische Verantwortung der Regierung umfassend sei, und sie sich auch auf die Personalentscheidung der Regierung beziehe, die diese vielleicht im Rahmen ihrer Richtlinienkompetenz fälle. Die Regierung sei auch für ihre Personalpolitik dem Parlament verantwortlich, einschließlich der Auswahl der Kabinettsmitglieder.

81. Artikel 117 [Arten der Gesetzesinitiativrechte]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erklärte, seine Fraktion wolle die Regelung präzisieren und dahingehend erweitern, dass nicht eine Fraktion notwendig sei, sondern dass auch fünf Abgeordnete einen Gesetzentwurf einbringen könnten.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** erwiderte, bei prinzipieller Aufgeschlossenheit frage er sich trotzdem, ob dies in eine Verfassung gehöre oder nicht eher in die Geschäftsordnung.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** wies darauf hin, dass die gewünschte Regelung bereits Praxis sei, die auch in der Geschäftsordnung stehe.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erwiderte, wenn etwas verfassungsrechtlich abgesichert sei, sei es um Längen stärker abgesichert, als wenn es in der Geschäftsordnung stehe. Die Geschäftsordnung könne eine Mehrheit des Landtags mit 56 Stimmen verändern.

Herr Klarebach **(Mehr Demokratie e.V.)** schlug vor, Art. 117 dahingehend zu ändern, dass Vorschläge zu Gesetzen auch durch Volksinitiativen eingebracht werden könnten. Wenn mindestens 0,5 % der Wahlberechtigten einen Gesetzesvorschlag einer Bürgerinitiative unterstützten, solle diese das Recht bekommen, den Vorschlag auch im Landtag zu unterbreiten. Dies sei ein sehr günstiges Mittel, um die Kommunikation zwischen Landtag bzw. etablierter Politik und dem Volk fließen zu lassen, denn die Bevölkerung wisse so, dass sie gehört werde, und der Landtag wisse, was die Bevölkerung bewege.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** gab zu bedenken, dass es sehr schwierig sei, ordentliche Gesetzesinitiativen auf den Weg zu bringen, die handwerklich einigermaßen korrekt seien. Seine Fraktion habe die Idee des Bürgerantrags entwickelt, der nicht in eine Gesetzesinitiative münden müsse. So könne das Gewollte auf anderem Wege erreicht werden.

Herr Klarebach **(Mehr Demokratie e.V.)** erwiderte, man begrüße den Vorschlag des Bürgerantrags. Dies sei durchaus in demselben Sinne und gehe in dieselbe Richtung. Man wolle jedoch, dass die Bürger ein Bewusstsein für den Gesetzgebungsprozess entwickelten und später noch Volksbegehren und Volksentscheide möglich seien. Bürgerinitiativen könnten durchaus eine hohe Kompetenz bei der Gestaltung von Gesetzesvorschlägen haben. Etwa in Bayern seien teilweise auch viele Wissenschaftler, Professoren, Juristen usw. bei Bürgerinitiativen beratend tätig. Es sei für den Prozess sehr hilfreich, wenn der Vorschlag schon einen verbindlichen Charakter in Form der Volksinitiative bekomme.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** fragte, ob der Vorschlag von Mehr Demokratie e.V. auch die Bereitstellung finanzieller Mittel für die externe Beratung von Bürgerinitiativen umfasse.

Herr Klarebach **(Mehr Demokratie e.V.)** erklärte, so etwas wie eine finanzielle Unterstützung einer Bürgerinitiative gebe es auch in den Vorschlägen seines Vereins für später kommende Stufen, beispielsweise Volksbegehren und Volksentscheide, aber noch nicht bei der Volksinitiative. Selbstverständlich sei man gut beraten, sich externen Rat einzuholen. Es sei auch wünschenswert, wenn der Landtag eine Art präventive Normenkontrolle durchführen könne und die Bürgerinitiativen positiv berate.

Herr Veil **(Mehr Demokratie e.V.)** ergänzte, man wünsche sich auch ein Rederecht der Initiatoren einer Bürgerinitiative im Landtag.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, die aktuelle Diskussion gehöre zum Teil schon zu Art. 124. Seine Fraktion habe sich bewusst noch nicht auf Quoren und auf Verfahren festgelegt, da man dies als einen der Punkte sehe, bei dem auch die dreitägige Anhörung im Februar noch weitergehende Erkenntnisse bringen könne. Man könne dann im Rahmen einer Gesamtberatung darüber nachdenken, ob man sich z. B. dem bayerischen Modell nähere, wo es eine rechtliche Überprüfung durch die Landesregierung gebe und dann bei Ablehnung eine Klagemöglichkeit durch die Initiatoren vor dem Staatsgerichtshof.

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** fragte die Vorschlagenden von Mehr Demokratie e.V., wie Rechtssicherheit der Gesetze hergestellt werden solle und welche Anhörungsverfahren vorgesehen seien.

Herr Klarebach **(Mehr Demokratie e.V.)** erwiderte, der Vorschlag ziele auf einen verbindlichen Dialog zwischen der Bevölkerung und dem Landtag. Das Wichtigste sei, dass die Bevölkerung das Recht bekomme, einen Gesetzesvorschlag zu unterbreiten, und zwar authentisch, mit eigenem Rederecht. Alles Übrige gehöre zunächst einmal nicht in die Verfassung. Man könne das Verfahren noch weiter ausgestalten bzw. mit der Geschäftsordnung des Landtags abgleichen. In der Praxis werde der Landtag darüber beraten und den Gesetzesvorschlag übernehmen oder nicht. Bei einer Ablehnung der Übernahme gebe es ohnehin noch weitere Stufen, bei denen die Bürgerinitiative darüber entscheiden müsse, ob sie etwa ein Volksbegehren einleite oder einen Alternativvorschlag unterbreite. Derartige Einzelheiten seien wohl letztlich in einfachen Gesetzen zu regeln. Man müsse die Entwicklung abwarten.

82. Artikel 118 [Gesetzliche Ermächtigung zu Rechtsverordnungen, kein gesetzesvertretendes Verordnungsrecht] und Artikel 119 [Einspruchsrecht der Landesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse, erneute Beschlussfassung des Landtages]

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** nahm auf die Vorschläge seiner Faktion Bezug, in Art. 118 einen neuen Satz 2 einzufügen und Art. 119 zu streichen. Der neue Satz in Art. 118 solle lauten „Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, dass eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung.“ Durch diese Vorschläge würde man sich in der Hessischen Verfassung wieder etwas intensiver zum Thema Gewaltenteilung positionieren. Art. 119 sei zu streichen, da die Landesregierung ein vom Landtag beschlossenes Gesetz nicht noch einmal anhalten können solle.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, man könne darüber nachdenken. Allerdings sei insbesondere Art. 119 für den Normalfall nicht besonders relevant. Wenn die Landesregierung auf eine parlamentarische Mehrheit gestützt sei, sei eine Anwendung des Art. 119 eigentlich nur für atypische Fälle denkbar und zwar bei Minderheitsregierungen oder Zufallskonstellationen.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** bezweifelte das Erfordernis einer Streichung von Art. 119, da allerhöchstens die Gefahr einer gewissen Zeitverzögerung bestehe und eine Regierung nicht ohne Not Einspruch einlegen werde. Die Mehrheit der Mitglieder des Landtags könne den Einspruch zurückweisen und das Gesetz in Kraft setzen.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** entgegnete, dass aufgrund der Gewaltenteilung ein Gesetz nach einer Verabschiedung durch den Landtag nur noch vom Staatsgerichtshof überprüft werden können solle.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erwiderte, der Landesregierung komme eine ähnliche Rolle zu, wie dem Bundespräsident, der in seiner Funktion als Staatsnotar, vom Bundestag beschlossene Gesetze sogar endgültig anhalten könne. Das letzte Wort habe aber in Hessen völlig unstreitig die erste Gewalt, der

Landtag, indem dieser mit der Mehrheit seiner Mitglieder den Einspruch zurückweisen könne und das Gesetz dann so Bestand bekomme und ausgefertigt werden müsse.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** ergänzte, bei der Entstehung der Hessischen Verfassung habe es eine große Auseinandersetzung darüber gegeben, ob man eine Zweite Kammer haben solle, vergleichbar mit dem Bundesrat auf Bundesebene. Im Ergebnis sei dies abgelehnt worden. In Art. 119 finde man nun quasi einen ganz kleinen Versuch, eine Art von machtdifferenzierender Zusatzinstitution einzufügen. Dies habe sich in der Staatspraxis allerdings überlebt, weshalb man Art. 119 streichen könne.

83. Artikel 120 [Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen]

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Bündnis 90/Die Grünen)** schlug für seine Fraktion vor, in Art. 120 durch einen zusätzlichen Satz 2 die Verkündung von Gesetzen in elektronischer Form zu ermöglichen.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, seine Fraktion sehe das grundsätzlich auch so. Es gehe ihnen darum, dass die elektronische Verkündung zusätzlich zur schriftlichen eingeführt werde. Man würde dem Ersetzen der Druckform durch eine elektronische Form widersprechen, es aber für zulässig halten, dass die Verkündung auch in elektronischer Form erfolgen könne.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, er halte es für sehr weit gegriffen, festlegen zu wollen, dass die Papierform für alle Zeiten bleiben müsse. Man wisse nicht, wie lange es Papier in der gewohnten Form überhaupt noch gebe. Von daher solle der Gesetzgeber regeln, wie er es handhaben möchte.

Herr Hoffmann **(Hessische Staatskanzlei)** erklärte, es gehe in der Tat darum, die Verkündungsform auf eine elektronische Verkündungsform umzustellen. Allerdings gebe es in Hessen keine aktuellen Überlegungen, dies zu machen, es werde aber im Bund-Länder-Kreis diskutiert. Wenn man an eine umfassende Verfassungsänderung herangehe, solle man diese absehbare technische Entwicklung aufnehmen und dem Gesetzgeber zumindest die Möglichkeit eröffnen, eine Regelung im Rahmen eines Verkündungsgesetzes zu treffen.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** warnte eindringlich vor einer exklusiven (ausschließlichen) elektronischen Verkündung. Eine solche schlösse einen erheblichen Teil der Bevölkerung vom Zugang zu den Gesetzen aus, die wiederum das „Rückgrat“ des Rechtsstaats seien. Derzeit hätten etwa 10% der Bevölkerung keinen Zugang zum Internet. Auch entfiele der Zugang zu den Gesetzen, sobald der Strom ausfiele, was in Krisensituationen ohne Weiteres vorkommen könne. Gerade dann sei ein Zugang zu den Gesetzen aber essentiell. Eine ausschließlich elektronische Verkündung sei daher rechtsstaatswidrig und folglich verfassungswidrig. Hinzu komme u.a. auch, dass bei rein elektronisch verkündeten Gesetzen die Dauerhaftigkeit des Erhalts der Informationen technisch nicht gewährleistet werden könne. Insgesamt plädierte Prof. Dr. Dr. Will daher dafür, schon in der Verfassung festzuschreiben, dass eine elektronische Verkündung lediglich kumulativ erfolgen dürfe.

84. Artikel 123 [Verfahren bei Verfassungsänderungen]

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** nahm auf den Vorschlag seiner Fraktion Bezug, Verfassungsänderungen auch über ein Volksbegehren und einen Volksentscheid zu ermöglichen, wobei hohe Quoren gelten sollten. Zudem sollten Verfassungsänderungen künftig eine Zweidrittelmehrheit im Landtag benötigen. Dies entspreche der Regelung auf Bundesebene und sei auch in den allermeisten Landesparlamenten so vorgesehen. Eine solche Vorgabe sei eine Sicherung, damit nicht die gerade aktuelle Mehrheit Verfassungsänderungen in populistischer Art und Weise zu bestimmten Punkten auf den Weg bringen könne.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** merkte an, im Vergleich zu anderen Ländern sei in Hessen aber auch immer das Volk zu beteiligen, daher sei die Forderung nach einer Zweidrittelmehrheit zusätzlich zu einer Volksabstimmung nicht plausibel.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erwiderte, bei einer Zweidrittelmehrheit ohne Volksbeteiligung würde der besondere Charakter der Hessischen Verfassung als Volksverfassung massiv verändert. An diesem Charakter der Hessischen Verfassung wolle man nicht rütteln. Durch das zusätzliche Erfordernis der Zweidrittelmehrheit wolle man sicherstellen, dass nicht die Mehrheit im Parlament hochumstrittene Dinge auf den Weg bringen könne. Mit ein oder zwei Ausnahmen sei bisher jede Verfassungsänderung durchgelaufen. Daher wolle man bei Verfassungsänderungen einen großen Konsens sicherstellen.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** erklärte, seine Fraktion lege großen Wert darauf, dass die Volksabstimmung für eine Veränderung der Verfassung auf jeden Fall erhalten bleibe. Es spreche einiges für das Erfordernis eine Zweidrittelmehrheit im Landtag, er sei bezüglich dieser Frage jedoch relativ leidenschaftslos. Wichtig sei die Frage nach Quoren in einem neuen Absatz 3. Dafür müsse man sich noch in der Expertenanhörung Zeit und Raum nehmen. Der SPD-Vorschlag mit der Zweifünftelmehrheit sei eine relativ hohe Hürde. Er schlage zumindest eine Abwägung zu einer anderen Form des Quorums vor, wonach zwei Drittel des Volkes an der Abstimmung teilnehmen müssten, damit sie gültig sei. Bei der Abstimmung reiche dann die einfache Mehrheit.

Herr Veil **(Mehr Demokratie e.V.)** erklärte, es bestehe ein breiter Konsens darüber, dass das Volk über eine einfache Mehrheit mehr Mitspracherecht haben müsse, wie es geltendes Gesetz sei. Herr Veil sprach sich gegen die Einführung einer Zweidrittelmehrheit im Parlament aus.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, für ihn würde mehr Demokratie einen möglichst großen und hohen Konsens bedeuten. Zwar werde am Ende immer eine Mehrheit entscheiden müssen. Die Frage sei aber, wie viele Leute man mitnehme und auf welcher Höhe in einer Gesellschaft ein Konsens hergestellt werde. Verfassungsfragen seien Wertentscheidungen, die lange tragen sollten. Er sei in diesem Bereich für möglichst breite Mehrheiten und nicht für möglichst knappe Entscheidungen. Über die Quoren könne man sprechen. Auch müsse man darüber sprechen, welche Anlage richtig sei: eine hohe Beteiligung oder eine hohe Zustimmung auch bei niedriger Beteiligung.

Herr Schwammborn **(Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen)** erklärte, er wolle an den Brexit in England und an das letzte Referendum in Italien erinnern. Er ziehe daraus den Schluss, dass knappe Abstimmungen die Gesellschaft spalten würden.

Deshalb solle zumindest in Grundsatzfragen auf einen breiten Konsens geachtet werden. Er halte deshalb den SPD-Vorschlag für intelligent.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** bezweifelte, dass breite Mehrheiten mehr Demokratie bedeuten würden. Mehr Demokratie gebe es dann, wenn alle Gesichtspunkte einbezogen seien, alle sich wirksam an der Diskussion beteiligen könnten und dann eine Mehrheit klar entscheide und sage, wo es langgehe. In Hessen gebe es traditionell und stärker als in manch anderen Bundesländern eine Kombination von repräsentativer Demokratie und Volksbeteiligung. Die repräsentative Demokratie wolle er gern weiterhin hochhalten. Bei der Beteiligung des Volkes müsse man berücksichtigen, wie vielen Stimmen des Volkes es in etwa entsprechen würde, wenn fünf Abgeordnete oder eine Fraktion einen Antrag stellen würden. Damit habe man zumindest einen Hinweis, wie ein Quorum sinnvoll angelegt sein könne. Es sei wünschenswert und mit politischen Argumenten zu erreichen, dass sich mehr als nur die notwendige Mehrheit an einer Entscheidung beteilige. Das habe man in der Vergangenheit häufiger bei Verfassungsänderungen erreicht.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, er schließe sich dem von Herrn Kaufmann Gesagten an. Er wolle unterstreichen, dass mehr Demokratie nicht heiße, dass es eine breitere Mehrheit gebe. Im Gegenteil sei der Hessische Landtag stolz darauf, lange ein Parlament mit vier Fraktionen gewesen zu sein, das immer im Wechsel mit 56 zu 54 ganz grundlegende Entscheidungen im Bereich Bildung und Schule, aber auch in vielen anderen Bereichen getroffen habe. Große Infrastrukturprojekte seien zum Teil mit knappen Mehrheiten durchgesetzt worden. Manchmal seien knappe Mehrheiten eben auch Ausdruck einer in manchen Einzelfragen gespaltenen Gesellschaft. Eine knappe Mehrheit würde eher frustriert, wenn eine Minderheit, die ebenso vehement in die andere Richtung denke, etwas aufhalten könne. Für die Arbeitsfähigkeit bei der Gesetzgebung sei es unabdingbar, dass der Landtag in der Praxis das Organ sei, welches sich hauptsächlich mit Gesetzgebung beschäftige. Gleichwohl wolle man das bisherige Verfahren und die bisherigen Hürden so anpassen, dass eine Volksgesetzgebung in Zukunft möglich sei. Wenn man die Einleitungshürden vereinfache und absenke, müsse es auf der Zustimmungsebene in irgendeiner Form ein Mindestquorum der Abstimmenden geben. Damit sei man bei Art. 124. Eine einfache Mehrheit in der Volksabstimmung sei ausreichend, es dürfe aber am Schluss nicht bei einer ganz geringen Beteiligung zu einem Zufallsergebnis kommen. Über die Höhe müsse man sprechen. Man müsse sich die Regelungen auf kommunaler Ebene und in anderen Ländern anschauen. Bayern sei sicherlich ein gutes Vorbild, wie aber auch andere Länder. Was die Verfassungsänderung angehe, halte man es für kritisch, in Art. 123 eine zusätzliche Hürde von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages festzulegen, da auf jeden Fall das Korrektiv der Volksabstimmung bleiben solle. Damit gebe es gerade keine knappen oder zufälligen Ergebnisse. Ein Landtag werde sich auch mit der normalen Mehrheit sehr bemühen, nichts zur Entscheidung vorzulegen, was am Ende scheitere. Eine Regierungsmehrheit werde immer darauf achten, dass sie am Schluss die Abstimmung gewinnt. Deshalb werde sie automatisch die Opposition einbeziehen.

Die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, sie teile zu dem Zweidrittelquorum für einen neuen Art. 123 Abs. 2 die schon geäußerten Bedenken und befürchte, letztendlich würde eine Art Selbstentmachtung des Parlaments in die Wege geleitet. Die Begründung für diesen Vorschlag, zu verhindern, dass leichtfertig Verfassungsänderungen herbeigeführt würden, scheine ihr nach ihren empirischen Beobachtungen nicht stimmig zu sein. Bislang habe es bei dem Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit nur wenige Verfassungsänderungen gegeben, die man an einer

Hand abzählen könne. Umgekehrt seien im Bund unter dem Erfordernis eines Zweidrittelquorums schon Dutzende von Grundgesetzänderungen herbeigeführt worden. Das heiße, maßgeblich seien möglicherweise noch ganz andere politische Vorbedingungen für die Frage, ob eine Verfassungsänderung herbeigeführt werde oder nicht. Es scheine eine Unwucht zu entstehen, wenn es das Ziel sei, Verfassungsänderungen noch weiter zu erschweren. Dann sei diese Zweidrittelmehrheit letztlich der Filter, der erreicht werden müsse, damit das Volk überhaupt zu einer Entscheidung komme. Vom Volk sei zwar nur eine einfache Mehrheit der Abstimmenden erforderlich, aber das Volk werde eben grundsätzlich nur gefragt, wenn zunächst einmal eine Zweidrittelmehrheit auf parlamentarischer Ebene erreicht worden sei, so dass damit letztendlich auch dieses Verfahren entwertet werde.

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** sagte, man müsse unterscheiden zwischen einfachgesetzlichen Mehrheiten, die sozusagen im Vollzug der parlamentarischen Arbeit zustande kämen, und solchen, die sich auf die Hessische Verfassung bezögen. Sowohl beim letzten Versuch, die Hessische Verfassung in größerem Umfang zu verändern, als auch diesmal, habe es eine politische Verabredung gegeben, die keine knappe Mehrheit des normalen parlamentarischen Ablaufes für das vorsehe, was der Hessische Landtag dem Volk zur Abstimmung vorzulegen gedenke. In dem besonderen Fall einer Verfassungsänderung und der Beibehaltung der in der Verfassung stehenden Regelung, wonach die Letztentscheidung beim Volk liege, sei eine Zweidrittelmehrheit richtig, sinnvoll und zielführend. Nicht umsonst habe es diese politische Verabredung in der Vergangenheit gegeben.

Der Sachverständige Prof. Dr. Wieland **(SPD-Fraktion)** erklärte, er wolle nur noch einmal daran erinnern, warum in den meisten Verfassungen, nicht nur in Deutschland, eine qualifizierte Mehrheit für Verfassungsänderungen vorgesehen sei. Selbstverständlich stehe es außer Frage, dass für die normalen Sachentscheidungen im Parlament eine einfache Mehrheit reiche; sonst würde es tatsächlich zum Stillstand kommen. Die Verfassung enthalte aber die Spielregeln für den politischen Prozess. Der Gedanke hinter der qualifizierten Mehrheit sei, dass nicht die regierungstragenden Fraktionen allein die Spielregeln ändern könnten, sondern auch die Opposition beteiligt werden müsse. Das werde als Richtigkeitsgewähr gesehen. Das Gegenargument könne sein, dass diese Aufgabe in Hessen das Volk wahrnehme. Allerdings habe die Regierung nach dem gegenwärtigen Zustand die Möglichkeit, eine umstrittene Frage zur Änderung der Spielregeln mit einer knappen Mehrheit durchzusetzen, ohne Rücksicht auf die Opposition, die von der Änderung der Spielregeln betroffen sei. Darum spreche vieles dafür, die Lösung der qualifizierten Mehrheit auch im Parlament zu wählen, um die Gewähr zu haben, dass Spielregeln nicht einseitig von denjenigen verändert würden, die an der Regierung seien.

Herr Hoth **(Richter/-innen und Staatsanwälte/-innen in ver.di)** erklärte, wenn es darum gehe, die Basis zu ändern, die die Gesellschaft zusammen halte (also die Verfassung), brauche es eine Zweidrittelmehrheit, also einen Konsens vieler Beteiligter im Parlament.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** sprach sich dafür aus, Art. 123 nicht zu ändern. Es sei eine Grundsatzentscheidung der Väter und Mütter vor 70 Jahren und ein paar Tagen gewesen, einen Volksentscheid durchzuführen. Keiner im Raum wolle wohl diese Konstruktion aufheben. Wenn man aber die Volksentscheide habe, sei es vollkommen falsch, noch eine Erhöhung des Quorums im Landtag vorzunehmen. Bisher habe man bei fast allen Abstimmungen einen Konsens gefunden. Der Frage, ob es ein

Initiativrecht der Bürgergesellschaft geben solle, stehe die FDP-Fraktion offen gegenüber. Dies könne bei einer Verfassungsänderung doch etwas schwierig sein.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** fragte, ob es eine Stärkung oder eine Schwächung der Volksabstimmung sei, wenn im Parlament die Hürde hochgesetzt würde. Das Thema solle den Experten in der Anhörung vorgelegt werden.

Herr Klarebach **(Mehr Demokratie e.V.)** erklärte, man habe einen Vorschlag zu Art. 123 unterbreitet, der beinhalte, dass auch aus dem Volk heraus Gesetzesinitiativen zur Verfassung eingebracht werden könnten. Hessen sei das einzige Bundesland, in dem noch nicht die Möglichkeit bestehe, aus einer Volksinitiative heraus einen Vorschlag zur Änderung der Verfassung zu unterbreiten. Es sollten Bezüge auf Art. 116 und Art. 124 festgeschrieben werden.

85. Artikel 124 [Volksentscheid, Volksbegehren, Verfahren bei Volksabstimmung]

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** nahm auf seine Ausführungen zu Art. 123 Bezug. Man wolle ein Ergebnis schaffen, welches einen Volksentscheid faktisch möglich mache, wenn dieses Begehren hinreichend getragen werde. Dazu gehöre eine Erleichterung der gegenwärtigen hohen formalen Hürden. Auf der anderen Seite wolle man durch geeignete Mittel – möglicherweise durch ein Mindestquorum der Abstimmenden – sicherstellen, dass der Entscheid am Ende wirklich von einer signifikant großen Gruppe unterstützt werde, also kein Zufallsergebnis sei. Man könne gerne gemeinsam die Expertenanhörung auswerten und schauen, welche Regelungen andere Länder hätten, bevor man sich darüber unterhalte, wie viele Stufen ein solches Verfahren künftig haben sollte und ob es Gegenstände gebe, über die man nicht abstimmen könne. Im Kern sei man dafür, dass das Staatsvolk am Schluss all das entscheiden könne, was der Landtag als Gesetzgeber entscheiden könne. Der Abgeordnete Heinz warnte zudem davor, den Begriff Populismus inflationär zu verwenden. Häufig gelte all das als Populismus, was einem als Ergebnis nicht passe. Am Ende sei das hessische Staatsvolk neben dem Landtag der Gesetzgeber. Was es im Rahmen der Verfassung entscheide, sei Gesetz, ob es einem passe oder nicht.

Die Abgeordnete Heike Hofmann **(SPD-Fraktion)** führte aus, ihre Fraktion stehe seit Längerem dafür, die Quoren für Volksbegehren und die Werte für den Volksentscheid zu senken. Dies habe man bereits im Jahre 2010 einfachgesetzlich mit einer Gesetzesinitiative im Hessischen Landtag versucht. Von den regierungstragenden Fraktionen sei dies damals leider abgelehnt worden. Der Vorschlag der SPD-Fraktion sehe vor, in Art. 124 Abs. 1 die Worte „ein Fünftel“ durch „ein Zwanzigstel“ zu ersetzen und in Abs. 3 vorzusehen, dass die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheide, wenn mindestens 15 vom Hundert der Stimmberechtigten zugestimmt hätten. Dem Volksbegehren müsse ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Zudem sei es der SPD-Fraktion sehr, sehr wichtig, Art. 124 Abs. 3 neu zu fassen und die sogenannte „Privatisierungsbremse“ in die Hessische Verfassung aufzunehmen, wie sie schon die Bremische Verfassung vorsehe. Sie müsse natürlich den Besonderheiten des Landes Hessen als Flächenland entsprechend ausgestaltet sein. Bestimmte Gegenstände sollten danach nicht ohne Weiteres privatisiert werden können, sondern das Volk habe in einem Volksentscheid darüber zu befinden. Dies betreffe die Veräußerung von öffentlichen Unternehmen und Eigentum des Landes Hessen, dem Gemeinwohl dienende Verkehrsleistungen und Leistungen der Abfall- oder Abwasserentsorgung, der Energie- oder Wasserversorgung für die Allgemeinheit. Zudem solche Unternehmen und Eigentum, die wesentliche Beiträge zur wirtschaftlichen,

verkehrlichen oder kulturellen Infrastruktur leisteten, aber auch die Verwirklichung eines Anspruchs auf angemessenen Wohnraum förderten oder der allgemeinen Versorgung der Bevölkerung mit Krankenhäusern dienten. Grund dafür sei, dass es in Hessen leider sehr viele negative Privatisierungsbeispiele gebe, wie die Universitätsklinika Marburg-Gießen und die JVA Hünfeld, die immer noch teilprivatisiert sei. Man sehe die Gefahr, dass sich das Land bestimmter Aufgaben entledige, um kurzfristig an Geld zu kommen. Für zentrale Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge sei der Staat aber originär zuständig und er müsse auch dem Gemeinwohl dienend tätig sein. Gerade in diesen Bereichen solle nicht allzu leicht privatisiert werden. Das Volk solle, an die Bremischen Regelungen angelehnt, selbst darüber befinden, ob es diesen Weg für tauglich halte oder nicht.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** erklärte, er könne sich unterschiedliche Formen von Quoren vorstellen. Man solle noch einmal erörtern, ob es ein Beteiligungsquorum oder ein Zustimmungsquorum oder beides sein müsse. Allen sei klar, dass die bisher festgeschriebenen Größenordnungen eine Verunmöglichung darstellten und deswegen deutlich abgesenkt werden müssten. Das sei vollkommen unstrittig. Neben der Quorendiskussion dürfe man die Fragen nicht vergessen, wie lange Unterschriften gesammelt werden dürften, wo diese beglaubigt werden müssten, wer sie beglaubigen dürfe usw. Man solle alle Bedingungen in den Blick nehmen, die direkte Demokratie im Moment eher verhinderten. Der Vorschlag der SPD-Fraktion, notfalls eine Privatisierung zur Volksabstimmung zu stellen, würde hinfällig, wenn man den Vorschlägen der Fraktion Die Linke folge und den Staat verpflichte, die Daseinsvorsorge vorzunehmen und damit faktisch ein Verbot von Privatisierung einbringe. Das habe man zu anderen Artikeln bereits diskutiert.

Herr Veil **(Mehr Demokratie e.V.)** unterstützte die Vorschläge der SPD zu Art. 124 bezüglich der einfachen Mehrheit bei dem Zustimmungsquorum und der Zustimmungsbeteiligung von 15 %. 5 % bei Abs. 1 seien aber etwas zu hoch. Es müssten auch die anderen Begleitumstände diskutiert werden, vor allem, wo Unterschriften gesammelt werden dürften. Dies seien Dinge, die nicht unbedingt in die Verfassung gehörten, die aber im Zuge einer Neuauflage bei den entsprechenden Gesetzen verhandelt und neu beschlossen werden müssten.

Herr Klarebach **(Mehr Demokratie e.V.)** sagte, der Vorschlag von „Mehr Demokratie“ beinhalte eine Neufassung des Art. 124, weil man die bereits erwähnte Volksinitiative einführen wolle. Dazu benötige man einen ersten Absatz, der sage, dass eine Volksinitiative möglich sei und welche Bedingungen dafür gelten würden. Es werde ein Wert von 0,5 % der Wahlberechtigten vorgeschlagen. Erst die Initiative ermögliche es dem Parlament, dass ein Vorschlag aus dem Volk diskutiert und darüber entschieden werde. Die Formulierung müsse nicht übernommen werden, es sei noch völlig offen, wie es weitergehe. Im zweiten Absatz komme das schon wesentlich verbindlichere Volksbegehren. Hier schlage „Mehr Demokratie“ ein Quorum von 2 % der Wahlberechtigten vor, damit es später zum Volksentscheid kommen könne. Ganz wichtig seien ausreichende Fristen zwischen diesen drei Schritten für die öffentliche Auseinandersetzung. Zudem brauche man für die Sammlung der Unterstützerunterschriften einfache und handhabbare Verfahren. Heute müsse man innerhalb von drei Monaten auf den Ämtern unterschreiben. Das sei bei dem hektischen Berufsleben heutzutage fast kaum jemandem möglich, schon gar nicht 20 % der Bevölkerung. Die Einzelheiten sollten in einem einfachen Gesetz geregelt werden. Man solle nicht in der Verfassung alles zentral zementieren, sondern die Möglichkeit haben, in einem einfachen Gesetz das Verfahren in diese oder jene Richtung zu regeln.

Herr Schelzke **(Hessischer Städte- und Gemeindebund)** erklärte, man könne bei der bisherigen Regelung des Art. 124 bleiben, solle aber das Ausführungsgesetz in den Blick nehmen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erwiderte, im Kern gehe es nicht um das einfache Gesetz. Man habe in der letzten Wahlperiode sogar eine Änderung von 3 % auf 2 % vorgenommen. Dadurch habe sich aber niemand ermuntert gefühlt. Die Haupthürde seien die Voraussetzungen in Art. 124, nicht die Einleitungshürde von 3 %, 2 % oder 1 %. Diese Werte seien am Schluss immer erreichbar, wenn es wichtig genug sei. Aber an den 20 %, die erreicht werden müssten, bevor es überhaupt zu einer Abstimmung komme, sei in den letzten 70 Jahren jede Initiative gescheitert.

Herr Klarebach **(Mehr Demokratie e.V.)** erklärte, das Zustimmungsquorum sei schlechthin demokratiefeindlich. Es bedeute, dass das Fernbleiben von der Abstimmung wie ein „Nein“ gewertet werde. Ein gewisses Beteiligungsquorum sei in der Sache logisch. Es solle nur nicht zu hoch sein, schon gar nicht viel höher als die Wahlbeteiligung bei einer Landtags- oder Kommunalwahl üblicherweise wäre.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Bündnis 90/Die Grünen)** wies darauf hin, dass der Gleichklang zwischen der repräsentativen und der direkten demokratischen Aufstellung zurzeit verletzt sei, weil die direkte Volksbeteiligung faktisch nicht funktioniere. Also sei man aufgerufen, sie funktionsfähiger zu gestalten, bzw. sich das zumindest vorzunehmen. Umgekehrt müsse man darauf achten, dass der repräsentative Teil nicht deutlich herabgesetzt werde. Dies sei ist ein Punkt, über den gerade bei der Quorendiskussion nachgedacht werden solle. Man habe bei dem repräsentativen Teil in Form der Landtagswahl kein Beteiligungsquorum. Aber man habe de facto im Ergebnis ein Entscheidungsquorum. Die Mehrheit im Landtag müsse nämlich einer Entscheidung zustimmen. Das heiße, im repräsentativen Bereich sei man an Zustimmungsquoren und nicht an Beteiligungsquoren gewöhnt. Der Abgeordnete Kaufmann habe erhebliche Bedenken dabei, für die direkte Beteiligung des Volkes das Verhältnis umzudrehen und zu sagen, es komme nur auf die Beteiligung und nicht auf die Zustimmung an. Dies sei kein ergänzender, sondern ein völlig anderer Weg. Deswegen wolle und könne man heute keine abschließende Entscheidung treffen. Zahlen würden nach den Expertenanhörungen und der genauen Gewichtung festgelegt. Man müsse sich plastisch vor Augen führen, wie viele Menschen aktiv werden müssten, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Der Grundsatz sei sicherlich richtig, dass die Einstiegshürde deutlich abgesenkt werden solle. Die Entscheidung müsse aber zumindest in der Qualität und Bedeutung gleichwertig mit Entscheidungen sein, die das Parlament treffe.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** schloss sich weitgehend den Äußerungen des Abgeordneten Kaufmann an. Man müsse den gesamten Prozess der direkten Demokratie in den Blick nehmen und man solle Hinweise aus anderen Bundesländern, wie es funktionieren könne, deutlich stärker gewichten als die kommunale Ebene. Denn die Kommunikationskanäle und die Nähe zu einem zu entscheidenden Thema seien ganz anders, wobei die Stadtstaaten in diesem Fall nahe an einer Kommune zu sehen seien.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** merkte an, dass Hessen mit 20% das höchste Eingangsquorum aller Bundesländer habe. Der Satz „Hessen vorne“ gelte im Bereich der direkten Demokratie schon lange nicht mehr. Einer der größten Forscher zur direkten Demokratie, Herr Prof. Theo Schiller von der Universität Marburg, empfehle ein Quorum von 5 %. Dies wolle auch die FDP-Fraktion vorschlagen. Prof. Will persönlich

würde sogar ein Eingangsquorum von 2,5% befürworten. Den Vorschlag der SPD, ein Entscheidungsquorum von 15% vorzusehen, sehe man hingegen kritisch und schlage stattdessen 25% vor. Eine der Gefahren direkter Demokratie – bei all ihren unbestreitbaren Vorteilen – sei, dass Demagogen sie missbrauchen und mobilisierte Minderheiten zur Mehrheit werden könnten. Dies müsse durch ein entsprechendes Entscheidungsquorum verhindert werden.

Her Schelzke **(Hessischer Städte- und Gemeindebund)** befürwortete ebenfalls eine Absenkung der Quoren, sprach sich aber zugleich dafür aus, vor Ort ein ehrenamtsförderndes Klima zu schaffen. Die Politik vor Ort müsse transparent, nachvollziehbar und ehrlich auf die Bürgerschaft zugehen. Dies sei die Grundvoraussetzung für eine lebendige Demokratie.

Herr Klarebach **(Mehr Demokratie e.V.)** erklärte, er halte ein Zustimmungsquorum von 25% für zu hoch. Dies würde bedeuten, dass sich mehr als 50 % der Bevölkerung beteiligen müssten. Das schaffe man schon bei vielen Wahlen nicht. Ein Beteiligungsquorum von 30, 40 oder 50% sei sinnvoller.

86. Artikel 127 [Berufsrichter, Richterwahl, Richterwahlausschuss]

Herr Hoth **(Richterinnen und Richter/ Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bei ver.di)** sprach sich dafür aus, durch eine Erweiterung des Art. 127 Abs. 3 zumindest die Möglichkeit zu schaffen, durch Gesetz dem Richterwahlausschuss nicht nur bei Ernennungsentscheidungen im Eingangsamt (vorläufige Anstellung von Richtern und Berufung auf Lebenszeit), sondern auch bei anderen Personalentscheidungen, insbesondere Beförderungsentscheidungen, ein Entscheidungsrecht einzuräumen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, Art. 127 Abs. 4 könne ersatzlos gestrichen werden, da die Regelung nicht mit der grundgesetzlichen Regelung kompatibel sei. Für Änderungen in Abs. 3 sehe man keine Notwendigkeit. Man sei mit dem bisherigen Verfahren einverstanden und halte es für praktikabel und bewährt.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** sprach sich dafür aus, dass der Richterwahlausschuss mit über sämtliche Beförderungsämter entscheide. Persönliche vertrete der Sachverständige Neskovic die Auffassung, dass alle Beförderungen von Richtern abgeschafft werden sollten. Dadurch solle verhindert werden, dass, in der Hoffnung auf Beförderung, möglicherweise richterliche Entscheidungen bewusst oder unbewusst an den Erwartungen derjenigen orientiert würden, die über die Beförderung zu entscheiden hätten.

Die Abgeordnete Heike Hofmann **(SPD-Fraktion)** erklärte, man begrüße den Vorschlag von ver.di ausdrücklich. Dem Richterwahlausschuss entsprechende Kompetenzen bei Beförderungsentscheidungen zu übertragen, um noch mehr Transparenz und Beteiligung zu ermöglichen, sei nicht nur konsequent, sondern auch längst überfällig.

Herr Dr. Saam **(Richterbund Hessen)** nahm Bezug auf den bereits eingereichten Vorschlag. Es sei nicht nur wichtig, die richterliche Selbstverwaltung zu stärken. Bei Beförderungsentscheidungen gebe es immer häufiger Situationen, in denen die Justiz aufgrund von Konkurrentenklagen insgesamt lahmgelegt sei. Ein Verfahren über den Richterwahlausschuss mit einer stärkeren Selbstbeteiligung des Präsidialrates sei geeignet, eine höhere Akzeptanz herzustellen und vielleicht auch einer weiteren Zunahme von Konkurrentenstreitverfahren vorzubeugen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** entgegnete, er halte es nicht für klug, fast die komplette Justiz in gewisser Weise zu politisieren und jede Auswahlentscheidung einem Richterwahlausschuss zu übertragen, der im Kern überwiegend aus Abgeordneten und aus Vertretern von Verbänden bestehe. Es sei zweifelhaft, ob dies zu besseren Personalentscheidungen führe. Es könne sich sogar umkehren. Es sei zudem nicht erkennbar, dass es von der jeweiligen Spitze des Ministeriums abhänge, wie etwa R2-Stellen im Land Hessen besetzt würden. Es gebe Kriterien wie eine Abordnung, OLG und Bundesgerichte, und ein diffiziles Beurteilungssystem. Ganz am Schluss gebe es gute Ergebnisse und die Akzeptanz unter den Richtern sei größer als dargestellt.

Herr Dr. Saam **(Richterbund Hessen)** erläuterte, der Vorschlag des Richterbunds habe nicht zum Gegenstand, dass der Richterwahlausschuss am Ende entscheide, sondern dass es keine Entscheidung durch den Justizminister gegen den jeweiligen Präsidialrat gebe. Für den Fall, dass kein Konsens hergestellt werden könne – was in der Praxis wohl relativ selten passieren würde –, bestehe die Möglichkeit, den Richterwahlausschuss als Einigungsstelle anzurufen. Das heiße nicht, dass der Richterwahlausschuss am Ende eine Entscheidungsbefugnis haben solle. Es habe lediglich zur Folge, dass neu ausgeschrieben werden müsse und das Verfahren von vorne beginne, wenn es keine Einigung gebe.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** verwies auf die guten Erfahrungen, die es in Schleswig-Holstein gebe, wo alle Ämter Gegenstand der Entscheidung des Richterwahlausschusses seien. Sämtliche Präsidenten der obersten Gerichte seien sogar Gegenstand der Entscheidung des Parlaments, einschließlich der Richterinnen und Richter für das Verfassungsgericht. Im Kern gehe es verfassungs- und demokratietheoretisch darum, dass man diese wichtigen politischen Entscheidungen nicht dem Justizminister alleine überlassen wolle. In Art. 95 Abs. 2 GG sei angedeutet, dass es ein Zusammenwirken von Exekutive und Richterwahlausschuss als Gegengewicht gebe.

Die Abgeordnete Heike Hofmann **(SPD-Fraktion)** erklärte, sie wolle sich dem Eindruck entgegenstellen, der Richterwahlausschuss würde irgendwie politisiert oder sich vor einen politischen Karren spannen lassen. Der Richterwahlausschuss habe die Stellung eines besonderen Verfassungsorgans, dessen sich Hessen ganz bewusst bediene und mit dem es dem Grunde nach gute Erfahrungen gemacht habe. Es sei mehr als konsequent, wenn auch bei den Beförderungsstellen der Richterwahlausschuss mitentscheiden würde. Es gehe um eine Mitentscheidung und nicht um eine Entscheidung.

Herr Bodenbender **(Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und -richter)** unterstützte den Vorschlag von Herrn Hoth (ver.di) bezüglich einer Stärkung des Richterwahlausschusses. Die von der CDU-Fraktion angeregte Streichung von Art. 127 Abs. 4 halte man für sinnvoller als einen detaillierten Austausch oder Wechsel im Text, wie von der FDP-Fraktion vorgeschlagen.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** erklärte, man sehe, wie die CDU-Fraktion, einen Verstoß von Art. 127 Abs. 4 gegen das Grundgesetz. Es sei sinnvoll, eine Anpassung vorzunehmen, um den hohen Respekt vor dem Amt des Richters und dessen Unabhängigkeit zum Ausdruck zu bringen, und zwar auch im Verfassungstext. Dies sei der Grund, warum eine Anpassung vorgeschlagen werde, man sei aber verhandlungsbereit.

87. Artikel 128 [Amtsenthebung]

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, man schlage letztlich eine Anpassung an das Grundgesetz vor. Über die Formulierung könne man sich gerne nach der Anhörung unterhalten.

88. Artikel 130 [Zusammensetzung des Staatsgerichtshofs]

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** führte aus, dass ihm die Möglichkeit der Wiederwahl von Verfassungsrichtern im hessischen Verfassungssystem schon seit langer Zeit ein Dorn im Auge sei. Durch die Streichung der Wiederwahl könne die Unabhängigkeit der Verfassungsrichter und damit die Unabhängigkeit der Verfassungsrechtsprechung in Hessen strukturell verbessert werden. Sein Vorschlag sei letztendlich an die Regelung im Bundesverfassungsgerichtsgesetz angelehnt, die dort 1970 eingeführt worden sei. Diese Regelung sei allseits begrüßt worden. So spreche etwa die Kommentierung von Hömig im Lose-Blatt-Kommentar von Bethge von einem optimalen Maß an verfassungsrichterlicher Unabhängigkeit und Unbeeinflussbarkeit. Prof. Dr. Dr. Will plädierte stark dafür, dass Hessen nicht hinter ein solches Maß an verfassungsrichterlicher Unabhängigkeit und Unbeeinflussbarkeit zurückfallen dürfe. Der Ausschluss der Wiederwahl von Verfassungsrichtern müsse nun endlich auch in Hessen nachvollzogen werden. Prof. Dr. Dr. Will räumte ein, dass ihm bewusst sei, dass es sich bei seinem Antrag um eine Zumutung für die politischen Parteien handele. Es gehe ihm aber genau darum, den Einfluss der Parteien auf die Verfassungsrechtsprechung in Hessen einzuschränken. In der Folge eines Ausschlusses der Wiederwahl solle die Amtszeit auf zwölf Jahre erhöht werden. Es sei allerdings auch ein anderer Zeitraum denkbar. Prof. Dr. Dr. Will schlug daher nachdrücklich vor, eine Wiederwahlmöglichkeit von Richtern am Staatsgerichtshof in der Verfassung auszuschließen. Nach ganz herrschender Auffassung verspreche der Ausschluss der Wiederwahl eine Verbesserung der Rechtsprechungsqualität.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** widersprach dem Vorschlag. Der Vorteil, der hier ins Feld geführt werde, sei mit der Realität wenig in Einklang zu bringen. Zudem habe die Regelung in Hessen bisher offenkundig keine Kritik erfahren, sie werde offensichtlich als ausreichend und akzeptabel angesehen. Im gegenwärtigen System sei die Wiederwahl nach dem Verhältniswahlprinzip vorgesehen. Das ermögliche mehr Pluralität als ein Zweidrittelprinzip. Der Vorteil der jetzigen Regelung liege zudem in häufigeren Wechseln. Zumindest für diejenigen, die vom Landtag gewählt würden, fänden alle fünf Jahre Neuwahlen statt. Dies sei demokratietheoretisch einfach ein Vorteil. Dann seien nicht auf zwölf Jahre eine bestimmte Rechtsprechung und bestimmte Personen etabliert.

Herr Bodenbender **(Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und -richter)** ergänzte, er sehe keine Probleme bei dem Staatsgerichtshof, weder in Bezug auf die derzeit praktizierte Benennung der Mitglieder des Staatsgerichtshofs, noch auf die Dauer der jeweiligen Tätigkeit. Die vom Hessischen Landtag bestimmten Personen seien qualifizierte Menschen, die ihr Amt verantwortungsbewusst ausübten.

89. Artikel 131 [Entscheidungszuständigkeiten, Antragsberechtigte]

Die Abgeordnete Handan Özgüven **(SPD-Fraktion)** schlug eine Änderung in Art. 131 Abs. 2 vor. Man wolle die sog. Popularklage für Bürgerinnen und Bürger öffnen, die nicht

automatisch das Wahlrecht zum Landtag hätten. Man schlage vor, die Altersgrenze auf 16 Jahre abzusenken und zusätzlich den Klageweg für Bürgerinnen und Bürger zu öffnen, die keine Deutschen im Sinne des Grundgesetzes seien. Zugleich schlage man aus Praktikabilitätsgründen vor, eine fixe Zahl von mindestens 50.000 Personen festzuschreiben, damit die Zahl von den Initiatoren nicht aufwendig ermittelt werden müsse.

90. Art. 134 [Zugang zu den öffentlichen Ämtern]

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** nahm auf den Vorschlag der FDP-Fraktion Bezug, in Artikel 134 das Wort „Rasse“ durch das Wort „Abstammung“ zu ersetzen. Dies mache es nicht wirklich besser. Man solle dort so formulieren, wie es für Artikel 1 geplant sei. Man könne im Zweifelsfall auch darauf verzichten, überhaupt eine einschränkende Aufzählung vorzunehmen.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, man müsse diese Frage in der Tat nach der Expertenanhörung noch einmal im Zusammenhang mit Artikel 1 besprechen. Es habe in seiner Fraktion bezüglich des Wortes „Rasse“ eine weitere Diskussion gegeben. Es habe sogar den Landesparteitag beschäftigt.

Herr Feuchthofen **(Vereinigung hessischer Unternehmerverbände)** erklärte, man habe beim Zugang zu öffentlichen Ämtern einen ähnlichen Sachverhalt wie bei Arbeitsverhältnissen und Umfeldern, so dass man das allgemeine Gleichbehandlungsgesetz heranziehen könne. Selbst das AGG unterscheide zwischen „Rasse“ und „ethnischer Herkunft“.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** ergänzte, man werde sich schnell einig, wenn man einen alle überzeugenden Ersatzbegriff für das finde, was mit der früher gewählten Bezeichnung „Rasse“ umschrieben sei. Das AGG zeige, dass es bisher nicht gelungen sei, diesen Begriff zu ersetzen. Deshalb solle man sich dies noch als Aufgabe vornehmen.

Herr Bodenbender **(Vereinigung Hessischer Verwaltungsrichterinnen und Richter)** schlug vor, in diesem Bereich gänzlich auf die Beispielaufzählungen zu verzichten., statt einen Begriff, der es nicht treffe, durch einen anderen zu ersetzen, der schwierig sei.

91. Artikel 135 [Einheitliches öffentliches Dienstrecht]

Frau Kannegießer **(DBB Beamtenbund und Tarifunion, Landesverband Hessen)** sprach sich dafür aus, diesen Artikel, ebenso wie Art. 29, den Realitäten anzupassen und darin von Beamtinnen und Beamten zu sprechen.

92. Artikel 137 [Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise, örtliche Allzuständigkeit der Gemeinden, Auftragsverwaltung, Finanzgarantie für die Gemeinden]

Herr Dr. Dieter **(Hessischer Städtetag)** erklärte, die kommunalen Spitzenverbände hätten sich auf Art. 137 Abs. 6 konzentriert. Dort sollten nicht nur Landesgesetze und Landesverordnungen als konnexitätsauslösend und zu einer Entlastung der Kommunen in entsprechendem Umfang führend genannt sein, sondern jegliche Gesetze und

Verordnungen. Es gebe europäisches Recht und Bundesrecht, die ebenfalls in gehörigem Maße Kostenbelastungen nach sich zögen.

Absatz 6 Satz 2 enthalte zwei Positionen, die durch eine übertriebene Zurückhaltung des Landtags gekennzeichnet seien. Es gehe um die einmalige Regelung in der Verfassungswelt der Bundesrepublik, Entlastungen im Sinne negativer Konnexität anzusehen. Dies sei unbedingt zu streichen. Man sehe Abs. 6 als Abwehrrecht der Kommunen gegenüber landesgesetzlichen Entscheidungen und nicht als eine Regelung, bei der sich das Land selbst bescheinigen müsse, im Falle von Entlastungen die Gemeinden zusätzlich belasten zu dürfen. Das gehöre nicht in die Verfassung. Ebenfalls nicht sinnvoll sei die Formulierung, wonach die Kommunen in ihrer Gesamtheit betroffen sein müssten. Das könne verschiedentlich zu Irritationen führen, denn die Gesamtheit der Kommunen sei selten für eine bestimmte Aufgabe zuständig.

Man rege an, eine Möglichkeit zur Anfechtung nicht der Konnexität entsprechender Regelungen vor dem Staatsgerichtshof in die Verfassung aufzunehmen und dies auch einfachgesetzlich zu regeln. Zudem gehöre die Gesetzesfolgenabschätzung zwingend in die Verfassung und müsse zudem einfachgesetzlich geregelt werden, damit man wisse, wie sich ein Gesetz auf die Kommunen auswirke.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** wies zum Klagerecht darauf hin, dass das Bundesverfassungsgericht Klagen nur für zulässig erachte, wenn die Selbstverwaltungsgarantie bedroht sei. Es sei für den Landesgesetzgeber zudem äußerst problematisch, wenn man auf das Merkmal „durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung“ verzichte. Zwar habe man Einflussmöglichkeiten auf den Bundesrat, aber ein Land sei nur eines unter vielen. Sinnvoller sei eine Konnexität im Grundgesetz gegenüber den Ländern.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, dass er die Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände sehr skeptisch betrachte. Von der Grundidee könne man eher Art. 137 Abs. 6 ersatzlos streichen. Konnexitätsprobleme dürfe es aufgrund des neuen KFA eigentlich gar nicht mehr geben, weil es eine bedarfsgerechte Finanzausstattung gebe.

Herr Dr. Dieter **(Hessischer Städtetag)** erklärte, die nicht nur in Hessen bestehende Systematik, wonach staatliche Aufgaben kommunal ausgeführt würden, könne gerne bleiben, wenn sie ordentlich finanziell ausgeglichen werde, was nicht immer gewährleistet sei. Man wolle einen Ausgleich unabhängig von der Rechtsnatur der jeweiligen kostenverursachenden Regelung.

93. Artikel 138 [Direktwahl der Bürgermeister und Landräte]

Herr Dr. Hilligardt **(Hessischer Landkreistag)** erklärte für den Hessischen Gemeindebund, den Hessischen Städtetag und den Hessischen Landkreistag, die in Artikel 138 vorgesehene Direktwahl solle unangetastet bleiben. Man halte eine 2,5-%-Klausel für diskussionswürdig, entweder in einem zweiten Absatz von Art. 138 oder in einem Art. 138a. Bei der Kommunalwahl in diesem Jahr sei es, wie bei der Wahl zuvor, zu einer immer weiteren Zersplitterung und dem Auftreten kleiner und kleinster Gruppierungen in den Stadtverordnetenversammlungen, Gemeindevertretungen und Kreistagen gekommen. In den kreisfreien Städten und Landkreisen gebe es zwischen neun und elf verschiedene Gruppierungen. Das erschwere die Arbeit in den Parlamenten vor Ort. In Nordrhein-Westfalen sei per Verfassungsänderung eine 2,5-%-Klausel eingeführt worden. Diese sei nicht unumstritten und werde gerichtlich beklagt. Dennoch sei dies ein Weg, den man auch für Hessen diskutieren solle.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, ein schlechteres Argument für eine Verfassungsänderung als aktuelle Wahlergebnisse könne es überhaupt nicht geben. Man habe vor Jahren das jetzige Wahlsystem auf kommunaler Ebene eingeführt, das eine Verschiebung vom Verhältniswahlrecht zu einem Persönlichkeitswahlrecht beinhaltet habe. In jeder Gemeindevertretung sitze die entsprechende Anzahl von Menschen mit den besten Stimmergebnissen. Sie seien völlig unabhängig davon gewählt, zu welcher Partei sie gehörten. Würde man eine Sperrklausel – egal in welcher Höhe – einführen, würde das insbesondere in größeren Städten dazu führen, dass Menschen mit mehr Stimmen nicht in die jeweilige Vertretung hineinkämen, Menschen mit weniger Stimmen aber schon. Dies würde einen eklatanten Wahlverstoß darstellen. Wenn man wieder eine Sperrgröße einführen wolle, müsse man zum Verhältniswahlrecht zurückkehren. Alles andere würde einen Systembruch darstellen.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** äußerte erhebliche Bedenken, dass eine 2,5-% Hürde im Lichte von Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungskonform wäre, da eine solche Hürde in die Gleichheit der Wahl eingreife. Man bräuchte eine Rechtfertigung der Hürde durch einen Verfassungswert. Bei Bundestagswahlen werde dies über die Funktionsfähigkeit der Parlamente und der Regierung vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Weimarer Republik konstruiert. Dies würde bei kommunalen Entitäten schwer fallen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** äußerte dagegen große Sympathie für den Vorschlag. Das geschilderte Problem trete in den Kreistagen in abgeschwächter Form und am stärksten in den kreisfreien Städten auf. In Frankfurt und Wiesbaden beispielsweise komme es nur noch unter Schwierigkeiten überhaupt zu einer stabilen und tragfähigen Mehrheitsbildung. Allerdings sei das Risiko sehr hoch, dass eine solche Hürde für verfassungswidrig erklärt würde. Man lasse diese Sperrklausel bei den echten Parlamenten im staatsrechtlichen Sinn, also beim Landtag und beim Bundestag, gerade noch gelten und verweise auf das Wechselspiel von Regierung und Opposition. Auf der kommunalen Ebene habe man die beiden Kollegialorgane Gemeindevertretung und Magistrat und lasse diese Argumente zumindest bisher nicht gelten. Vielleicht müsse man sich noch einmal zu einem späteren Zeitpunkt darüber unterhalten, wenn über die Regelung in Nordrhein-Westfalen entschieden worden sei.

Herr Gieseler **(Hessischer Städtetag)** fragte, wie es sein könne und ob es im Sinne des Landes sei, dass manche Kommunen nach wie vor keinen Magistrat gewählt hätten, weil sie noch keine Mehrheiten in ihren kreisfreien Städten bilden konnten. Ein Magistrat, eine Verwaltungsspitze, müsse natürlich handlungsfähig sein. Alternativ zu einer 2,5%-Hürde könne man über einfache gesetzliche Regelungen die Anzahl der Stadtverordneten oder Gemeindevertreter verringern. Allerdings sei der Mut, so etwas zu tun, wahrscheinlich nicht vorhanden. Man sei für jeden guten Gegenvorschlag zu haben. Es gehe allein um die Handlungsfähigkeit der Kommunen.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, man müsse die Diskussion unter Berücksichtigung der rechtlichen Bedenken weiterführen. Wenn über ein Jahr nach der Wahl immer noch kein Magistrat oder Gemeindevorstand gewählt worden sei, sei dies ein Problem. Kumulieren und Panaschieren müsse nicht unvereinbar mit einer Sperrklausel sein. Es gehe insbesondere um die Frage, welche Einzelstimmen überhaupt berücksichtigt werden müssten und unter welchen Voraussetzungen dies geschehen solle. Das könne man möglicherweise einfachgesetzlich regeln.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** teilte die Bedenken, unter dem jetzigen Kommunalwahlrecht mit einer Prozentklausel arbeiten zu können. Es gebe aber selbstverständlich Mittel und Wege eine Beschränkung einzuführen. Dem Abgeordneten Dr. Wilken seien die Probleme durchaus sehr bewusst, die es im Moment in einigen kreisfreien Städten gebe und die dort, wo es zu einer entsprechenden Regierungsbildung gekommen sei, noch nicht zu Ende seien, weil die Probleme des lebendigen Austausches weitergingen. Allerdings wolle er die Probleme nicht mehr zurücknehmen, die man in einer diversifizierten Gesellschaft habe und die sich in einem bunteren Wahlergebnis ausdrückten, was man zugegebenermaßen durch das Kumulieren und Panaschieren noch einmal verstärkt habe. Der Abgeordnete wolle die Lösung eher in der Beantwortung der Frage suchen, wie man Demokratie in einem Land organisiere, in dem Volksparteien Geschichte seien. Dies solle man nicht darüber lösen, den Wählerwillen nach unten hin zu kappen.

94. Artikel 139 [Haushaltsgesetz und Haushaltsplan]

Herr Feuchthofen **(Vereinigung Hessischer Unternehmerverbände)** regte an, ein Verfassungsgebot für den Erhalt des öffentlichen Sachvermögens aufzunehmen. Ziel solle sein, der nachfolgenden Generation mindestens so viel an Verkehrswegen, öffentlichen Gebäuden und weiterem öffentlichen Sachvermögen zu hinterlassen, wie man von der vorherigen Generation erhalten habe. Man könne sich vorstellen, als Ziel in der Verfassung zu formulieren: „Land und Kommunen müssen jedes Jahr den Wert ihres Sachvermögens bilanziell mindestens erhalten.“ Dies würde bedeuten, dass die jährlichen Investitionen mindestens so hoch sein müssten wie die Abnutzung bzw. die Abschreibung des Sachvermögens.

Auf die Nachfrage des Abgeordneten Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)**, der den Vorschlag einer entsprechenden Zielbestimmung sehr sympathisch fand, welche Folgen eine Nichteinhaltung des Ziels habe, erklärte Herr Feuchthofen weiter, er gehe davon aus, dass das Ziel eingehalten würde, wenn es als Verfassungsgebot formuliert wäre. Bei besonderen wirtschaftlichen Einbrüchen würde sich die Frage nach dem Erhalt des Sachvermögens aber nicht in der Priorität der Daseinsfürsorge stellen. Der Vorsitzende der Enquetekommission, der Abgeordnete Jürgen Banzer, ergänzte, in der Sache sei dies ansonsten ein verfassungswidriger Haushalt.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** gab zu bedenken, wenn man davon ausginge, dass die Bevölkerung schrumpfe, könne das Postulat, die Infrastruktur in vollem Umfang zu erhalten, nicht richtig sein. Ver- und Entsorgungsanlagen oder auch Straßen müssten dann möglicherweise sogar aufgegeben werden.

Herr Feuchthofen **(Vereinigung Hessischer Unternehmerverbände)** erwiderte, bilanzieller Werterhalt bedeute nicht zwangsläufig den Erhalt des konkreten Detailsachvermögens. Selbstverständlich könne man etwa in strukturschwachen Räumen Schulgebäude umwidmen. Man sehe sogar die Möglichkeit, Straßen zurückzubauen. Dies könne durchaus im Sinne der Nachhaltigkeit sein. Das dadurch ersparte Investitionserhaltungskapital könne an anderen Stellen, etwa in Ballungsräumen eingesetzt werden.

Herr Dr. Dieter **(Hessischer Städtetag)** fragte, ob dies neben oder anstelle der geltenden Schuldenbremse für das Land eingeführt werden solle und ob bewusst vorgeschlagen worden sei, das Haushaltsrecht der Kommunen unmittelbar durch die Verfassung

vorzugeben. Bisher lebe man damit, dass die Vorgaben haushaltsrechtlicher Art den Kommunen einfachgesetzlich im Rahmen der Verfassung vorgegeben und durch die Fachaufsicht überwacht würden. Bisher habe man auf verfassungsrechtliche Vorgaben für die Kommunen verzichtet.

Herr Feuchthofen **(Vereinigung Hessischer Unternehmerverbände)** erwiderte, man sei sich bewusst, dass man einen völlig neuen Weg der Vorgaben an kommunales Haushaltsrecht beschreiten würde. Angesichts der Entwicklung des öffentlichen Sachvermögens halte man dies für notwendig. Zudem sehe man den Vorschlag als Fortschreibung und Erweiterung der Schuldenbremse im Sinne einer Konkretisierung auf öffentliches Sachvermögen.

95. Artikel 143 [Haushaltsüberschreitung und außerplanmäßige Ausgaben]

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, anders als vor 70 Jahren sei man mittlerweile in der Lage, durch EDV Haushaltskontrolle zu gewährleisten. Somit werde der Landtag laufend mit Quartalsberichten unterrichtet. Dies solle auch verfassungsrechtlich dargestellt werden. Hierbei sei nicht nur eine Mitteilung erforderlich, sondern auch eine Erläuterung. Dies sei ein Korrektiv dafür, dass die Landesregierung mittlerweile verhältnismäßig zeitnah über Informationen verfüge, zwischen der Kenntnis der Landesregierung und der Parlamentsunterrichtung aber oftmals ein großer Zeitraum liege.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, Art. 143 entspreche nach den Informationen der Haushaltspolitiker seiner Fraktion der gängigen Praxis.

96. Artikel 144 [Rechnungshof, Rechnungsprüfung, Entlastung]

Zum Vorschlag der SPD-Fraktion zu Art. 144 äußerte der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** Bedenken. Ein permanentes Überwachungsgremium – der Rechnungshof als investigatives Gremium, das von einer Minderheit eingesetzt werden könne - wolle man nicht institutionalisieren. Im laufenden Haushaltsvollzug gebe es die bekannten Kontrollrechte des Parlaments, sodass aus Sicht der CDU-Fraktion eine Veränderung der Verfassung an dieser Stelle nicht angezeigt sei.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, ein zweiter Vorschlag sehe vor, einen Absatz 2 neu einzufügen, wonach der Landtag auf Antrag eines Fünftels der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder den Rechnungshof beauftragen könne, sich gutachterlich über Sachverhalte zu äußern, die für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel von besonderer Bedeutung seien. Die Opposition sei kaum durch Anfragen und durch das mündliche Fragerecht in der Lage, komplexe Sachverhalte zu beurteilen. Eine qualifizierte Kontrolle der Landesregierung sei nicht möglich. Bedenken, dass in die Kompetenzen und die Unabhängigkeit des Rechnungshofs eingegriffen werde, ließe sich begegnen, indem man zuließe, dass der Rechnungshof eine Beauftragung begründet ablehnen könne, etwa wenn er sich instrumentalisiert fühle oder personell nicht zur Erfüllung des Auftrags in der Lage sei.

Herr Dr. Wallmann **(Hessischer Rechnungshof)** erklärte, man sehe den Vorschlag der SPD-Fraktion kritisch. Man habe die Vermutung, dass dann mit einer wie auch immer qualifizierten Mehrheit des Hessischen Landtags auf die Unabhängigkeit des Rechnungshofs eingewirkt werden könne. Dabei gehe es um die Frage, was man prüfe,

wen man prüfe und wie tief man prüfe. In der Vergangenheit habe man an der einen oder anderen Stelle Prüfungsanregungen aufgegriffen, wenn dies möglich gewesen sei. Man könne den Rechnungshof über das Institut des Landesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung ansprechen. Zudem existiere der Entwurf einer Prüfungsordnung, die eine Ansprache vorsehe. Dort habe man formuliert: „Der Rechnungshof kann sowohl eigeninitiativ als auch auf Ersuchen beratend tätig werden. Beratungsersuchen können vom Parlament, von parlamentarischen Ausschüssen, von der Landesregierung oder von einzelnen Ministerien gestellt werden."

Weiter führte Herr Dr. Wallmann aus, der Rechnungshof habe einen Formulierungsvorschlag für Artikel 144 unterbreitet, der sich ganz wesentlich an den entsprechenden Regelungen für den Bundesrechnungshof im Grundgesetz (Art. 114 GG) orientiere. Art. 144 treffe bisher keine Aussage zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Haushaltsführung sowie auch zur Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofs. Damit entspreche er nicht den durch Rechtsprechung und Literatur herausgearbeiteten Zuständigkeiten des Hessischen Rechnungshofs. Der Regelungsgehalt sei durch den Staatsgerichtshof stetig weiterentwickelt worden und finde sich zudem in verschiedenen einfachgesetzlichen Normierungen wieder. Mit der Neufassung würde ein verfassungsrechtlicher Rahmen der staatlichen Finanzkontrolle geschaffen, der die Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes sicherstelle. Zudem würden die Prüfung der landesunmittelbaren Personen des öffentlichen Rechts und die parlamentarische Kontrollfunktion durch jährliche Berichtspflicht gewährleistet. Darüber hinaus bestünde eine institutionelle Garantie des Rechnungshofs und damit letztlich auch der richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder. Richterliche Unabhängigkeit bedeute, dass der Rechnungshof festlege, wer geprüft werde.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, der Rechnungshof sei keine Rechercheinstitution, insbesondere nicht für die Opposition. Wenn ein Gremium des Landtags insgesamt die Bitte äußere, sich mit der einen oder anderen Sache zu befassen, dann solle das aber Platz greifen. Der Schwerpunkt des Landtags liege in der Prüfung des Handelns der Landesregierung durch den Prüfungsbericht des Rechnungshofs und die entsprechenden Bemerkungen. Weitergehende Eingriffsmöglichkeiten seien nicht erforderlich. Vielmehr werde der Haushalt durch den Haushaltsgesetzgeber definiert. Dann werde dies durch die Landesregierung ausgeführt und dies werde durch den Rechnungshof kontrolliert und dokumentiert. Der Landtag entscheide dann über eine Entlastung. Wenn nach dem Eindruck einer Minderheit des Hauses etwas nicht ordentlich gelaufen sei, könne ein Untersuchungsausschuss dies überprüfen. Der Vorschlag des Rechnungshofs entspreche dem FDP-Vorschlag sowie im Prinzip, bis auf wenige redaktionelle Änderungen, Art. 114 des Grundgesetzes und definiere bestimmte Dinge, die schon immer so gelten würden, aber noch nirgendwo fixiert seien. Unter anderem gehe es um die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Hofes. Dies könne man sicherlich so machen, allerdings habe auch die alte Formulierung in der Verfassung all dies gleichermaßen hervorgebracht. Es bleibe also die Frage, was der Gewinn einer Formulierung sei, die dem Grundgesetz entspreche, aber letztendlich nichts anderes bewirke als die derzeitige Formulierung.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, die Vorschläge von Rechnungshof und FDP seien durchaus diskussionswürdig. Die CDU-Fraktion wolle es dem Rechnungshof aber ersparen, Instrument einer vornehmlich politischen Auseinandersetzung zu werden.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** äußerte, man könne den Vorschlag des Landesrechnungshofs unterstützen. Weiter führte er aus, das Haushaltsrecht sei eigentlich das Königsrecht des Parlaments. Die Doppik habe dazu geführt, dass die Regierung in viel stärkerem Maße als in der Vergangenheit Wirklichkeiten im Haushaltsvollzug eröffnet habe und gleichzeitig das Parlament deutlich eingeschränkter sei, konkrete Festlegungen bei der Haushaltsaufstellung zu treffen. Der Rechnungshof bewege sich immer in der Politik, und jede kritische Anmerkung, die er zum Haushaltsvollzug mache, habe manchmal sehr intensive Auseinandersetzungen zur Folge. Der Abgeordnete Schmitt nehme mit, dass man ein anderes Organ/eine andere Instanz schaffen müsse; etwa könne man darüber nachdenken, das Budgetbüro mit einem solchen Recht auszustatten. Dies würde eine entsprechende personelle Ausstattung voraussetzen. Man könne nicht jedes Mal einen Untersuchungsausschuss einrichten.

Herr Dr. Wallmann **(Hessischer Rechnungshof)** erwiderte, der Rechnungshof verstehe sich natürlich sehr stark auch als Berater der ersten Gewalt, also des Hessischen Landtags. Er forderte den Abgeordneten Schmitt auf, Hinweise zu geben, wie sie auch aus der kommunalen Familie ab und zu kämen.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** erklärte, man unterstütze den Vorschlag des Rechnungshofs, würde ihn allerdings an die Terminologie der Verfassung des Landes Hessen anpassen.

C. Beratungen zur Änderung der Präambel – 9. Sitzung am 13. Januar 2017

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, der Vorschlag der CDU-Fraktion zur Formulierung der Präambel entspreche dem Vorschlag für eine Überarbeitung der Präambel in der Enquetekommission 2005. Damals hätten sich die meisten Teilnehmer auf einen Text verständigt. Die bisherige sehr knappe Präambel solle um verschiedene Überlegungen erweitert werden, zunächst um die Verantwortung vor Gott und den Menschen, den sogenannten Gottesbezug. Ebenfalls solle ein Bekenntnis zu den Grundlagen des Gemeinschaftslebens und des Staates aufgenommen werden. Zudem seien in dem Vorschlag verschiedene Schlagworte wie Gerechtigkeit, der Schutz der Lebensgrundlagen und ein Bezug zu Europa und zur Geschichte des Landes enthalten. Über die Formulierungen im Detail sei man gern gesprächsbereit. Man habe wesentliche Eckpunkte aufgegriffen und wolle sie zur weiteren Gesprächsgrundlage und zur Grundlage der Anhörung machen.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, seine Fraktion habe als Thema nur „Überarbeitung der Präambel“ angemeldet. Der Vorschlag des Abgeordneten Heinz sei wohl historisch betrachtet das Ergebnis zumindest einer Mehrheit der damaligen Enquete-Kommission. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gehe gerne an eine Überarbeitung im Sinne einer Anreicherung der Präambel, wolle aber zunächst die unterschiedlichen Vorschläge sammeln und über die vorgesehene Anhörung zu einer Meinungsbildung kommen.

Frau Schenk **(Transparency International)** teilte mit, die zivilgesellschaftlichen Organisationen hätten sich kurz vor der Sitzung getroffen und das Thema Präambel breit und sehr spannend diskutiert. Die Präambel sei ein ganz wichtiger Bestandteil, die sehr viel dezidierter die wesentlichen Grundlagen für die Zukunft der Hessischen Verfassung und damit auch des Landes zusammenfassen solle. Bei den versammelten Organisationen habe es mit sehr unterschiedlichen Herangehensweisen einen breiten Trend zur Aufnahme des Gottesbezuges gegeben. Als Vertreterin von Transparency International wolle sie

anmerken, dass an der von der CDU vorgelegten Formulierung leider deutlich werde, dass der Begriff „Nachhaltigkeit“ in Deutschland immer noch verwässert und beliebig gebraucht werde. Nachhaltigkeit, wie es inzwischen international, aber auch vom Deutschen Nachhaltigkeitsrat und von der Bundesregierung verwendet werde, die eng mit dem von ihr eingesetzten Nachhaltigkeitsrat zusammenarbeite, sei eine ganz umfassende Herangehensweise und ein ganz umfassendes Verständnis davon, wie man die Zukunft entwickele. Darin seien das Tierwohl, Kinderrechte, Menschenrechte und die Umwelt enthalten. Es sei auch das soziale Gefüge und die Ausgewogenheit im Hinblick auf die Ökonomie enthalten. Zudem müsse man die Generationengerechtigkeit und die internationale Verantwortung in den Blick nehmen. Dabei gehe es nicht nur um die natürlichen Lebensgrundlagen, sondern auch um die sozialen Lebensgrundlagen. Deshalb sei Nachhaltigkeit mehr, als sich nur auf die Umwelt zu fokussieren. Hessen sei weltoffen und habe internationale Verbindungen. Daher habe man auch eine internationale Verantwortung. Das könne man mit dem Begriff „Nachhaltigkeit“ am besten zusammenfassen.

Herr Gieseler **(Hessischer Städtetag)** erklärte, der Gottesbezug stoße durchaus auf positive Resonanz. Jedoch habe es durchaus auch Charme, die Kürze der Präambel zu pflegen. Nehme man jede Menge Aufgabenstellungen oder hehre Ziele auf, würde man die Präambel möglicherweise überfrachten.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** sprach sich dafür aus, gerade wegen ihrer historischen Bedeutung die Nüchternheit der alten Präambel beizubehalten. Falls man die Präambel ändere, solle man keinen Gottesbezug aufnehmen, sondern in Richtung einer toleranten Gesellschaft formulieren. Es sei falsch, den Menschen, die die Hessische Verfassung geschrieben hätten, zu unterstellen, dass ihnen an der Stelle ein Fehler unterlaufen sei. Sie hätten bewusst entschieden, keinen Gottesbezug in die Hessische Verfassung aufzunehmen. Zudem gehöre heute ein Drittel der Bevölkerung keiner Religionsgemeinschaft an.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** merkte an, die Frage, wie intensiv man sich mit der Präambel beschäftige, hänge davon ab, ob es nur zu einer Verständigung über wenige Änderungen der Verfassung komme. Dann mache es keinen Sinn, die Präambel neu zu fassen. Komme man dagegen zu dem Ergebnis, im Konsens die Verfassung intensiv zu verändern, mache es Sinn, auch die Präambel zu ändern. Wenn man eine Präambel ändere, müsse dies in einem sehr, sehr großen Konsens derjenigen erfolgen, die momentan hier diskutierten. Man müsse dann Formulierungen finden, die die Wertvorstellungen der Verfassung zum Ausdruck brächten und sozusagen ein Anker, eine Orientierung seien, die gleichzeitig aber einen sehr großen Konsens in der Gesellschaft abbildeten. Der Diskussionsprozess darüber sei in der SPD-Fraktion noch nicht abgeschlossen. Dies werde sicherlich ein wichtiger Punkt bei der Expertenanhörung sein. Wenn man die Präambel ändern wolle, werde man eine Sitzung benötigen, in der man sich sehr intensiv mit den Formulierungen von Nachhaltigkeit bis Gottesbezug und von der Frage totalitärer Systeme bis zu den Erfahrungen aus dem Nationalsozialismus beschäftige.

Der Abgeordnete René Rock **(FDP-Fraktion)** sagte, die Kernaussage in der Präambel sei immer noch hochaktuell und treffe die Überzeugung seiner Fraktion. Man könne sehr gut damit umgehen, wenn die Präambel so bleibe wie sie sei, auch wenn man sich einer Diskussion nicht in den Weg stellen würde. Vielleicht könne man die Präambel an einer Stelle mit der „Bundesrepublik Deutschland“ redaktionell verbessern.

Herr Schwammborn **(Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen)** teilte mit, er wolle die jetzige Formulierung der Präambel mit Nachdruck verteidigen.

Herr Dr. Pax **(Kommissariat der Katholischen Bischöfe in Hessen)** erklärte, beide Kirchen hielten eine Erweiterung der Präambel für möglich und sinnvoll. Man solle dies in der Tat ausgiebig diskutieren. Wenn die Präambel erweitert werde – wofür man sich ausgesprochen habe –, dann solle es vergleichbar mit der Formulierung im Grundgesetz eine Verantwortungsrelation vor Gott und den Menschen geben. Dabei sei nicht der Gott der Christen, der Juden, der Muslime oder monotheistischer Religionen gemeint. Eine solche Verantwortungsrelation mache deutlich, dass es mehr gebe, als rational erfassbar sei und dass staatliche Ordnung relativ sei. Wichtig sei auch die in der Formulierung der CDU-Fraktion erwähnte christlich-humanistische Tradition. Denn diese habe Hessen geprägt.

Herr Dulige **(Beauftragter der evangelischen Kirchen in Hessen)** ergänzte, es müsse in der Tat prinzipiell geklärt werden, ob man bei dem alten Text bleibe, der Charme habe. Wenn man sich allerdings entscheide die Präambel zu ändern, schlage man vor, wie Herr Dr. Pax gesagt habe, einen Blick auf das Grundgesetz zu werfen und „Verantwortung vor Gott und den Menschen“ hinzuzufügen. Dies habe nichts mit institutioneller Bindung und Mitgliedern in der evangelischen oder in der katholischen Kirche zu tun. Dieses Verantwortungsbewusstsein vor einem „extra nos“, einem „Außer-uns“ – wie immer man es definiere –, gehe viel breiter in die Bevölkerung hinein als nur bei den eingeschriebenen Mitgliedern der evangelischen Kirche, der katholischen Bischöfe oder den bekannten islamischen Moscheevereinen.

Herr Stolzenberg **(DGB Bezirk Hessen-Thüringen)** sprach sich dafür aus, falls man „christlich-humanistische Tradition“ aufnehmen wolle besser „christlich-jüdisch-humanistische Tradition“ aufzunehmen.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion die Linke)** erklärte, bei allem Verständnis für das Gesagte befinde er sich in dem Moment, in dem man Gott einerseits und christlich-humanistische Tradition andererseits formuliere, in einer Einengung. Dies wolle man nicht.

Frau Schenk **(Transparency International)** nahm Bezug auf die Äußerungen des Abgeordneten Schmitt. Wenn man die Verfassung nur in sehr engem Umfang ändere, spreche einiges dafür, in der Präambel bestimmte Dinge aufzugreifen und übergreifend darzulegen. Zudem sei ggf. auch auf die jüdische Tradition in Hessen Bezug zu nehmen, nicht nur auf „christlich-humanistisch“.

D. Beratungen zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen

In den Sitzungen, insbesondere in der 9. Sitzung am 13.1.2017, wurde auch die Aufnahme weiterer Staatsziele in die Hessische Verfassung erörtert. Insbesondere stand aufgrund der Formulierung im Einsetzungsbeschluss (19/2566), wonach sich die Enquetekommission insbesondere mit der „Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts“ beschlussfassend auseinandersetzen soll, die Aufnahme eines „Staatsziels Ehrenamt“ zur Debatte.

Die SPD-Fraktion hatte die Landesregierung in diesem Zusammenhang darum ersucht, bis Januar 2017 einen Erfahrungsbericht im Sinne einer Wirkungsanalyse vorzulegen, wie sich die Verankerung von Staatszielen in der Hessischen Verfassung auf Verwaltung und Rechtsprechung ausgewirkt habe. Eine solche Analyse sei erforderlich, um beurteilen zu können, welche Folgen die Aufnahme von Staatszielen in die Verfassung bisher hatte.

Aufgrund dieses Ersuchens wurde in einem Obleutegespräch am 12. September 2016 beschlossen, die Staatskanzlei darum zu bitten, zu klären, welche Auswirkungen das 2002 in Artikel 62a aufgenommene Staatsziel „Schutz und Pflege des Sports“ auf den Gesetzgeber, die Verwaltung und die obere Rechtsprechung bisher hatte. Die Staatskanzlei wurde von dem Vorsitzenden der Enquetekommission in der Folge insbesondere darum gebeten, zu klären, ob der Gesetzgeber Gesetzesinitiativen (für Änderungsgesetze oder neue Gesetze) ergriffen habe, die er mit der Ausfüllung des Staatsziels des Art. 62a HV begründet habe. Weiterhin, ob die Landesverwaltung untergesetzliche Vorschriften erlassen habe, um das Staatsziel des Art. 62a HV zu verwirklichen und wie sich die Sportförderung und der Sportstättenbau im Landeshaushalt entwickelt hätten. Auch solle geklärt werden, ob Entscheidungen des VGH und des Staatsgerichtshofs mit Blick auf Art. 62a HV begründet worden seien. In Bezug auf das in Art. 26a verankerte Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen wurde um eine entsprechende Prüfung gebeten.

Mit Schreiben vom 16. Dezember 2016 übermittelte die Staatskanzlei dem Vorsitzenden der Enquetekommission die Stellungnahme der Landesregierung zu den gestellten Fragen betreffend die Auswirkungen der vorgenannten Staatsziele. Die Stellungnahme wurde an die Obleute der in der Enquetekommission vertretenen Fraktionen weitergeleitet und zudem dem Protokoll der Sitzung vom 13. Januar 2017 als angehängt und ist diesem Bericht als **Anlage 7** beigefügt.

Die Aufnahme von Staatszielen wurde in der Sitzung der Enquetekommission am 13. Januar 2017 erörtert:

1. Staatsziel Ehrenamt

Die Abgeordnete Handan Özgüven **(SPD-Fraktion)** erklärte, man wolle das Ehrenamt durch einen neuen Satz 1 verfestigt wissen: „Das Land würdigt und fördert die Übernahme eines Ehrenamts“.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** wies darauf hin, dass man sich bereits im Einsetzungsbeschluss auf ein Staatsziel Ehrenamt verständigt habe, so dass es mehr um die Formulierung gehe, nicht um das „Ob“. Es gebe eine durchaus gelungene Formulierung in der Verfassung von Baden-Württemberg: „Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern den ehrenamtlichen Einsatz für das Gemeinwohl (…).“ Die Bezugnahme auf das Gemeinwohl halte man für durchaus sinnvoll.

Frau Schenk **(Transparency International)** gab zu bedenken, dass die „Übernahme“ eines Ehrenamts eine sehr traditionelle Bezeichnung sei. Gerade in der Zivilgesellschaft gebe es aber viele ehrenamtlich Engagierte, die kein Ehrenamt in dem Sinne hätten, etwa in der Flüchtlingshilfe. Daher sei die Formulierung „ehrenamtlicher Einsatz“ besser.

Herr Gieseler **(Hessischer Städtetag)** wies darauf hin, dass die Kommunen im breitesten Bereich des Ehrenamtes lägen, sei es die offene oder die versteckte Vereinsförderung oder die Zuwendung an ehrenamtlichen Tätigkeiten seitens der Kommunen. Es stelle sich die Frage, ob es für die Kommunen eine Pflichtaufgabe oder als Staatsziel eine freiwillige Aufgabe sei. Im Bereich des Ehrenamtes seien viele nachgeordnete Rechtsfragen zu klären. Bei der Flüchtlingshilfe habe sich etwa die Frage nach der Versicherung der Helfer gestellt. Wenn man sich ein solches Staatsziel gebe, müsse der Gesetzgeber auch für solche Fragen befriedigende Lösungen anbieten.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** ergänzte, man habe nach dem Gutachten der Staatskanzlei SPD-intern eine sehr intensive Diskussion darüber geführt, wie man Staatsziele in Zukunft formulieren müsse, damit man sie greifen könne und aus den Formulierungen Positives erwachse. Dafür sei eine Formulierung mit einer Institutionalisierung notwendig. Es gebe viele ehrenamtliche Tätigkeiten, die unterstützens- und anerkennenswert seien, und wenn es nur das Einkaufen oder das Schneeräumen auf dem Nachbargrundstück für eine ältere Dame oder einen älteren Herrn sei. Trotzdem müsse man es greifen können, wenn man ein Staatsziel formuliere. Sonst laufe es am Ende ins Nichts. Man müsse etwas Abgrenzbares finden und zum Beispiel sagen, dass das Ehrenamt auf eine gewisse Dauer ausgerichtet sein müsse. Die SPD-Fraktion wolle, dass in einem Hessischen Ehrenamtsgesetz staatlicherseits bestimmte Hilfen – von Versicherungsfragen über Unterstützungsfragen bis zu Förder- und Freistellungsfragen – gegeben würden.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, er sehe dies in Teilen ähnlich wie der Abgeordnete Schmitt. Über die Formulierung zu Freistellungen müsse man sprechen. Man müsse darauf achten, die öffentliche Hand nicht wesentlich zu belasten. Der Abgeordnete Heinz sei nicht für die weitgehendste Definition, weil eine Gesellschaft bei aller Anerkennung für punktuelles Engagement, dringend die weniger werdenden Menschen benötige, die sich fünf, zehn oder 20 Jahre engagierten.

Frau Hilb **(Refugee Law Clinic, Gießen)** erwiderte, es sei schwierig, bestimmte ehrenamtliche Tätigkeiten, wie bei der Flüchtlingshilfe, auszunehmen, weil diese nicht dauerhaft seien. Wenn man - gerade in der Flüchtlingshilfe - keine Unterstützungsstrukturen schaffe, laufe das Engagement irgendwann ins Leere. Es entstünden Frustrationen, etwa angesichts des bürokratischen Apparats, und das Engagement nehme in der Folge ab. Sinnvoll sei, dass man die Ehrenamtlichen qualifiziere, indem das Haupt- und das Ehrenamt zusammenwirkten. Dadurch passierten weniger Fehler und die Menschen erhielten ein Gefühl der Wertschätzung für ihre Arbeit. Es sei sinnvoll, in verschiedenen Kreisen runde Tische mit den jeweils relevanten Akteuren anzubieten, um mehr Transparenz und Verständnis für die Arbeit der beteiligten Personen zu schaffen.

Frau Schenk **(Transparency International)** führte aus, dass auch heute junge Menschen durchaus bereit seien, sich ehrenamtlich zu engagieren. Man müsse ihnen etwas anbieten. Man müsse insbesondere zeigen, dass traditionelles Ehrenamt zwar wichtig sei, es aber auch andere Formen gebe, die wertgeschätzt würden.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** war der Auffassung, die ersten beiden Beiträge zu diesem Thema hätten das rechtliche Dilemma von Staatszielbestimmungen deutlich gemacht. Solange es keine Verbandsklagen gebe, um Staatsziele zu subjektiven Grundrechten zu formulieren, sei es nur ein Auftrag, der eine gewisse Legitimierungswirkung habe. Solange sich der Gesetzgeber im Bereich des Ehrenamtes nicht entschließe, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um auf das Beispiel mit den Flüchtlingen zurückzukommen, habe man wertemäßig zwar Rückenwind, aber keinen Sachverhalt, der weiterhelfe, um dies durchzusetzen. Es bleibe letztlich auf der Ebene des Parlaments und der Initiative. Die Opposition könne kommen und sagen: „Es steht als Staatsziel in der Verfassung.“ Dann komme das Gegenargument: „Wir tun das uns Mögliche.“ – Dann sei es vorbei. Die Durchsetzbarkeit werde man nicht durch andere Formulierungen verbessern können, die scheinbar mehr Wirkungskraft entfalteten. Wenn man diese Diskussion führe, müsse man sich überlegen, ob es keine Scheindiskussion sei,

wenn man um Formulierungen ringe, die den Anschein von mehr Verbindlichkeit erzeugten, ohne in Wirklichkeit Verbindlichkeit herstellen zu können.

Herr Schwammborn **(Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen)** hielt den Begriff „Ehrenamt“ für zu unscharf. Man solle die Freiwilligkeit und Unentgeltlichkeit explizit zum Ausdruck bringen.

Herr Hantsche **(Sozialverband VDK Hessen-Thüringen)** sprach sich dafür aus, den ehrenamtlichen Einsatz für das Gemeinwohl als Verfassungsziel zu verankern.

Herr Dr. Kraushaar **(Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen)** wies darauf hin, dass die funktionale Selbstverwaltung in berufsständischen Kammern nur durch das Ehrenamt funktioniere. Aber dieses Ehrenamt sei – je nachdem, welchen Allgemeinwohlbegriff man zugrunde lege – zunächst einmal berufliche Selbstverwaltung und somit mittelbar in seiner staatsentlastenden Funktion allgemeinwohlbezogen, aber sicherlich bei einem engen Allgemeinwohlbegriff nicht unmittelbar allgemeinwohlbezogen. Zum anderen sei der Grundsatz der Unentgeltlichkeit mit dem Ehrenamtsbegriff verbunden. Dennoch sei es in der funktionalen Selbstverwaltung nicht anders möglich, als dass hinreichende Aufwandsentschädigungen gewährt würden, weil es sich die freiberuflich Tätigen ansonsten gar nicht leisten könnten, sich an der ehrenamtlichen Verwaltung zu beteiligen. Daher dürfe es zwar keine Anreize durch die Aufwandsentschädigung geben, seiner beruflichen Tätigkeit nicht mehr nachzugehen. Dennoch müsse aber die Möglichkeit einer Aufwandsentschädigung gegeben sein; denn in diesem Bereich seien semiprofessionelle Aufgabenstellungen zu erfüllen. Ansonsten würde man die funktionale Selbstverwaltung in berufsständischen Kammern durch einen zu engen Ehrenamtsbegriff einengen.

2. Staatsziel Kultur

Herr Hesse **(Landesarbeitsgemeinschaft soziokultureller Zentren in Hessen)** gab einen Überblick über die Diskussion zur Einführung eines Staatsziels Kultur und über die Lage in anderen Bundesländern. Kultur sei das Fundament, auf dem die Gesellschaft stehe und auf das sie baue. Es sei Aufgabe der Politik, dies zu sichern und zu stärken. Hauptkritikpunkt an einem Staatsziel Kultur sei, dass der Begriff „Kultur“ viel zu unbestimmt sei. Aus der reinen Nennung als Staatsziel würde sich zudem keine Verbesserung in der Praxis ableiten lassen. Die Befürworter eines Staatsziels Kultur würden dagegen argumentieren, dass eine Staatszielbestimmung nicht nur symbolisch-appellativen Charakter habe, sondern auch unterschiedliche normative Kraft entfalten könne. Mit einem Staatsziel Kultur werde die Kultur als Staatsaufgabe festgelegt und sei somit in der Folge vom Gesetzgeber zu beachten und bei der Auslegung und Anwendung von Gesetzen zu berücksichtigen. Der Staat habe in der Folge entsprechende Schutz- und Förderpflichten, verbunden mit einem Gebot des Tätigwerdens. Zusammengefasst sei eine Staatszielbestimmung ein Kulturgestaltungsauftrag an Bund, Länder, Landkreise und Kommunen, sich in gesamtgesellschaftlicher Aufgabe über Fragen einer kulturellen Grundversorgung – man könne auch sagen: einer kulturellen Infrastruktur – immer wieder zu verständigen und diese sicherzustellen. Nahezu alle Bundesländer – mit Ausnahme von Hamburg – hätten die Kultur in der Verfassung. Sachsen erkenne das Recht eines jeden Menschen auf Bildung als Staatsgut an und habe sich ein Kulturraumgesetz gegeben. Für Hessen liege unter anderem bereits der Vorschlag der SPD vor: „Das Land schützt und fördert die Kultur.“ Dieser Vorschlag sei richtig und wichtig. Allerdings sei Kultur kein statisches, hermetisch abgeschlossenes oder in sich geschlossenes System, weswegen man eine Ausweitung auf den Begriff des „kulturellen Lebens“ anrege.

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** nahm auf den Vorschlag seiner Fraktion Bezug, Art. 62 um einen neuen Abs. 1 zu ergänzen: „Das Land schützt und fördert die Kultur." Eines der Risiken bei einer Verfassungsnorm Kultur sei die Frage, welche Wirkung sie entfalten würde. Die Verfassungsnormen „Denkmalschutz" und „Sport" hätten eine Wirkung entfaltet. Aus der verbindlichen Regelung des Landes Sachsen mit dem dortigen Sächsischen Kulturraumgesetz ließe sich kein Rückschluss auf Hessen ziehen. Das Kulturraumgesetz in Sachsen sei nach der Wende entwickelt worden und so in einer historisch völlig anderen Situation entstanden.

Der Abgeordnete René Rock **(FDP-Fraktion)** erklärte, seiner Fraktion sei der Formulierungsvorschlag der SPD deutlich lieber, weil der Denkmalschutz dann weiter gewichtet werde. Es sei ganz wichtig, bei der Debatte über die Kultur die Historie zu beachten. Da habe sich der Denkmalschutz sehr bewährt.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** warnte davor, einen Begriff einzuführen, bei dem man sich darüber streite, was Kultur, Hochkultur, Unkultur usw. sei. Zudem seien auch Teile des Sports durchaus Kultur, sodass man eine Dopplung aufnähme. Das Entscheidende sei aber, dass unklar sei, wohin Gelder flössen, wenn sich ein Schutzwert entfalte, und an welchen Stellen Gerichte entschieden, dass keine Gelder fließen. Dies solle nicht durch Gerichte entschieden werden.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** hielt fest, dass sehr viele Fraktionen sich dafür ausgesprochen hätten, die Kultur in die Staatszielliste aufzunehmen. Deswegen gebe es eine große Chance, dass man sich darauf verständigen könne. Zudem schlug der Abgeordnete Kaufmann vor, den bereits existierenden Art. 62a zu ändern. Bisher stehe dort: „Der Sport genießt den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände." Man könne schreiben: „Sport und Kultur genießen …" oder „Kultur und Sport genießen…". Dann habe man die Folgen aufgenommen, die sich beim Sport ergeben hätten. An den Abgeordneten Dr. Wilken gewandt erklärte Herr Kaufmann, die Frage einer Klage müsse man nicht diskutieren, da sich nach der Ausarbeitung der Experten die Forderung immer an die staatlichen Organe bzw. an die öffentlichen Hände richte, insoweit deren Tätigkeitsspektrum betreffe, und keine individuell einklagbare Frage sei. Das gelte für den Sport gleichermaßen wie für die Kultur.

Herr Dr. Kraushaar **(Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen)** erklärte, man schließe sich den Vorschlägen, Kultur als Staatsziel aufzunehmen, sehr gerne an. Satz 2 des SPD-Vorschlags enthalte immer noch den Begriff des „Wiederaufbaus der deutschen Städte". Es sei die Frage, ob man von baulichem Erhalt und baulicher Entwicklung von Städten sprechen solle, wenn man diesem Vorschlag nähertrete. Die Gefahr, dass ein tradierter Kulturbegriff oder ein Begriff, der sich zu stark an Kulturtraditionen orientiere, zugrunde gelegt werde, bestehe nicht. Es gehe bei Kultur immer darum, Innovations- und Zukunftsoffenheit zu gewährleisten.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** wies darauf hin, dass man bei einer Aufnahme der Staatszielbestimmung „Kultur" in die Verfassung eine juristische Wirkung erhalte. Daher entscheide letztendlich der Staatsgerichtshof über den Kulturbegriff. Ein Begriff wie „kulturelles Leben" öffne mehr als der Begriff „Kultur", es sei denn, die Richter am Staatsgerichtshof würden Kultur als kulturelles Leben interpretieren.

Die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** wies darauf hin, dass finanzielle Förderung nicht die einzige Form sei, in der Kultur staatlich gefördert werden könne. Eine Staatszielbestimmung könne zudem nicht die Frage beantworten,

welche Kultur eigentlich staatlich gefördert werde. Es gebe Bereiche staatlicher Förderung, die gut gesetzlich vorgezeichnet seien. Für den gesamten kulturellen Bereich sei ein spezialgesetzlicher Vorbehalt bislang aber nicht anerkannt, obwohl er vielfach gefordert werde. Kulturentscheidungen beruhten grundsätzlich in fast allen Bereichen schlicht auf haushaltsrechtlicher Grundlage. Wenn Geld da sei, werde es verteilt. Dann müsse politisch entschieden werden, wer es bekomme und wer nicht. Durch eine bloße Kulturstaatsklausel werde man dieses Problem nicht beseitigen können, wenn sich der Gesetzgeber nicht irgendwann entschließe, zumindest verfahrensrechtliche Regelungen zu treffen, wer an solchen Vergabeentscheidungen zu beteiligen sei, ob etwa kulturelle Gruppen der Zivilgesellschaft zu beteiligen seien oder ob man materielle Kriterien bilden könne, nach denen Vergabeentscheidungen zu treffen seien. Eine bloße Kulturstaatsklausel könne diese Vergabeentscheidung letztlich nicht steuern, wie weit oder wie eng man sie auch fasse.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte zu der Frage, ob man ein Staatsziel „Kultur“ bei Art. 62 oder 62a einordne, der Unterschied liege darin, dass man die Gemeinden verpflichte oder nicht verpflichte. Man könne beide Wege gehen. In Baden-Württemberg heiße es in Art. 3c sinngemäß: „Staat und Gemeinden fördern Sport und Kultur.“ Bayern mache es ganz geschickt und spreche vom Kulturstaat und ordne in Art. 83 die örtliche Kulturpflege als eigene Aufgabe den Gemeinden zu. Mit der Formulierung nach Art. 62a würde man die Kulturförderung eindeutig als kommunale Aufgabe definieren. Das habe entsprechende finanzielle Pflichten des Landes zur Folge, was man sich überlegen solle – Stichwort „Konnexität“. Herr Schmitt bat die kommunale Seite, dazu etwas auszuführen, wenn es in der Expertenrunde im Februar aufgerufen werde.

Herr Dr. Kraushaar **(Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen)** erklärte, die Frage, ob der Kulturbegriff Steuerungswirkung und juristischen Gehalt habe, sei vollkommen berechtigt. Die Schwierigkeiten, in haushaltsrechtlicher Hinsicht zu entscheiden, was Kultur sei und was nicht, seien offenkundig. Andererseits komme die Verfassung auch mit Begriffen wie „Kunst“ zurecht, auch wenn dies für die Verfassungsrichter, die über die Kunstfreiheit zu entscheiden hätten, schwierig sei.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** nahm auf die Äußerungen des Abgeordneten Schmitt Bezug. Das Wort „Konnexität“ sei in dem Zusammenhang nicht ganz passend. Wenn man Sport und Kultur im Sinne des Vorschlags der Grünen zusammenfasse, gelte für beide Bereiche im Hinblick auf den kommunalen Finanzausgleich dasselbe.

Herr Gieseler **(Hessischer Städtetag)** äußerte die Sorge, dass man sich bei den Dingen, die die Verfassung den Kommunen als Aufgabe zuteile, zurücklehne und sage, wenn das Volk das so wünsche, habe es keine konnexen Folgen. Man müsse eingehend prüfen, was passiere, wenn das Volk entscheide, dass eine Aufgabe durch die Kommune wahrgenommen werde.

3. Staatsziel Förderung und Pflege der Baukultur

Herr Dr. Kraushaar **(Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen)** erklärte, der Vorschlag bezüglich eines Staatsziels „Förderung und Pflege der Baukultur“ gehe in der bereits geführten Debatte auf.

4. Staatsziel Inklusion

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** sagte, man wolle die wichtige Aufgabe der Inklusion auch durch eine umfassende Staatszielbestimmung hervorheben und daher einen zusätzlichen Art. 1b einfügen, der laute: „Das Land setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und ihre gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe ein.“ Die Regelung würde das Land verpflichten, im Rahmen der Landeskompetenz alle Anstrengungen zu unternehmen, damit die Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung umgesetzt werde und bestehende Nachteile beseitigt würden. Individuelle Ansprüche folgten aus dieser Regelung nicht. Sie sei eine sinnvolle Erweiterung und notwendige Bereicherung, um die UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen und als Gestaltungsauftrag nach Hessen zu übersetzen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, man sei bezüglich der Zielrichtung sehr eng beieinander. Man habe sich bei den Vorüberlegungen nur gefragt, ob die geeignetste Form ein neues Staatsziel sei. Im Grundgesetz habe man durch das Verbot der Benachteiligung in Art. 3 eine ausdrückliche Nennung bei den Grundrechten. Dies sei ein Mehr gegenüber einem Staatsziel. Daher sei die Frage, ob ein neues Staatsziel in der Sache weiterhelfe.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** wies darauf hin, dass das individuelle Grundrecht auf Gleichbehandlung nicht durch ein Staatsziel geschwächt werden dürfe. Man müsse schauen, ob man es nicht ähnlich wie im Grundgesetz in die hessische Verfassung aufnehmen müsse.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, erst mit der Einfügung des Staatsziels werde der Staat nicht nur zum Abwehrschutz, sondern zu proaktivem Handeln verpflichtet. Bei allen Maßnahmen bestehe das Gebot der Überprüfung, wie Menschen mit Behinderung die Teilhabe ermöglicht werden könne. In der Abwägung spiele das eine etwas andere Rolle, als wenn es nur um die Vermeidung von Diskriminierung gehe.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erwiderte, möglicherweise decke ein Grundrecht oder ein noch aufzunehmendes Grundrecht das Anliegen mit ab, so dass es eines zusätzlichen Staatszieles nicht bedürfe. Bestimmungen in Grundrechten würden generell in Abwägungsentscheidungen einbezogen. Sie seien der allgemeine Werte- und Rechtskanon einer Gesellschaft und daher mehr als ein Abwehrrecht des Bürgers gegen den Staat. Dies könne bei der Anhörung im Februar weiter thematisiert werden.

5. Staatsziel Tierschutz

Die Abgeordnete Heike Hofmann **(SPD-Fraktion)** sprach sich dafür aus, den Tierschutz als Staatsziel, verbunden mit einem natur- und tierschutzrechtlichen Verbandsklagerecht, ausdrücklich in die Hessische Verfassung aufzunehmen. Bereits im Jahr 2002 habe der Tierschutz Eingang in das Grundgesetz gefunden habe. Auch heute gebe es noch nennenswerte Defizite, wie lange Transportwege, die zum Teil qualvolle Nutztierhaltung und vieles mehr. Zudem sei es wichtig, explizit den Umweltschutz und Verbraucherschutz zu nennen.

Frau Dr. Martin **(Tierschutzbeauftragte des Landes Hessen)** sprach sich ebenfalls für eine Aufnahme des Tierschutzes in die Landesverfassung aus. Sie hoffe, dass der appellative Charakter und der Auftragscharakter an das Land und die Kommunen zu einer Stärkung des Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung führten.

Die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** bezweifelte, dass die für Absatz 3 vorgeschlagenen Grundzüge eines Klagesystems für den Tier- und Naturschutz tatsächlich in die Verfassung gehörten.

6. Staatsziel Bezahlbares Wohnen

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion**) schlug die Aufnahme eines Staatsziels in Art. 27a mit folgendem Wortlaut vor: „Es ist ständige Aufgabe des Landes, jedermann den Bezug einer angemessenen Wohnung zu sozial tragbaren Bedingungen zu ermöglichen. Zur Verwirklichung dieses Staatsziels fördert das Land sozialen und ökologischen Wohnungsbau und die Wohnungserhaltung. Das Land sorgt für Mieterschutz und wirkt auf angemessene Mieten hin. Es sichert den Zugang zu Wasser und Energie.“ Das Land Hessen und die Kommunen hätten mit ihren kommunalen Wohnungsbaugesellschaften eine große Verantwortung. Auch im Kontext der Schaffung von Grundvoraussetzungen, die von den Kommunen zu realisieren seien – Stichwort Flächen und auch Baurecht –, werde der Wohnungsbau immer wieder als eine der Fragen diskutiert, die zu den Aufgaben der Daseinsvorsorge gehörten. Man habe sich gegen ein einklagbares Individualrecht entschieden, weil die Verfahrensrisiken nicht unerheblich erschienen.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** sprach sich für ein einklagbares Grundrecht auf Wohnen aus. Darüber, ob flankierend eine Staatszielbestimmung sinnvoll sei, könne man sich gütlich streiten.

Frau Winckelmann **(Deutscher Mieterbund, Landesverband Hessen)** erklärte, man habe sich ebenfalls dafür ausgesprochen, das Thema Wohnen zumindest als Staatsziel aufzunehmen. Eine grundrechtliche Verankerung sei aber vorzugswürdig. Bezahlbarer Wohnraum sei in den Ballungsgebieten mittlerweile so knapp geworden, dass es in kurzer Zeit nicht zu schaffen sei, Menschen eine vernünftige Wohnung zu erfüllbaren Bedingungen zur Verfügung zu stellen.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** äußerte, es werde in der Anhörung sicherlich die Frage diskutiert, ob man bezahlbares Wohnen als subjektives Grundrecht oder als Staatszielbestimmung aufnehme.

Herr Dr. Kraushaar **(Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen)** erklärte, man unterstütze die Überlegungen zu einem Staatsziel bezüglich der Schaffung von Wohnraum. Ein Grundrecht würde zu Frustrationen bei den Anspruchstellern führen, weil der Staat es effektiv und faktisch auf lange Zeit nicht würde erfüllen können. Wahrscheinlich sei es auch nicht Aufgabe des Staats, dies zu erfüllen. Etwa die Flächenbereitstellung könne aus kommunaler Sicht manchmal nicht so erfolgen, wie das vielleicht gesamtwirtschaftlich wünschenswert wäre, weil die kommunalen Finanzen es nicht hergeben würden, Wohngebiete auszuweisen und die nachfolgenden Infrastrukturmaßnahmen wie die Errichtung von Schulen und Verkehrswegen zu finanzieren. Diese Abwägungen gelte es zu steuern.

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** erklärte, es gehe um die Befriedigung eines Grundbedarfs an Wohnraum, der sich auf die sozialen Ansprüche beziehe. Der Staat könne zum momentanen Zeitpunkt ein einklagbares Recht auf Wohnen für jeden Menschen – wie auch immer beschrieben – nicht erfüllen. Nach dem Vorschlag der SPD würden die Kommunen und die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften nicht mit in die Regelung aufgenommen werden.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, Wohnen werde in der Anhörung ebenso thematisiert wie die anderen Staatsziele. Generell gelte auch hier, dass man in einer Verfassung keine Erwartungen wecken solle, die ein Staat am Ende nicht einhalten könne. Die Einwirkungsmöglichkeit des Landes auf alle Wohnungen, die nicht dem Land Hessen gehörten – das sei das Gros der Wohnungen –, sei relativ gering, wenn man nicht in übermäßigem Maße in die Vertragsfreiheit und in das Privatrecht eingreifen wolle. Der Mietmarkt sei durch den Gesetzgeber schon zu Recht stark reguliert, weil dort - ähnlich wie im Arbeitsrecht - kein Verhältnis unter Gleichen herrsche. Ob die Regulierung noch stärker werden müsse oder ob dies am Ende eher zu einer weiteren Verknappung führen würde, sei systematisch umstritten. Es gebe zudem ein weites Feld, wie man interpretieren könne, ob es genügend Wohnungen gebe oder nicht.

Herr Hantsche **(Sozialverband VdK Hessen-Thüringen)** regte an, im Zusammenhang mit der Diskussion über angemessenen Wohnraum nicht aus den Augen zu verlieren, dass die Einbeziehung von Barrierefreiheit in diesem Zusammenhang durchaus wünschenswert wäre. Sollte man sich nicht dazu entschließen können, dies begrifflich separat zur Angemessenheit aufzunehmen, solle man zumindest in der weiteren Debatte klarstellen, dass von der Angemessenheit der Wohnung durchaus die Barrierefreiheit umfasst werde.

Herr Dr. Kraushaar **(Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen)** war der Auffassung, dass es keinen Anspruch individueller Art darauf geben könne, an einem bestimmten Ort zu wohnen. Wenn man das Staatsziel Umweltschutz in den Abwägungsprozessen zu stark bewerte und aus diesem Grund zum Beispiel ökologisch gut begründet Boden verknappe, erzeuge man genau die Pendelmobilität, die die Umwelt schädige. Von daher müsse es eine größere Ausgewogenheit geben. Wenn man dieses Staatsziel habe, müsse man das gegenläufige Ziel – wenn es überhaupt gegenläufig sei – auf gleicher rechtlicher Ebene regeln.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** hielt den Vorschlag der SPD in der konkreten Form für nicht hinreichend durchdacht. Er habe große Sympathie dafür, den Aspekt Wohnen und Wohnraumversorgung auch als staatliche Aufgabe zu sehen und zu verankern, aber so wie vorgeschlagen gehe es nicht. Die Beiträge würden immer mehr überfrachtet.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** teilte die geäußerten Bedenken nicht. Man wolle mit „jedermann“ zum Ausdruck bringen, dass die sich rechtmäßig in Hessen aufhaltenden Menschen ein Recht hätten. Man benötige einen Zeitraum von 10, 15 oder vielleicht sogar 20 Jahren, um einen individuell einklagbaren Rechtsanspruch auf angemessenen Wohnraum zu sozial tragbaren Preisen erfüllen zu können. Dann könne man möglicherweise eine andere Formulierung in der Hessischen Verfassung wählen. Das wolle man mit diesem Staatsziel formulieren. Es unterscheide sich vom Kindergartenanspruch, da man der Überzeugung sei, dass der Kindergartenanspruch morgen oder übermorgen zu realisieren sei, spätestens wenn die Verfassungsänderung auf den Weg gebracht sei.

Der Abgeordnete René Rock **(FDP-Fraktion)** wies darauf hin, dass es unglaublich viele Menschen gebe, die eine Wohnung wollten und auch Geld hätten und es gebe unglaublich viele Unternehmen, die gern Wohnungen bauen würden. Trotzdem habe es der Staat irgendwie geschafft, dass dies nicht mehr zueinander finde und kein Ausgleich mehr erfolge. Im Rhein-Main-Gebiet seien nur zehn Prozent der zur Verfügung gestellten Flächen aus der Regionalplanung tatsächlich bebaut worden. Darüber müsse man sich

Gedanken machen. Dahin gehöre die politische Debatte eher als die Frage, ob ein solcher Begriff in die Verfassung gehöre oder nicht.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** wies unter Bezugnahme auf Art. 26, zweiter Halbsatz der Hessischen Verfassung, der die Richter, den Gesetzgeber und die Verwaltung unmittelbar binde, darauf hin, dass man unerfüllbare Positionen nicht in Grundrechtsnormen gießen solle.

7. Staatsziel Integration

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, dass es bei der Integration – ähnlich wie bei Inklusion - um gleichberechtigte Teilhabe gehe. Dies solle man bei der Staatszielbetrachtung nicht aus dem Auge verlieren. Vielleicht könne man auch Inklusion und Integration zusammenführen.

8. Staatsziel Infrastruktur

Der Abgeordnete René Rock **(FDP-Fraktion)** erklärte, es sei sehr wichtig, Infrastruktur als Staatsziel aufzunehmen. Man habe beim Thema Wohnen bereits darüber gesprochen: Infrastruktur sei absolut notwendig, um den Wohlstand und das Sozialniveau zu erhalten. Es gehe auch um die Möglichkeit der wirtschaftlichen Weiterentwicklung. Es gebe gewisse Hemmnisse, wenn Infrastruktur nicht gleichrangig mit anderen Zielen verankert werde.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** erklärte, prinzipiell stehe man dem sehr aufgeschlossen gegenüber. Allerdings sei es nicht logisch, in den Artikel, der sich im Wesentlichen um Umweltschutz kümmere, etwa auch die digitale Infrastruktur aufzunehmen. Seine Fraktion bestehe darauf, dass Infrastruktur Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge sei und eine Förderung des Staates von privatwirtschaftlichen Anbietern an dieser Stelle nicht mit aufgenommen werde. Die Versorgung, Entsorgung und auch die digitale Infrastruktur seien öffentliche Daseinsvorsorge und müssten gemeinwohlorientiert erbracht werden.

Der Abgeordnete Marius Weiß **(SPD-Fraktion)** erklärte, im Grundsatz begrüße man den Vorschlag auch. Der Kollege Rock habe die Verkehrsinfrastruktur in einer Zeit angesprochen, in der die Kommunen immer mehr gezwungen würden, ihre Investitionen herunterzufahren. Bei der hessischen Investitionsquote reiche das Geld nicht einmal für den Erhalt der Landesstraßen aus. Man habe einen Werteverzehr in Zeiten von Überschüssen und Nullzinsen. Es mache wirklich Sinn, darüber zu reden, ob man die öffentliche Hand nicht dazu anhalte, mehr in die Infrastruktur zu investieren. An die FDP-Fraktion gewandt fragte der Abgeordnete Weiß, ob mit dem Vorschlag nur die technische Infrastruktur gemeint sei und keine soziale. Es stelle sich im Bereich der Ver- und Entsorgung die Frage, ob sich das auf Müll, Wertstoffverwertung, Wasser und Abwasser konzentrieren solle, oder ob damit auch die Energieversorgung oder der Kommunikationsbereich insgesamt gemeint sei. Umfasse es nur Internet und Breitband, wenn von digitaler Infrastruktur die Rede sei, oder seien damit auch Rundfunk, Telefonie und Post gemeint? An der einen oder anderen Stelle müsse man das noch ein bisschen klarer machen. Die eigentliche Frage, die den Abgeordneten Weiß umtreibe, sei, ob damit nur die öffentliche Infrastruktur oder auch die private gemeint sei.

Herr Gieseler **(Hessischer Städtetag)** wies darauf hin, dass das Land Hessen nicht komplett homogen besiedelt sei. Daher könne man möglicherweise in die Situation

kommen, Infrastruktur zurückzubauen. Eine kleinere Gemeinde mit vielen Ortsteilen und wenigen Menschen, die in den Ortsteilen wohnten, könne nicht zu den wirtschaftlichen Konditionen Infrastruktur aufrechterhalten wie eine kreisfreie Stadt.

Der Abgeordnete René Rock **(FDP-Fraktion)** erklärte, man hätte auch damit leben können, nur „Infrastrukturen“ zu schreiben, habe aber etwas konkreter werden wollen. Die Konkretisierung sei allgemeinverständlich und eher ausgeweitet und nicht zu eingeschränkt zu sehen. Es seien große Aufgaben, wenn man überlege, wann die letzten großen Infrastrukturmaßnahmen in den Ballungsräumen umgesetzt worden seien und man sich die Verkehrsprognosen und die Situation zu Stoßzeiten ansehe. Der Zuzug in die Ballungsräume lasse sich zudem wahrscheinlich nur reduzieren, wenn auch im ländlichen Raum die Infrastruktur gerade im digitalen Bereich verbessert werde. In den Ballungszentren erfolge kein ausreichendes Infrastrukturwachstum.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, das Ziel müsse mindestens sein, einen Werterhalt herzustellen. Es sei eigentlich fast selbstverständlich, dass ein Staat die Aufgabe habe, eine gute Infrastruktur herzustellen und zu erhalten. Die Frage sei, ob man es wage, eine Formulierung aufzunehmen, in der man sich verpflichte, den Werterhalt in der Gesamtschau und pro Kopf zu garantieren. Niemand wisse, wie Hessen bevölkerungsmäßig in 40, 50 oder 100 Jahren aussehe. Dem Grundprinzip könne man aber schon etwas abgewinnen.

Herr Dr. Kraushaar **(Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen)** sagte, es sei die Frage, ob mit diesem Staatsziel nicht etwas im Sinne der Wahrung einer öffentlichen Selbstverwaltung der Stadtgesellschaften erreicht werden könne. Es bestehe die Sorge der Stadtplaner, dass irgendwann das Steuerungs-know-how bei sehr wenigen privaten Betreibergesellschaften konzentriert werde und so die städtischen und kommunalen Gemeindevertretungen und auch die Rathäuser keinen Zugriff auf die Infrastruktur mehr hätten. Wenn man das Staatsziel in diesem Sinne interpretiere, habe es vielleicht auch durchaus eine Stärkung der kommunalen Familie zur Folge.

Die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** sagte, es sei unklar, was „fördern“ genau bedeuten solle und wer der Förderungsadressat sei - die Infrastruktur als solche oder diejenigen, die Infrastrukturen unterhielten oder erst aufbauten? Insoweit teile Frau Prof. Dr. Gurlit die schon geäußerten Bedenken. Zudem stelle sich die Frage, in welchem Verhältnis ein solcher Förderzweck zum Ziel der Daseinsvorsorge stehe und ob möglicherweise Private gefördert würden. Im Grundgesetz habe man so etwas mittlerweile aus Anlass der Privatisierungen etwa im Bereich der Telekommunikation oder der Schienennetze etabliert. Die Verfassungsrechtler würden dies heute Infrastrukturgewährleistungsverantwortung für besondere Bereiche nennen. Der Staat bleibe Letztverantwortlicher für die Infrastrukturen. Frau Prof. Dr. Gurlit fragte, ob dies mit „Förderung“ gemeint sei. Es sei unklar, was eigentlich der Schutzzweck dieser Norm sein solle, daher plädiere sie dafür, dies in den Anhörungen noch einmal genauer zu behandeln.

Herr Gieseler **(Hessischer Städtetag)** hielt die Sicherung des Vorhandenen als Grundprämisse für wünschenswert. Allerdings müsse man sich Konzepte überlegen, wie man etwa mit Bevölkerungsschwund in bestimmten Gegenden umgehe.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** erklärte, es gehe um eine intelligente Anpassung der Infrastruktur. Wenn zum Beispiel eine Gemeinde entvölkert werde, sei es selbstverständlich, dass die Infrastruktur auch rückgebaut werden könne. Das

Staatsziel beinhalte gerade keine Gewährleistung, dass jede einzelne existierende Infrastruktur so aufrechterhalten werden müsse.

9. Definition des Staatszielbegriffs

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** schlug die Aufnahme einer Definition des Staatszielbegriffs in die Verfassung vor: „Staatsziele verpflichten den Staat zur fortlaufenden Beachtung und nachhaltigen Optimierung." Inhaltlich sei dies an die Definition der Sachverständigenkommission angelehnt, die Anfang der 80er-Jahre von den Bundesministerien des Innern und der Justiz eingesetzt worden sei. Danach seien Staatszielbestimmungen Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschrieben. Sie umrissen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und seien dadurch Richtlinien oder Direktiven für das staatliche Handeln sowie für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** äußerte grundsätzliche Sympathie für eine Definition des Staatszielbegriffs. Allerdings solle man eher einzeln bei den jeweiligen Staatszielen definieren. Die Staatsziele seien unterschiedlich formuliert und überall verstreut. Wenn man eine Totalrevision anstrebe, könne man möglicherweise etwas vorschalten und dann die einzelnen Staatszielbestimmungen mit unterschiedlichem Charakter und unterschiedlicher Intensität aufrufen.

E. Öffentliche Anhörung vom 15.2. bis 17.2.2017 (10.-12. Sitzung); Auswertung der Anhörung am 22. Mai 2017 (13. Sitzung)

Die nach Auffassung der Obleute der beteiligten Fraktionen besonders wesentlichen und erörterungsbedürftigen Änderungsvorschläge waren Gegenstand einer Expertenanhörung, die vom 15. bis 17. Februar im Plenarsaal des Hessischen Landtags stattfand. In einem Obleutegespräch am 23. November 2016 hatten sich die Obleute der Fraktionen zuvor darauf geeinigt, dass jede Fraktion dem Vorsitzenden bis zum 18. Dezember ihre Themen mitteilt sowie die Namen der anzuhörenden Experten benennt, wobei jede Fraktion bis zu 7 Experten benennen durfte. Der Vorsitzende erstellte in der Folge in Abstimmung mit den Obleuten einen Ablaufplan der Expertenanhörung **(Anlage 8)**.

Die Experten wurden von dem Vorsitzenden gebeten, vor der Anhörung jeweils eine schriftliche Stellungnahme zu übermitteln. Die Stellungnahmen wurden den Mitgliedern der Enquetekommission und den Teilnehmern des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft durch den Vorsitzenden vor der Sitzung zugeleitet und auf der Internetseite der Enquetekommission veröffentlicht. Sie sind als **Anlagenkonvolut 9** beigefügt.

In der Folge werden wesentliche Teile der mündlichen Stellungnahmen der Experten während der Anhörung zusammengefasst:

1. Präambel

Herr **Prof. Dr. Starck (Universität Göttingen)** erklärte, der Vorschlag der CDU-Fraktion zur Formulierung der Präambel entspreche in etwa dem Grundgesetz, sei aber etwas erweitert. Mehrere Landesverfassungen enthielten Präambeln, in denen auf die Verantwortung vor Gott und den Menschen Bezug genommen werde. So die Verfassungen von Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, sowie die

Niedersächsische Verfassung von 1993 und die Sachsen-Anhaltinische Verfassung von 1992. Eine solche Formulierung mit einer Bezugnahme auf Gott unterscheide sich von der sog. „Invocatio Dei“, wonach die Verfassung sozusagen im Auftrag Gottes sei. Der Gottesbezug besage, dass die Verfassung von Menschen gemacht werde, aber der Mensch nicht das Letzte sei; dass es einen metaphysischen Bezug gebe und totalitäre Staatsmodelle abgelehnt würden. Der Gottesbezug in den Präambeln habe nichts mit einem Gottesstaat oder der katholischen und der evangelischen Kirche zu tun, sondern sei Ausdruck des Wunsches der Menschen, sich von einer als „gottlos“ bezeichneten Diktatur, die sie zuvor erlebt hatten, abzugrenzen. Die Formulierung sei als ein negatives Staatsziel zu bewerten, wonach sich der Staat nicht absolut setzen dürfe. Gegen die anderen Punkte in dem Vorschlag der CDU zur Präambel könne man allenfalls einwenden, diese seien zu lang oder gehörten nicht hinein. In der Sache selbst sei dagegen nichts zu sagen.

Der Experte **Prof. Dr. Cremer (Universität Bochum)** hielt es für bedenkenswert, die Präambel nicht zu verändern. Die bisherige Fassung überzeuge durch ihre Schlichtheit. Es gebe keine Ziele, mit denen sich nicht jeder identifizieren könne. Eine Ergänzung berge dagegen Konfliktpotenzial; es sei nicht möglich, alle spezifischen Interessen und Anliegen in der Präambel unterzubringen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** fragte die beiden Experten, ob der Gottesbezug in dem Vorschlag der CDU-Fraktion einschließend oder ausschließend sei. Zudem fragte der Abgeordnete, ob der Vorschlag zur Präambel in dem antitotalitären Geist der Hessischen Verfassung gelesen werden könne.

Letzteres bejahte Herr **Prof. Dr. Starck.** Wenn man sich mit den Staatszielen ein wenig zurückhalte, sei eine solche Präambel wunderbar. Weiter führte der Experte aus, dass der vorgeschlagene Gottesbezug überhaupt nicht ausschließend sei. Man werde dadurch nicht auf das Christentum verpflichtet; der Gottesbezug sei eher eine Metapher für die antitotalitäre Konzeption der Verfassung.

Herr **Prof. Dr. Cremer** betonte, ein Leser der Präambel, der keine Kenntnis von den Materialien habe, könne möglicherweise einige ihn besonders betreffende Gesichtspunkte vermissen. So hinsichtlich des Gottesbezugs etwa der Verband der Atheisten. Daher sei fraglich, ob es sinnvoll sei, bestimmte Dinge in der Präambel besonders hervorzuheben. Zudem warnte der Experte davor, Staatsziele aufzunehmen, die man letztlich nicht einhalten könne. Dies würde mit anderen Worten bedeuten, dass man es für gleichgültig halte, ob gegen Recht verstoßen werde. Es sei ein fatales Signal, wenn sich der Staat objektiv rechtswidrig verhalten würde und das in der Gewissheit und mit der Beruhigung, dass dagegen niemand klagen könne.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** wies auf die Vorfrage nach dem Sinn und Zweck einer Präambel hin und meinte, dass eine Präambel einen größtmöglichen gesellschaftlichen Konsens abbilden solle.

Herr **Prof. Dr. Starck** führte dazu aus, dass eine Präambel normalerweise aus der Situation entstehe, in der die jeweilige Verfassung gegeben werde. In Deutschland sei dies in der Regel der Eindruck nach einer Diktatur gewesen. Der Vorschlag der CDU sei gut; man könne aber natürlich auch auf Änderungen verzichten, um damit zum Ausdruck zu bringen, dass es die alte Verfassung in geänderter Form sei.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** fragte, warum die Präambel aufgrund des Zeitpunkts ihrer Entstehung geändert werden solle. Weiter fragte der

Abgeordnete, ob es nicht einem offenen Gottesbild entgegenstehe, wenn zwei Zeilen später von christlich-humanistischer Tradition die Rede sei.

Herr **Prof. Dr. Starck** erwiderte, er habe ich nicht gesagt, man solle die Präambel ändern, sondern lediglich den vorliegenden Vorschlag kommentiert. Er habe darauf hingewiesen, dass die Verfassung in einer bestimmten Situation gegeben werde und aus dieser Situation heraus vieles verständlich sei. Die christlich-humanistische Tradition sei im Grunde das, was mit dem Gottesbezug gemeint sei.

Der Sachverständiges Prof. Dr. Schwarz **(CDU-Fraktion)** wies darauf hin, dass auch die negative Freiheit, nicht glauben zu müssen oder einen Glauben nicht zu haben, eine grundrechtliche Position sei, die durch den Vorschlag der CDU in keiner Weise genommen werde. Darüber hinausgehend stehe die Präambel in einer schlichtweg historischen Tradition und enthalte eine Aussage über einen bestimmten Befund, ohne jemandem ein bestimmtes Maß an Freiheit in irgendeiner Weise nehmen zu wollen.

2. Grundrechte – allgemein

Herr **Prof. Dr. Starck** sprach sich dafür aus, bei einer Neuformulierung der Verfassung entweder nacheinander die klassischen Grundrechte aufzuzählen und angepasste Schranken aufzunehmen oder – was wohl einfacher sei - die Grundrechte ohne Schranken zu formulieren und dann eine allgemeine Schrankenklausel aufzunehmen, wie etwa in der Verfassung der Schweiz und in der Europäischen Grundrechtecharta. Zudem befürwortete Prof. Dr. Starck einen Tausch von Art. 1 und 3. Man müsse aber aufpassen, weil in Art. 2 eine Rechtsweggarantie enthalten sei, die sich auf alle Grundrechte beziehe und daher in Art. 2 falsch untergebracht sei. Insgesamt sei der Grundrechtsteil der Hessischen Verfassung unlogisch aufgebaut. Zum Beispiel fänden sich Religions- und Eigentumsfreiheit ganz hinten und nicht bei den Grundrechten, wo sie eigentlich hingehörten. Dies müsse bei einer Renovation der Verfassung geglättet werden.

Herr **Prof. Dr. Cremer** äußerte eine gewisse Sympathie für den Vorschlag, über eine allgemeine Grundrechtsschranke nachzudenken. Die Frage sei aber, ob dies strukturell möglich sei, wenn die Verfassung nicht als Ganzes neu gefasst werden solle. Ein zweiter Punkt sei die Struktur der Grundrechte. Die Hessische Verfassung enthalte im Wesentlichen die klassischen Freiheitsgrundrechte im ersten Abschnitt, dann eine Reihe von sozialen Rechten und Staatszielbestimmungen. In den verschiedenen Vorschlägen der Kollegen finde sich das Petitum, deutlicher zu machen, was Grundrechte, soziale Grundrechte und Staatsziele seien. Auch dafür habe Herr Prof. Dr. Cremer eine gewisse Sympathie; nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hätten aber alle Grundrechte eine Schutzfunktion oder Schutzdimension, die auf Leistung ziele. Daher sei die Entscheidung insoweit schwierig und in einer Verfassung wohl nicht scharf konturierbar. Man solle der Frage Beachtung schenken, wie man eine bestimmte Verfassungsbestimmung in den beiden Kategorien Staatsziel und Grundrechte einordne, auch um dabei eindeutig zu sein und keine enttäuschten Erwartungen hervorzurufen.

Herr **Prof. Dr. Starck** stellte klar, dass er sich nicht dafür eingesetzt habe, eine allgemeine Schrankenklausel aufzunehmen. Er habe lediglich gesagt, dass diese Möglichkeit für den Landtag leichter sei.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** fragte insbesondere, ob es Anhaltspunkte dafür gebe, anzunehmen, dass die bisherigen Regelungen in der Praxis des Staatsgerichtshofs nicht funktioniert hätten.

Herr **Prof. Dr. Starck** erklärte, soweit ihm bekannt sei, habe der Hessische Staatsgerichtshof immer vernünftige Wege gefunden, die Grundrechtsprobleme grundgesetzkonform zu lösen. Dennoch sei der erste Hauptteil der Verfassung sehr kompliziert, so dass bei einer Renovation der Verfassung Änderungen vorgenommen werden sollten.

Die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** nahm auf die schriftliche Stellungnahme von Herrn Dr. von Roetteken Bezug, der zu Recht darauf hingewiesen habe, dass der damalige hessische Verfassungsgeber, auch in Abkehr von der Weimarer Reichsverfassung, bewusst auf Gesetzesvorbehalte verzichtet habe. Art. 123 setze heute möglicherweise einer ganz grundlegenden Strukturreform der Verfassung Grenzen. Daher stelle sich die Frage, ob es ein wesentlicher Struktureingriff in diesem Sinne wäre, wenn man allgemeine Beschränkungsvorbehalte oder zahlreiche einzelne Beschränkungsvorbehalte aufnehmen würde.

Herr **Prof. Dr. Starck** hielt eine solche Änderung unter dem Gesichtspunkt der fortgeschrittenen Zeit von 1946 bis jetzt für eine notwendige „Kosmetik“. Er habe keine Bedenken solche Änderungen umzusetzen und dem Volk vorzulegen, da der Rechtszustand in Hessen nicht wirklich verändert, sondern nur die Grundlage für den Rechtszustand modernisiert würde.

Herr **Prof. Dr. Cremer** erklärte in Bezug auf Art. 123, er sei nicht so tief in der Diskussion, um die Grenzen bestimmen zu können. Bei einer unbefangenen Interpretation sei er aber eher großzügig, weil es um Verfassungstextänderungen gehe, wenn auch um eine Vielzahl. Hinsichtlich des Gewichts der Änderungen gebe es eine strukturelle und eine inhaltliche Perspektive. Die strukturelle Perspektive sei, eine Änderung vorzunehmen, die auf der Hand liegend gewichtig sei. Wenn man dies aus struktureller Perspektive hoch ansiedeln würde, sei es wohl im Rahmen des Art. 123 schwerlich vertretbar. Wenn man sich aber die inhaltliche Perspektive anschaue, die doch stärker zu betonen sei, dann müsse man die Entwicklung der Grundrechte berücksichtigen, wie Prof. Dr. Starck schon angedeutet habe. Der hessische Verfassungsgeber habe sicherstellen wollen, dass die Grundrechte überhaupt eine Relevanz entwickeln und unmittelbar verbindliches Recht seien. Es existiere heute aber ein ausgebauter materieller Grundrechtsschutz. Man müsse keine Angst mehr davor haben, Grundrechtsvorbehalte den Grundrechten hinzuzufügen, weil man wisse, dass die Ermächtigung zur Grundrechtseinschränkung keine schrankenlose Ermächtigung an den Gesetzgeber sei, diese Grundrechte einzuschränken. Deshalb sei Herr Prof. Dr. Cremer eher offen für die Frage, eine allgemeine Grundrechtsschranke einzufügen.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** fragte, ob nach Einschätzung der Experten ein Tausch der Art. 1 und 3 materielle Konsequenzen hätte, im Sinne eines stärkeren Schutzes der Menschenwürde durch die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs.

Herr **Prof. Dr. Starck** erklärte, man könne dafür plädieren, die Reihenfolge aus der Tradition heraus beizubehalten. Wenn man allerdings Art. 1 erweitern wolle, spreche dies dafür, ihn an die dritte Stelle zu setzen. Die Menschenwürde habe 1946, als die Verfassung gegeben worden sei, noch nicht derart im Mittelpunkt gestanden, weshalb sie an die dritte Stelle geraten und auch noch mit Leben und Gesundheit zusammengefasst worden sei. Zudem sei die Aussage in Art. 3, dass Leben und Gesundheit nicht angetastet werden dürften, unzutreffend. Aus ganz bestimmten Gründen seien Einschränkungen möglich, z.B. bei dem Schuss eines Polizisten. Das Grundgesetz sehe in Art. 2 ausdrücklich Einschränkungsmöglichkeiten vor. Daher habe Prof. Dr. Starck in seiner schriftlichen

Stellungnahme dafür plädiert, dass die Menschenwürde allein genannt und für Gesundheit und Leben ein zusätzlicher Absatz eingefügt werde, der als einschränkbar bezeichnet würde. Auch müsse man die Garantie des Gerichtsschutzes trennen. Die Idee, die Grundrechtsverwirkung an den Anfang der Einschränkung zu stellen, sei völlig verrückt, weil Verwirkung eine absolute Ausnahme sei und ganz selten vorkomme. Wenn man jetzt beginne zu verändern, müsse man dies auch ändern.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** fragte insbesondere, wie sich die in Art. 26 normierte Unabänderlichkeit der Grundrechte auf mögliche Formulierungen in den Bereichen der Artikel 1 bis 16 auswirke.

Herr **Prof. Dr. Starck** wies darauf hin, dass Art. 26 im Grunde Art. 1 Abs. 3 des Grundgesetzes entspreche. In Art. 26 könne man auch die Klausel mit der gerichtlichen Sicherung einfügen.

Herr **Dr. von Roetteken** erklärte, ein substanzieller Einbruch in die Grundrechte der Hessischen Verfassung sei mit Art. 26 wohl nicht zu vereinbaren. Es sei aber zweifelhaft, ob damit jeder Gesetzesvorbehalt ausgeschlossen sei. Allerdings solle man berücksichtigen, dass das System der Hessischen Verfassung ein völlig anderes als das des Grundgesetzes sei. Die Gleichheit sei in Hessen nicht zufällig an den Anfang gestellt worden, sondern sei auch als Programm zu verstehen, wonach es keine Verletzung der Menschenwürde gebe, wenn alle gleich seien, weil man sich dann gleich selbst verletze. Zudem werde durch die Reihenfolge bewusst ein innerer Zusammenhang zwischen Gleichheit und den Grenzen der allgemeinen Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 – Eingriffe in Rechte Dritter – hergestellt.

Herr **Prof. Dr. Cremer** erklärte, man könne trotz der Formulierung von Art. 26, 1. Halbsatz, nicht davon ausgehen, dass die Grundrechte gar nicht verändert werden könnten. Art. 123 und vor allem Art. 150 - der deutlich mache, dass die Abänderungsmöglichkeiten mit dem Diktaturvorbehalt bestünden - zeigten, dass graduelle Änderungen im Grundrechtsschutz sicherlich möglich seien. Man müsse Art. 26 entsprechend systematisch auslegen, auch wenn der Wortlaut relativ deutlich darauf hinweise, dass man gar nichts ändern dürfe.

Der Sachverständige **Prof. Dr. Dr. Will (FDP-Fraktion)** fragte, ob die Formulierung in Art. 26 zur Unabänderlichkeit möglicherweise nicht wörtlich gemeint, sondern nur eine Bekräftigung sei, dass man - anders als in der Weimarer Republik - die Grundrechte nicht an der Verfassung vorbei einschränken könne.

Herr **Dr. von Roetteken** war der Auffassung, dass jedenfalls keine totale Unabänderlichkeit gemeint gewesen sei. Im Kern werde man dies auf eine Art von Wesensgehaltsgarantie reduzieren müssen. Etwa könnten keine Regelungen geschaffen werden, die die als Menschenrechte verstandenen Rechte in Art. 1 bis 16 reduzierten. Ein Gesetzesvorbehalt sei aber sicherlich in zurückhaltender Weise möglich.

Herr **Prof. Dr. Starck** betonte, dass Art. 26 für die geplante Änderung der Verfassung von großer Bedeutung sei. Die Regelung sei wohl nicht formal zu verstehen, sondern der Grundrechtsschutz dürfe nicht vermindert werden. Wenn man die Grundrechte modern formuliere oder neue Grundrechte formuliere und entsprechende Schrankenklauseln individuell anhänge oder eine allgemeine Schrankenklausel schaffe, würde man materiell nichts ändern. Sinn des Artikels 26 sei der materielle Schutz der Grundrechte. Sonst würde Art. 26 zu einer völligen Erstarrung der Verfassung in Bezug auf die Grundrechte führen, was nicht gemeint sein könne.

3. Gleichheitsgrundrechte

Frau **Dr. Seckelmann** (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer) schlug vor, in Art. 1 der Hessischen Verfassung den Begriff „Rasse“ durch die Worte „Hautfarbe und ethnische und nationale Herkunft“ sowie „Sprache“ zu ersetzen. Zudem sprach sie sich dafür aus, auch ein Diskriminierungsverbot bezüglich „genetischer Merkmale“ aufzunehmen. Bei diesem wichtigen Thema könne Hessen – wie bei vielen Themen in seiner Geschichte – Vorreiter sein. Zudem schlug Frau Dr. Seckelmann vor, neben der religiösen auch die weltanschauliche Überzeugung aufzunehmen, wie im Grundgesetz.

Des Weiteren schlug die Expertin vor, ein neues Diskriminierungsverbot bezogen auf die „sexuelle Identität“ aufzunehmen. Dies würde der Vereinheitlichung mit Art. 21 der EU-Grundrechtecharta dienen. Sexuelle „Identität“, nicht „Ausrichtung“ sei der richtige Begriff, weil Menschen sich nicht sexuell ausrichteten, sondern die Sexualität Teil ihrer Identität sei. Möglich sei auch der Begriff „Orientierung“.

Zusammenfasend schlug Frau Dr. Seckelmann vor, den bisherigen Art.1 in einen Absatz 1 des Artikel 1 umzuwandeln mit dem Wortlaut: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich ohne Unterschied des Geschlechtes, der sexuellen Identität, der Hautfarbe, der nationalen, ethnischen und sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache sowie der religiösen, weltanschaulichen und der politischen Überzeugung.“ Zudem schlug die Expertin vor, in Artikel 1 einen zweiten Absatz aufzunehmen, der lauten solle: „Frauen und Männer sind gleichberechtigt.“ Dies sei als normative Aussage zu verstehen, die auch ein Förderungsgebot enthalte. Zudem solle man, wie im Grundgesetz, noch ergänzen: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ Darüber hinaus solle man, wie im Grundgesetz, in einen neuen Absatz 3 aufzunehmen: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“ So solle eine Analogie zum Grundgesetz hergestellt werden, sodass Förderungsmaßnahmen zulässig, sachgrundlose Ungleichbehandlungen hingegen verboten seien.

Herr **Dr. von Roetteken** sprach sich dafür aus, die Struktur von Artikel 1 als Absatz 1 beizubehalten und wie bisher Gleichheitssatz und absolute Diskriminierungsverbote miteinander zu verbinden. Daher solle auch die Behinderung an dieser Stelle und nicht in einem gesonderten Absatz genannt werden. Zudem sei es sinnvoll, neben der „religiösen“ auch die „weltanschauliche“ Überzeugung sowie die „Sprache“ aufzunehmen. Der Begriff „Rasse“ existiere auch im EU-Recht und könne umformuliert werden in „ohne Unterscheidung aus rassistischen Gründen“. Auch solle man die genetischen Merkmale in die Diskriminierungsverbote aufnehmen. Die „ethnische Herkunft“ sei mit den rassistischen Aspekten nicht immer in Übereinstimmung zu bringen, so dass die ethnische Herkunft gesondert genannt werden solle. Keinesfalls solle man einen Begriff wie „nationale Herkunft“ aufnehmen, weil das herkömmlicherweise in Bezug auf die Staatsangehörigkeit verstanden werde. Die bisherige Auslegung von Art. 3 Abs. 3 GG gehe dahin, dass dort in den absoluten Diskriminierungsverboten ein Verbot der Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit nicht enthalten sei. Dies könne aus anderen Gründen gleichheitswidrig sein, aber es unterfalle nicht dem Bereich des absoluten Diskriminierungsverbotes. Dies solle man beibehalten. Deshalb habe Herr Dr. von Roetteken einen Vorschlag für einen neuen Absatz 3 gemacht, der die Gleichbehandlung derjenigen gewährleiste, die eine Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der EU aufwiesen. Dies würde gleichzeitig deutlich machen, dass Art. 1 Abs. 1 diese Frage nicht umfasse. Damit würde eine erweiternde Interpretation des Begriffes der „ethnischen Herkunft“ verfassungsunmittelbar ausgeschlossen.

Weiter befürwortete Herr Dr. von Roetteken einen eigenständigen Absatz zur Gleichberechtigung, weil Gleichberechtigung substanziell durchaus etwas anderes sei als juristische Gleichbehandlung. Allerdings müssten dann auch intersexuelle Menschen dort aufgenommen werden, weil die herkömmliche Unterscheidung zwischen Mann und Frau diese Personengruppe möglicherweise nicht umfasse. Ein Auftrag zur Durchsetzung der Gleichberechtigung gehöre rechtssystematisch in die Art. 27 ff. und nicht in den Menschenrechtskatalog.

Zudem sprach sich Herr Dr. von Roetteken gegen eine Aufnahme des Merkmals „Alter“ an dieser Stelle aus, insbesondere da in der Folge sämtliche Altersgrenzenregelungen wegfallen würden. Allenfalls sei dies mit einem expliziten Gesetzesvorbehalt möglich. Ein solcher habe aber in dem System der heutigen Art. 1 ff. keinen sinnvollen Platz. Wenn, dann müsse man in Art. 30 tätig werden, um gegebenenfalls dort differenziertere Regelungen zu finden, die jedoch im Zweifelsfalle wiederum sehr ausführlich würden. Dies würde allerdings den Anspruch einer Verfassung sprengen, relativ knapp und kurz gehalten zu sein.

Auf Rückfragen hin sprach sich Herr Dr. von Roetteken zudem unter anderem dafür aus, den allgemeinen Gleichheitssatz aus historischen Gründen nicht von den Diskriminierungsverboten durch die Schaffung eines zweiten Satzes zu trennen. Es werde in Art. 1 Satz 1 hinreichend deutlich, dass es sich bei der Aufzählung nach dem Gleichheitssatz um Unterfälle handele und nicht um eine Beschränkung des allgemeinen Gleichheitssatzes auf diese spezifischen Diskriminierungsverbote. Das Verbot von Benachteiligungen wegen einer Behinderung könne man getrennt regeln, um nicht Bevorzugungen von Behinderten zu verhindern. Herr Dr. von Roetteken habe das Problem dadurch gelöst, dass er Art. 30 in bisheriger Fassung um einen Abs. 5 ergänzt habe, der deutlich mache, dass ein Förderungsanspruch bestehe: „Menschen mit einer Behinderung haben zur Gewährleistung ihrer gleichberechtigten Teilhabe Anspruch auf angemessene Vorkehrungen. Die Vorenthaltung solcher Vorkehrungen stellt eine Benachteiligung wegen einer Behinderung dar und ist verboten.“

4. Soziale Grundrechte, insbesondere Gesundheit und Arbeit

Herr **Prof. Dr. Dr. Eichenhofer** (Universität Jena) begrüßte die sozialen Grundrechte der Hessischen Verfassung, die in der Tradition der Weimarer Reichsverfassung stünden. Man könne darüber nachdenken, ob man bestimmte soziale Grundrechte aufrecht erhalte, die man ursprünglich in der Vorstellung verabschiedet habe, man müsse mit der Verfassung auch konkrete politische Aufgaben realisieren. Der wichtigste Punkt sei aber die grundsätzliche Aussage, dass die sozialen Rechte die Grundlage einer freiheitlichen Gesellschaft für alle Menschen seien. Es gebe eine Diskussion darüber, ob man soziale Rechte aufrechterhalten solle oder nicht, ob man die Sozialversicherung brauche, ob man die Krankenversicherung noch brauche, ob man nicht alles privatisieren könne. Vor dem Hintergrund dieser Debatte hätten die sozialen Rechte die Aussage: Ja, man brauche das. Dies sei unverzichtbar. Wenn man die Verfassungstradition Hessens in puncto soziale Grundrechte aufgeben würde, gäbe man ein Stück deutscher Verfassungsgeschichte auf, die weltweit Wirkung entfaltet habe. Spreche man über die Verfassung, rede man über Normen von einer längeren Dauer, die die Identität eines Gemeinwesens definierten. Hessen und die anderen Staaten, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg Verfassungen gaben, hätten hier etwas Wichtiges ausgedrückt, das man auch in schwierigen Zeiten festhalten solle, weil es für den Zusammenhalt einer Gesellschaft wichtig sei.

Herr **Prof. Dr. Starck** plädierte dafür, in der Verfassung zwischen den klassischen Abwehr-rechten, den institutionellen Garantien, den Staatszielen und sozialen Rechten zu

unterscheiden. In der alten Verfassung werde dies alles durcheinander gebracht und man wisse etwa nicht, was ein Recht sei und was nicht. Zudem wies Herr Prof. Dr. Starck darauf hin, dass sich soziale Ansprüche nicht unmittelbar aus der Verfassung ergeben würden, sondern eine Ausgestaltung durch den Gesetzgeber erforderlich sei. Wenn man soziale Rechte kreiere, müsse man für ihre solide Durchsetzung sorgen. Dies gehe nur über den Haushalt und die Gesetzgebung und müsse in der Verfassung zum Ausdruck kommen.

5. Kinderrechte

Herr **Prof. Dr. Jestaedt** (Universität Freiburg) wies darauf hin, dass man bei einer Regelung zu Kinderrechten in der Hessischen Verfassung nicht hinter dem Schutz des Grundgesetzes zurückbleiben dürfe. Dies sei relativ komplex; man habe es typischerweise mit Dreiecksverhältnissen zu tun, da auch die Eltern zu berücksichtigen seien. Auch müsse man beachten, dass aufgrund von Art. 31 Grundgesetz jede bundesgesetzliche Norm jeder landesrechtlichen, auch landesverfassungsrechtlichen, Norm vorgehe. Zentrale Materien, die das Verhältnis insbesondere der Eltern zum Kind regelten, seien bundesrechtlich im Familienrecht geregelt, etwa im BGB, SGB VIII und im Asyl- und Ausländerrecht. Es blieben wohl im Wesentlichen das Schul- und das Hochschulrecht übrig, wo man landesverfassungsrechtliche Regelungen überhaupt sinnvoll zur Anwendung bringen könne.

Zudem führte der Experte insbesondere aus, dass alle Landesverfassungen, außer der Hessischen und der Hamburgischen, Kinderrechte enthielten. Dennoch sei der Kindesschutz in diesen Ländern nicht schlechter als in den anderen Bundesländern. Den Landesverfassungen komme in diesem Bereich aufgrund des Bundesrechts geringe Bedeutung zu.

Alle Grundrechte seien auch Kindesrechte, bis auf diejenigen, die Erwachsene adressierten, wie das Elternrecht. Die Hessische Verfassung sei etwas unglücklich in der Regelungsanlage, weil sie insbesondere die Art. 4 und 55 so weit auseinanderziehe – Ehe und Familie einerseits und das Elternrecht in Art. 55 andererseits.

Wolle man Kinderrechte in die Hessische Verfassung einführen, solle man nicht in zu große Nähe zu Art. 55 kommen, da die neuen Regeln sonst möglicherweise als zusätzliche Eingriffstitel zulasten des Elternrechts verstanden werden könnten. Dann würde das bundesverfassungsrechtlich vorgegebene Schutzniveau unterschritten und man habe grundgesetzwidriges Landesverfassungsrecht.

Herr Prof. Dr. Jestaedt sprach sich gegen die Einführung einer Bestimmung zu Kinderrechten aus. Wolle man dennoch etwas aufnehmen, könne man der Sondersituation des Kindes Rechnung tragen und eine Art besonderes Persönlichkeitsgrundrecht einfügen, ein Persönlichkeitswerdungsgrundrecht, das formuliert werden könne: „Jedes Kind hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit sowie den Schutz vor Beeinträchtigung seines Wohls.“ Darin habe man die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts – Eigenverantwortlichkeit, Gemeinschaftsfähigkeit. Das sei im Prinzip die kindbezogene Adaption der Menschenwürde, das Kindeswohl. Das andere sei die Beeinträchtigung des Kindeswohls, die das staatliche Wächteramt nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG auf den Plan rufe. Die anderen Formulierungsvorschläge seien ungenauer, weil sie nicht alle Kindeswohlbeeinträchtigungen erfassten.

Frau **Dr. Mahler** sprach sich für die Aufnahme einer an der Kinderrechtskonvention orientierten Regelung zu Kinderrechten in der Hessischen Verfassung aus. Insbesondere seien Diskriminierungsschutz, ein individuelles Kindeswohlprinzip sowie die Einbeziehung des Kindes in alle Entscheidungen, die es beträfen, aufzunehmen. Zudem plädierte Frau Dr. Mahler dafür, in den Diskriminierungsschutz auch das Alter mit aufzunehmen. Dies habe sowohl Auswirkungen für ältere Menschen als auch für Kinder.

Herr **Dr. Trendelenburg** erklärte, für den Kinderschutzbund könne er sich im Prinzip der Stellungnahme von Frau Dr. Mahler anschließen. Zudem wies er insbesondere auf die Normierung von Kinderrechten in der EU-Grundrechtecharta hin, die sich in vielen Landesverfassungen und auch in Vorschlägen aus der Enquetekommission widerspiegle.

Eine Normierung von Kinderrechten sei mehr als bloße Symbolpolitik. Insbesondere gehe es darum, Dinge, die in der Rechtsprechung schon anerkannt seien, festzuschreiben. Man habe nicht die Illusion, mit einer Regelung in der Landesverfassung etwa Einfluss auf die Anwendung des BGB durch die Gerichte nehmen können. Es verbleibe aber ein Anwendungsbereich für Kinderrechte in der Hessischen Verfassung, etwa in Bezug auf das Schulgesetz oder Ausführungsgesetze im Kinder- und Jugendhilferecht. Es sei wichtig, die vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung anerkannte Stellung des Kindes als Träger eigener Rechte zu kodifizieren. Das Recht auf Schutz und Förderung sei vielleicht der Minimalkonsens. Auch die Partizipation von Kindern sei ein wichtiges Thema. Dabei lasse sich insbesondere zwischen einer Beteiligung auf einer eher allgemeinpolitischen Ebene und bei konkreter Betroffenheit, etwa im Familienrecht, unterscheiden.

Am kontroversesten sei der Vorrang des Kindeswohls bei allen Entscheidungen, die die Kinder betreffen, wie er in der UN-Kinderrechtskonvention zum Ausdruck komme. Er sei so in keiner der Landesverfassungen zu finden, weil immer die Sorge dahinterstehe, dass damit Elternrechte eingeschränkt oder ausgehebelt werden sollten. Es gebe aber Fälle, in denen die Interessen der Eltern und des Kindes tatsächlich gegenläufig seien. In diesen Fällen würde zum Teil die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kritisiert, weil die Anforderungen an die Darstellung von Sachverhalten in den Instanzentscheidungen so extrem hoch seien. Dies könne sich durch eine Änderung im Grundgesetz in Bezug auf den Vorrang des Kindeswohls möglicherweise ändern. Insofern wäre an dieser Stelle eine Änderung in Hessen eher im Sinne eines Anstoßes zu verstehen. Bei der Formulierung, die in Artikel 4 oder in einen Artikel 3a aufgenommen werden könne, sei vor allem darauf zu achten, dass alle zentralen Punkte abgedeckt seien.

Frau **Dr. Seckelmann** nahm auf ihre schriftliche Stellungnahme Bezug, in der sie einen zweiten Absatz für Artikel 4 vorgeschlagen habe: „Jedes Kind hat ein Recht auf kindgerechte Entwicklung sowie besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung.“ Es gebe im Bereich des Schulrechts Regelungsspielräume für das Land. Teilweise seien auch die Jugendämter und Jugendschutzstellen betroffen. In Art. 4 Abs. 2 könne man auch noch einen neuen Satz 2 aufnehmen, wonach das Kind seinem Alter und seiner Entwicklung entsprechend in die Entscheidungsfindung, bezogen auf es selbst, einzubinden sei.

Die Hessische Verfassung stelle sehr stark auf Elternrechte ab, auch auf Väterrechte. In Bezug auf den Religionsunterricht schlage die Expertin vor, Art. 58 zu ergänzen, dass man das Kind auch in die Entscheidungsfindung über die Beteiligung am Religionsunterricht gemäß seinem Alter und seiner Erkenntnisfähigkeit einbinde.

Wenn man über die Beteiligung und den Schutz hinausgehen wolle, gebe es noch den Aspekt der Versorgung. Dann käme man zu Art. 55. Das betreffe eher das Familienrecht und das Wächteramt der Jugendämter. Dies sei Bundesmaterie, weshalb sich Frau Dr. Seckelmann hierzu nicht verhalten wolle.

Herr **Dr. von Roetteken** erklärte, Art. 4 oder auch 3a oder Ähnliches seien systematisch gesehen nicht der richtige Ort, diese Fragen zu regeln. Die Hessische Verfassung habe einen eigenen Abschnitt über Erziehung etc. Wenn, dann sollten die genannten Aspekte in diesem Kontext aufgenommen werden, weil es um ausgestaltungsbedürftige Rechtspositionen gehe und in Art. 1 ff. eher klassische Grundrechte im Sinne von Gleichheit und Freiheit geregelt seien, die nach der bisherigen Konzeption grundsätzlich keiner Ausgestaltung oder Einschränkung bedürften. Herr Dr. von Roetteken habe dazu einen Formulierungsvorschlag gemacht, der sowohl das Elternrecht bzw. die Erziehungsaufgabe für Eltern etwas anders und neuer formuliere und stärker den Pflichtaspekt in diesem Kontext betone, weniger den Rechtsaspekt. Man könne in Art. 55 ein Recht von Kindern und Jugendlichen auf eine ihrer Persönlichkeit jeweils angemessene Erziehung in gewaltfreier Umgebung aufnehmen.

Auf Rückfragen der Abgeordneten Heike Hofmann **(SPD-Fraktion)** wies Herr **Dr. Trendelenburg** unter anderem darauf hin, dass mit der Aufnahme von Kinderrechten auch eine sinnvolle Werteentscheidung einhergehen würde und von einer Verfassung nicht immer nur unmittelbare Rechtswirkungen ausgingen, sondern auch sonstige legitime, sinnvolle und wichtige Wirkungen.

Herr **Prof. Dr. Jestaedt** äußerte, dass man mit einer Nachzeichnung der Rechtslage die Verfassungswirklichkeit der Bundesverfassung nachzeichnen würde. Es stelle sich dann aber auch das Problem, dass es mehrere tausend Seiten der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zum Komplex „Kindesrechte, Elternrechte“ gebe. Von dem Vorschlag der SPD-Fraktion seien etwa die Sätze 2 und 3 zu Art. 4 Abs. 2 ausgesprochen gut. Man müsse wahrscheinlich noch mehreres hinzufügen, damit sie nicht so vereinzelt dastünden. Das Problem sei, dass man dann wahrscheinlich eine relativ ausführliche Bestimmung brauche, um das extrem ausgefeilte, filigrane bundesverfassungsrechtliche System vernünftig abzubilden.

Weiter wies Herr Prof. Dr. Jestaedt darauf hin, dass der Vorrang des Kindeswohls die Leitkategorie überhaupt in dem ganzen Feld von Art. 6 Abs. 2 des Grundgesetzes sei. Das Bundesverfassungsgericht habe auch schon sehr früh, schon in seinem 24. Band, davon gesprochen, dass Art. 6 Abs. 2 Satz 1 eine Elternpflicht und Elternrecht gemeinsam formierende Elternverantwortung begründe. Aber man müsse sehen, dass das Kindeswohl kein feststehendes Rechte-Arsenal sei, sondern in erster Linie von den Eltern bestimmt werde, soweit es sich um das Verhältnis zu den Eltern handele. Soweit das Kind in der Schule sei, könne der Staat zum Beispiel andere Kindeswohlaspekte einfügen – gegen die Eltern –, und könne sich damit auch durchsetzen. Daher solle „Vorrang des Kindeswohls“ nicht im Sinne des absoluten Vorrangs formuliert werden. Wenn man Grundrechtsträger auf der anderen Seite habe, könne man nicht sagen, dass man einem Rechtsträger den absoluten Vorrang gebe. Wenn man es wie in Art. 24 Abs. 3 der Grundrechtecharta mache– „vorrangige Erwägung“ –, fahre man sehr viel günstiger. Zudem müsse man beachten, dass Kindeswohl und Kindesgrundrechte nicht identisch seien. Eine Beteiligungspflicht von Kindern habe man etwa im FamFG und im SGB VIII oder im Gedanken des Gesetzes über die religiöse Kindererziehung von 1921. Das Kindeswohl sei die kindbezogene Adaption der Menschenwürde. Es gebe eine relativ hohe Schwelle der Verletzung oder Gefährdung. Nicht jegliche Handlung, die dem Kindeswillen

widerspreche, sei eine Kindeswohlgefährdung. Ein Grund für eine Aufnahme könne auch die Entfesselung eines Grundrechtswettbewerbs im Sinne des Grundrechtsföderalismus um dieselben Bundesgrundrechte sein. Am Ende könne es sein, dass Karlsruhe etwas noch nicht eingefallen sei, was aber dem Hessischen Staatsgerichtshof einmal einfallen werde. Wenn dies angedient und von Karlsruhe übernommen würde, dann sei dies vielleicht auch Teil der bundesverfassungsrechtlichen Gewährleistung.

In Bezug auf Art. 142 GG habe Herr Prof. Dr. Jestaedt keine Bedenken, soweit klar sei, dass nicht zusätzliche Einschränkungstitel zugunsten des Staates und zulasten der Eltern geschaffen würden, die nicht über das staatliche Wächteramt, Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG, das staatliche Schulamt, Art. 7 Abs. 1 GG, oder mit kollidierenden Grundrechten Dritter zu rechtfertigen wären.

Zu der Frage des Abgeordneten Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** nach dem über eine symbolhafte Wirkung hinausgehenden Mehrwert einer Regelung zu Kinderrechten in der Hessischen Verfassung erklärte Herr Prof. Dr. Jestaedt weiter, man könne über eine solche Bestimmung die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht korrigieren. Ein Grund könne sein, sich nicht negativ von den 14 anderen Landesverfassungen abzuheben, die Kinderrechte enthielten. Zudem könne man im Hinblick auf die Bereiche Bildung und Erziehung die Eigenständigkeit des Kindes noch einmal besonders hervorheben.

Herr **Dr. Trendelenburg** erklärte, es handele sich um eine Werteentscheidung. Auch bei anderen Vorschlägen könne man nach dem Mehrwert fragen.

Herr **Prof. Dr. Starck** erklärte, das Verhältnis von Eltern und Kindern sei eigentlich im Bürgerlichen Gesetzbuch abschließend geregelt, allenfalls gebe es Freiheitslücken, die ein Land aber nicht schließen könne. Das Land könne im Schulrecht und bei den Jugendämtern tätig werden. Letzteres gehöre aber nicht in die Verfassung, sondern sei eine Frage der Ausführung von Bundesrecht.

Auf eine weitere Frage hin betonte Herr **Prof. Dr. Jestaedt**, dass Kinderrechte nicht in Opposition zu den Elternrechten stehen könnten, da dies nicht der Konstruktion der Elternverantwortung nach dem Grundgesetz entspreche. Das Bundesverfassungsgericht wäge nicht die Elternrechte gegen die Kindesgrundrechte ab, sondern die Eltern bewegten sich innerhalb des Schutzbereichs und beeinträchtigten nicht die Kindesrechte, wenn sie kindeswohlkonform operierten und nicht das staatliche Wächteramt auslösten – also wenn sie nicht kindeswohlgefährdend handelten. Da gebe keine Abwägung mit den Kindesrechten, ganz im Gegenteil: Soweit die Eltern für das Kind handelten, würden sie dessen Selbstbestimmungsrechte wahrnehmen. Dies habe auch in der Debatte um die Beschneidung sehr deutlich gesagt werden müssen. Wolle man dem Kind eigene Rechte zugestehen, solle man dies nicht in unmittelbarer Nähe zum Elternrecht platzieren. Man könne etwa an Art. 2a denken.

Herr **Prof. Dr. Cremer** warf unter anderem die Frage auf, in welchen Konstellationen das Kindeswohl im Spannungsverhältnis zwischen Elternrecht und staatlicher Bestimmung auf-tauche. Ein Beispiel sei die verbindliche bzw. unverbindliche Grundschulempfehlung. Mittlerweile gebe es nur noch zwei oder drei Bundesländer, die diese Empfehlung verbindlich vorsähen; vor wenigen Jahren seien es noch acht gewesen. Daran sehe man, dass die Kindeswohlentscheidung entweder von den Eltern wahrgenommen werde, indem sie entschieden, welche Schule das Kind besuche, oder der Staat nehme es durch seine Lehrer wahr, indem er sage, dass die Entscheidung verbindlich sei. Es gebe also durchaus Kontexte, in denen Kindeswohlentscheidungen in Landeszuständigkeit seien.

Die andere Frage sei, ob man durch eine Änderung der Verfassung und eine Stärkung der Kinderrechte in die Konfiguration des Grundgesetzes eingreifen könne. Die Frage, ob der Staat eine Grundschulempfehlung vornehmen dürfe, könne man an Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG messen und man könne sagen, dass Art. 7 Abs. 1 GG und kollidierende Rechte anderer Kinder, die mit diesen Kindern zur Schule gingen, die verbindliche Grundschulempfehlung legitimieren könne. Dies sei das Feld, in dem sich dieser Konflikt austrage und in dem man mit Regelungen in der Verfassung über Kinderrechte bzw. Kindeswohl ein Stück weit vorpräge, ob die Eltern ein umfassendes Bestimmungsrecht hätten oder ob man dem Staat mehr Mitbestimmungsrechte gebe.

6. Kostenlose Bildung

Frau **Dr. Seckelmann** schlug vor, Abs. 1 Satz 1 wie folgt zu formulieren: „In allen öffentlichen Schulen des Primar- und gesamten Sekundarbereichs ist der Unterricht unentgeltlich. Dieses gilt auch für die öffentlichen Hochschulen bezüglich des grundständigen oder konsekutiven Erststudiums. Unentgeltlich sind auch die Lernmittel mit Ausnahme der an den Hochschulen gebrauchten. Das Gesetz muss vorsehen, dass für begabte Kinder sozial Schwächergestellter Erziehungsbeihilfen zu leisten sind.“ Die Bestimmung zum Schulgeld könne man streichen. Für Absatz 2 schlug Frau Dr. Seckelmann vor: „Der Zugang zu den in Abs. 1 genannten Bildungseinrichtungen ist nur von der Eignung des Schülers abhängig zu machen.“ Ob das Zweitstudium gebührenfrei sei oder nicht, müsse der Gesetzgeber beantworten. Man könne auch überlegen, in Absatz 3 folgende Formulierung zum Thema Kindertagesstätten und primäre Bildung aufzunehmen, die eher in Richtung einer Staatszielbestimmung gehe: „Jedes Kind hat Zugang zu öffentlichen vorschulischen Bildungseinrichtungen im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten. Land, Kommunen und Kommunalverbände wirken dabei zusammen und zielen auf eine flächendeckende Versorgung und einen kostenfreien Zugang ab.“

Als vierten Absatz könne man aufnehmen: „Die Vielfalt der Bildungseinrichtungen wird gewährleistet.“ Das Thema berufliche Ausbildung könne man entweder an dieser Stelle oder in Art. 28 der Hessischen Verfassung regeln.

Herr **Dr. Hanschmann (Universität Frankfurt)** führte unter anderem aus, dass es sich bei dem Recht auf kostenlose Bildung um ein wesentliches soziales Recht handele. Es existiere eine allgemeine Tendenz „pro soziale Rechte“, die besonders deutlich werde, wenn man sich die völkerrechtlichen Übereinkommen der letzten Jahrzehnte anschaue. Das Recht auf kostenfreie Bildung werde in all diesen Übereinkommen explizit garantiert. Etwa die diesbezüglichen Normen aus der Kinderrechtskonvention würden zudem als unmittelbar anwendbar betrachtet, d.h. sie würden ohne Transformationsakt durch den Bundestag oder durch die Landtage in das deutsche Recht als subjektive Rechte gelten. Gerade weil es Streit über die Auslegung bestimmter völkerrechtlicher Regelungen gebe– etwa ob sie unmittelbar anwendbar seien, ob sie subjektive Rechte begründeten oder nicht –, sei es wichtig, auf Landesverfassungsebene das Recht auf kostenfreie Bildung zu implementieren. Weiter sprach sich Herr Dr. Hanschmann gegen einen Vorbehalt des „Möglichen“ bei einem Recht auf kostenfreie Bildung aus. Im Bereich der tertiären Bildung sei es eine politische Entscheidung, ob man Studiengebühren wolle oder nicht. In der Tat bestehe das Problem, dass man irgendwo eine Grenze einziehen müsse. Der vorgeschlagene Begriff „grundständige Bildung“ sei eher ungeeignet, da er in der Bildungsforschung nicht verbreitet sei. Auch komme der Begriff in internationalen

Übereinkommen, die das Recht auf Bildung regelten, nicht vor. Man müsse eher von einer Erstausbildung oder dem Abschluss einer Erstausbildung sprechen.

Frau **Dr. Mahler** wies unter anderem darauf hin, dass „kostenlose Bildung“ in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthalten und im Sozialpakt relativ ausführlich geregelt worden sei. Sowohl in der Kinderrechtekonvention als auch in der Behindertenrechtskonvention werde zudem von unentgeltlicher Grundbildung gesprochen. Ein wichtiges Thema sei auch der diskriminierungsfreie Zugang zu Bildung.

Herr **Prof. Dr. Jestaedt** nahm insbesondere Bezug auf Art. 14 Abs. 2 der EU-Grundrechtecharta, wo die Unentgeltlichkeit für Pflichtschulunterricht vorgesehen sei; eine entsprechende Regelung enthalte Art. 28 Abs. 1 Buchst. a der Kinderrechtskonvention. Interessant sei die Kombination von Pflichtigkeit und Unentgeltlichkeit. Im Kindertagesbereich habe man dagegen keine Pflichtigkeit, so dass man möglicherweise Fehlanreize setze, wenn man den Besuch vollständig unentgeltlich mache.

In Bezug auf das Thema Studiengebühren sei die Frage, ob es wirklich um Unentgeltlichkeit gehe, oder um Chancengleichheit. Hessen sei bereits mit der gegenwärtigen Verfassungsverbürgung in Art. 59 „vorne“. Es gebe keine Landesverfassung, die mit der Unentgeltlichkeit so weit gehe. Wolle man Chancengleichheit erreichen, solle man sich nicht auf die Unentgeltlichkeit kaprizieren. Es gebe intelligente Modelle, mit denen man Chancengleichheit wahren könne, beispielsweise mit einer nachgelagerten Finanzierung, bei der nicht die Eltern zahlten, sondern die Kinder, wenn sie Geld verdienten, – wie beim BAföG. Zumindest müsse man eine Einschränkung aufnehmen, auch im Hinblick auf die Schuldenbremse. Die Einschränkung im Entwurf der Grünen sei aber zu weitgehend, denn dadurch würde wohl auch heute Unentgeltliches unter Vorbehalt gesetzt. Alles andere solle eine Entscheidung des freien politischen Prozesses sein, auch unter Berücksichtigung der Kassenlage.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erläuterte, seine Fraktion wolle mit ihrem Vorschlag perspektivisch in der Tat Kostenfreiheit vom Kindergarten bis zum Magisterexamen garantieren. Es gehe um die persönliche Entfaltung für jedes Kind in den Beruf hinein – das müsse nicht immer ein Studium sein. Zudem solle sich im Interesse der Gemeinschaft, jeder soweit entfalten und so viel erreichen können, wie ihm möglich sei, ohne durch Kosten gebremst zu werden. Man wolle nach der Entscheidung des Staatsgerichtshofs zur Zulassung von Studienbeiträgen eine Änderung herbeiführen. Zudem wolle man im Bereich der vorschulischen Bildung Kostenfreiheit unter dem Vorbehalt der Leistbarkeit erreichen.

Herr **Dr. von Roetteken** nahm auf seinen Vorschlag Bezug und sprach sich dafür aus, auch unentgeltliche vorschulische Bildung vorzusehen, eventuell mit einer Übergangsfrist, um junge Eltern zu entlasten. Wenn man eine Finanzbeteiligung von Menschen wolle, könne man dies entsprechend der bisherigen Regelung ausdrücken, aber dann müsse auf die gegenwärtige Einkommens- und Vermögenslage abgestellt werden.

Die Qualität der Bildung sei ebenfalls von zentraler Bedeutung, aber dieses Problem sei einer verfassungsrechtlichen Regelung nicht direkt zugänglich. Hier könnten Begleitgesetze zur Verfassungsänderung ergehen.

Herr **Prof. Dr. Cremer** bezweifelte, dass die Verfassung der richtige Ort sei, um relativ komplexe Verteilungsentscheidungen festzuschreiben. Man müsse die Frage stellen, wer die an den Universitäten entstehenden Kosten finanziere. Die Entscheidung über Studiengebühren gehöre in die Hände des Gesetzgebers, etwa vor dem Hintergrund, dass

es in anderen Ländern Studiengebühren gebe. Zudem wies Prof. Cremer darauf hin, dass viele Ausbildungsberufe zu einer Kostenbelastung von etwa 400-500 Euro pro Monat führten, die nicht erstattet werde. Dies soziale Schieflage müsse man ausgleichen und gerechtere Regelungen finden. Das betreffe allerdings vor allem die Gesetzgebung.

Auf Rückfragen des Abgeordneten Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** hin erklärte Herr **Prof. Dr. Jestaedt,** dass sich bei kostenlosen Kindertageseinrichtungen Fehlanreize ergeben könnten, sich nicht auf wenige Stunden zu beschränken, sondern im Zweifel alles zu buchen, ob man es nutze oder nicht. Man könne Kostenfreiheit gewähren, es sei jedoch zweifelhaft, ob dies in die Verfassung gehöre. Hessen wäre dann das einzige Land mit kostenloser Bildung in der Verfassung, bei einem relativ schwierigen Verfassungsänderungsverfahren mit einer Volksabstimmung im Anschluss. Dies könne auch zu Problemen im föderativen Wettbewerb führen. Andere Länder, zum Beispiel Baden-Württemberg, würden derzeit überlegen, für Nicht-EU-Ausländer Gebühren zu erheben etc. Wenn sich die Zeiten änderten und das Geld nicht mehr ganz so reich sprudele, sei Hessen am Ende vielleicht das einzige Land, das umfassende Kostenfreiheit gewähre. Die Frage sei, ob man sich derart binden wolle.

Herr **Dr. von Roetteken** erklärte, er sehe keine Fehlanreize, sondern vielmehr in der Unentgeltlichkeit insbesondere der schulischen und vor allem der vorschulischen Bildung auch ein Instrument zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern, weil dadurch die Wahlfreiheit insbesondere von Frauen erhöht werde, eine berufliche Tätigkeit beizubehalten, wiederaufzunehmen oder auszubauen. Im Übrigen könne man durch eine Entgelterhebung oder Entgeltpflichtigkeit einen sozialen Ausgleich herstellen, wenn man das wolle. Die Studiengebührenfreiheit sei im Verhältnis zur vorschulischen Bildung nachrangig. Für die vorschulische Bildung sei eine feste Übergangsfrist sinnvoll, etwa könne man sagen, dass nach vier Jahren die Unentgeltlichkeit bei der vorschulischen Bildung greife, dann hätten die Träger – wenn das Land mit der Finanzausstattung entsprechend kooperiere – genug Zeit zur Umsetzung. Im Übrigen sprach sich Herr Dr. von Roetteken dafür aus, nur Rechte aufzunehmen, die einklagbar und durchsetzbar seien, weil sonst Enttäuschungen entstehen könnten.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte unter anderem, die Situation im vorschulischen Bereich sei kompliziert, da man dort mehrere Kostenträger habe, die man auch beibehalten wolle. Das Land solle nicht auch für die vorschulische Bildung die Gesamtverantwortung übernehmen. Zudem sei das Konnexitätsprinzip zu berücksichtigen.

Herr **Dr. Hanschmann** hielt in Bezug auf die Grenzen der Freiheit von Studiengebühren eine Altersgrenze für die schwächste Lösung, weil sie auf die divergenten Biografien derjenigen, die die Bildungseinrichtungen besuchten, keine Rücksicht nähme. Weiter führte er aus, dass Bildung als bedeutendstes Thema für die Zukunft der Gesellschaft bewertet werde. Die internationalen Schulleistungsuntersuchungen hätten gezeigt, dass das deutsche Schulsystem im internationalen Vergleich eine extrem hohe soziale Selektivität aufweise. Dies habe eine Vielzahl systemischer, gesellschaftlicher und politischer Gründe. Einer der Gründe sei sicherlich auch die ökonomische Hürde beim Zugang zu den Bildungssystemen. Zudem seien Verfassungen noch nie technische Machwerke, sondern auch immer symbolische Kommunikation gewesen, lyrische Texte, als Spiegel dessen, was man als Gesellschaft für bedeutend erachte. Es sei schwer eine Prognose hinsichtlich eines Nachteils im föderativen Wettbewerb abzugeben. Genauso könne es auch für andere Länder ein Anreiz sein, eine solche Gewährleistung aufzunehmen, wie in der Hessischen Verfassung.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** fragte, an Frau Dr. Seckelmann und Herrn Prof. Dr. Jestaedt gewandt, insbesondere, ob man in Bezug auf Bildung einklagbare Grundrechte formulieren solle, die man am Ende nicht einhalten könne. Zudem warf er die Frage auf, welche Untergrenze bei der Qualität gelten würde bzw. wie eine gewisse Qualität, etwa im vorschulischen Bereich, - auch unter Berücksichtigung der Schuldenbremse - gewährleistet würde. Wenn das Angebote komplett unentgeltlich sei, bestehe wohl ein sehr hohes Risiko, dass die Qualität am Schluss auf der Strecke bleibe.

Frau **Dr. Seckelmann** erklärte, sie sei auf den Gedanken einer Staatszielbestimmung gekommen, weil es eben nicht sinnvoll sei, ein nicht erfüllbares Recht in die Verfassung zu schreiben. In Bezug auf die Kapazitäten müsse man die Kommunalen Spitzenverbände fragen.

Herr **Prof. Dr. Cremer** erklärte, es gehe in der Tat um die Verteilung von Lebenschancen. Daher plädiere er momentan auch nicht für eine Einführung von Studiengebühren, sondern würde den Weg offenhalten, über intelligente Lösungen nachzudenken, um Chancengleichheit realisieren zu können. Die Frühphase müsse entgeltfrei bleiben, um Verwerfungen zu vermeiden. Der Anteil der Fünfjährigen, die das letzte Kindergartenjahr besuchten, liege wohl bei 96 %, auch dort, wo Gebühren erhoben würden. Aber im frühen Bereich, insbesondere im zweiten und dritten Lebensjahr, sei er sehr niedrig. Herr Prof. Dr. Cremer plädierte sehr stark dafür, dort viele Ressourcen in den Ausbau der Betreuungsangebote zu stecken und auch in die Unentgeltlichkeit. Bei den Hochschulen und bei den Lebenschancen jenseits der allgemeinen Regelschulen jedoch sei er wirklich skeptischer. Man müsse genau hinschauen, wo es Situationen gebe, in welchen man sozial Benachteiligten keine Chance gebe, gleichberechtigt an dem System teilzunehmen. Letztlich müsse man eine gewisse Flexibilität erhalten. Viel sinnvoller sei es, das BAföG von der Rückzahlungspflicht zu befreien; dies seien viel größere Hürden als etwa Studiengebühren in Höhe von 500 €. Nachgelagerte Studiengebühren in Höhe von höchstens 500 € pro Semester, die unter der Voraussetzung eines späteren Einkommens zu einem späteren Zeitpunkt zurückzuzahlen seien, solle man nicht von vornherein verwerfen.

Herr **Prof. Dr. Jestaedt** erklärte unter anderem, bei einer Aufnahme der Unentgeltlichkeit in die Verfassung wäre man auf grundsätzlich unabsehbar lange Zeit an diese Entscheidung gebunden. Dadurch würde eine Priorisierung bei der Entscheidung über die Erfüllung von Staatsaufgaben im Lande erfolgen. Man könne ein „dauerhaftes Bemühen“ aufnehmen, wonach der Staat verpflichtet sei, auf die Unentgeltlichkeit hinzuwirken. Eine Gewähr solle man aber nicht abgeben.

Auf Nachfragen von Frau Prof. Dr. Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** antwortete Herr **Dr. von Roetteken** unter anderem, dass wenn diejenigen, die leistungsfähig seien, einen Beitrag zu einer öffentlichen Einrichtung leisteten, die Chancengleichheit ihrer Kinder oder von ihnen selbst nicht beeinträchtigt werde. Im Übrigen sei international nur die Grundschule, wenn der Besuch Pflicht sei, gebührenfrei gestellt. Letztlich drehe sich der Streit im Kern eigentlich um die vorschulische Bildung und um die Frage, ob man für Hochschulen über die letzte Staatsgerichtshofentscheidung hinaus Möglichkeiten schaffen wolle.

7. Digitalisierungsgrundrecht

Herr **Prof. Dr. Dr. Will (FDP-Fraktion)** wies darauf hin, dass nur wenige der tatsächlichen und verfassungsrechtlichen Entwicklungen der letzten sieben Jahrzehnte seit Inkrafttreten der Verfassung des Landes Hessen am 1. Dezember 1946 tatsächlich in der

Verfassung nachvollzogen worden seien. Das werde ganz besonders deutlich bei Computertechnologie, Internet, neuen Medien und Digitalisierung. Dies sei problematisch, weil die größten Freiheitsbedrohungen systematischer Art und Weise aktuell im Bereich der Digitalisierung, des Einsatzes von Computern und der zunehmenden Vernetzung drohten. Herr Prof. Dr. Dr. Will nahm zudem auf den Vorschlag der FDP-Fraktion zu einem Digitalisierungsgrundrechtsartikel, etwa in einem neuen Art. 2a, Bezug, der drei verschiedene Grundrechtspositionen enthalte. Zunächst ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung, also ein Datenschutzgrundrecht. Hessen sei weltweit das erste Land gewesen, das ein formelles Datenschutzgesetz erlassen und ein Jahr später (1971) einen Datenschutzbeauftragten ernannt habe. Damit habe Hessen eine Entwicklung ausgelöst, die in den folgenden Jahren und Jahrzehnten überall aufgegriffen worden sei. Zwischenzeitlich hätten zehn der 16 Bundesländer ein Datenschutzgrundrecht in ihre Verfassung integriert, Hessen aber nicht.

Als Zweites werde ein Grundrecht auf Unverletzlichkeit informationstechnischer Systeme vorgeschlagen. Im Jahre 2008 habe das Bundesverfassungsgericht ein neues Grundrecht auf Unverletzlichkeit informationstechnischer Systeme kreiert, das bislang nicht in Verfassungstexte eingegangen sei. Es biete sich Hessen daher die einmalige Chance, sich sozusagen wieder einmal an die Spitze der Entwicklung zu setzen und ein Grundrecht in den Verfassungstext aufzunehmen, das von praktisch höchster Bedeutung sei. Damit könne gleichzeitig ein Impuls für eine Nachahmung durch andere Länder, den Bund etc. gesetzt werden. „Informationstechnische Systeme“ seien dabei alle datenverarbeitenden Systeme, z.B. PCs, Smartphones, Festplatten, Speichersticks und vieles mehr.

In Absatz 3 des vorgeschlagenen Artikels sei ein Teilhaberecht an der digitalen Infrastruktur vorgesehen. Eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, eine Nutzung der ansonsten gewährleisteten Grundrechtspositionen, sei heute tatsächlich in großem Maße von einem Zugang zur digitalen Infrastruktur abhängig. Das Grundrecht helfe, die erforderlichen Bedingungen zur Nutzung anderer Grundrechte zu schaffen, wie z.B. der Meinungsfreiheit.

Der Vorschlag eines Absatz 4 enthalte einen Gesetzesvorbehalt. Insbesondere sei es sinnvoll und entspreche es der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, den Eingriff in informationstechnische Systeme einem Richtervorbehalt zu unterwerfen, was dann eine entsprechende Folgeänderung in Art. 19 nach sich ziehen würde.

Auf Rückfragen des Abgeordneten Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** führte Herr **Prof. Dr. Dr. Will** weiter aus, dass Teilhaberechte ein Recht auf gleichberechtigten Zugang gewährten und mit verfahrensrechtlichen Garantien verbunden seien, so dass der Staat ein Verfahren ausgestalten müsse, in dem dieser gleichberechtigte Zugang dann tatsächlich grundrechtsförmig adäquat gewährleistet werde. Es entstünde kein Anspruch auf Schaffung zusätzlicher Infrastruktur, sondern nur auf gleichberechtigte Teilhabe an der existenten Infrastruktur. Zudem käme spätestens seit der Werteordnungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Grundrechten auch eine objektive Bedeutung zu. Sie könnten eine Ausstrahlungswirkung entfalten, die dann beispielsweise bei der Auslegung des einfachen Rechts eine Bedeutung habe.

Frau **Prof. Dr. Gurlit (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** fragte, wer Adressat der in dem Vorschlag auf Teilhabe enthaltenen Grundrechtsverpflichtung sei. Weiter sprach sie sich grundsätzlich für die Schaffung eines Grundrechts auf Datenschutz aus, äußerte aber Zweifel am Erfordernis eines ausgeschriebenen Grundrechts der Unverletzlichkeit informationstechnischer Systeme.

Herr **Prof. Dr. Dr. Will** wies unter anderem darauf hin, dass das Land Hessen einen deutlichen Akzent setzen würde, wenn es das Grundrecht über die Unverletzlichkeit informationstechnischer Systeme in die Verfassung integriere, gerade weil dieses Grundrecht nicht die Würdigung und Realisierung erfahren habe, die es tatsächlich verdiene. In Bezug auf die Teilhabe an der digitalen Infrastruktur sei keine unmittelbare Drittwirkung, also keine Bindung Privater in unmittelbarer Art und Weise, vorgesehen. Die Ausstrahlungs- und Interpretationswirkung könne sich jedoch in den privaten Bereich fortsetzen.

Auf Rückfragen des Abgeordneten Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** hin führte **Prof. Dr. Dr. Will** insbesondere weiter aus, dass er Ansprüche auf Zugang von Daten eher in den Bereich der Informationsfreiheit einsortieren würde und dies bereits gewährleistet sei. Man könne es in den Kontext aufnehmen, persönlich bevorzuge er aber knappe Formulierungen in der Verfassung.

Herr **Dr. von Roetteken** war der Auffassung, dass die Frage des individuellen Datenschutzes zum sozialen Kontext der Menschen gehöre, so dass eine Regelung in Art. 27 ff. erfolgen solle. Im Kern gehe es darum, den Fehlgebrauch, den Missbrauch und die Machtstellung, die dadurch erlangt werden könne, zu regulieren bzw. zu verhindern. Die größte Gefahr ginge diesbezüglich wohl von privatrechtlichen Institutionen aus: dass dort Daten erhoben und vor allem zusammengeführt und benutzt würden. Dies werde von dem Vorschlag nicht ausreichend erfasst. Herr Dr. von Roetteken schlug daher insbesondere vor, sich eher an die Grundrechtecharta anzulehnen.

Auf weitere Rückfragen hin erklärte Herr **Prof. Dr. Dr. Will**, er sehe trotz europarechtlicher Regelungen zum Datenschutzrecht Raum für eine verfassungsrechtliche Regelung in Hessen.

Der Sachverständige Prof. Dr. Schwarz **(CDU-Fraktion)** erklärte, das neue Grundrecht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme entspreche letzten Endes bereits mehr oder weniger dem allgemeinen Datenschutzgrundrecht. Zudem habe er gewisse Bedenken, ein solches Grundrecht in den Bereich der Wirtschaftsverfassung aufzunehmen. Wenn man sich schon einmal Gedanken mache, wo die dogmatischen Grundlagen dieses Rechts auf informationelle Selbstbestimmung oder der weiterentwickelten Rechte eigentlich liegen sollten, komme man eher zu der Auffassung: bei der Garantie der Menschenwürde und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht. Zudem äußerte Herr Prof. Dr. Schwarz unter anderem Bedenken, ob eine landesverfassungsrechtliche Vorschrift tatsächlich eine Ausstrahlungswirkung dergestalt entfalten könne, dass sie auch über die Generalklauseln des bürgerlichen Rechts tatsächlich Einfluss nehmen würde. Im Hinblick auf die Aufnahme eines Grundrechts auf Teilhabe an der digitalen Infrastruktur bestehe die Gefahr, dass der Staat die notwendige Infrastruktur überhaupt nicht zur Verfügung stellen könne, weil sie gar nicht in seinen Händen liege. Dann bestehe die Gefahr einer gewissen Enttäuschung bzw., dass ein Verfassungsversprechen leerlaufe.

Herr **Prof. Dr. Cremer** wies auf Art. 87f Grundgesetz hin, wonach der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation nach Maßgabe eines Bundesgesetzes flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen gewährleiste und Dienstleistungen durch private Anbieter erbracht würden. Es bestehe bereits die Verpflichtung des Bundesgesetzgebers, die Privaten dahingehend anzuleiten, dass sie ausreichende und angemessene Telekommunikationsleistungen zur Verfügung stellten. Es

schade wahrscheinlich nicht, wenn man dies landesrechtlich noch ein zweites Mal flankiere und an dieser Stelle vielleicht sogar noch einmal akzentuiere.

8. Subsidiaritätsprinzip / Wirtschafts- und Sozialverfassung

Herr **Prof. Dr. Müller-Franken** nahm Bezug auf seine schriftliche Stellungnahme. Das Subsidiaritätsprinzip habe zwei Richtungen: binnenstaatlich – die Gliederung in Bund und Länder sowie Länder und Kommunen betreffend – sowie überstaatlich – die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union betreffend. Dies sei eine im staatsorganisationsrechtlichen Bereich angesiedelte Gliederung. Eine andere Frage betreffe die des Verhältnisses des Staates zur Gesellschaft. Um diese Frage gehe es in seinem Vorschlag; dies sei der Kern des Subsidiaritätsprinzips. Die anderen Bereiche seien Ausprägungen, die sich aus der geschriebenen Fassung ergeben würden.

Das Subsidiaritätsprinzip, über das Herr Prof. Dr. Müller-Franken spreche – Staat und Gesellschaft –, beschäftige sich mit der Frage, wer die staatlichen Aufgaben zu erledigen habe. Staatliche Aufgaben könnten auf vielerlei Weisen unterschieden werden, und eine Kernunterscheidung sei die zwischen ausschließlichen Staatsaufgaben und konkurrierenden Staatsaufgaben, also Aufgaben, die sowohl die Gesellschaft als auch der Staat ausüben könnten. Das Subsidiaritätsprinzip beschäftige sich mit der Frage, wie es sich mit den konkurrierenden staatlichen Aufgaben verhalte. Die Antwort laute, dass im Grundsatz die Gesellschaft zuständig sei. Der Staat komme nur dann zum Zuge, wenn es die Gesellschaft nicht leisten könne. Dies ergebe sich daraus, dass der Staat nicht dafür da sei, gewissermaßen monopolistisch alle Angelegenheiten des Gemeinwesens zu erledigen, sondern er habe den Menschen zu dienen.

Die Ausübung von Gewalt sei subsidiaritätsfest, könne also auf keinen Fall der Gesellschaft überantwortet werden. Dies sei deklaratorisch in Satz 2 des Vorschlags für ein Subsidiaritätsprinzip aufgenommen worden.

Herr **Prof. Dr. Hermes** (Universität Frankfurt) äußerte sich zur hessischen Wirtschafts- und Sozialverfassung und nahm ebenfalls auf seine schriftliche Stellungnahme Bezug. Darin habe er verschiedene Strategien zum Umgang mit der Wirtschafts- und Sozialverfassung dargestellt. Die erste Strategie laute, dass man nur die Verfassungsnormen heraussuchen würde, die klar und eindeutig gegen Bundesrecht verstießen und diese streiche. Dies würde nur zu ganz wenigen Änderungen führen. Denn selbst das Verbot der Aussperrung und die Vorschriften über die Bodenreform und die Sozialisierung des Produktionsvermögens ließen sich verfassungsrechtlich so auslegen, dass sie jedenfalls nicht in einen harten Widerspruch zum Bundesverfassungsrecht gerieten. Die zweite Strategie sei, obsolete Normen zu streichen oder deutlich zu ändern. Obsolet könnten Normen aus zwei Gründen sein. Zunächst gebe es soziale und wirtschaftliche Gründe. Ein Kandidat für diese Kategorie von Verfassungsnormen sei Art. 31. Die 48-Stunden-Woche sei sozial, politisch und wirtschaftlich schlicht und ergreifend eine überholte verfassungsrechtliche Aussage. Die dritte Strategie sei es, diejenigen Normen zu ändern oder zu streichen, die Themen beträfen, für die das Land gar keine Kompetenz habe. In der Wirtschafts- und Sozialverfassung würde dabei eine ganze Reihe von Vorschriften ins Blickfeld geraten, etwa in den Bereichen Arbeitsrecht und Bodenreform. Wenn man sich den Gesetzgebungskompetenzkatalog des Grundgesetzes anschaue, müsse man sagen, dass beim wesentlichen Teil der Vorschriften, die in Art. 27 ff. enthalten seien, das Land, abgesehen von exekutiven Kompetenzen, keine substanzielle politische Kompetenz habe. Es sei aber für die Normativität einer Verfassung ein grundlegendes Problem, hehre Versprechungen zu machen, jedoch keinerlei politische Kompetenz zu haben, um diese Versprechungen einzulösen. Dies spreche für die

Strategien 2 und 3, also die Änderung oder Streichung von Grundsatzaussagen in der Landesverfassung, für deren Umsetzung das Land keine Kompetenz habe. Die vierte Strategie sei, nach neuen Themen zu suchen – dies lasse sich mit den anderen Strategien durchaus vereinbaren –, und zukunftsweisende verfassungsrechtliche Grundaussagen in die Landesverfassung aufzunehmen. Dazu habe Herr Prof. Dr. Hermes in seiner schriftlichen Stellungnahme einige Stichworte genannt, z. B. „kommunale Infrastrukturverantwortung". Dies sei ein zukunftsfähiges und zukunftsträchtiges Thema, bei dem man sich auch verfassungsrechtlich im Kompetenzbereich der Länder befinden würde und grundlegende Aussagen zu der Frage treffen könne und solle, worin die staatliche Verantwortung bestehe und was für eine Gewährleistungsverantwortung der Staat speziell auf kommunaler Ebene habe. Ein zweites Beispiel sei Privatisierung. Dabei gehe es um die Frage nach dem Kernbereich der Verantwortung des Staates und die Übertragung von Verantwortung auf Private.

Weiter erklärte Herr Prof. Dr. Hermes, dass die erste von ihm genannte Strategie jedenfalls falsch sei. Alles so zu lassen, wie es sei, führe dazu – speziell bei der Wirtschafts- und Sozialverfassung –, dass die Verfassung keine normative Kraft auf die politische Gestaltung des Gemeinwesens entfalte. Empfehlenswert sei dagegen ein Vorgehen nach den Strategien 2, 3 und 4, also die Streichung und Änderung der Normen, die aus sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Gründen obsolet seien. Zudem sollten Versprechen gestrichen werden, für die das Land keine Umsetzungskompetenz habe und neue, zukunftsfähige Themen aufgenommen werden.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** äußerte sich zum Subsidiaritätsprinzip. Dieses sei von einem anhaltenden Bedeutungspluralismus geprägt und in keiner Weise mit einem feststehenden normativen Konzept der Sozialpolitik verbunden. Wegen der sozial- und gesellschaftspolitischen Unklarheit wolle die Expertin nicht dazu Stellung nehmen, ob es positiv oder negativ zu bewerten wäre, solch ein verfassungsrechtliches Subsidiaritätsprinzip für den Bereich des Sozialen einzuführen. Sie wolle nur dazu Stellung nehmen, ob es Sinn mache, ein Subsidiaritätsprinzip für den Bereich des Sozialen einzuführen, und ob ein solches Prinzip leisten könne, was die verfassungsrechtliche Funktion von Staatszielbestimmungen sei. Staatszielbestimmungen sollten vor allen Dingen dem Gesetzgeber, aber auch der Judikative und Exekutive, in ihren Entscheidungen materielle Grundsätze vorgeben, sie an materielle Zwecke und Ziele binden und der Staatstätigkeit eine normative Orientierung geben. Es solle insbesondere eine Struktur für Abwägungs- und Auslegungsprozesse geschaffen und bestimmte widerstreitende Abwägungen sollten vorentschieden werden. Es müsse ein Grundkonsens des Verfassungsgebers darüber bestehen, was die Zwecke und Ziele des Staates seien und was der Gehalt des Verfassungsprinzips sein solle. Diese Voraussetzung sehe Frau Prof. Dr. Achenbach beim Gedanken der Subsidiarität auf dem Gebiet des Sozialen nicht als gegeben. Schon in den 1960er-Jahren habe es einen Subsidiaritätsstreit in Bezug auf das Sozialrecht gegeben, in Form einer fundamentalen Auseinandersetzung darüber, was eigentlich die Zwecke und Ziele des Staates seien. Es habe in den Siebziger- und Achtzigerjahren auch mehrere Versuche der Neudeutung des Subsidiaritätsprinzips gegeben. Es habe sich letztlich kein Konsens über die gesellschafts- und sozialpolitische Bedeutung ergeben. Es sei daher nicht zu erwarten, dass mit der Einführung eines Subsidiaritätsprinzips eine bestimmte Wert- und Zielsetzung im politischen Prozess unstreitig gestellt werde. Die Idee der Subsidiarität könne vielmehr ein politisches Konfliktfeld eröffnen. Zudem wäre die Folge, dass Entscheidungen über das Prinzip der Subsidiarität und seinen Gehalt entweder vom Staatsgerichtshof oder vom Bundesverfassungsgericht getroffen würden. Die Gerichte würden dann das

Subsidiaritätsprinzip in diesem oder jenem Sinne auslegen und in ein Verhältnis zu den sozialstaatlichen Gehalten der Verfassung setzen. Damit würde letztlich die Verfassungsgerichtsbarkeit ermächtigt, über sozialpolitische Konfliktlagen zu entscheiden. Es sei aus demokratischen und aus Gesichtspunkten der demokratischen Gewaltenteilung nicht wünschenswert, ein abstraktes Verfassungsprinzip ohne Konsens über seine Bedeutung in die Verfassung zu schreiben und damit letztlich die Verfassungsgerichtsbarkeit zu ermächtigen, politische Entscheidungen zu treffen, von denen man sich dann wegen der Konstitutionalisierungswirkung auch nicht mehr lösen könne. Frau Prof. Dr. von Achenbach empfahl daher, aufgrund der politischen Umstrittenheit und Unklarheit des Prinzips auf seine Einführung zu verzichten.

Herr **Prof. Dr. Kutscha** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin) äußerte sich ebenfalls zum Grundsatz der Subsidiarität. In erster Linie gehe es dabei um den „schlanken Staat“. Dieser habe eine durchaus angenehme Seite für Kapitalanleger, die sich, wenn ehemals staatliche Leistungsbereiche privatisiert würden, neue Gewinnmöglichkeiten erhofften. Für die Schwächeren in der Gesellschaft zeige sich aber die unangenehme Seite eines schlanken Staates. Die Hoffnungen, die mit den Privatisierungsmaßnahmen in den Achtziger- und Neunzigerjahren verbunden gewesen seien, hätten sich zum großen Teil nicht erfüllt. Dies zeige sich etwa bei der Verkehrsinfrastruktur oder im ausgedünnten öffentlichen Dienst.

Herr **Prof. Dr. Dr. Eichenhofer** (Universität Jena) erklärte, Grundidee der Subsidiarität, einem Prinzip der katholischen Soziallehre, sei, dass der Einzelne frei und die Gemeinschaften nur subsidiär zuständig seien. Diese Architektur sei in der Verfassung vielfältig ausgebildet, etwa bei der Tarifautonomie, den Zuständigkeiten der Familien, der örtlichen Zuständigkeit usw. Das Subsidiaritätsprinzip als verfassungsrechtliches Prinzip würde der Verfassung nicht mehr geben können, als sie ohnehin schon habe. Deshalb sei das Subsidiaritätsprinzip verzichtbar. Eine solche Regel sei nur inhaltlich unterfüttert sinnvoll.

Zum Thema Wirtschaftsverfassung führte Herr Prof. Dr. Dr. Eichenhofer unter anderem aus, dass in Art. 27 der Hessischen Verfassung ein wichtiges Marktgrundrecht ausformuliert und mit der Perspektive verknüpft werde, dass die Wirtschaftsordnung der Menschenwürde in dem Sinne zu dienen habe, dass die Lebensbedingungen aller Menschen möglichst optimal gestaltet werden. Dies sei eine sehr schöne und hoffnungsfroh stimmende Formulierung, die in einer Verfassung unbedingt Fixpunkt bleiben solle. Hessen bewahre hier ein gutes Stück Weimarer Tradition.

Herr **Prof. Dr. Feld** (Walter-Eucken-Institut Freiburg) erklärte unter anderem, dass man sich fragen müsse, inwiefern man die Verfassung so neu aufschreibe, dass sie auch für zukünftige Entwicklungen offen sei. Im Bereich der Wirtschaftsverfassung seien viele der aktuellen Regelungen sehr stark durch die Zeit geprägt, in der sie aufgeschrieben worden seien, und heute seien sie im Grunde entweder obsolet oder stark überarbeitungsbedürftig. Dies könne man aus der heutigen Sicht sagen. Man wisse aber nicht, in welcher Hinsicht man bei den heute formulierten Normen einen völlig falschen Weg mit Blick auf die Zukunft einschlage. Das gelte für Fragen der Daseinsvorsorge, der sozialen Schutzrechte, aber auch für den Rahmen, den man für die privaten Akteure auf den Märkten setze. Daher müsse man gerade vor dem Hintergrund der zukünftigen Entwicklung überlegen, wie stark man bestimmte Möglichkeiten einschränken wolle. Man befinde sich in der Debatte um die Wirtschaftsverfassung in der Bundesrepublik heute nicht mehr in den Achtziger- und Neunzigerjahren, wo es um Privatisierung vs. Staat ging, sondern es gebe viele hybride Formen unterschiedlicher Zusammenarbeit zwischen den Sektoren.

Auf die Fragen des Abgeordneten Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** zur möglichen Verortung des Subsidiaritätsprinzips und zur Sinnhaftigkeit einer Aufnahme des Prinzips in die Verfassung erklärte Herr **Prof. Dr. Müller-Franken**, er würde sich für die Aufnahme in einen eigenen Artikel etwa einen neuen Art. 65a aussprechen. Das Subsidiaritätsprinzip habe nur die Frage zu beantworten, wer Staatsaufgaben zu erfüllen habe. Es handele sich nicht um eine Staatszielbestimmung, sondern lediglich um ein abstraktes Prinzip. Es gehe darum, dass sich der Staat zu rechtfertigen habe, wenn er sich eine Aufgabe zu eigen mache. Es sei also auch kein zwingendes Privatisierungsgebot, sondern es verbiete dem Staat, sich erwerbswirtschaftlich nur um der Erwerbswirtschaftlichkeit willen einer Angelegenheit anzunehmen. Die hessischen Staatsweingüter im Kloster Eberbach z. B. seien vorverfassungsrechtlich begründet und würden nicht der Abschaffung anheimfallen. Aber sonstige Dinge, die der Staat nachkonstitutionell rein erwerbswirtschaftlich betreibe, wären hier unter Zwang.

Herr **Prof. Dr. Hermes** erklärte, die Diskussion zeige die Aussichtslosigkeit, mit einem Subsidiaritätsprinzip – wie auch immer es genau zugeschnitten sei – verfassungsrechtliche Wirkung zu erzielen. Denn wenn man es ganz eng im Sinne eines staatsorganisationsrechtlichen Prinzips zwischen der höheren und der niedrigeren Ebene verstehe, wie es hier als Prinzip der Aufgabenverteilung zwischen Staat auf der einen Seite und privater Bürgergesellschaft und Wirtschaft auf der anderen Seite diskutiert werde, ziele es in das Zentrum dessen, was Gegenstand von Politik sei. Es sei das gesamte Spektrum der Aufgabenabgrenzung zwischen Staat und Privaten im weitesten Sinne umfasst. Der Versuch, dies mit einer Verfassungsnorm anzuleiten und normativ einzuhegen, führe zu einer Verrechtlichung des Kerns der Politik. Dafür bestehe keine Notwendigkeit und auch keine Erfolgsaussicht.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** ergänzte unter anderem, einzelne Aspekte des Subsidiaritätsprinzips ließen sich rechtfertigen und seien gerade aus grundrechtlicher Sicht auch wünschenswert. Grundrechte seien Abwehrrechte, sie setzten den Staat insgesamt unter ein für bestimmte Politikbereiche sehr schön ausdifferenziertes Rechtfertigungsbedürfnis. Mit dem Subsidiaritätsprinzip würde sich nicht viel hinzufügen lassen, abgesehen von der Gefahr der Konstitutionalisierung und Verrechtlichung der Politik, in gewisser Weise auch der Entpolitisierung.

Herr **Prof. Dr. Feld** führte aus, dass das Subsidiaritätsprinzip in der engen Auslegung sehr wohl zielführend sein könne. Dies bedeute für eine Landesverfassung allerdings im Wesentlichen, dass damit das Verhältnis zu den Kommunen des Landes gemeint sei und das Subsidiaritätsprinzip in Verbindung mit weiteren Normen durchaus auch als Schutzrecht für die Kommunen und ihre Möglichkeit, ihre Aufgaben sinnvoll wahrnehmen zu können und dafür finanziell angemessen ausgestattet zu sein, interpretiert werden könne. Breiter, also bezogen auf die Bürgerinteressen, die Bürger- bzw. Zivilgesellschaft oder noch weitergehend in das wirtschaftliche Verhältnis zwischen Privaten und dem Staat, solle man das Subsidiaritätsprinzip nicht auslegen; denn in diesen Bereichen habe man eine ganze Reihe anderer zielführender und leitender Normen, die wesentlich sinnvoller gehandhabt werden könnten als das Subsidiaritätsprinzip.

Auf Rückfragen des Abgeordneten Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** widersprach **Prof. Dr. Müller-Franken** der These von einer „Gerichtslastigkeit“ des Subsidiaritätsprinzips. Man müsse eher umgekehrt sagen: Gerade weil es so unscharf sei, habe es eine geringe Justiziabilität. Man könne es sozusagen nicht durchsetzen, weil es so offen und so weit gefasst sei. Die handelnden Instanzen hätten einen weiten Einschätzungs- und Ermessensspielraum, ob sie den Staat als die bessere Instanz einschätzten. Es gehe um eine

Rationalisierung des politischen Prozesses, die Erzeugung von Rechtfertigungslasten, nicht nur dann, wenn der Staat in Grundrechte eingreife, sondern auch dann, wenn er Freiheiten beschränke, indem er sich Themen annehme, welche die Gesellschaft unter Umständen besser angehen könnte. Dann müsse der Staat begründen, warum er es besser könne. Wenn er es mit Einschätzungsspielraum begründe, werde das Gericht dies akzeptieren.

Zudem führte Herr Prof. Dr. Müller-Franken auf die Rückfragen hin aus, dass das Subsidiaritätsprinzip die Allzuständigkeit des Staates nicht infrage stelle, wenn man es richtig begreife. Der Staat könne selbstverständlich handeln, wenn er sich auf Gründe des Gemeinwohls berufen und darlegen könne, dass er es besser kann als die Gesellschaft. Selbstverständlich behalte der Staat zudem immer die „Gewährleistungsverantwortung", die eine Handlungsmöglichkeit und ggf. auch –pflicht aus Gründen der Sozialstaatlichkeit nach sich ziehe.

Auf die Frage des Sachverständigen Neskovic **(Fraktion Die Linke)** zu den Gründen für das Unterlassen einer Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in die Verfassung im Jahre 1946 erklärte Herr **Prof. Dr. Müller-Franken**, dass die Entstehung der hessischen Landesverfassung einem Kompromiss zu verdanken sei, nicht nur zwischen den beiden politischen Lagern SPD und CDU, sondern auch innerhalb der CDU selbst. Das Unionslager habe nicht geschlossen hinter dieser Position gestanden.

Die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** bezweifelte das Bedürfnis für ein Subsidiaritätsprinzip. Sie fragte unter anderem, an Herrn Prof. Dr. Müller-Franken gewandt, was die Notwendigkeit für ein derartiges Prinzip dokumentiere. Bereits aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht ergebe sich eine Verteilungsregel, nämlich die Allzuständigkeit der Kommunen, wonach staatliche Hochzonungen gerechtfertigt sein müssten. Es stelle sich die Frage nach einem Mehrwert, der über die Binsenweisheit hinausgehe, dass sich jede staatliche Tätigkeit durch Gemeinwohlbezug rechtfertigen müsse.

Herr **Prof. Dr. Müller-Franken** erklärte, der Mehrwert ergebe sich aufgrund einer Rationalisierung bei der Frage des Tätigwerdens jenseits von Eingriffen. Man strukturiere staatliches Handeln. Wenn sich der Staat zur Intervention und zum Handeln entscheide müsse er dies begründen. Zudem sei es auch eine Frage der Klugheit bei der Verwendung öffentlicher Mittel.

Auf Rückfragen des Abgeordneten Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** erklärte Herr **Prof. Dr. Feld** unter anderem, das Subsidiaritätsprinzip könne in Verbindung mit den Normen, die zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung in der Verfassung stünden, sehr wohl als allgemeines Prinzip herangezogen und entsprechend formuliert werden. Man habe in Verfassungen ansonsten auch allgemeine Normen zu Menschenwürde und Ähnlichem. Zum Thema Privatisierung betonte der Experte erneut, dass der früher diskutierte strenge Gegensatz zwischen Staat und Privaten, in dieser Form nicht mehr zeitgemäß sei. Die Bundesbahn etwa sei ein Staatsbetrieb geworden, der in privatrechtlicher Form geführt werde. Dies sei bereits eine hybride Form des Wirtschaftens. Man müsse bei einer Bewertung auch fragen, welche Risiken für die Kommunen und subsidiär für das Land bestünden. Sinnvoll sei es, in keiner Hinsicht zu streng zu regulieren, sondern offen zu bleiben. Etwa bei der Digitalisierung werde man froh sein, wenn bestimmte Infrastrukturen von staatlicher Seite bereitgestellt würden, aber vielleicht sei man auch froh, wenn das eher von privater Seite geschehe.

Herr **Prof. Dr. Hermes** erklärte unter anderem, die Verfassung solle nicht darüber entscheiden, welche Bereiche privatisierungsfest seien, und umgekehrt glauben, definieren

zu können, was die Privaten am besten können und ihnen deswegen vorbehalten sei. Gerade wenn man sich mit den Bereichen kommunale Daseinsvorsorge, Energie und Digitalisierung beschäftige, könne man sehr genau beobachten, dass das ein wechselvolles Spiel sei.

Herr **Prof. Dr. Dr. Eichenhofer** stimmte zu, dass Allgemeinwohlbelange auch in privatrechtlicher Form realisiert werden könnten, dass es ein Kontinuum zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Formen von Unternehmensführung gebe und man nicht der Versuchung erliegen solle, hier Form- und Inhaltsfragen zu vermischen.

Auf Rückfragen durch den Sachverständigen Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** erläuterte **Prof. Dr. Müller-Franken**, warum sein Vorschlag vom Wiesbadener Entwurf der CDU aus dem Jahre 1946 abweiche. Darin habe es geheißen: „Aufgabe des Staates ist nur, was nicht durch den Einzelnen oder den Zusammenschluss Einzelner geleistet werden kann." Er habe den Begriff „Gesellschaft" verwendet, weil er vermute, dass man eine gendergerechte Fassung wünsche. Zudem werde dadurch auch die Frage, worum es bei der Subsidiarität gehe, ob es ein binnenstaatliches Ordnungsprinzip sei oder ob es um das Verhältnis des Staates zur Gesellschaft gehe, beantwortet. Schon in der Norm werde so deutlich, dass es um das Verhältnis von Staat und Gesellschaft gehe.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** nahm auf die Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Hermes Bezug, wonach eine Verfassung nicht zu viele Vorschriften enthalten solle, die keine praktischen Auswirkungen hätten, d.h. keine normative Kraft entfalteten, und bat um diesbezügliche Einschätzungen.

Herr **Prof. Dr. Müller-Franken** erklärte, bei den Art. 27 ff. handele es sich um totes Recht. Die Frage sei, ob man diese alten Vorschriften fortführen solle, wenn man die Verfassung so gründlich neu diskutiere und mit Änderungen versehe. Davon sei abzuraten, weil dies auf die gesamte Verfassung ausstrahlen könne und ihre gesamte Normativität schwäche. Aus diesem Grund sei es auch bei den Vorschriften, die nicht mehr mit Gesetzgebungskompetenz unterlegt seien – vor allem im Arbeits- und Sozialrecht –, dringend zu empfehlen, sie durchzumustern und zu streichen.

Herr **Prof. Dr. Hermes** sprach sich dafür aus, die Vorschriften in Art. 27 ff., von denen man sagen könne, hier verspreche die Landesverfassung etwas, was das Land Hessen mangels Kompetenz nicht umsetzen könne, genau in den Blick zu nehmen und sie zu streichen oder zu ändern. Die Vorschriften, die durch die zwischenzeitliche soziale und wirtschaftliche Entwicklung überholt seien, wie der Achtstundentag, sollten ebenfalls bearbeitet werden. Das heiße nicht, dass man historisch wichtigen Bestand vollkommen beseitige. Art. 27 sei die zentrale Vorschrift, die beibehalten und ergänzt werden solle. Aber was die Sozialisierung von Unternehmen und die Bodenreform angehe, sei darin kein historisch erhaltenswerter Bestand zu sehen, sondern eine Schwächung der Normativität.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** erklärte, wenn man eine moderne Verfassung haben wolle, die eine normative Wirkung, eine Gestaltungswirkung auf die Gesellschaft und die Wirtschaft ausübe, müsse man sich solcher Vorschriften entledigen, die schon wegen der Auslegung des Grundgesetzes und der dortigen Maßstäbe gar keine Wirksamkeit mehr entfalten könnten. Man könne den Denkmalcharakter dieses alten Dokuments auch dadurch aufrechterhalten, dass man es in eine Vitrine stelle. Aber eine wirksame, gestaltungsfähige Verfassung müsse man mit präziseren Kriterien und Vorschriften aufladen, die angesichts der heutigen Umstände eine tatsächliche Gestaltungswirkung hätten. Daher könne man herausstreichen, was nach Bundesrecht ohnehin nicht gehe – Sozialisierung etc. –, weil es keine Realisierungswirkung habe.

Herr **Prof. Dr. Dr. Eichenhofer** wies darauf hin, dass eine Aussage wie „Die Wirtschafts- und Sozialordnung muss die Würde anerkennen und den Persönlichkeitsschutz in den Mittelpunkt stellen“, eine fundamentale Aussage sei, die im Übrigen überhaupt nicht überholt sei. Dies sei die Grundlage unserer Existenz. Nicht einmal der Achtstundentag sei veraltet. Es gebe zurzeit in Brüssel eine Diskussion über die Arbeitszeitrichtlinie. Gegenstand dieser Diskussion sei, ob man den Achtstundentag im Hinblick auf die vernetzte Internetwelt usw. aufgebe und elf oder zwölf Stunden arbeite. Dies zeige, dass die scheinbar erledigten Fragen keineswegs erledigt seien. Eine Verfassung solle die wesentlichen Prinzipien und Regeln über das Leben in einem Lande festhalten. Zu diesen wesentlichen Prinzipien gehörten natürlich auch Aussagen zu Wirtschaft und Sozialem, auch wenn das Land nur begrenzte Zuständigkeiten habe. Immerhin müsse das Land das Bundesrecht anwenden, und in der Tat sei das Land als politischer Akteur wesentlich am Wirtschafts- und Sozialleben beteiligt. Es gebe Verfassungen anderer Staaten – die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich sowie Frankreich gehörten dazu –, die in der Tradition einer sehr alten Verfassungsentwicklung lebten. Die Ablösung Schottlands im Jahre 1995 sei damit gerechtfertigt worden, dass ein Beschluss des schottischen Parlaments aus dem Jahre 1707 aufgehoben worden sei, weil man erkannt habe: Die Vereinigung des schottischen Parlaments mit dem Parlament von Westminster sei ein Fehler gewesen. Daraufhin sei die schottische Regierung wiedereingeführt worden und sie sei in dieselben Gebäude eingezogen, die sie 1707 verlassen hatte. Diese Art von Kontinuität von Verfassung begegne uns im Vereinigten Königreich oder in den Vereinigten Staaten. Man solle dankbar sein, dass man über eine längere Kontinuität der Verfassungsbildung in Deutschland verfüge, die bis in das 19. Jahrhundert zurückreiche. Das sei nicht alles Gerümpel oder out of time, sondern ein bestimmendes Element unseres Lebens. Vor diesem Hintergrund sei es wichtig, dass man sich einen Normenbestand über die Zeit bewahre. Genau das sei die Funktion der Verfassung.

Auf eine Rückfrage zum Gewaltmonopol des Staates angesichts eines komplexeren Gewaltbegriffs führte **Prof. Dr. Müller-Franken** aus, dass das Monopol physischer Gewaltsamkeit den Staat ausmache. Google und ähnliche Großunternehmen würden Freiheitsrechte beschneiden, und die gestellte Frage sei, ob die Freiheit der Bürger nicht auch vor solchen Einwirkungen geschützt werden müsse. Dies sei zutreffend, aber eine Frage der grundrechtlichen Schutzpflicht. Die Grundrechte würden den Staat verpflichten, sich hier schützend vor den Bürger zu stellen. Es müsse der private Anbieter per Gesetz in die Pflicht genommen werden, bestimmte Standards der Datensicherheit zu setzen und die Sicherheit des Persönlichkeitsrechts zu wahren. Dies sei eine staatliche Aufgabe und müsse auch staatlich geregelt werden. Ein Sonderfall sei das Problem der international agierenden Unternehmen. Für die Subsidiarität gehe es nur darum, klarzustellen, dass die Gesellschaft im Bereich der physischen Gewaltsamkeit keine Aufgaben habe.

9. Staatsziele allgemein

Herr **Prof. Dr. Grzeszick** (Universität Heidelberg) erklärte, es sei nicht ganz unproblematisch, Staatsziele in Verfassungen festzuhalten, weil sie in einem spezifischen verfassungsrechtlichen Spannungsverhältnis stünden. Sie seien zwar rechtlich verankert, enthielten aber nur begrenzt genaue Vorgaben im Ergebnis bestimmter Ziele, die zudem im ganz überwiegenden Regelfall nur objektiv rechtlich wirkten, nicht also im Klagewege durchgesetzt werden könnten. Deswegen verbleibe in der Sache aufgrund dieser Eigenart ein nur eingeschränkter Korridor für eine sinnvolle Verwendung. Staatsziele dürften nicht zu genau sein; sonst seien sie zu schmal und partiell, eventuell auch zu intensiv, und sie würden aufgeladen. Sie dürften aber auch nicht zu pauschal sein. Sie sollten keine

allgemeinen Versprechungen enthalten, die die Verfassung in der Realität nicht einlösen könne. Staatsziele hätten also eher Appell- oder Hilfsfunktion und bewirkten selten eine echte unmittelbare Steuerung oder Begrenzung der staatlichen Organe. Zur Frage der systematischen Position von Staatszielen führte der Experte aus, dass man wie bisher vorgehen könne. Für das Ehrenamt zum Beispiel könne man an Art. 25 denken, bei Kultur an Art. 62 oder Art. 62a. Man könne aber auch getrennt Staatsziele in einem eigenen Abschnitt zusammenziehen, etwa in einem Abschnitt 2a. Man solle in Kenntnis der Grenzen von Staatszielen diese angemessen ausgestalten, sinnvoll verwenden und dabei beachten, was allgemein für das Verfassungsrecht gelte. Man solle nur das festhalten, was grundsätzlich konsentiert sei, allgemeinere Bedeutung habe und von Dauer sein solle, und alles andere dem einfachen Recht überlassen oder gar nicht verrechtlichen, sondern der politischen Gestaltung überlassen. Man solle also mit einem Wort das Verfassungsrecht nicht überfordern und damit die Verfassung nicht delegitimieren. Bei einer Landesverfassung müsse man darauf achten, die Staatsziele vor allem auf die Bereiche sinnvoll zuschneiden, bei denen das Land Kompetenzen habe, wie im Bereich der Kultur. Bei den Bereichen Wohnen und Infrastruktur ergebe sich das Problem, Bereiche mit zu erfassen, die bundesrechtlich schon teilweise sehr intensiv geregelt seien. Man müsse sich der Frage stellen, ob es Sinn mache, in dem Bereich noch ein landesverfassungsrechtliches Staatsziel mit aufzunehmen.

Ein Staatsziel Ehrenamt sei sehr spezifisch bereits zum Teil in Art. 25 der Verfassung verankert. Zum einen sei es als Pflichtigkeit ausgeformt, zum anderen in Bezug auf Ehrenämter, die man in Staat und Gemeinde wahrnehmen könne. Hier könne man überlegen, den Blick etwas zu öffnen und auch diejenigen Ehrenämter mit hinzuzunehmen, die nicht unmittelbar staats- oder kommunengebunden seien. Zudem könne man aufnehmen, dass es ein Staatsziel des Landes sei, allgemein Ehrenämter zu fördern. Dann würde sich aber die systematische Schwierigkeit ergeben, dass dies zur Pflichtigkeit in den weiteren Bereichen nicht ganz passe. Deswegen könne es geboten sein, im Ergebnis eine allgemeine Förderpflicht vor den Satz zu stellen, der die Pflichtigkeit bestimmter Ehrenämter in Staatsnähe postuliere. Dies sei eine der Möglichkeiten, mit Art. 25 erweiternd umzugehen und das Staatsziel Ehrenamt zu intensivieren und etwas besser zu verorten. Weitere Probleme seien wohl nicht zu erwarten, da man sich überwiegend im Bereich der Landeskompetenz bewege. Es werde nicht schwerfallen, zu sehen, dass dieses Staatsziel keine klagbaren Rechte beinhalte, also nicht in die Nähe von Leistungsrechten oder sozialen Grundrechten komme.

Ein Staatsziel Kultur könne zum Staatsziel Sport hinzugefügt werden oder man schaffe eine Bestimmung im Sinne einer allgemeinen Kulturförderung. Andere Landesverfassungen hätten dies bereits. Die Erfahrung zeige, dass auch hier das Konfliktpotenzial zu anderen Vorschriften relativ gering sei. Zugleich habe das Land originäre Kulturkompetenz im schulischen Bereich, aber auch darüber hinaus.

In Bezug auf ein Staatsziel Wohnen sei ein Bereich betroffen, der in erheblichen Teilen bundesrechtlich präformiert und kompetenziell weggelagert sei. Hinzu kämen Schutzpflichten aus einem Teil der menschenwürdigen Existenz, die Mindestversorgung. Auch dies sei bundesverfassungsrechtlich schon präformiert. Dazu kämen bereits die Möglichkeiten weitergehender Förderungsmittel und teilweise auch Aufträge vor allem in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip, das gleichfalls bundesverfassungsrechtlich verankert sei. Man habe hier bereits in ganz erheblichen Teilen eine Überlagerung durch die Bundesverfassung. Zudem führten vor allem die Vorschriften des Baugesetzbuches, aber auch andere allgemeinere planungsrechtliche Regelungen, dazu, dass das Land bei diesem Staatsziel nur einen Teil überhaupt sinnvoll in Anspruch nehmen könne. Darüber

hinaus würde man die Schwierigkeit haben, dass man, wenn das Staatsziel konkretisiert werde und konkretere Aufträge beinhalten solle, relativ schnell in die Nähe der Probleme komme, die leistungsrechtliche Einzelvorschriften beinhalteten. Man komme in die Nähe von Vorschriften, die originäre verfassungsrechtliche, dann grundrechtsähnliche Leistungspositionen beinhalteten. Man müsse bedenken, dass ein Teil der Finanzierbarkeit verfassungsrechtlich determiniert sei. Es gebe zwar einen allgemeinen Vorbehalt der Funktionsfähigkeit des Staates. Dieser könne aber valide eigentlich nur in Notstandssituationen gegenüber verfassungsrechtlichen Leistungstiteln eingewandt werden. Im Übrigen habe man, wenn es ein echtes Forderungs- und Förderungsrecht wäre, einen verfassungsunmittelbaren Anspruch, der vorrangig vor anderen Zielen zu bedienen sei, und damit stehe auch keine Abwägung mehr offen. Zudem stelle sich das Problem der Kollision mit weiteren Garantien, vor allem freiheitsrechtlichen Garantien, immer dann, wenn man aus einem entsprechenden Staatsziel Wirkungen ableite, die Rechte von Bürgern beeinträchtigen könnten. Dies seien hier vor allem der Bereich der Eigentumsfreiheit und der Bereich der Berufsfreiheit.

Ein abstraktes Staatsziel der Infrastrukturförderung sei ein neuer Schritt nach vorne. In Baden-Württemberg sei das Staatsziel Infrastruktur eingebunden in die Frage der gleichwertigen Lebensverhältnisse im gesamten Land. Dies sei eher eine Frage der Gleichverteilung im Land, der Homogenisierung, nicht aber ein originärer Förderungsfaktor, der es wäre, wenn man Infrastruktur für sich isoliert regeln würde. Zudem müsse man fragen, ob und wieweit ein solches Staatsziel neben bundesrechtlichen Regelungen interessant sei und ob und inwieweit eine allgemeine Klausel in spezifischen Ressortgarantien, also neben Schule und Verkehr, darüber hinaus sinnvoll sei und ob und wieweit möglicherweise Bindungen oder gar Verpflichtungen hinsichtlich der haushaltsrechtlichen Frage hier ausgelöst würden.

Herr **Prof. Dr. Kutscha** nahm auf seine schriftliche Stellungnahme Bezug und wies darauf hin, dass die Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge“ schon 1983 sehr genau formuliert habe, was Staatsziele leisteten und dass sie auch Normativität enthielten. Wenn ein bestimmtes Rechtsgut Verfassungsrang habe, auch in Gestalt eines Staatsziels, könne es als Gegengewicht etwa gegen andere Verfassungsgüter wirken, gerade auch gegen Grundrechte. Dies zeige sich etwa an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 20a des Grundgesetzes (Umweltschutz). Dieser Artikel sei mehrfach ins Feld geführt worden, so zum Beispiel zum Gentechnikgesetz und jetzt zum Atomausstieg.

Herr **Prof. Dr. Schladebach** (Universität Potsdam) ging auf den Vorschlag ein, eine Definition des Begriffs des Staatsziels in einen neuen Art. 26b der Hessischen Verfassung aufzunehmen mit der Formulierung: „Staatsziele verpflichten den Staat zur fortlaufenden Beachtung und nachhaltigen Optimierung.“ Die Rechtswissenschaft kenne einige Definitionen für diesen Begriff. Der bekannte Verfassungsrechtler Christoph Degenhart verstehe darunter offen gefasste Verfassungsnormen, die den Staat verspflichteten, auf die Verwirklichung bestimmter Ziele hinzuwirken. Eine Sachverständigenkommission von BMI und BMJ sei Anfang der 1980er Jahre zu der Beschreibung gelangt, Staatsziele seien Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben oder sachlich umschriebener Ziele vorschreibe. Letztere Definition sei allgemein anerkannt. Das Grundgesetz definiere den Begriff nicht abstrakt. Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen hätten Definitionen aufgenommen. Sachsen-Anhalt formuliere etwa in kaum steigerungsfähiger Nüchternheit: „Die nachfolgenden Staatsziele verpflichten das Land, sie nach Kräften anzustreben und

sein Handeln danach auszurichten.“ Mit dem für die Hessische Verfassung vorgeschlagenen Optimierungsgebot werde der Gestaltungsspielraum nicht nur des Gesetzgebers, sondern auch der Verwaltung eingeschränkt. Die darüber hinaus gehende Akzentuierung der Nachhaltigkeit sei als allgegenwärtiger Zeitgeistbegriff im Grundsatz nicht zu beanstanden. Nachhaltigkeit in der Verfassung dürfe allerdings nicht als politische Rhetorik abgetan werden; denn mit dem Begriff seien im rechtlichen Kontext klare Vorgaben verbunden. Nachhaltigkeit meine die Verknüpfung wirtschaftlicher, sozialer und umweltbezogener Aspekte unter besonderer Ausrichtung auf die Bedürfnisse zukünftiger Generationen. So führe die Aufnahme in den Verfassungstext an dieser Stelle zu weiteren rechtlichen Bindungen. Inkludiert würden komplexe sozioökonomische Interessen, Wertungs- und Abwägungskonglomerate. Weiter wies Herr Prof. Dr. Schladebach darauf hin, dass die Verwirklichung von Staatszielen nur im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern möglich sei. Etwa der Freistaat Thüringen und das Land Mecklenburg-Vorpommern würden in ihren Formulierungen – z. B. „wirkt im Rahmen seiner Zuständigkeiten mit“ – diesen Vorbehalt treffend zum Ausdruck bringen. In einer Gesamtbewertung sei die vorgeschlagene Formulierung als modern und fortschrittlich zu bewerten. Sie reflektiere die verfassungsrechtliche Diskussion zum Begriff und den Rechtswirkungen von Staatszielbestimmungen zutreffend und erbringe im Hinblick auf Verständlichkeit, Rechtssicherheit und Bürgernähe interessante Zugewinne. Jedoch sei diskussionswürdig, ob die Formulierung „nachhaltige Optimierung“ nicht zu weitgehend oder überambitioniert ausgefallen sei. Empfehlenswert sei insbesondere die Formulierung aus der Verfassung von Sachsen-Anhalt.

Auf Rückfragen zur Frage nach Überschneidungen von Staatszielen mit Bundeskompetenzen und zum Thema Nachhaltigkeit führte **Prof. Dr. Grzeszick** unter anderem aus, dass ein Staatsziel selbstverständlich auch in dem Bereich der Kompetenzrechte Wirkung entfalten könne, die ihm bei der Gesetzgebung verblieben und auch im Bereich der Verwaltung, weil Staatsziele, die über Gesetzgebungsaufträge hinausgingen, auch die Exekutive beinhalteten. Dennoch drohe eine spezifische Schräglage, wenn man ein im Recht anspruchsvoll formuliertes Staatsziel habe, das wirksame gesetzgeberische Maßnahmen verlange und sich dann in der Sache einer bundesrechtlichen Regelung gegenübersehe, die eng führe und die man auch im Exekutivwege nicht aushebeln dürfe.

Weiter erklärte Herr Prof. Dr. Grzeszick, dass Verfassungsrecht per definitionem nachhaltig sei, da es unmittelbar und dauerhaft binde, solange es nicht geändert werde. Eine Rückholbarkeit von Entscheidungen sei möglich, da auch Verfassungsrecht in engen Grenzen geändert werden könne. Er sehe jedoch hier nicht die speziellen Funktionen und Wirkungen, die durch einen Begriff der Nachhaltigkeit beigegeben werden könnten. Deswegen sei er skeptisch gegenüber solchen Definitionen, weil damit keine Antworten auf Sachfragen gegeben würden. Dies gelte dann auch ergänzend für die allgemeine Definition der Staatsziele.

Herr **Prof. Dr. Schladebach** ergänzte unter anderem, er glaube nicht, dass der Begriff der Nachhaltigkeit als Steuerungsinstrument für Rückholmöglichkeiten verwendet werden solle. Der Begriff der Nachhaltigkeit sei durch das internationale Umweltrecht extrem scharf besetzt, so dass man ihn eher nicht verwenden solle. Gerade die Bedeutung als Konkretisierung von Staatszielen sei auch sprachlich so wichtig, dass man sich der rechtlichen Bedeutung, die dort hineingetragen werde, sehr bewusst sein solle. Derartige Begrifflichkeiten seien vorsichtig zu benutzen, weil sie dann in einer Landesverfassung so schwer wieder abänderbar seien.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** fragte Herrn Prof. Dr. Schladebach nach der Erforderlichkeit einer Definition von Staatszielen, wenn man bei der Definition des einzelnen Staatszieles dieses eigentlich schon sehr genau umschreibe.

Herr **Prof. Dr. Schladebach** sprach sich für eine allgemeine Definition aus, die etwa lauten könne, „nach Kräften anzustreben“. Dann könne man in den einzelnen Sachbereichen abstufen und etwa sagen, „wir unterstützen“ oder „wir fördern“. Dabei müsse man natürlich auch semantisch überlegen, ob es wirklich abgeschichtete Bedeutungsgehalte gebe.

Auf Rückfragen des Abgeordneten Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** erklärte Herr **Prof. Dr. Grzeszick** unter anderem**,** dass das erwogene Staatsziel Infrastruktur extrem allgemein gehalten sei. Dies könne eher für spezifische Ergänzungen in einzelnen Sachbereichen sprechen.

Herr **Prof. Dr. Schladebach** erklärte, er sehe das Problem der Infrastruktur als neues Staatsziel positiver. Durch eine Abschichtungsarbeit, die man hinsichtlich der Bundeskompetenzen natürlich vorzunehmen hätte, seien das Bereiche, die das Land durchaus als Staatsziel verfolgen könne.

Herr **Prof. Dr. Grzeszick** führte auf Rückfragen des Sachverständigen Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** aus, die Schwierigkeit bestehe darin, dass Staatsziele relativ wirkungslos als Kompetenzfrage, aber auch als Sachfrage seien, wenn sie sehr allgemein, weich und weit formuliert seien. Gehe man dazu über, sie sehr eng und konkret zu formulieren, stelle man sich aber dem Problem, dass das möglicherweise juristisch gekippt werde und auf einmal greife und beiße. Wenn man dies in einer allgemeinen Klausel tue, habe man sehr viel allgemeine Rechtswirkungen erzeugt, die man vielleicht nicht haben wolle. Deswegen sei sein Petitum: konkretisieren, abgestuft mit Rechtswirkungen versehen, aber dann sachbereichsbezogen vorgehen. Bei konkretisierten einzelnen sachbereichsbezogenen Vorschriften könne man genauer steuern und man habe diese Schwierigkeit nicht, entweder nichts oder zu viel zu haben. Unter einen Begriff wie „digitale Infrastruktur“ falle immer noch sehr viel, dies sei aber schon besser. Vor allem müsse man dann tatsächlich über die Verpflichtungswirkung Rechenschaft ablegen. Beispiele für Gefahren für den Haushalt gebe es nicht, weil es nur zwei Landesverfassungen gebe, die diese Staatsziele aufgenommen und sie relativ eingeschränkt und schwach formuliert hätten. Sie seien so schwach, dass sie sich in den beiden Bundesländern bisher kaum operativ ausgewirkt hätten. Man müsse sie etwas stärker formulieren und dann aber eng fassen, um diese Schwierigkeiten in dem Bereich zu vermeiden. Wenn man Nachhaltigkeit erreichen wolle, solle man sie sachbereichsspezifisch und genau verankern, wie dies im Haushaltsrecht mit der Schuldenbremse passiert sei.

10. Staatsziel Kultur

Herr **Dr. Wurzel** äußerte sich zum Staatsziel Kultur für den Hessischen Museumsverband. Er sprach sich auf Grundlage des Berichts der Enquetekommission Kultur des Deutschen Bundestages für eine Aufnahme des Staatsziels Kultur in die Hessische Verfassung aus mit der Formulierung: „Das Land Hessen schützt und fördert die Kultur“. Die Länder hätten eine originäre Zuständigkeit für Kultur und sie hätten gegenüber den kommunalen Trägern kultureller Institutionen eine Ausgleichsfunktion übernommen. Zudem sei der Begriff der Kultur in den vergangenen Jahren im Wandel. Er sei daher hinreichend offen, um ihn als Begrifflichkeit in die Verfassung einzuführen.

Herr Zimmermann vom Deutschen Kulturrat erklärte, die Enquetekommission Kultur des Deutschen Bundestages habe ein Staatsziel Kultur für die Bundesebene ausgearbeitet, das lauten solle: „Der Staat schützt und fördert die Kultur." Diese Vorschläge seien aber aufgrund von föderalen Bedenken bislang nicht umgesetzt worden. Ein Staatsziel Kultur sei nicht nur eine juristische Frage, sondern auch eine Frage der Identitätsbildung in einem Land. Dies habe - neben anderem - auch etwas mit der geistigen und ideellen Dimension des menschlichen Zusammenlebens zu tun.

Ganz wichtig sei, dass ein Staatsziel Kultur nicht dazu führen würde, dass der Staat die Kultur gestalte. Vielmehr solle es ausschließlich dazu führen, dass klargestellt werde, dass der Staat die Kultur fördere und schütze. Der Kulturbereich und die Menschen gestalteten die Kultur selbst. Bisher habe Hessen in seiner Landesverfassung eine sehr zurückhaltende Definition eines Staatsziels Kultur, die sich letztendlich an den Denkmälern und der Geschichte orientiere. In Art. 10 werde auch noch einmal über das künstlerische Schaffen und die Kunstfreiheit gesprochen. In allen anderen Ländern - mit Ausnahme von Hamburg, das überhaupt keine Staatszielbestimmung in seiner Landesverfassung habe - existiere letztendlich eine klarere und auch weitergehende Formulierung als in Hessen.

Es sei wichtig, bei einer Diskussion über das Staatsziel Kultur, nicht nur das Staatsziel alleine anzuschauen. In der Hessischen Verfassung gebe es auch noch andere Punkte, die die Kultur unmittelbar berührten. So etwa Art. 10, die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit. Hier sei der Vorschlag zu begrüßen, den Artikel auszuweiten und zu konkretisieren, gerade auch im Bereich von Forschung und Lehre. Ganz wichtig sei auch die vorgeschlagene Erweiterung der Presse-, Rundfunk und Meinungsfreiheit in Art. 11 um die Informationsfreiheit. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dürfe nicht eingeschränkt werden. Es müsse deutlich werden, dass die Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht nur auf eine Grundversorgung beschränkt werden dürfe.

Weiter empfahl Herr Zimmermann, die Regelung zum Urheberrecht in Art. 46 nicht zu streichen, weil man dort ganz besonders die Schutzwürdigkeit der Urheberschaft von Künstlerinnen und Künstlern anspreche.

Konkret empfehle der Deutsche Kulturrat, Art. 62 wie folgt zu erweitern: „Das Land und die Gemeinden schützen und fördern die Kultur." Zudem solle man überlegen, die Regelung weiter nach vorne zu nehmen, etwa in den Bereich, in dem auch die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit angesiedelt sei.

Auf Rückfragen des Abgeordneten Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** unter anderem zu den Auswirkungen des Denkmalschutzes in der Verfassung führte **Dr. Wurzel** insbesondere aus, dass das Land im Bereich des Denkmalschutzes aktiv sei, weil es sich an dieser Stelle durch seine eigene Verfassung selber einen Auftrag gegeben habe. Es zeige sich, dass sich das Land Hessen selber zu Recht einem völlig undiskutierten kulturellen Auftrag, einem kulturintendierten Staatsziel stelle. Es spreche nichts dagegen, das Staatsziel so kurz wie möglich zu formulieren. Entscheidend sei die Nennung der kulturellen Aufgaben.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** fragte, ob die Offenheit des Kulturbegriffs ein Problem sein könne. Förderung heiße immer auch finanzielle Förderung. Dann stelle sich immer die Frage, ob etwas förderungswert sei. Es sei fraglich, ob man sich nicht auf ein Streitfeld begebe, auf dem im Zweifelsfall dann doch wieder Gerichte feststellten, was Kultur sei und was nicht. Man kenne auf kommunaler Ebene die Auseinandersetzungen mit Kleinbühnen und sogenannter Hochkultur vor dem Hintergrund der Frage, was gefördert werde und was nicht.

Herr **Dr. Wurzel** erklärte, die Offenheit des Kulturbegriffs sei eher ein gesellschaftliches denn ein juristisches Problem. Es sei ein gesellschaftliches Problem in dem Sinne, als dass es natürlich mit gedanklichen, geistigen oder sozialen Migrationsbewegungen zu tun habe. Herr Dr. Wurzel nannte kulturelle Aktivitäten von Einwohnern der Stadt Rüsselsheim bezüglich der Dokumentation der eigenen Vergangenheit der letzten fünfzig Jahre als Beispiel, die - wenn sie nicht als Kultur akzeptiert worden wären - möglicherweise auch nicht von öffentlichen Kassen unterstützt werden würden.

Herr Zimmermann sagte, natürlich entschieden staatliche Stellen darüber, wer eine Förderung bekomme, was auch richtig sei. Es müsse aber immer auch eine Debatte darüber geben, anhand welcher Kriterien man diese Förderentscheidung treffe. Man müsse versuchen, die Willkür so weit wie möglich herauszunehmen und eine Klarheit hineinzugeben. Deswegen gebe es Spartenkulturgesetze, und es gebe in zunehmendem Maße Länder, die sich Gedanken über ein Landeskulturgesetz machten, um Verfahren zur Festlegung der Förderung gemeinsam mit den Akteuren des Kulturbereichs einzuführen. Am umfangreichsten sei wohl das Kulturraumgesetz in Sachsen. In Nordrhein-Westfalen sei ein Kulturfördergesetz verabschiedet worden. Dort gebe es auch durch Kulturförderpläne Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Kulturbereich.

Die Sachverständige Frau Prof. Dr. Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** warf unter anderem die Frage auf, was aus einer Kulturstaatsklausel, aus einem Staatszielprinzip Kultur, folgen würde. Unter Verfassungsrechtlern werde schon seit geraumer Zeit problematisiert, dass man im Umfeld zahlreicher sensibler Grundrechte, wie der Pressefreiheit oder der Weltanschauungsfreiheit, verlange, dass dann, wenn staatliche Mittel flössen – nicht nur auf haushaltsrechtlicher Grundlage, sondern auch auf einer spezialgesetzlichen Grundlage –, auch der Grundsatz der Neutralität gewahrt werde. Im Kultur- und Wissenschaftsbereich habe man dies nicht. Diese Bereiche würden bislang nicht durch regulierte Vergabeverfahren gefördert. Man habe auch keine Vorgabe dafür, dass etwa die kulturellen Akteure an solchen Vergabeentscheidungen in irgendeiner Form beteiligt würden. Die Frage sei daher, ob man aus einer solchen Kulturstaatsklausel folgern könne, dass es so etwas wie ein Landeskulturgesetz geben müsse. Möglicherweise könne man ein solches Ergebnis ohnehin schon aus den grundrechtlichen Vorordnungen erzielen.

Herr **Prof. Dr. Grzeszick** erklärte zu dieser Frage, **s**olange man sich im Bereich der grundrechtlich neutraleren Dinge aufhalte, werde der Gesetzesvorbehalt eben nicht ausgelöst und man sei eigentlich nur auf den relativ weiten Maßstab des Artikel 3 zurückgeworfen. Dieser lasse zu, dass der Staat relativ frei sachgerechte Differenzierungsgründe aufwerfe. So könnten etwa Kultursektoren bevorzugt werden, die viel Publikum anzögen. Der Staat könne aber auch umgekehrt innerhalb dieses Spielraums die klare Entscheidung treffen, gerade die Kulturen zu fördern, die in den letzten Jahren zurückgegangen seien. Der Staat müsse dann nur die Gründe transparent ausweisen und das Programm in sich konsistent halten. Dies wäre alles auch im Rahmen einer Kulturklausel möglich. Eine Schwierigkeit bestünde, wenn man sagen würde, dass etwas sicher keine Kultur mehr sei. Auch in diesem Fall müsse die Entscheidung vor Art. 3 bestehen. Der originäre Gewinn durch ein Kulturstaatsgesetz sei da nicht ersichtlich. Man brauche es nicht zur Differenzierung und nicht zur Leistungsförderung.

Herr **Prof. Dr. Schladebach** schloss sich Herrn Prof. Dr. Grzeszick an und ergänzte, dass sich aus einer solchen Kulturstaatsklausel kein konkreter Gesetzgebungsauftrag ergeben würde. Es würde sich ein Abwägungsbelang ergeben.

Herr Zimmermann stimmte zu, dass sich aus einem Kulturstaatsprinzip keine unmittelbare Verpflichtung zur Schaffung eines Kulturfördergesetzes oder Ähnlichem ergeben würde. Dennoch sei es notwendig, transparente Verfahren zu schaffen, für die man Regelungen brauche. Gefragt seien hier in allererster Linie die Länder, dann die Kommunen, dann gebe es einen großen Abstand, und erst dann komme der Bund; dann gebe es noch einmal einen ganz großen Abstand, und dann komme die Europäische Union.

Auf Rückfrage von Herrn Kraushaar von der Hessischen Architektenkammer, ob der Kulturbegriff auch die Baukunst umfassen würde, erklärte Herr **Dr. Wurzel**, Bauten seien Produkte geistiger und fertigungsmäßiger Leistungen. Insbesondere die Weitergabe von Fertigkeiten und von Fähigkeiten sei Teil von Kultur. Vieles, was man mit dem modernen Bauen verbinde, sei heute Weltkulturerbe. Natürlich sei auch die Baukunst vom Kulturbegriff umfasst.

Herr Zimmermann erklärte, der Bundeskulturrat habe eine eigene Sektion „Baukultur und kulturelles Erbe“. Die Bundesarchitektenkammer gehöre dem Deutschen Kulturrat genauso an, wie die verschiedenen Architektenverbände. Man habe eine ganz breite Vorstellung von Kultur, die von Hochkultur über den Opernbereich bis hin zu den Computerspielen reiche. Selbstverständlich gehöre auch die Baukultur dazu.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** fragte Herrn Zimmermann nach seinen Vorstellungen, damit nicht ähnlich enttäuschte Erwartungen entstünden, wie nach Einführung des Staatsziels Sport.

Herr Zimmermann erklärte unter anderem, man sei sich wohl zumindest sehr bewusst darüber, dass eine Staatszielbestimmung nicht unmittelbar zu einer individuellen Förderung im Kulturbereich führe und man diese auch nicht ableiten könne.

11. Staatsziel Wohnen

Herr Hessenauer (Deutscher Mieterbund, Landesverband Hessen) nahm auf seine schriftliche Stellungnahme Bezug. Man würde ein Grundrecht auf Wohnen gegenüber einem Staatsziel bevorzugen. Wohnen sei ein Grundbedürfnis, ohne das gesellschaftliches und familiäres Leben nicht möglich. Es sei wichtig, zumindest ein Staatsziel Wohnen aufzunehmen, weil dies jedenfalls eine moralische Verpflichtung des Landes bedeute, für eine soziale Wohnraumversorgung zu sorgen. Das Land werde spätestens 2020 alleine für die soziale Wohnraumversorgung zuständig sein.

Frau **Dr. Mahler** (Deutsches Institut für Menschenrechte) erklärte, aus menschenrechtlicher Perspektive sei das Recht auf Wohnen seit 1976 bereits bindendes Recht für den Bund und auch für die Länder, wenn diese die Regelungen umsetzen müssten. Ihr Ausschuss habe zum Sozialpakt dargelegt, dass das Recht auf Wohnen eindeutig mehr sei als ein Dach über dem Kopf. Es sei das Recht eines jeden, in Sicherheit, Frieden und Würde zu leben. Der Staat habe eine Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht dieser Rechte. Der Staat müsse den Zugang zur Versorgung mit Wohnraum diskriminierungsfrei gestalten. Er müsse Hürden und Barrieren abbauen, die Personengruppen von adäquatem Wohnraum ausschließen würden. Zwangsräumungen müssten mit einem Abwägen von alternativen und partizipativen Verfahren vorgenommen werden. Die Schutzpflicht des Staates besage, der Staat müsse sicherstellen, dass - beispielsweise durch Privatisierung von Wohnungsgesellschaften - keine Einschränkungen beim Zugang zum Recht auf Wohnen gemacht würden. Und der Staat müsse das Recht auf

Wohnen anerkennen und dahingehend gewährleisten, dass er hierfür Rahmenbedingungen zur Verfügung stelle, die beispielsweise im sozialen Wohnbau bestünden.

Auf Rückfragen des Abgeordneten Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)**, wie man mit einem Staatsziel Wohnen dagegen wirken könne, dass Menschen aufgrund von Räumungen in Notlagen kämen, führte **Herr Hessenauer** unter anderem aus, die entsprechenden Ämter einer Kommunalverwaltung sollten bereits vor einer Räumungsklage tätig werden, etwa durch die Übernahme von Mietschulden. Mit dem Staatsziel Wohnen sei die Aufforderung verbunden, die Instrumentarien zur Vermeidung von Räumungen noch weiter auszuarbeiten. Zudem gebe es Möglichkeiten, eine Notversorgung mit Energie sicherzustellen.

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** fragte, ob ein Staatsziel Wohnen dazu führen könne, dass Wohnen zur Erfüllung der Aufgaben der Daseinsvorsorge gehöre und auch eine Verpflichtung zur Erhaltung von Wohnraum eine größere Chance erlange. Weiter fragte der Abgeordnete, an Herrn Hessenauer gewandt, ob bei Einführung eines individuell einklagbaren Rechts auf Wohnen in die Verfassung möglicherweise die Gefahr bestehe, dass man sich den Weg zur Erreichung des Zieles eher erschwere. Der Abgeordnete sei etwa unsicher, wie man in der Umsetzung eines individuell einklagbaren Wohnrechts Rahmenbedingungen schaffen könne, um auch private Investoren zur Schaffung von Wohnraum zu bewegen.

Herr Hessenauer erklärte, ein Recht auf Wohnen müsse den Vorbehalt haben, dass jeder zunächst den Versuch mache, sich selbst zu versorgen, bevor man zu einer Pflicht des Staates komme, tätig zu werden. Man dürfe auch bei einem Grundrecht auf Wohnen den privaten Wohnungsversorger nicht ausschalten. Sonst würden zukünftig nur noch öffentlich organisierte Wohnungsunternehmen bestehen, was sich weder mengenmäßig noch finanziell noch verfassungsrechtlich durchführen lasse. Es werde immer eine subsidiäre Aufgabe des Staates sein, für eine ausreichende Wohnungsversorgung zu sorgen. Es gehe darum, diejenigen mit Wohnraum zu versorgen, die Schwierigkeiten am Wohnungsmarkt hätten. Ein Staatsziel Wohnen könne wohl auch die Daseinsvorsorge stärken, weil der politische Druck größer sei, aufgrund einer Verfassungsvorschrift etwas zu unternehmen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** fragte, inwiefern ein Staatsziel Wohnen den Landesgesetzgeber über eine reine Appellfunktion hinaus konkret in seinem Handeln beeinflussen könne. Es sei fraglich, welche Wirkungen ein Staatsziel Wohnen haben würde, insbesondere aufgrund weitgehender bundesrechtlicher Regelungen in diesem Bereich.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** war der Auffassung, dass sich ein solches Staatsziel weniger an den Gesetzgeber richten würde, sondern insbesondere an die Exekutive und Judikative in der Auslegung des Bundesrechts, das von den Ländern vollzogen werde. Es könne ein wichtiger Abwägungsbelang kreiert werden.

Herr **Prof. Dr. Grzeszick** schätzte dies ähnlich ein. Er sehe nicht unmittelbar die Bedeutung eines allgemeinen Staatsziels Wohnen, um konkrete Fördermaßnahmen zu erreichen. Es bleibe dann auch in diesem Bereich wieder erstaunlich wenig übrig, wo es zwingend notwendig wäre, das Staatsziel einzuführen. Es könne sein, dass es in Randbereichen Ausstrahlungswirkung habe, vor allem in Förderbereichen und im Differenzierungsbereich bei Art. 3.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** fragte unter anderem, an Frau Dr. Mahler und Herrn Hessenauer gewandt, ob es nicht ein Gebot der Vernunft sei, zunächst ein Staatsziel Wohnen zu formulieren, da sich ein grundrechtlicher Anspruch in absehbarer Zeit nicht erfüllen lasse.

Herr Hessenauer wies darauf hin, dass man bei der Durchsetzung des Rechts auf einen Platz in einer Kindereinrichtung diese Bedenken nicht gehabt habe. Als dieser Rechtsanspruch eingeführt worden sei, hätten die gleichen Leute gesagt: „Das schaffen wir nicht. Dafür brauchen wir Jahrzehnte." Es sei nicht zu bestreiten, dass ein Anspruch auf Wohnen im Augenblick nicht durchsetzbar sei. Aber durch die Setzung eines Ziels würde man dessen Erreichung erheblich beschleunigen. Es gehe hier nur um die Förderung des Wohnungsversorgungsanspruchs durch ein Staatsziel Wohnen und nicht um die Frage der Einmischung etwa in Mietrecht, in Maklerrecht und in Räumungsrecht.

Frau **Dr. Mahler** sagte, man behelfe sich auch in anderen Fällen mit Übergangsregelungen und Fristen oder es erfolge eine Umsetzung Schritt für Schritt.

Herr **Dr. Kraushaar** (Hessische Architektenkammer) wies darauf hin, dass sich die Architektenkammer für das Staatsziel „Schaffung angemessenen Wohnraums" ausgesprochen habe. Ein wesentlicher Punkt sei die Überlegung gewesen, dass Gemeinden, gerade im Rhein-Main-Gebiet, derzeit aufgrund der vorhandenen Flächennutzungsplanungen durchaus die Möglichkeit hätten, Baurecht zu schaffen, dies aber aus verschiedenen Gründen nicht erfolge, unter anderem aus Furcht vor den infrastrukturellen Folgekosten. Er frage sich, ob sich ein Staatsziel auf die Abwägungsentscheidung einer Gemeinde bezüglich der Ausweisung eines Baugebiets auswirken würde. Es sei auch die Frage, ob sich Unterstützungsansprüche der Kommunen bezüglich infrastruktureller Folgelasten ergeben könnten, wenn diese eigentlich nicht geschultert werden könnten und der Ausweisung von Baugebiet entgegen stünden.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** wies auf § 1 Abs. 6 des Baugesetzbuchs hin, in dem geregelt sei, dass bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere die dort aufgezählten Belange zu berücksichtigen seien, wozu auch die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung zählten. Dies könne durchaus ein Ansatzpunkt sein, um ein Staatsziel der Förderung des Wohnbaus einzubringen und als Abwägungsbelang in die Bauleitplanung auf kommunaler Ebene einzustellen. Aber man könne dadurch natürlich keine Gemeinde dazu zwingen, diesen Belang als überwiegenden Belang zu werten. Wenn aber ein solcher Belang total ignoriert würde, gebe es durchaus Raum, mit einer solchen Staatszielbestimmung den Belang argumentativ zu verstärken und verfassungsprinzipiell abzusichern und den Gemeinden damit vielleicht doch eine Richtung vorzugeben.

Frau **Prof. Dr. Gurlit** erklärte, das Bauplanungsrecht sei abschließend durch den Bund geregelt. Man könne also nicht neue planungsrechtliche Kategorien oder Ähnliches aufmachen. Für die Länder blieben allenfalls gestalterische Fragen übrig: Verunstaltungsverbot und Ähnliches und daneben Gefahrenabwehr. Planungsrechtlich könne man dem Land also nichts weiter verschaffen. Allenfalls könne man die Belange, die ohnehin im Baugesetzbuch stünden, noch verstärken.

12. Staatsziel Infrastruktur

Herr **Prof. Dr. Schladebach** nahm Bezug auf den Vorschlag, in einem neuen Art. 26a Abs. 2 ein Staatsziel Infrastruktur mit der Formulierung einzuführen: „Der Staat fördert die Verkehrsnetze, die Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen sowie die digitalen

Infrastrukturen.“ Im Grundgesetz finde sich ein Staatsziel Infrastruktur nicht ausdrücklich. Jedoch würden mit der Gewährleistung der Grundversorgung in den Bereichen Eisenbahn, Post und Telekommunikation in den Artikeln 87e und 87f des Grundgesetzes weite infrastrukturelle Sachbereiche erfasst, denen die Qualität eines Staatsziels attestiert werde. Hiervon würden aber ersichtlich nicht die Infrastrukturfragen erfasst, die derzeit besonders im Fokus stünden, nämlich Straßeninfrastrukturen und digitale Infrastrukturen. Landesverfassungsrechtlich würden Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein mit einem punktuellen Bekenntnis zu digitalen Basisdiensten ein solches Staatsziel kennen.

Der Vorschlag für das neue Staatsziel könne grundsätzlich überzeugen. Er enthalte einen umfassenden Infrastrukturbegriff, der sich in zeitgemäß moderner Weise auch zum landesweiten Auf- und Ausbau digitaler Grundversorgung für Unternehmen und Bürger bekenne. Des Weiteren bringe die Formulierung die staatliche Verantwortung für ein funktionsfähiges Verkehrsnetz nicht nur als Voraussetzung guter wirtschaftlicher Entwicklung des Landes Hessen, sondern auch der Verwirklichung individueller Mobilitätsansprüche der Gesellschaft angemessen zum Ausdruck. Der Vorschlag könne sich zudem auf Formulierungen in anderen Landesverfassungen berufen. Infrastrukturbelange würden durch ihre Verankerung in einem neuen Art. 26a Abs. 2 mit anderen Staatszielen auf dieselbe Stufe gestellt. Ihre Verwirklichung im Einzelfall hänge jedoch davon ab, wie die sodann im Einzelfall vorzunehmende Abwägung mit anderen Verfassungsbelangen ausgehe. Zudem sei die Verwirklichung von Staatszielen nur im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern möglich. Im Bereich der Infrastruktur seien die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern geteilt. Während Art. 73 GG für den Luftverkehr, für den Eisenbahnverkehr oder für das Post- und Telekommunikationswesen ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten vorsehe, sei bei der Energiewirtschaft, dem Bau und der Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr oder der Abfallwirtschaft, also auch der Entsorgungswirtschaft, eine konkurrierende Kompetenz gegeben. Diese führe nicht zwingend zu einer Länderkompetenz, sondern lasse dem Bund auch hier den ersten Zugriff.

Die Nennung des Staats als Verpflichtungsadressat könne Anlass zu Missverständnissen dergestalt geben, dass der unbefangene Verfassungsinterpret nicht mit hinreichender Deutlichkeit erkennen könne, dass hier nur das Land Hessen, nicht aber auch der Bund gemeint sein könne. Vorzugswürdig sei der Wortlaut „das Land“, weil das Land Hessen nicht auch den Bund zur Förderung der Infrastruktur mit verpflichten könne.

Herr **Prof. Dr. Grzeszick** sagte unter anderem, er sei eher zurückhaltend, den weiten Begriff der Infrastruktur in die Verfassung aufzunehmen und sprach sich zudem unter anderem dafür aus, ggf. den Begriff der Infrastruktur sektorenspezifisch an bereits bestehende Kompetenzen oder Vorschriften anzubinden, so dass man etwa im Bereich Digitalisierung über den Bereich Netzausbau spreche oder im Bereich bestimmter Verkehrsstrukturen über Straßen bestimmter Kategorien. Dann könne man viel genauer über Wirkungen und auch über Kosten sprechen.

13. Untersuchungsausschuss

Herr **Prof. Dr. Schwarz** trug in Vertretung des erkrankten Herrn Prof. Dr. Gärditz vor, man müsse gerade bei Minderheitenrechten die zukünftigen Auswirkungen von Verfassungsänderungen in den Blick nehmen. In Bezug auf Untersuchungsausschüsse laute Absatz 1 Satz 2 des Vorschlags der SPD für Art. 92: „Der in einem Minderheitsantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand darf gegen den Willen der

Antragsteller nicht verändert werden.“ Diese Aussage trage eigentlich nicht weiter als das, was man bisher auch in der Rechtsprechung habe, wie sie sowohl von den Landesverfassungsgerichten als auch vom Bundesverfassungsgericht vorgezeichnet sei. Eine solche Regelung sei daher deklaratorischer Natur und würde keinen nennenswerten Mehrwert für das parlamentarische Geschäft mit sich bringen. Dies würde auch für die Sätze 3 und 4 des Entwurfs gelten, bei denen noch zusätzlich zu beachten sei, dass auf der einen Seite das Beweiserhebungsrecht einer qualifizierten Minderheit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls verfassungsrechtlich anerkannt sei und deshalb auch diesbezüglich eine rein deklaratorische Regelung vorliegen würde, und auf der anderen Seite sich schon aufgrund der Formulierung ein gewisser Rückfragebedarf hinsichtlich der Vorschläge ergebe, wenn es heiße: „Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten.“ Wenn damit die Antragsteller gemeint seien, die den Untersuchungsausschuss einsetzen wollten, sei die Gefahr nicht ganz von der Hand zu weisen, dass letzten Endes seitens des Parlaments noch einmal eine Einflussnahme auf den Untersuchungsausschuss genommen werden könne. Die Formulierung sei zumindest missverständlich.

Eine weitere Frage betreffe die Formulierung in Art. 92 Abs. 1 Satz 5 des Entwurfs: „Die Beweiserhebung ist unzulässig, wenn sie nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrags liegt.“ Darin liege ebenfalls eine Problematik, die in der Rechtsprechung hinlänglich geklärt sei, wonach jedenfalls der Untersuchungsauftrag letzten Endes den Rahmen für das Agieren des Untersuchungsausschusses mit sich bringe. Entscheidend sei eher die Frage nach der inhaltlichen Reichweite des Untersuchungsausschusses bzw. des Untersuchungsauftrags, die auch in der Vergangenheit die Gerichte regelmäßig beschäftigt habe. Bei der Frage, ob ein Untersuchungsausschuss innerhalb von drei Arbeitstagen auf Antrag einer Fraktion oder eines Fünftels der Mitglieder des Ausschusses einzuberufen sei, handele es sich um eine reine Geschäftsordnungsfrage, die nicht Gegenstand einer Ausformulierung in der Verfassung selbst sein solle.

Die Aussage, dass der Vorsitzende unter den Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Stärke wechseln solle, möge zwar dem Grundsatz gleichberechtigter Teilhabe in Untersuchungsausschüssen Rechnung tragen, führe aber letztlich zu der Gefahr unpraktikabler Regelungen, wenn beispielsweise die Rotationsarithmetik vorrangig gegenüber dem Sachverstand sei. Dies sei sicherlich nichts, was zwingend geregelt werden sollte.

Zudem gehe es um die Frage des Aktenvorlagerechts, wie es in Art. 92 Abs. 3 des Entwurfs geregelt sei. Das Aktenvorlagerecht gehöre klassisch zum Untersuchungsausschussrecht und sei in einzelnen Landesverfassungen explizit geregelt. Zudem sei es im Parlamentarischen Untersuchungsausschussgesetz des Bundes und in den entsprechenden Gesetzen der Länder geregelt, soweit vorhanden. Mit der vorliegenden Formulierung werde aber– jedenfalls auf verfassungsrechtlicher Ebene – der Eindruck erweckt, es bestünde ein absolutes Aktenvorlagerecht. Nach der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts würde aber insbesondere das Aktenvorlagerecht Grenzen unterliegen, etwa aus dem Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung bzw. aus Gründen des Staatswohls oder Grundrechten Dritter. Wenn man ein solches weitreichendes Aktenvorlagerecht normieren wolle, müsse man zumindest die Grenzen des entsprechenden Aktenvorlagerechts auch mit in die Verfassung aufnehmen.

Der Hinweis, dass das Nähere ein Gesetz regeln solle, sei dagegen zutreffend, weil man damit auch dem Aspekt Rechnung tragen könne, dass die Einzelheiten des Parlamentarischen Untersuchungsausschussrechts gerade nicht auf die Ebene der Verfassung gehörten, sondern auf die Ebene eines Parlamentarischen Untersuchungsausschussgesetzes, wie man es auch in einer Vielzahl von Ländern und auf Bundesebene habe.

Herr **Dr. Ingold** (Universität München) nahm auf seine schriftliche Stellungnahme Bezug. Der Vorbehalt gegen eine verfassungsrechtliche Konstitutionalisierung von Verfahrensrechten und grundlegenden Befugnissen des Untersuchungsausschussrechts dürfe nicht außer Acht lassen, dass diese Fragen vormals sehr umstritten gewesen seien. Auch und gerade der Blick auf das Parlamentarische Untersuchungsausschussgesetz des Bundes lehre, dass eigentlich keine Frage, die in diesem Gesetz geregelt sei, nicht ihrerseits wieder auf ihre Verfassungskonformität überprüft werden müsse und sehr unterschiedlich behandelt werde. Man solle daher einen Grundbestand an Verfahrensrechten und Garantien in der Verfassung verankern, um diese dem Auslegungsstreit zu entziehen. Dies gelte zunächst für den Gegenstand des Untersuchungsausschusses. Es liege selbstverständlich im originären Eigeninteresse des Parlaments, den Untersuchungsauftrag zu definieren. Trotzdem sei ein Bestimmtheitsgebot in diesem Zusammenhang nicht nur im Interesse des Minderheitenschutzes von Vorteil, sondern zugleich auch im Interesse der durch das Untersuchungsverfahren belasteten Stellen, seien es Exekutivstellen, seien es aber auch Dritte, die im Rahmen einer Untersuchung auskunftspflichtig würden.

Wichtig sei auch eine Regelung über die Besetzung des Untersuchungsausschusses, die bisher nicht vorgeschlagen sei. Es sei gerade unter den Bedingungen einer stärkeren Fragmentarisierung in Parlamenten eine Situation vorstellbar, bei der selbst unter Wahrung des Gebots repräsentativer Spiegelbildlichkeit nicht jede Fraktion einen Sitz im Untersuchungsausschuss haben könne. Dies sei – an der Gleichheit des Abgeordneten gemessen – nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungswidrig. Deswegen solle man eine Bestimmung aufnehmen, wonach jede Fraktion einen Sitz im Untersuchungsausschuss erhalte, was im Übrigen natürlich strikt nach repräsentativer Spiegelbildlichkeit der vergebenen Ausschussmandatssitze zu handhaben sei. Zudem solle man die Antragsrechte im Verfassungstext regeln, da sich in diesem Bereich das Recht auch der Einsetzungsminderheit in der Ausschussarbeit fortsetze.

Es sei auch sinnvoll, die Möglichkeit abweichender Einschätzungen in dem jeweiligen Abschlussbericht aufzunehmen sowie die Frage, wie ein Untersuchungsausschuss beendet werden könne, ohne dass ein Abschlussbericht erstellt werde, sowie die Frage, ob es die Möglichkeit geben solle, mit einem bestimmten Quorum den Untersuchungsausschuss sozusagen wieder aufzugeben.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** erklärte, die Mehrheit habe meistens kein Interesse daran, die Regierungsführung zu kritisieren und herauszufordern. Deswegen müsse man auf jeden Fall im Rahmen der Ausgestaltung des Untersuchungsverfahrens die Effektivität des Minderheitenrechts in den Verfahrensvorschriften gewährleisten. Zu berücksichtigen sei aber auch der sehr wesentliche Belang der Organisationsautonomie des Parlaments. Deswegen sei Frau Prof. Dr. von Achenbach der vermittelnden Auffassung, dass eine Regelung der allermeisten Verfahrensvorschriften durch Gesetz angemessen sei. Die Verfassung solle nur grundlegende Prinzipien des Untersuchungsverfahrens regeln und insbesondere solche Regelungen enthalten, die dafür erforderlich seien, zum Ausdruck zu

bringen, dass es sich um ein Minderheitenrecht handele. Ansonsten solle man die Möglichkeit offen halten, Erfahrungen aus der Praxis des Untersuchungsverfahrens im Recht des Verfahrens zu reflektieren. Aufgrund der schweren Änderbarkeit der Hessischen Verfassung sei eine dichte Verfahrensvorschrift im Rang der Verfassung nicht empfehlenswert, weil das dazu führen würde, dass kein Handlungsspielraum mehr bestehe, auf Erfahrungen und künftige Entscheidungen der Verfassungsgerichte zu reagieren. Eine gesetzliche Regelung könne durchaus hinreichenden Schutz der Minderheitenrechte bieten. Alles andere, als eine detaillierte Regelung im Gesetz würde zu einer Versteinerung der Verfahrensordnung führen und damit letztlich der Selbstorganisationsautonomie des Parlaments zu enge Grenzen setzen. Zudem war die Expertin der Auffassung, dass die Gefährdung der Funktionsfähigkeit sowohl des Parlaments als auch der Regierung, die von Untersuchungsrechten ausgehe, eine sehr geringe sei. Die Minderheit könne öffentlich anklagen, kritisieren und herausfordern. Sie könne aber überhaupt keine rechtlichen Ingerenzen gegenüber der Regierung ausüben. Frau Prof. Dr. von Achenbach würde davor warnen, diesen Belang der Funktionsfähigkeit zu stark zu verallgemeinern und ihn zu einer generellen Keule gegen Minderheitenrechte und Oppositionsrechte zu machen.

Herr **Prof. Dr. Schorkopf** (Universität Göttingen) sprach sich dafür aus, Art. 92 unmittelbar nur in Einzelbereichen zu erweitern. Der Vorschlag von SPD und FDP zu Art. 92 Abs. 1 Satz 2, wonach der Untersuchungsgegenstand angeführt werden solle, sei nicht notwendig. Dies könne man in ein einfaches Gesetz schreiben, ebenso die Beweisfragen- und die Einberufungsregelung, die im SPD-Vorschlag sehr rigide formuliert sei. Das von SPD und FDP vorgeschlagene Rotationsprinzip beim Vorsitz könne als Besonderheit in die Verfassung aufgenommen werden. Man müsse diese Regelung vielleicht insoweit ergänzen, dass man im Konsens davon abweichen könne. Der Vorschlag der SPD zu Art. 92 Abs. 3 Satz 4 – Aktenvorlage, Zutritt – gehöre in das Gesetz. Interessant, praktisch und relevant dabei sei, die Landesregierung zur Aussagegenehmigung zu verpflichten. Aufnahmewürdig in Art. 92 sei der SPD-Vorschlag zu Art. 92 Abs. 5, betreffend das Verhältnis zur Justiz. Dies könne man durchaus in die Verfassung aufnehmen, weil die Gewaltenteilungsfrage hier noch stärker geregelt werde, außerhalb der klassischen Frage Regierung/Parlament. Gerade weil es um ein Untersuchungsverfahren mit gerichtsähnlichen Mitteln außerhalb der Justiz gehe, handele es sich um etwas sehr Besonderes, bei dem vielleicht auch die Öffentlichkeit unmittelbar aus der Verfassung heraus in ein, zwei Sätzen eine Antwort bekommen solle. Der vorgeschlagene Gesetzesvorbehalt solle unbedingt in die Verfassung aufgenommen werden.

Der Experte schlug vor, man solle eine schlanke Regelung in Art. 92 aufnehmen, wie skizziert, und als Kommission gleichzeitig einen fertigen Untersuchungsausschussgesetzentwurf vorlegen, den der Landtag dann zeitgleich oder in zeitlicher Parallele verabschiede. Die Verfassungspraxis im Land wie im Bund zeige, dass sehr wichtige ausführende Gesetze, materielles Verfassungsrecht, nicht ad hoc geändert würden. Man könne hier ein gewisses Vertrauen haben, insbesondere wenn man so ein Gesetz interfraktionell ausarbeite und den Inhalt nicht in die Verfassung hineinschreibe, aber den eigentlichen Verfassungsänderungsprozess mit ausarbeite.

Der Abgeordnete Marius Weiß **(SPD-Fraktion)** wies unter anderem darauf hin, dass im Hessischen Landtag nicht das PUAG des Bundes analog zur Anwendung komme, sondern meistens die so genannten IPA-Regeln, die deutlich mehrheitsfreundlicher seien. An Frau Prof. Dr. von Achenbach gewandt fragte der Abgeordnete, ob die explizite Formulierung möglichst vieler konkreter Tatbestände in der Verfassung nicht gerade dazu diene, den Interpretationsspielraum des Staatsgerichtshofs möglichst klein zu halten. Zudem bat der Abgeordnete um Erläuterung der Bemerkung, dass letztlich die Verfassungsgerichte sehr

weitgehend ermächtigt würden, den parlamentarischen Untersuchungsprozess zu organisieren, falls eine Einzelfragen regelnde Verfahrensordnung der parlamentarischen Untersuchung mit Verfassungsrang ausgestattet würde. Wenn man die konkreten Regelungen nicht in die Verfassung schreibe, sondern in ein hessisches PUAG, würden diese im Streitfalle doch genauso durch den Staatsgerichtshof interpretiert und kontrolliert werden.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** erklärte, wenn man eine gesetzliche Regelung über einen Aspekt des Untersuchungsverfahrens habe, der von einem Verfassungsgericht als Ausdruck des verfassungsrechtlichen Minderheitencharakters des Untersuchungsrechts interpretiert und somit als Konkretisierung der Verfassungsvorgabe gelesen werde, bedeute das nicht, dass man diese gesetzliche Regelung nicht ändern könne. Es bleibe ein bestimmter Spielraum, obwohl man diese Konstitutionalisierung haben. Man erhalte sich als Parlament, als parlamentarischer Gesetzgeber, Handlungsmöglichkeiten, das Untersuchungsverfahren zu regeln. Zudem äußerte die Expertin die Auffassung, dass eine Nennung von Grenzen des Untersuchungsrechts in der Verfassung nur einen geringen rechtlichen Eigenwert habe, da es eine dynamische Verweisung auf die Rechtsprechung wäre.

Herr **Prof. Dr. Schwarz** erklärte, es sei unschädlich, deklaratorische Regelungen in die Verfassung aufzunehmen. Fraglich sei jedoch, wie viel deklaratorisches Totholz man in einer Verfassung haben wolle, wenn das Ganze bereits hinlänglich durch die entsprechende Judikatur des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte geklärt sei.

Zudem wies der Experte unter anderem darauf hin, dass eine Einberufung innerhalb von drei Arbeitstagen nach Art. 92 Abs. 1 Satz 7 gewisse Praktikabilitätsprobleme mit sich bringen könne, sodass man dann vielleicht auch Ausnahmeregelungen mit in die Verfassung aufnehmen solle. Dann habe man aber tatsächlich irgendwann das Verhältnis von Regel und Ausnahme, wie man es auch in der Geschäftsordnung beispielsweise des Bundestages oder der Landtage habe, auf die Verfassungsebene gezogen mit der Gefahr einer Petrifizierung oder Konstitutionalisierung des entsprechenden Parlamentsrechts.

In Bezug auf den Vorsitz eines Untersuchungsausschusses erklärte der Sachverständige unter anderem, man könne beispielsweise auch vorsehen, dass der Ausschussvorsitzende durch die jeweilige Minderheit, die den Untersuchungsausschuss einsetzen lassen möchte, gestellt werde. Dann sei zumindest der Untersuchungsausschussvorsitzende immer in der Hand derjenigen Minderheit, die auch als Einsetzungs-Enquete tätig geworden sei. Allerdings müsse dieser Ausschussvorsitzende zur strikten Neutralität verpflichtet und dürfe dementsprechend nicht befugt sein, im Rahmen des Untersuchungsausschusses selbst an der Untersuchungstätigkeit mitzuwirken. Dieses Modell kenne man etwa aus Nordrhein-Westfalen.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** stellte unter anderem die Frage, ob es nicht doch sinnvoll sei, in die Verfassung zumindest eine effektive Minderheitenregelung aufzunehmen. Dies könne durch einen Satz erfolgen, der im Verfahrensrecht ganz schlank einfach nur sage, dass auch dort effektive Minderheitenrechte berücksichtigt werden müssten. So hätte ein Verfassungsgericht überhaupt erst die Möglichkeit, im Verfahrensrecht Einfluss zu nehmen. Wie eine solche Regelung nachher aussehe, müsse natürlich im Gesetz geregelt werden. Aber wenn in der Verfassung überhaupt kein solcher Anhaltspunkt vorhanden sei und sich das Minderheitenrecht im Grunde genommen nur auf das Einsetzungsrecht und auf den Gegenstand der Beweiserhebung und den Untersuchungsauftrag beziehe, sei dies zu wenig.

Herr **Prof. Dr. Schorkopf** äußerte sich skeptisch zur Aufnahme eines Satzes bezüglich effektiver Minderheitenrechte. Es gelte im parlamentarischen Verfahren nun einmal der Mehrheitsgrundsatz. Es sei die Ausnahme, dass ausnahmsweise die Minderheit die Mehrheit verpflichten könne. Vielleicht solle man an einem ganz anderen Ort darüber nachdenken, etwa durch Einführung eines Grundsatzes der effektiven Opposition.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** sprach sich ebenfalls dafür aus, die Einführung eines Grundsatzes der effektiven Opposition in Erwägung zu ziehen. Dadurch könne eine effektive Ausübung von Minderheitenrechte eingefordert werden, etwa bei der Ausgestaltung des Untersuchungsrechts und anderer Parlamentsrechte der Minderheit. Art. 92 sehe bereits vor, dass der Ausschuss in öffentlicher Verhandlung die Beweise erhebe, die auch die Antragsteller für erforderlich hielten. Dies sei im Grunde auch ein Hinweis auf Rechte der Minderheit, nicht nur bezüglich der Einsetzung, sondern auch bei Beweiserhebung und Beweiswürdigung. Auch daran lasse sich bei der Ausgestaltung eines Gesetzes bezüglich effektiver Minderheitenrechte anknüpfen. Natürlich bestehe ein Spannungsverhältnis zum Mehrheitsprinzip. Aber es entspreche der demokratischen Funktion des Untersuchungsausschussrechts, dass es ein solches der Minderheit sein solle.

Auf Rückfragen des Abgeordneten Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte Frau **Prof. Dr. von Achenbach** weiter, man könne wohl gewisse Gehalte der effektiven Opposition insbesondere aus Art. 92 herauslesen, wenn man ihn kunstgerecht auslege. Offensichtlich habe man in der Praxis dennoch starke Konflikte um das Untersuchungsausschussrecht. Deswegen könne man das Prinzip der effektiven Opposition noch einmal abstrahieren und ausdrücklich aufnehmen. Es sei nicht klar, was die Rechtsprechung daraus machen würde. In der Tat sei Art. 92 sehr viel oppositionsfreundlicher als etwa das Grundgesetz an dieser Stelle – schon wegen des Quorums. Aber wenn es denn zur Befriedung dieses Konflikts um das Untersuchungsrecht führen würde und wenn es eine Auslegungshilfe und auch eine Direktive an den Gesetzgeber bei der Ausgestaltung eines parlamentarischen Untersuchungsausschussgesetzes für das Land Hessen wäre und ein Grundsatz, dann würde Frau Prof. Dr. von Achenbach dies nicht als schädlich und nicht als zwingend geboten betrachten, aber als möglicherweise hilfreich und tunlich.

Herr **Prof. Dr. Schorkopf** wies darauf hin, dass in Art. 92 nur die Untersuchungsausschüsse geregelt seien. Dabei handele es sich sicherlich um das bedeutendste Recht der Opposition, aber nicht das einzige. Zudem meine Art. 92 nur eine bestimmte Form der Opposition. Es gehe darin um die korporierte Opposition, nämlich vor allem die Mitglieder der Fraktionen, die die Regierung nicht dauerhaft mittragen würden. Aber der Oppositionsbegriff gehe natürlich doch etwas weiter. Bei großen Koalitionen könne durchaus auch Opposition in den regierungstragenden Fraktionen vorhanden sein. Man solle sehr vorsichtig bei einer Definition von Opposition sein, insbesondere mit einem Recht wie „effektive Opposition“, mit dem gleich Ressourcenansprüche konnotiert würden. Es sei bereits ein Gewinn, auch im Vergleich zu anderen Landesverfassungen und zur Bundesverfassung, überhaupt parlamentarische Opposition zu benennen, weil damit deutlich gemacht werde, dass der Konflikt und die Auseinandersetzung in einer parlamentarischen Demokratie eben nicht mehr wie im Konstitutionalismus zwischen Parlament und Regierung verlaufe. Man solle gleichzeitig aber auch sehr zurückhaltend sein, weil es eben in Einzelfragen auch einzelne Abgeordnete einer regierungstragenden Fraktion sein könnten, die etwas anders sehen. Deshalb sei es schon ausreichend, einen Satz wie in Brandenburg einzufügen: „Parlamentarische Opposition ist grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie.“ Art. 92 sei dafür systematisch nicht der richtige Ort. Die Formulierung würde z. B. in Art. 75 Abs. 2 passen, die erste Vorschrift über den Landtag. Da man ohnehin das Wählbarkeitsalter in Abs. 2 ändern wolle, könne

man es auch in Abs. 3 verschieben. Man könne sich auch überlegen, in Art. 77 einen neuen Absatz einzuführen.

Herr **Prof. Dr. Schwarz** wies auf die, jedenfalls in der bayerischen Landesverfassung, rein deklaratorische Bedeutung ausdrücklicher Bestimmungen über die Funktion oder die Bedeutung der Opposition hin.

Herr **Dr. Ingold** erklärte, dass eine Mehrzahl der Landesverfassungen eine spezifische Bestimmung zur Opposition kenne. Tatsächlich handele es sich wahrscheinlich um eine der wirkungslosesten Bestimmungen. Derartige Regelungen setzten einen Impuls, Opposition als eine Institution zu verstehen und es entstehe die Gefahr, dass Homogenisierungen innerhalb des Oppositionslagers rechtlich festgeschrieben würden, während die tatsächliche parlamentarische Praxis zeige, dass innerhalb des Oppositionslagers oft die politischen Vorstellungen weiter divergierten als im Verhältnis zur Regierung. Der Experte sprach sich vor diesem Hintergrund für eine gewisse Regelungszurückhaltung aus, weil die letztendlich verfahrensbezogene strukturelle Oppositionseinschreibung eben dem Demokratieprinzip eigen sei und ihre letztendliche Fundierung im individuellen Abgeordnetenmandat oder in seiner kollektiven Form dann in den Fraktionsrechten erfahre. Mit einer solchen Regelung sei wenig gewonnen, wenn sie nicht mit konkreten Rechtszuweisungen einhergehe.

14. Haushalt

Herr **Prof. Dr. Schwarz** erklärte, es gehe zunächst um die Frage der beabsichtigten Einführung der Verpflichtung bzw. eines Rechts des Landtages, laufend über die Haushaltsentwicklungen unterrichtet zu werden. Eine solche begleitende Budgetkontrolle sei eigentlich ein Fremdkörper, wenn man sich die klassischen haushaltsrechtlichen Abläufe anschaue. Zudem stelle sich ein gewaltenteilendes Problem, nämlich die Frage einer begleitenden laufenden Kontrolle exekutivischen Handelns, die allen herkömmlichen Vorstellungen von Haushaltsrecht eigentlich diametral entgegengesetzt sei. Es bestehe die Gefahr eines Mitregierens und Hineinwirkens in noch nicht abgeschlossene Sachverhalte. Es stelle sich zudem die Frage nach der Notwendigkeit einer solchen Regelung, da das Parlament durch Instrumente wie Kleine und Große Anfragen das Haushaltsgebaren einer Landesregierung kritisch hinterfragen könne.

Der zweite Punkt sei die Frage nach einer Regelung, dass der Landtag schon im Vorfeld berufen sein solle, den Rechnungshof in die Haushaltskontrolle mit hineinzunehmen. Dies verkenne die klassische Funktion von Rechnungshöfen, wonach diese für die Kontrolle der Haushaltsführung als neutrale und unabhängige Instanzen tätig würden. Es könne die Gefahr entstehen, dass letzten Endes eine Minderheit die Rechnungshöfe für parlamentarische Kontrolltätigkeiten bereits begleitend instrumentalisiere.

Herr **Dr. Ingold** führte insbesondere aus, dass man sowohl mit den generellen Informationspflichten als auch mit der Möglichkeit für eine Minderheit, den Rechnungshof zu befassen, letztendlich eine Informationsquelle für politische Opposition zur Verfügung stelle. Den begrenzten Ressourcen des Landesrechnungshofs solle man durch eine Aufstockung der Ressourcen und nicht durch eine Beschneidung parlamentarischer Informationsrechte Rechnung tragen.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** äußerte, dass alles was parlamentarische Informationsrechte eröffne, parlamentarische Arbeit ermögliche. Eine Beeinträchtigung der Regierung in ihrer Leistungsfähigkeit oder ihrer Funktions- und Handlungsfähigkeit sei nicht ersichtlich. Der Begriff des „Mitregierens“ sei in der Rechtsprechung des

Bundesverfassungsgerichts nicht sehr präzise, insbesondere was die Gewaltenteilungsrelevanz von parlamentarischen Informationsrechten angehe.

Herr **Prof. Dr. Schorkopf** erklärte, Hessen sei ein eigener Verfassungsraum, wie alle anderen Länder auch. Im Rahmen der Homogenitätsklausel könne dieser verfassungsändernde Gesetzgeber auch etwas wagen bzw. einen eigenen Weg gehen. Der Vorschlag der SPD zu Art. 143 Abs. 2 erscheine sinnvoll, zumal beim Landtag mit Blick auf die Ressourcen auch die Expertise fehle, diese Fragen von sich aus zu erarbeiten. Die haushaltpolitische Gesamtverantwortung liege beim Landtag und nicht bei der Regierung. Daher seien Informationspflichten bei wesentlichen Planabweichungen, die sich im Laufe einer Legislaturperiode zeigten, sinnvoll. In Bezug auf den Vorschlag der SPD zu Art. 144 Abs. 2 teile Herr Prof. Dr. Schorkopf die Skepsis der Kollegen Schwarz und Gärditz, weil es hier doch um eine Art Sonderprüfungsrecht gehe, angestoßen durch eine parlamentarische Minderheit. Es stelle sich die Frage, ob das dem Rechnungshof gerecht werde, der von der Mehrheit beauftragt werden könne. Es sei zumindest ungewöhnlich, den Rechnungshof in die politische Auseinandersetzung hineinzuziehen. Zustimmend äußerte sich der Experte zu dem Vorschlag von FDP und Rechnungshof zu Art. 144, die Aufgabe des Rechnungshofs grundsätzlich zu regeln.

Auf Rückfragen des Abgeordneten Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte Herr **Prof. Dr. Schwarz** unter anderem, er sehe bei dem Vorschlag für Art. 143 Abs. 2 Satz 2, was die wesentlichen Planabweichungen anbelange, eigentlich kein Problem. Der erste Teil des Vorschlags dagegen enthalte eine begleitende Kontrolle mit der Verpflichtung oder der Berechtigung, dass der Landtag über die Haushaltsentwicklungen laufend zu unterrichten sei. Man könne mit Blick auf die Homogenitätsklausel zwar nicht sagen, dass das Bundesverfassungsrecht unmittelbar dagegen spräche. Dennoch sei Art. 143 in der jetzigen Version letzten Endes eine Ausnahme, denn sie schaffe eine Sondervorschrift für Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben.

Herr **Prof. Dr. Schorkopf** führte unter anderem aus, es müsse doch ein gewisses organisationsrechtliches Abstandsgebot zwischen dem Enqueterecht und parlamentarischen Rechten geben, die nach dem Grundsatz dem Mehrheitsprinzip folgten. Es sei die Frage, ob man den Rechnungshof als nachgeordnete Behörde der Regierung sehe, was ihm wohl nicht gerecht würde. Wenn es Missstände gebe, müsse man über die Enquete und über parlamentarische Fragerechte nachdenken. Der Experte schlug zudem vor, etwa über das hessische Informationsfreiheitsgesetz für fertige Berichte Offenlegung zu fordern.

15. Interpellationsrecht

Herr **Prof. Dr. Schwarz** erklärte, es stelle sich zunächst die Frage nach dem Bedürfnis einer Ausweitung der Rechte, da sich einzelne Mitgestaltungs-, Mitwirkungs- und Informationsrechte aus der Geschäftsordnung ergeben würden. Im Übrigen könne man diese Rechte auch aus dem Status des Abgeordneten und der Freiheit des Mandats herleiten. Zudem sei die Frage, inwieweit man darüber hinausgehende Rechte einzelner Abgeordneter explizit in die Verfassung aufnehmen solle, insbesondere angesichts der Gefahr einer zunehmenden Fragmentierung politischer Arbeit. Darüber hinaus stelle sich bei dem Vorschlag der FDP zur Aktenvorlage in Art. 94 Abs. 3 das Problem, dass die Frage, was legitime Verweigerungsgründe seien, seit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur NSA-Selektorenliste anders beurteilt werde. Der Experte warnte davor, explizit in die Verfassung zu schreiben, was eigentlich dann auch die Grenzen der entsprechenden Aktenvorlagerechte sein sollten, weil dieser Bereich einem solchen Wandel unterliege, dass hier jedenfalls eine verfassungsrechtliche Positivierung

eher eine Bestandsaufnahme sein könne und dann unter Umständen den jeweiligen veränderten Gegebenheiten angepasst werden müsse, was in Ansehung der Schwierigkeiten der Verfassungsänderung in Hessen jedenfalls zu gewissen Problemen führen könne.

Herr **Dr. Ingold** äußerte Sympathien für den vorgelegten Regelungsvorschlag der FDP und schloss sich Herrn Prof. Dr. Schwarz im Hinblick auf die Grenzen des Interpellationsrechts an. Es handele sich um einen Normierungsvorschlag von bisheriger Verfassungsrechtsprechung, wobei sich ein Wandel abzuzeichnen scheine, der etwas exekutivfreundlicher sei. Wenn man an dieser Regelung allerdings festhalte, sei dies auch ein deutliches Zeichen, dass man auf der Landesebene nicht bereit sei, die Verunklarung auf Bundesebene mehr oder weniger mitzugehen.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** betonte unter anderem, dass für die Ablehnung eines Auskunftsverlangens stets eine Einzelfallbegründung erforderlich sei. Daher sei eine Regelung problematisch, nach der die Landesregierung pauschal auf das Staatswohl verweisen könne. Zudem solle eine solche Vorschrift ein Individualrecht des einzelnen Abgeordneten vorsehen, weil es auch nur als solches eine Wirksamkeit entfalten könne.

Herr **Prof. Dr. Schorkopf** erklärte, das Thema Frage- und Auskunftsrecht sei sehr konflikthaft und solle mit Blick auf die derzeitige Verfassungslage und die Bedeutung aufgenommen werden, weshalb Prof. Dr. Schorkopf den Vorschlag der FDP zu Art. 94 Abs. 2 uneingeschränkt unterstütze. Es gehe in der Formulierung darum, dass nicht die Fraktion das Recht habe, sondern der einzelne Abgeordnete. Die Einzelheiten, etwa die Verhinderung von Missbräuchen, seien eine Frage des Geschäftsordnungsrechts oder man könne sie mitregeln. Den Vorschlag zu Art. 94 Abs. 3 bezüglich des Inspektions- und Aktenvorlagerechts solle man aufgrund des Abstandsgebots zu der Enquete besser in ein mündliches Auskunftsrecht ändern, das also nicht die Aktenvorlage vorsehe, sondern nur im Ausschuss eine Art Zitationsrecht und eine Pflicht, mündlich zu diesem Vorgang Stellung zu nehmen. In Bezug auf die Versagungsgründe solle man beim Staatswohl nur den Bund nehmen und fordern, das Bundeswohl im Blick zu haben. Zu überlegen sei auch, die drei Gründe nicht explizit zu nennen, sondern einzufügen „im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen“.

16. Volksbegehren/Volksentscheide

Herr **Prof. Dr. Martini (Universität Speyer)** erläuterte, die Hessische Verfassung sehe direkte Demokratie an zwei Stellen vor, zum einen zwingend für jede Verfassungsänderung; zum anderen in Bezug auf Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Die erste Stufe der Volksgesetzgebung, die Volksinitiative, gestalte die Hessische Verfassung gar nicht aus, sie setze sie vielmehr voraus. Sie sei als Beschlussfassung des Parlamentes mit dem Ziel einer Gesetzgebung gedacht und damit Deutschen vorbehalten. Es könne sachgerecht sein, so der Experte weiter, eine Volksinitiative ausdrücklich in die Verfassung als neuen Art. 123a mit einem Quorum von 1% aufzunehmen. Zudem könne man eine Volksinitiative nicht nur auf den Erlass eines Gesetzes beschränken, sondern sie auch als Vorlage auf sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung weiter ausrichten. Eine solche Erweiterung könne für staatsleitende Entscheidungen durchaus sinnvoll sein, insbesondere für Struktur- und Planungsentscheidungen, etwa wenn man an eine Olympiabewerbung oder den Ausbau eines Flughafens denke. Für die Volksinitiative seien fixe Fristen sinnvoll, so etwa ein Zeitraum von vier Monaten für die Stellungnahme. Denn Fristen seien ein Schutzinstrument gegen Manipulation und Torpedierung des Instruments der direkten Demokratie.

Weiter schlug Herr Prof. Dr. Martini vor, für die Stellungnahme der Regierung bei Volksbegehren eine Frist von zwei Monaten vorzusehen und für den Beschluss des Landtags über den Vorschlag der Initiatoren sowie den anschließenden Volksentscheid eine Frist von je drei Monaten. Dabei sei es sinnvoll, dass die Verfassung auf eine Kopplung mit Wahlterminen achte, zum einen um die Abstimmungsbeteiligung hoch zu halten, zum anderen aus organisatorischen und finanziellen Gründen.

Das Quorum für Volksbegehren liege in anderen Bundesländern zwischen 3,5 und 13 %. Ein guter Kompromiss bestehe in einem Korridor von 7 bis 8 %. Damit die eine deutliche Absenkung der Quoren in Hessen nicht dazu führe, dass eine politisch interessierte Minderheit eine schweigsame Mehrheit vor den Karren ihrer politischen Interessen spanne, sei es sinnvoll, im Gegenzug für die Ebene des Volksentscheids, als der dritten Stufe der Volksgesetzgebung, ein entsprechendes Zustimmungsquorum einzuführen. Demnach würde der Volksentscheid eine Bindungswirkung nur dann erreichen, wenn zum einen die Mehrheit der Abstimmenden hinter diesem Antrag stehe und zum anderen diese Mehrheit auch 25 % der Stimmberechtigten repräsentiere. Nach einem Volksentscheid solle Rechtsfrieden in der Weise einkehren, dass nicht gleich im Anschluss ein neuer Volksentscheid herbeigeführt werden könne. Sinnvoll sei eine Schonfrist von vier Jahren, innerhalb derer nicht der gleiche Gegenstand noch einmal zum Gegenstand einer Volksgesetzgebung gemacht werden dürfe. Auch sei es sinnvoll, dem Parlament die Möglichkeit zu geben, einen eigenen Vorschlag als Alternative einbringen und gleichzeitig zum Gegenstand des Volksentscheids machen zu können. Des Weiteren schlug der Experte die Aufnahme eines Sachlichkeitsgebots vor, um die Repräsentativorgane darauf zu verpflichten, den Meinungskampf nicht unsachlich zu beeinflussen.

Rechtlich sei das Parlament nicht daran gehindert, einen Volksentscheid wieder abzuändern. Volksgesetzgebung und direktdemokratische Gesetzgebung stünden gleichrangig nebeneinander. Allerdings sei es sinnvoll, dass das Volk, wenn das Parlament ein Volksgesetz ändere, unter erleichterten Voraussetzungen einen Volksentscheid herbeiführen könne.

Statt einer Volksbefragung, die nicht rechtlich bindend und ein reines Konsultationsinstrument sei, regte der Experte die Einführung eines dezisiven Referendums an, das eine Bindungswirkung erziele. Bislang sei es dem Volk verwehrt, eine Änderung der Verfassung aus eigenem Antrieb auf den Weg zu bringen. Es brauche immer einen vorausgehenden Beschluss des Landtages. Das könne und solle man ändern, um dem Volk ein Volksbegehren über eine Verfassungsänderung zu ermöglichen. Im Gegenzug dafür solle ein hohes Quorum eingezogen werden, eine Zustimmung von zwei Dritteln der Abstimmenden sowie eine Beteiligungsquote von 50 % der Stimmberechtigten. Ein solches Volksreferendum sei nicht nur für originäre Verfassungsänderungen, sondern auch auf der einfachgesetzlichen Ebene sinnvoll. Der Landtag könne dann mit Zweidrittelmehrheit beschließen, dass ein Volksentscheid über einen bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung stattfinde. Man könne an einen Fall nach dem Strukturprinzip und der Problemlage von Stuttgart 21 denken.

Sinnvoll könne es möglicherweise auch sein, in den Regelungsvorbehalt „Das Nähere regelt das Gesetz“ einerseits die Strukturentscheidung über die Art der Abstimmung, ob es also eine Amtseintragung oder eine freie Eintragung geben solle, und andererseits die Frage der Kostentragung aufzunehmen.

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

Frau **Prof. Dr. Kaiser (Humboldt-Universität zu Berlin)** sprach sich für eine vorsichtige Reform der Bestimmungen über die direkte Demokratie in der Hessischen Verfassung aus. Die Bestimmungen in Art. 124 HV seien deshalb reformbedürftig, weil sie das Versprechen beinhalteten, dass auch in Hessen auf Landesebene die Instrumente der direkten Demokratie zur Verfügung stünden. Doch das Versprechen werde nicht wirklich eingelöst, weil diese Instrumente so ausgestaltet seien, dass sie nicht wirklich genutzt werden könnten. So sei in Hessen noch kein Volksbegehren erfolgreich gewesen. Insbesondere das Eingangsquorum von 20 % erweise sich als zu hoch. Auch im Vergleich mit den anderen Bundesländern stelle Hessen im Hinblick auf die Möglichkeiten der direkten Demokratie das Schlusslicht dar. Durch eine Absenkung dieses Quorums könnten die Instrumente Volksbegehren und Volksentscheid künftig tatsächlich genutzt werden. Punktuelle Korrekturen der Ergebnisse der repräsentativen Demokratie könnten so herbeigeführt werden.

Auf der anderen Seite wies Frau Prof. Dr. Kaiser auf Probleme hin, die mit den Instrumenten der direkten Demokratie verbunden seien. So komme es immer wieder zu Konflikten im Zusammenspiel zwischen der repräsentativen Demokratie und der direkten Demokratie. Etwa stelle sich die Frage, ob der Gesetzgeber nach einem Volksentscheid das Gesetz wieder ändern könne. Zudem bestehe eine gewisse Gefahr, dass privilegierte Minderheiten in der Lage seien, Mehrheitsentscheidungen zu torpedieren. Bei der Hamburger Schulreform habe etwa eine Bevölkerung aus sehr wohl situierten Gegenden letztlich das große von CDU, Grünen und SPD getragene Projekt gestoppt. Auch das Brexit-Referendum habe zu einer gewissen Ernüchterung im Hinblick auf die direkte Demokratie geführt. Es sei ein Missverständnis, zu meinen, die direkte Demokratie sei, im Gegensatz zur repräsentativen, die eigentlich wahre Demokratie. Vielmehr seien Instrumente der direkten Demokratie unverzichtbar, um punktuelle Korrekturen herbeizuführen. Die repräsentative Demokratie bleibe aber die eigentliche Form der Demokratie.

Auf Rückfragen der Abgeordneten Heike Hofmann **(SPD-Fraktion)** erklärte Herr Prof. Dr. Martini, dass das von ihm vorgeschlagene Quorum von 1 % für eine Volksinitiative zwar dramatisch niedrig klinge. Die entscheidende Quorenhöhe sei aber die für das Volksbegehren. Die Quoren anderer Verfassungen für die Volksinitiative würden alle in diesem Korridor liegen, die meisten seien etwas niedriger. Sofern man das Quorum für das Volksbegehren absenke, könne man auch eine Halbierung im Bereich der Volksinitiative rechtfertigen.

Zur Frage nach der Erforderlichkeit von Fristen erklärte der Experte, viele Verfassungen hätten Fristenregelungen aufgenommen, um Streitigkeiten zu vermeiden. Ein Fehlen von Fristen berge einiges Missbrauchspotenzial. Insbesondere bestehe die Versuchung, einem Thema rein faktisch ein frühes Ende zu bereiten. In Bezug auf Verfahrensregelungen in der Verfassung könne eine Grundordnung sinnvoll sein. Herr Prof. Dr. Martini habe versucht, wichtige Verfahrensregeln aufzunehmen, die typische Regelungsprobleme in der Praxis anderer Länder ausgemacht hätten. Ein solches sei etwa die Frage nach der Koppelung mit entsprechenden Wahlterminen.

Die vorgesehene Erstreckung der Volksinitiative auf „bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung“ bedeute in der Sache, dass alles, was Gegenstand staatlicher

Entscheidung und politischer Willensbildung sein könne, damit auch Gegenstand eines bindenden Volksentscheids werden dürfe. Das Sachlichkeitsgebot müsse nicht unbedingt in die Verfassung. Aber eine Klarstellung scheine sinnvoll.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** sprach sich vor dem Hintergrund der schweren Änderbarkeit der Hessischen Verfassung dafür aus, möglichst wenig in die Verfassung hineinzuschreiben und dann im einfachen Gesetz die Details zu regeln. Wenn man merke, dass es in der Praxis zu Schwierigkeiten komme, habe man dann leichter die Möglichkeit nachzujustieren.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** wies auf Art. 150 hin, in dem die Grenzen der Verfassungsänderung beschrieben würden: „Keinerlei Verfassungsänderung darf die demokratischen Grundgedanken der Verfassung und die republikanisch-parlamentarische Staatsform antasten." Fraglich sei, ob und ggf. inwiefern Art. 150 Sperrwirkungen hinsichtlich der Reduzierung von Quoren entfalte. Zudem stelle sich die Frage nach einer Sperrwirkung in Bezug auf ein mögliches Initiativrecht des Volkes für eine Verfassungsänderung und das Institut der Volksbefragung.

Herr **Prof. Dr. Martini** wies darauf hin, dass es sich bei Art. 150 um eine ungewöhnliche Regelung handele. Ewigkeitsklauseln in anderen Landesverfassungen würden sich eher auf das Demokratieprinzip beziehen und nicht auf die repräsentative Demokratie. Es gebe bestimmte Schwellen, bei denen das Maß dessen überschritten sei, was man noch unter repräsentativer Demokratie verstehe. Etwa, wenn die Volksgesetzgebung zu einem Alltagsinstrument würde, was unter den Bedingungen von Flächenländern jedoch kaum realisierbar sei. Die Schwelle könne auch überschritten sein, wenn die Quoren nicht so hoch wären, dass dahinter auch wirklich das Volk stehe. Die Konstellation des Hamburger Schulvolksentscheides sei ein Beispiel dafür, dass es häufig die Eliten seien, die die Macht der direkten Demokratie nutzten. Direkte Demokratie solle ein Ventil für politische Konfliktlagen bleiben. Stuttgart 21 sei ein relativ glücklicher Fall gewesen, weil danach eine relative Befriedungswirkung eingetreten sei.

Herr Prof. Dr. Martini war nicht der Auffassung, dass das Prinzip der repräsentativen Demokratie schon dadurch gefährdet bzw. angetastet werde, wenn man dem Volk ein Volksbegehren über Verfassungsänderungen zugestehe. Man könne überlegen, Volksentscheide über die Regeln der Gesetzgebung mit Blick auf Art. 150 auszuschließen. Eine Volksbefragung sei im Hinblick auf Art. 150 eher nicht problematisch, weil sie nicht bindend sei. Sie sei das einzige Instrument, das nur zur Geltung komme, wenn das Parlament selbst die Initiative gestartet habe und zugleich alleine über das Ergebnis entscheiden könne.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** wies auf die im Vergleich zu Art. 150 ähnliche Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes hin. Wenn man sich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 79 Abs. 3 GG orientiere, lasse sich ein tendenziell restriktives Verständnis der Ewigkeitsklausel erkennen. Durch eine behutsame Absenkung der Quoren würde sich an dem Grundprinzip der repräsentativen Demokratie eher nichts ändern, so dass man wohl in einem sicheren Bereich wäre.

Herr **Prof. Dr. Martini** äußerte sich sodann zu Fragen des Abgeordneten Christian Heinz **(CDU-Fraktion)**. So sei auf Grundlage der Zahlen und Quoren, die man aus anderen Bundesländern kenne, keine dramatische Zunahme der Zahl der Volksentscheide zu befürchten. Sinnvoll sei es, eine Bündelung von Volksentscheiden mit Wahlen zu regeln. Auch eine zeitliche Sperrfrist für das Parlament könne sinnvoll sein, um eine klare Friedenswirkung zu erzielen. Man könne die Sperrwirkung aber auch beschränken und

aufnehmen, dass sie nur gelte, solange keine wesentliche Änderung der Sach- oder Rechtslage eintrete. Dies sei jedoch sehr unspezifisch.

Aufnehmen könne man auch eine Verfahrensregelung in dem Sinne, wie sie die Hamburgische Verfassung getroffen habe, nämlich dem Parlament das Recht zu belassen, die Entscheidung des Volksentscheids abzuändern, dem Volk aber eine Gegenreaktion zu ermöglichen.

Zudem solle man die Haushaltswirksamkeit berücksichtigen und die Volksinitiative und das Volksbegehren zwingen, auch die finanziellen Folgen aufzuzeigen. Allerdings müsse man diese Frage wohl nicht unbedingt in die Verfassung aufnehmen, sondern könne sie durch einfaches Gesetz regeln.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** führte zu den Fragen des Abgeordneten Heinz aus, dass sich die Zahl der Volksentscheide selbst in den progressivsten Ländern noch in einem gut handhabbaren Bereich befinde. Die Volksentscheide sollten zusammen mit Wahlen stattfinden. Die Idee der Sperrwirkung nach einem Volksentscheid gehe letztlich von dem Grundsatz aus, dass einem Volksentscheid und damit einem Gesetz, das aus einem Volksentscheid hervorgehe, eine höhere Dignität zukomme als dem Gesetz des parlamentarischen Gesetzgebers. Dem sei aber nicht so. Man kenne verfassungsrechtlich nur eine Art von Gesetz, das vom Volk erlassene Gesetz sei nicht höherwertig. Der Gesetzgeber habe daher immer den Zugriff.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** wies darauf hin, dass bei dem Thema der Sperrwirkungen ein sehr schwieriges Spannungsverhältnis bestehe. Verfassungsrechtlich habe der Volksentscheid keine höhere Dignität. Aber in der politischen Wahrnehmung sei dies völlig anders. Ein Volksentscheid komme vielleicht nur einmal pro Wahlperiode bei einer Frage überragender Bedeutung zustande. Das Spannungsverhältnis lasse sich möglicherweise nur durch politischen Konsens oder Anstand gemeinsam lösen, indem sich der Landtag an den Volksentscheid halte, solange es irgendwie gehe. Es bestehe das Risiko mit der Erleichterung des Volksentscheids, die zu einer höheren Akzeptanz der Demokratie und zu mehr Mitwirkung führen solle, am Ende genau das Gegenteil zu erreichen.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** erwiderte, faktisch werde es einen so hohen Druck geben, dass sich der Gesetzgeber genau überlegen werde, ein zu dem Volksentscheid gegenläufiges Gesetz zu schaffen. Die Praxis in den Ländern lasse aber erkennen, dass die Gesetzgeber schon immer Modifikationen vorgenommen hätten.

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** sprach den Vorschlag der SPD-Fraktion zur Einführung eines Bürgerantrages an und fragte die Experten nach ihren Einschätzungen.

Herr **Prof. Dr. Martini** erklärte, man könne zwei Formen eines solchen Bürgerantrags oder der Volksinitiative unterschieden. Bisher sei fast ausschließlich von der unselbstständigen Volksinitiative gesprochen worden, der untersten Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens. Daneben sei die selbstständige Volksinitiative denkbar, die sich etwa mit dem genannten Bürgerantrag decke und die man auf der Gemeindeebene kenne. Sie erschöpfe sich darin, die Befassung des Parlaments zu erzwingen, ohne den Anspruch zu haben, in ein Volksgesetzgebungsverfahren überzugehen. Dies könne sinnvoll sein, wenn man das Instrument der direkten Demokratie auf Gruppen erweitern wolle, die von der Volksgesetzgebung aufgrund fehlenden Stimmrechts ausgeschlossen

seien, etwa Ausländer. Der Nachteil sei, dass es wie ein Demokratie-Placebo wirken und missverstanden werden könne.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** stand dem Vorschlag aufgeschlossen gegenüber. Letztlich handele es sich bei einer Volksinitiative um die mildeste Form direkter Demokratie auf der niedrigsten Schwelle. Deswegen sei es auch möglich, sie auf die Teilnahme von Einwohnern – nicht nur von „Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern“ – auszuweiten. Dies sei verfassungsrechtlich unproblematisch und darüber hinaus politisch ein Gewinn.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, ein Startquorum von 1 % bei der Volksinitiative würde das Volk gegenüber den Abgeordneten sehr deutlich bevorzugen. Eine Partei brauche 5 % der Wählerstimmen, um ins Parlament zu kommen, und im Übrigen nach der Geschäftsordnung eine entsprechende Zahl von Abgeordneten, um eine Initiative ins Plenum einbringen zu können. Eine Verfahrensfrist von 4 Monaten, wie sie Prof. Dr. Martini vorgeschlagen habe, sei unrealistisch. Es habe wenige Gesetzesverfahren gegeben, die von der Regierung oder von einer Fraktion gekommen und in einem ordentlichen Verfahren innerhalb einer Frist von vier Monaten tatsächlich abgewickelt worden seien. Es gebe Ausnahmen, aber in der Regel, etwa mit einer Anhörung, dauere es mindestens ein halbes Jahr. Zudem fragte der Abgeordnete unter anderem, wer überprüfe, ob ein per Volksinitiative eingegangener Gesetzesvorschlag, an den vielen rechtlichen Maßstäben gemessen, überhaupt umsetzbar sei.

Herr **Prof. Dr. Martini** sagte, in Bezug auf die selbstständige Initiativform „reiner Befassungsantrag“ sei ein Quorum von 1% unproblematisch, weil das Parlament nur gezwungen werde, sich mit einem Thema zu befassen, am Ende aber keinerlei Bindungswirkung stehe und sich die Initiative dadurch nicht in einem so sensiblen Raum bewege, dass man etwa an Art. 150 denken müsse. Fristen seien für den Krisenfall sinnvoll. In Bezug auf die Umsetzbarkeit eines Vorschlags müsse es eine Entscheidung geben, gerade dann, wenn ein Antrag zu unspezifisch und damit gar nicht gesetzgebungstauglich sei. Das Parlament, genauso wie die Regierung, sei aber in der Sache eigentlich ein denkbar untauglicher Entscheider, weil es auch eigene Interessen verfolge. Deshalb hätten einige Länder für den Fall einer Ablehnung des gestellten Antrags eine Vorlagepflicht, die man an unterschiedliche Voraussetzungen knüpfen könne – z. B. an den Staatsgerichtshof.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** hielt die Initiative für sehr niedrigrangig und daher für verfassungsrechtlich relativ unproblematisch. Die Ewigkeitsklausel sei letztlich dazu gedacht, einem Umschwung, der zu einer Diktatur führen könne, die „Maske der Legalität“ zu nehmen. Davon sei man ganz weit entfernt.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** griff erneut die Frage nach einer Sperrwirkung eines Volksentscheids auf und fragte, ob man nicht, auch um schon an dieser Stelle die Legitimation deutlich zu machen, eine zeitlich begrenzte Sperrwirkung in der Verfassung verankern solle.

Herr **Prof. Dr. Martini** war der Auffassung, es sei am besten, auf die Rationalität der Akteure zu vertrauen. Wolle man eine Bindungsfrist aufnehmen, wonach das Parlament über vier Jahre hinweg nicht anders entscheiden dürfte, könne dies Art. 150 berühren.

Auf Rückfragen der Abgeordneten Heike Hofmann **(SPD-Fraktion)** zur Aufnahme einer Haushaltsregelung, um dem Volk die finanziellen Auswirkungen eines Volksentscheids bewusst zu machen, erklärte Herr **Prof. Dr. Martini** insbesondere, die saarländische Verfassung regele in Art. 99 konkrete Schwellen, ab denen – ab einem bestimmten

Prozentsatz im Verhältnis zum Haushaltsvolumen – ein Volksentscheid unzulässig werde. Dies sei ein Vor- und Nachteil zugleich. Man lege sich fest und könne die Flexibilität, die der Umgang mit der Frage nach der Haushaltswirksamkeit manchmal erfordere, nicht so gut abbilden.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** wies auf Art. 124 Abs. 1 Satz 3 hin, wonach der Haushaltsplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein könnten. Bereits diese Formulierung werde im materiellen Sinne teilweise so ausgelegt, dass Gesetze, die eine große finanzielle Rückwirkung hätten, nicht möglich seien. In der Tat könne man da an eine Konkretisierung in der Verfassung denken. Frau Prof. Dr. Kaiser würde intuitiv dazu tendieren, es so zu lassen und die Konkretisierung den Gerichten zu überlassen, aber da habe man politischen Spielraum.

Auf Rückfragen des Sachverständigen Neskovic **(Fraktion Die Linke)** erklärte Frau **Prof. Dr. Kaiser**, gegen die Aufnahme einer Bindungswirkung in die Verfassung spreche, dass man bereits eine politische Bindungswirkung habe. Zudem würde man sich der Möglichkeit begeben, auf Ausnahmefälle zu reagieren. Darüber hinaus sei es zweifelhaft, ob man, wenn es den Grundsatz gebe, dass alle Gesetze gleich seien, in einem nächsten Schritt rechtlich manche gleicher machen könne als andere. Die Expertin habe die Sorge, dass dahinter letztlich nicht ein Misstrauen gegenüber dem Volk stehe, sondern ein Misstrauen gegenüber dem repräsentativen Gesetzgeber.

Herr **Prof. Dr. Martini** sprach sich ebenfalls gegen eine zeitliche Bindungswirkung aus. Er sei sich nicht sicher, ob der Staatsgerichtshof eine Bindungsfrist von mehr als einem oder zwei Jahren für verfassungsrechtlich zulässig halten würde.

Auf Rückfragen von Herrn Klarebach **(Mehr Demokratie e.V.)** erläuterte Herr **Prof. Dr. Martini** unter anderem, er sehe den Vorteil eines Zustimmungs- gegenüber einem Beteiligungsquorum insbesondere darin, dass es dort nicht so sehr auf die Abstimmungsbeteiligung ankomme und man relativ klar berechnen könne, wie viele Leute eigentlich gebraucht würden und mobilisiert werden müssten. Es habe durchaus auch für den Initiator einen gewissen Vorteil, dies klar kalkulierbar zu machen und dadurch eine fundierte, saubere Grundlage für die Mobilisierungskampagne zu haben.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** erklärte auf die Rückfragen hin, sie habe kein Misstrauen gegenüber der direkten Demokratie und ihr falle auch keine negative Praxis ein, die sie zu der Befürwortung eines 10-%-Quorums führe. Sie habe einfach ein anderes Demokratieverständnis, für sie sei wahre Demokratie zunächst einmal die repräsentative Demokratie. Bei der direkten Demokratie würden häufig doch nur bestimmte Eliten mobilisiert und nicht die ganze Bevölkerung. Mit der repräsentativen Demokratie sei die Hoffnung verbunden, dass die Volksvertreter für das ganze Volk und nicht nur für eine bestimmte Elite sprechen würden. Aufgrund dieses Demokratieverständnisses sei Frau Prof. Dr. Kaiser auch gegen die Sperrwirkung. Dieses Demokratieverständnis sei auch das der Hessischen Verfassung, insbesondere in Art. 150, und des Grundgesetzes.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** stellte insbesondere die Frage, ob man nicht bei allen Volksgesetzen, die Leistungen bewirken würden, vorschreiben müsse, dass in den Gesetzestext Folgendes aufgenommen werde: „Leistungen nach diesem Gesetz erfolgen nach Maßgabe des Haushalts“. Denn nur dann habe man die Gesetze gleichwertig gestellt: der Anspruch werde definiert, die Leistung sei aber an das gekoppelt, was der Haushalt bereitstelle. „Nach Maßgabe des Haushalts“ – dies habe man auch bei vielen Gesetzen, die allein der Landtag als Leistungsgesetze formuliert habe; denn der Haushaltsgesetzgeber müsse in der Regel jedes Jahr oder für zwei Jahre

solche Festlegungen treffen, die aber von Dingen abhingen, die nicht allein in seiner Macht stünden. Die Steuereinnahmen, also die Möglichkeit der Geldverteilung, hänge auch von vielen anderen Aspekten ab. Das Problem bestehe angesichts der Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung umso mehr.

Herr **Prof. Dr. Martini** erklärte, er könne diese Sorge sehr gut verstehen. Es sei aber die Frage, auf welcher Ebene man diesen Konflikt zwischen direkter und indirekter Demokratie austrage. Wenn man sage „nach Maßgabe des Haushalts“, werde dies dazu führen, dass die entscheidende Weichenstellung auf der Ebene der Umsetzung erfolge und immer die Frage auftrete, ob man nicht den Willen des Volkes konterkariere. Insofern solle man diesen Konflikt auf einer möglichst frühen Stufe bereinigen und solche Volksentscheide dann nur restriktiv zulassen.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** sprach sich persönlich für ein Quorum bei Volksbegehren von 2,5 % aus und fragte, ob es Empirie gebe, die belege oder auch nur entfernt darauf hindeute, dass ein Quorum von 5 %, das es in mehreren Bundesländern gebe, irgendwelche demokratiegefährdenden, haushaltsgefährdenden o.ä. Effekte hätte.

Herr **Prof. Dr. Martini**, erklärte, Herr Rehorst habe eine gute Statistik erstellt, die die Ergebnisse von Volksbegehren und Volksentscheiden analysiere. Man könne sagen, dass Volksentscheide im Grundsatz Mobilisierungsinstrumente seien. Auf der Ebene des Volksentscheids sorge man sich selten darüber, ob dies den Willen des Volkes abbilde. Gleichwohl sei es gut, entsprechende Quoren einzuziehen, um sicherzugehen, dass man nicht in eine Interessendemokratie abgleite. Das niedrigste Quorum betrage 3,5 %, wohl in Mecklenburg-Vorpommern. Ein solches Quorum müsse immer sicherstellen, dass dahinter eine repräsentative Bevölkerungsmehrheit stehe. Herr Prof. Dr. Martini setze das Erstquorum mit 7 % niedriger an als Frau Prof. Dr. Kaiser mit 10%, dafür verlange er ein Abstimmungsquorum, das sicherstelle, dass hinter diesem Entscheid auch die tragende Mehrheit stehe. Dies sei ein guter Mittelweg. Es lägen keine konkreten Belege dafür vor, dass ein Quorum von 2,5 % plötzlich Massenstürme auslösen würde. Aber es seien zumindest Fälle bekannt, in denen die Sorge gerechtfertigt sei, sowie Fälle von gescheiterten unechten Quoren.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** schloss sich Herrn Prof. Dr. Martini an und ergänzte, dass es sich in fünf oder zehn Jahren auch herausstellen könne, dass Zurückhaltung bei der Senkung der Quoren sinnvoll war. Die Expertin warb für Behutsamkeit, da die Grundform der Demokratie repräsentativ sei; die direkte Demokratie könne zu wichtigen punktuellen Korrekturen führen, aber sie müssten auch punktuell bleiben.

17. Popularklage

Herr **Prof. Dr. Martini** erklärte, bei der hessischen Popularklage handele es sich um ein verfassungsrechtliches Unikum. Wenn sich 1 % der Stimmberechtigten hierfür aussprächen, könne ein Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof angestrengt werden. Ein vergleichbares Instrument kenne nur Bayern. Die Eigenheit liege darin, sich von dem Grundprinzip zu lösen, wonach nur jeder für sich eigene Rechte verteidigen könne. Damit werde der Gedanke der objektiven Rechtskontrolle etabliert. Das Volk werde als Wächter auf den Posten gestellt; es gehe um eine Stärkung der demokratischen Kontrollfunktion.

In der Rechtspraxis habe diese Klage aber bislang kaum Wirkung entfaltet. In der gesamten Verfassungsgeschichte habe sie in nur drei Verfahren eine Rolle gespielt. In Bayern dagegen seien es im Schnitt 20 bis 25 Verfahren. 10 bis 15 % der Verfahren endeten mit einem Erfolg. Die bayerische Popularklage sei aber etwas anders konzipiert als

die hessische. Zum einen sei sie auf der Verfassungsebene nur angelegt und einfachgesetzlich ausgeformt. Zum anderen sei die Popularklage in Bayern eine Jedermann-Klage; sie setze noch nicht einmal einen Bezug zu Bayern voraus, wie z. B. die Einwohnerschaft. Allerdings sei die Klage in Bayern ausdrücklich nur für die abstrakte Normenkontrolle zugelassen. In Hessen erstrecke sie sich nach dem Wortlaut der Verfassung auf alle verfassungsrechtlichen Streitigkeiten. Der Staatsgerichtshof habe jedoch eine teleologische Reduktion vorgenommen und sehe das Popularklageverfahren als ein Verfahren der objektiven Rechtskontrolle an, das deshalb auch nur für solche Verfahren geeignet sei, bei denen das Ziel sich gerade darauf richte, objektive Rechtskontrolle und nicht subjektive Rechtsverteidigung herzustellen. Dementsprechend habe der Staatsgerichtshof die Klage nicht zugelassen für den Bereich der Grundrechtsklage und den Verfassungsstreit, sehr wohl aber für die abstrakte Normenkontrolle – wie in Bayern –, genauso wie für die Entscheidung über die Anfechtung des Ergebnisses eines Volksentscheids. Herr Prof. Dr. Martini bezweifelte, dass man das bayerische Modell nach Hessen importieren solle, da der Gerichtshof als Bühne für die politische Auseinandersetzung genutzt werden könne. Auch sei es nicht sinnvoll, auch untergesetzliche Vorschriften zum Gegenstand der Popularklage zu machen. In Bayern führe dies dazu, dass man etwa auch Bebauungspläne zum Gegenstand der Popularklage machen könne. Sinnvoller sei es aber, dies bei den Fachgerichten zu belassen.

Der Vorschlag der SPD sehe einen Mittelweg vor, nämlich ein absolutes statt eines relativen Quorums; er lasse zudem natürliche Personen mit Hauptwohnsitz in Hessen als Antragsteller zu und senke die Altersgrenze von 18 auf 16 Jahre. Ein absolutes Quorum habe den Vorteil, dass klar ablesbar und für den Bürger leicht nachvollziehbar sei, wo die kritische Schwelle liege. Allerdings könnten Bevölkerungsschwankungen nicht nachvollzogen werden. Daher sei ein relatives Quorum eigentlich vorzugswürdig. Die Aufnahme Nichtdeutscher in den Kreis der Antragsberechtigten könne einem politisch nachvollziehbaren Wunsch Rechnung tragen, auch diejenigen in die politische Kontrolle einzubinden, die schon kraft Integration von der Staatsgewalt Hessens betroffen seien. Wenn man das ganze Sortiment der Möglichkeiten durchspiele, könne man auch erwägen, juristische Personen in den Kreis der Antragsberechtigten aufzunehmen. Dies habe – wie die Einbeziehung nicht Stimmberechtigter - den Nachteil, dass das Korrelat von Legitimation und Kontrolle der Staatsgewalt aufgelöst würde, aber es habe vielleicht den Charme, auch die Interessen derer, die ihre Interessen gebündelt in Form von juristischen Personen wahrnehmen würden, auf den Posten zur Verteidigung der Hessischen Verfassung zu stellen.

Tragfähig und sinnvoll sei der Vorschlag zur Aufnahme eines Verfahrenskatalogs, der explizit benenne, welche Verfahren eigentlich Gegenstand der Popularklage seien, nämlich die Anfechtung des Ergebnisses eines Volksentscheids und die abstrakte Normenkontrolle. Man könne auch darüber nachdenken, das Quorum von 1 % auf eine bestimmte Höhe zu senken etwa auf 0,5 % oder 0,25 %.

Im Ergebnis sei also eine grundlegende Änderung bei der Popularklage nicht angezeigt, aber Änderungen in Bezug auf den Verfahrenskatalog, eine moderate Absenkung des Berechtigungsalters sowie eine leichte Absenkung des Quorums seien erwägenswert.

Die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit **(Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, Popularklagen würden sich u. a. aus dem Gedanken der Kompensation von Rechtsschutzdefiziten rechtfertigen. So habe man vor allem im Verwaltungsrecht die Verbandsklagen dort, wo es ansonsten keine subjektiven, privaten Kläger gäbe. Vor diesem Hintergrund bat Frau Prof.

Dr. Gurlit um Ausführungen zur Rechtfertigung von Popularklagen. Lücken gebe es wohl vor allem bei der Normenkontrolle, etwa wenn man eine Konstellation habe, dass es aus dem Landtag heraus kein Interesse gebe, eine Normenkontrolle anzustrengen.

Würde man die Popularklage für juristische Personen öffnen, könne man wohl nicht an eine Zahl der Stimmberechtigten anknüpfen.

Herr **Prof. Dr. Martini** erklärte, bei juristischen Personen könne man in der Tat nur an die absoluten Zahlen anknüpfen; dies habe wiederum Auswirkungen auf die Frage der Quorumsberechnung. Die Möglichkeit, die Verfassung vor dem Verfassungsgerichtshof zu verteidigen, sei recht umfänglich ausgebaut. Eine Lücke sei allenfalls im Bereich der abstrakten Normenkontrolle erkennbar, und dort sei sie vor allem Ausdruck des Gedankens der demokratischen Teilhabe, um dem Bürger deutlich zu machen, dass er aufgerufen sei, seine Verfassung zu verteidigen und damit auch für die rechtliche Ordnung im rechtsstaatlichen System zu sorgen.

18. Transparenz

Herr **Prof. Dr. Martini** erklärte, dass die Hessische Verfassung bislang ein transparentes Handeln des Staates gegenüber dem Bürger nicht ausdrücklich einfordere. Eine solche Forderung lasse sich auch aus anderen Vorschriften nicht herleiten. Die Landesverfassungen Brandenburgs und Schleswig-Holsteins würden dagegen eine Festlegung auf Transparenz vorsehen. Die brandenburgische Verfassung verleihe sogar ein subjektives Recht auf Akteneinsicht. Die schleswig-holsteinische Verfassung enthalte eine objektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung und nehme bewusst davon Abstand, ein subjektives Recht zu begründen. Daneben gebe es in den Landesverfassungen inselhaft noch verfassungsrechtliche Verbürgungen des Zugangs zu Umweltinformationen.

Man könne kontrovers darüber diskutieren, ob sich Brandenburg und Schleswig-Holstein als Vorbilder für Hessen eigneten. Einerseits stärke eine Transparenzverpflichtung in der Verfassung die Kommunikationskultur zum Bürger. Andererseits bürde ein solches Transparenzprinzip erhebliche Lasten auf, Ressourcen, die an anderer Stelle fehlen würden. Die Betreuung eines Transparenzregisters etwa sei sehr aufwendig. Wenn man grundsätzlich Transparenz in die Verfassung aufnehmen wolle, gebe es im Prinzip drei Konstruktionswege. Die Minimallösung sei ein Bekenntnis zu einer transparenten Verwaltung/einem transparenten Staat etwa in der Präambel. Ein solcher Programmsatz entfalte Ausstrahlungswirkung in die Abwägungsentscheidung der Verwaltung zwischen der Bekanntmachung und dem Geheimhaltungsinteresse Betroffener. Die Maximallösung sei ein subjektiver Rechtsanspruch darauf, dass die Verwaltung transparent handle und Informationen freigebe. Für Hessen würde dies jedoch einen informatorischen Schnellstart von null auf hundert bedeuten. Insbesondere gebe es keine Verwaltungserfahrung und keine strukturellen Voraussetzungen. Ein Mittelweg könne eine objektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung sein, die etwas deutlicher als ein reiner Programmsatz wäre. Eine solche Verpflichtung könne etwa lauten: „Die Behörden des Landes sind zur Transparenz verpflichtet“, und ergänzend: „Sie stellen nach Maßgabe einer gesetzlichen Regelung auf Antrag vorhandene Informationen zur Verfügung.“ Dies stelle klar, dass es um vorhandene Informationen gehe. „Auf Antrag“ würde bedeuten, dass es keine Transparenzverpflichtung gebe im Sinne von: „Alles, was in den Akten ist, muss öffentlich bekannt gemacht und zur Verfügung gestellt werden“. Um sicherzugehen, könne man den Satz hinzufügen: „Ein einklagbarer Rechtsanspruch auf Zurverfügungstellung von Informationen verbindet sich damit nicht.“

Jede Form von Transparenz und Informationsfreiheit müsse ihre Grenzen haben; Ausschlussgründe seien daher notwendig und sollten bei Aufnahme einer Grundsatzverpflichtung ebenfalls in der Verfassung verankert werden. Am sinnvollsten gelinge dies mit einer klaren Nennung von Einzelpunkten, die für den Gesetzgeber einen Konkretisierungsspielraum für einen Sammeltatbestand beinhalteten. Zu diesen Ausschlusstatbeständen sollten der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, die Persönlichkeitsrechte Dritter, nachteilige Auswirkungen auf den Bund und andere Länder sowie andere Belange von gleichwertigem Gewicht gehören. Zur Aufnahme einer solchen Regelung käme die Begründung eines eigenen Abschnitts IIIa zur Verwaltung in Betracht.

Manche Verfassungen würden einen Anspruch auf Offenlegung dessen gewähren, was der Staat über den Einzelnen wisse, und ein solches Selbstvergewisserungsrecht sei dann praktisch der verlängerte Arm des informationellen Selbstbestimmungsrechts. Dies könne man in der Informationsfreiheit, bei Art. 13, verankern und formulieren: „Jeder hat das Recht auf Auskunft über ihn betreffende Daten und auf Einsicht in amtliche Unterlagen, soweit diese solche Daten enthalten." Es sei aber die Frage, ob eine solche Regelung erforderlich sei. Zudem stelle sich die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit der unionsrechtlichen Datenschutzgrundverordnung.

Auch das Beziehungsgefüge innerhalb der Verfassungsstruktur zwischen Regierung und Parlament sei einem Transparenzgebot ausgesetzt. Auch hier schweige die Hessische Verfassung bislang, anders als die meisten anderen Landesverfassungen, insbesondere zu einem Informationsrecht des Abgeordneten und zu antragsunabhängigen Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Parlament. Einen Informationsanspruch des Abgeordneten zu verankern, könne durchaus eine Klarstellungs- und Signalwirkung entfalten; allerdings könne man einen solchen Anspruch auch aus der Hessischen Verfassung ableiten. Es sei erwägenswert, eine Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament für bestimmte Bereiche einzuführen. Dies würde dem Umstand Rechnung tragen, dass es eine Informations- und Machtasymmetrie zwischen Regierung und Parlament gebe. Dies betreffe insbesondere die Bereiche der Mitwirkung, die für die Gesamtgesellschaft und für die politische Willensbildung von besonderer Bedeutung seien, wie Standortplanung, Durchführung von Großvorhaben sowie Mitwirkung bei der Vorbereitung von Gesetzen.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** regte an, in Hessen über den Erlass eines Landesinformationsfreiheitsgesetzes nachzudenken. Die Aufnahme des Transparenzgebots in die Verfassung sei eine politische Entscheidung. Die Expertin plädierte dafür, zunächst Regelungen auf einfachgesetzlicher Ebene zu schaffen. Dies habe auch den Vorteil, dass man - im Falle einer subjektiv-rechtlichen Ausgestaltung des Informationsrechts - nicht die Ausnahmen in die Verfassung schreiben, sondern ein ausdifferenziertes Gesetz erlassen würde.

Auf Rückfragen der Abgeordneten Heike Hofmann **(SPD-Fraktion)** erklärte Herr **Prof. Dr. Martini**, die Verwaltung stehe nicht in der Gefahr, durch eine Transparenzgesetzgebung lahmgelegt zu werden. Es gehe hier nur um eine Priorisierungsentscheidung in Bezug auf Ressourcen. Wenn man bereit sei, das Geld in die Hand zu nehmen – was immer zulasten möglicher anderer Projekte gehe –, dann könne das eine demokratische Rendite entfalten.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** sah als zentrales Problem weniger die Behinderung der Verwaltung an, als dass viele Unternehmen von dem Informationsrecht Gebrauch machen würden, um letztlich Erkenntnisse anderer Unternehmen in Erfahrung zu bringen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** fragte, ob es für den Fall einer Aufnahme des Transparenzgebots auf Verfassungsebene möglich wäre, einfachgesetzlich ein finanzielles Entgelt für Informationen und eine Missbrauchsgebühr vorzusehen.

Herr **Prof. Dr. Martini** erklärte, die Kostenüberbürdung dürfe nicht den Grundanspruch aushöhlen. Das führe aber nicht unbedingt dazu, dass man die Kostenfrage auf der Verfassungsebene mit regeln müsse. Dies könne man gut der einfachgesetzlichen Ebene überlassen. Dort sei es durchaus auch mit dem Grundanspruch vereinbar, eine Missbrauchsgebühr vorzusehen.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** sagte unter anderem, die Frage zeige, dass es zahlreiche Spezialprobleme gebe, die in diesem Umfeld zu bedenken seien. Dies spreche dafür, die Frage letztlich doch auf einfachgesetzlicher Ebene anzugehen, denn die Verfassung würde überfrachtet, wenn man alle diese Punkte dort schon aufnehmen würde.

Auf Fragen des Abgeordneten Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte Herr **Prof. Dr. Martini**, man könne das Informationsrecht/Fragerecht des Abgeordneten aus dem Statusrecht des Abgeordneten herleiten. Daher müsse man es nicht unbedingt regeln. Eine Regelung könne aber eine Klarstellungswirkung haben. Eine Aktenvorlagepflicht könne man dagegen nicht aus der Verfassung herleiten. Dies sei eine bewusste verfassungspolitische Entscheidung, die getroffen werden müsse und für die man letztlich auch nur verfassungspolitische Argumente finden könne.

Die Informationspflicht, den von Prof. Dr. Martini vorgeschlagenen Art. 90b, könne man nur schwer aus der Gesamtheit der Vorschriften der Verfassung herauslesen. Dort sei im Laufe der Verfassungsgeschichte möglicherweise die stärkste Verschiebung zwischen Parlament und Regierung eingetreten, und dort bestehe daher vielleicht der größte Korrekturbedarf.

Auf Rückfragen von Frau Schenk **(Transparency International)** äußerte Herr Prof. Dr. Martini die Auffassung, dass Informationsansprüche zu einer Änderung des Handelns der Verwaltung führen würden. In negativer Hinsicht könne sich dies auf die Entscheidungsfreude auswirken. Die positive Seite könne sein, dass die Verwaltung von der Möglichkeit wisse, zur Rechenschaft gezogen zu werden und entsprechend agiere. Es sei durchaus die Neigung vorhanden, Kosten als Schalthebel zu benutzen, um unliebsame Anträge, die viel Aufwand verursachten, abzustrafen. Dies sei aber wohl kein Massenphänomen.

Herr Hoffmann **(Hessische Staatskanzlei)** wies darauf hin, dass in der GGO schon jetzt eine Regelung existiere, nach der Gesetzentwürfe der Landesregierung bei der Zuleitung an die Verbände zeitgleich auch dem Landtag zugesandt würden. In Bezug auf Rechtsverordnungen habe der Gesetzgeber grundsätzlich der Exekutive die Regelungsbefugnis überlassen, so dass sich die Frage stelle, wie weit man zu einer Kontrolle kommen solle, was den Entwurf von Rechtsverordnungen angehe. Es sei nämlich ein gewisser Widerspruch, zunächst eine Regelungsmaterie als weniger wichtig oder konkret ausgestaltungsbedürftig zu überweisen und sich dann über frühzeitige Informationspflichten die Kontrolle wieder zurückzuholen. In vielen Bereichen sei die Verwaltung nach dem Publikationsprinzip verpflichtet, Gesetze und Verordnungen zu veröffentlichen. Schwierigkeiten sowie finanzielle und personelle Aufwendungen entstünden in der Tat bei der Auflösung von Dreiecksverhältnissen. Es seien schwierige Fragen des Datenschutzes, der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu lösen. Gerade die juristischen Fragen machten den Hauptschwerpunkt der Arbeitsbelastung aus.

19. Auswertung der Expertenanhörung – 13. Sitzung am 22. Mai 2017

Im Rahmen der 13. Sitzung der Enquetekommission bestand Gelegenheit zur Auswertung der Expertenanhörung.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, nach der Anhörung müsse man gemeinsam darüber nachdenken, ob man mit der Reihenfolge der Artikel 1, 2 und 3 gut beraten sei. Es gebe ernsthafte Gründe dafür, den Artikel zur Würde des Menschen wie im Grundgesetz nach vorne zu ziehen. Bei der Formulierung „Alle Menschen sind … gleich“ stelle sich die Frage, wie man die Diskriminierungsverbote so beschreiben könne, dass man nicht gleichzeitig eine Diskriminierung vornehme. Über das Stichwort „Rasse“ müsse man ebenfalls gemeinsam nachdenken.
Bei der Regelung der Kinderrechte gehe es um Formulierungen. Es habe Differenzierungen gegeben, wie weit die Kinderrechtskonvention und wie weit Bundes- und Landesrecht reichen würden.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, gerade zum Thema „Grundrechte“ hätten sich in der Anhörung einige interessante Aspekte ergeben. Zum Thema „Kinderrechte“ sei insbesondere die rhetorische Frage interessant gewesen, ob Kinder in Hessen zurzeit schlechter als in Rheinland-Pfalz lebten, weil in Hessen noch keine Kinderrechte in der Verfassung verankert seien. Es sei eine Anhörung gewesen, wie man sie sich nur wünschen könne, mit breit gestreuten Beiträgen. Die Anhörung sei mit einem sehr großen Erkenntnisgewinn für die Enquetekommission verbunden gewesen.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** sagte, man fühle sich durch die Anhörung darin bestärkt, auf gar keinen Fall ein grundlegendes Subsidiaritätsprinzip in die Hessische Verfassung aufzunehmen. Zudem werde man zu verhindern versuchen, den Begriff der Marktwirtschaft aufzunehmen.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, in der Anhörung sei die grundsätzliche Gleichwertigkeit der Gesetzgebungsverfahren durch das Parlament und das Volk sehr nachdrücklich dargelegt worden. Weiterhin müssten beide für Verfassungsänderungen zuständig bleiben. Zudem müsse man Regeln schaffen, die diese Gleichwertigkeit berücksichtigten und auch dem Volk eine entsprechende Teilnahme an der Gesetzgebung ermöglichten. Dies bedeute eine deutliche Herabsetzung des Einleitungsquorums für das Volksbegehren sowie die Festlegung eines Entscheidungsquorums für eine Volksentscheidung.

F. Schülerwettbewerb

Am 15. Mai 2017 besuchten etwa 180 Schülerinnen und Schüler aus verschiedenen Schulen und Jugendinstitutionen den Hessischen Landtag. Dem Besuch der Schüler vorausgegangen waren 20 Workshops (unter dem Motto „Hessen in guter Verfassung!“), die hessenweit von der Landeszentrale für Politische Bildung (HLZ) durchgeführt worden waren und an denen 378 Schülerinnen und Schüler teilgenommen hatten. In den Workshops waren insbesondere die aktuellen Änderungsvorschläge zur Hessischen Verfassung diskutiert und bewertet worden. Zudem hatten die Teilnehmer bereits eigene Änderungsvorschläge erarbeitet. Die Landeszentrale für politische Bildung erstellte einen Abschlussbericht zu diesen Workshops (**Anlage 10)**.

Bei ihrem Besuch im Hessischen Landtag wurden die Schülerinnen und Schüler zunächst um 10 Uhr durch den Direktor beim Hessischen Landtag, Peter von Unruh, und den Direktor der HLZ, Dr. Alexander Jehn, begrüßt und in fünf Arbeitsgruppen aufgeteilt. Nachdem sie dort unter Leitung von Mitarbeitern der HLZ weiter zur hessischen Verfassung gearbeitet hatten, kamen die Schülerinnen und Schüler um 13.15 Uhr wieder im Plenarsaal zusammen und stellten Mitgliedern der Enquetekommission, unter Leitung des Vorsitzenden Jürgen Banzer, die Ergebnisse ihrer Gruppenarbeiten vor und diskutierten mit den Abgeordneten.

Zunächst stellte die **erste Arbeitsgruppe** („Todesstrafe und Staatsziele“) ihre Ergebnisse vor. Man habe sich in der Gruppe einstimmig für eine Streichung der Todesstrafe in Art. 21 ausgesprochen. Zudem solle eine Formulierung aufgenommen werden, dass die Todesstrafe abgeschafft sei.

Im Rahmen der Diskussion zur Todesstrafe sei in der Gruppe die Frage aufgekommen, ob in Gesetzestexten generell gendergerechte Formulierungen verwendet werden sollten. Größtenteils habe man sich in der Gruppe für neutrale Formulierungen ausgesprochen. In der Gruppe habe man sich auch dafür ausgesprochen, ein Folterverbot aufzunehmen, ohne sich aber näher mit diesem Thema zu beschäftigen.

Weiter sei die Gruppe der Auffassung gewesen, dass in der Verfassung kein „verpflichtendes Ehrenamt“ vorgesehen werden sollte. Menschen, die ehrenamtlich tätig seien, sollten grundsätzlich mehr Unterstützung erhalten und etwa durch Ehrungen ausgezeichnet werden. „Ehrenamt“ sollte auch als Staatsziel aufgenommen werden. Sehr gut sei die von der Evangelischen Jugend vorgeschlagene Formulierung, die man unterstütze.

Von der Evangelischen Jugend wurde im Nachgang zu der Sitzung folgender Formulierungsvorschlag überreicht:

„Art. 25

Die Ausübung ehrenamtlichen Engagements ist ein wichtiger Bestandteil der hessischen Gesellschaft und ist deshalb von allen in Hessen lebenden Menschen anzustreben. Das Land Hessen würdigt und unterstützt das Ehrenamt als solches und ordnet deshalb an, dass den Ehrenamtlichen hierfür die erforderliche Zeit und Unterstützung für soziales, ökologisches, politisches oder sonstiges gemeinnütziges Engagement zur Verfügung zu stellen ist. Steht eine betroffene Person in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis, sind ihr deshalb die dafür nötigen Freiräume zu gewähren und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Näheres bestimmt das Gesetz.“

Das Staatsziel „Kultur und Kulturförderung“ sei in der Arbeitsgruppe auch diskutiert worden. Dabei habe sich ergeben, dass Kulturförderung (etwa Theater, Museen) wichtig sei, zum einen aus Gründen der Bildung als auch zur Identitätsfindung und zur Identifizierung mit einem Land oder Staat. Denkbar sei eine Förderung z.B. durch Schülerkarten oder anderweitige finanzielle Unterstützung.

„Inklusion“ sollte nach Ansicht der Arbeitsgruppe gefördert werden, aber nur erfolgen, wenn sie für die jeweilige Person das Beste sei. In anderen Fällen solle die Möglichkeit bestehen, eine besondere Schule zu besuchen.

Im Laufe der Diskussion sei man auch auf Art. 74 gestoßen, welcher das Wahlrecht für Personen mit geistiger Behinderung einschränke. Die Gruppe fordere in diesem Zusammenhang keine Diskriminierungen vorzunehmen.

Das Thema „bezahlbares Wohnen“ war der Gruppe ein besonderes Anliegen. Gerade in Ballungsräumen müsse dies ermöglicht werden. In diesem Zusammenhang sei etwa auch eine Verbesserung der Busanbindung des ländlichen Raums an die Städte wünschenswert. Anklang habe in der Gruppe auch die Idee gefunden, dass etwa Rentner Studenten bei sich wohnen lassen und im Gegenzug bei ihrer Haushaltsführung unterstützt werden. Dies solle stärker gefördert werden.

Überwiegend habe man sich in der Gruppe zudem für eine Beschränkung von Privatisierungen von Betrieben ausgesprochen, die derzeit noch in öffentlicher Hand sind.

Wichtig sei der Gruppe auch nachhaltige Bildung gewesen, etwa durch die Förderung praxisbezogenen Unterrichts; allerdings habe man dieses Thema nicht mehr vertieft behandeln können.

Bei der vorgeschlagenen Definition des Staatszielbegriffs sei man mit dem Wort „Optimierung“ nicht ganz zufrieden gewesen.

Bei dem Thema „Tierschutz“ habe man über eine Begrenzung oder ein Verbot von Massentierhaltung nachgedacht.

Seitens der **SPD-Fraktion** äußerte sich der Abgeordnete Norbert Schmitt zustimmend zu dem Vorschlag, neben der Streichung der Todesstrafe eine Formulierung aufzunehmen, wonach die Todesstrafe abgeschafft ist. In Bezug auf ein Grundrecht auf Wohnen/Infrastruktur dürften durch die Formulierung nicht zu hohe Erwartungen geweckt werden. Man werde keine bezahlbaren Wohnungen versprechen können. Man wolle aber an dem Ziel arbeiten. Die „Gender-Frage“ treibe auch die SPD-Fraktion um. Allerdings müsse dann fast jeder Artikel geändert werden. Da aber über jede Änderung einzeln abgestimmt werden müsse, würde dies zu einer Überforderung führen.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** teilte mit, seine Fraktion habe sich auch zunächst für eine „gender-gerechte“ Umformulierung der Verfassung ausgesprochen. Dies würde jedoch bedeuten, dass über jeden Artikel in der Volksabstimmung getrennt abgestimmt werden müsste. Dazu sei die Bevölkerung wohl nicht bereit. Die Linke wolle zudem den historischen Kern der Verfassung bewahren. Man könne sich vorstellen, das Thema „Wohnen“ in die Verfassung aufzunehmen und - zeitgleich mit der Einbringung des entsprechenden Gesetzes zur Änderung der Verfassung - ein Gesetz einzubringen, das die Verpflichtung enthalte, einen zeitlichen Rahmen vorzugeben.

Seitens der Arbeitsgruppe wurde ergänzt, dass man für die Bereiche Wohnen und Infrastruktur jeweils an eine Zielvorgabe gedacht habe.

Die zweite Arbeitsgruppe („Arbeitsentgelt, Bürgerbeteiligung“) sprach sich einstimmig dafür aus, dass in Art. 33 in Bezug auf gleichen Lohn „alle Menschen“ genannt werden und nicht nur „die Frau und der Jugendliche“. Zudem sei in der Gruppe sehr kontrovers über die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens diskutiert worden. Die Mehrheit der Gruppe habe sich bei der Abstimmung aber dagegen ausgesprochen. Auch über eine Erhöhung des Mindestlohns sei in der Gruppe diskutiert worden; bei der Abstimmung habe sich die Mehrheit der Gruppe für eine Erhöhung ausgesprochen.

Des Weiteren habe sich die Gruppe mit Art. 124 und dem Thema „Bürgerbeteiligung“ befasst und befürworte eine Senkung des Quorums auf 1/10. Zudem sollten weitere Formen unkomplizierter Partizipation neben Wahlen und Volksentscheiden aufgenommen werden.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** wies darauf hin, in Art. 33 sei bereits eine Erhöhung des Mindestlohns vorgesehen, da nach der Formulierung das Arbeitsentgelt der Leistung entsprechen und zum Lebensbedarf für den Arbeitenden und seine Unterhaltsberechtigten ausreichen müsse.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** sprach sich dafür aus, die Hürden für die Durchführung von Volksabstimmungen in Art. 124 auf 1/20 zu senken.

Seitens der **SPD-Fraktion** äußerte sich der Abgeordnete Norbert Schmitt ebenfalls zustimmend zu einer Absenkung der Hürden für Volksentscheide und wies darauf hin, dass seine Fraktion verschiedene Ideen für weitere Partizipationsinstrumente eingebracht habe, so etwa einen „Bürgerantrag“ unterhalb der Schwelle eines Bürgerbegehrens. In Bezug auf Art. 33 wies der Abgeordnete unter anderem darauf hin, dass Frauen in Deutschland nach wie vor deutlich weniger verdienten als Männer. Die aktuelle Formulierung in der Verfassung sei daher bereits wegweisend. Es gebe in Bezug auf die Zahlung von Lohn aber auch weitere Diskriminierungen. Man wolle dieses Thema weiter diskutieren.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** wies darauf hin, dass es ganz unterschiedliche Interpretationen von Art. 33 Satz 2 gebe.

Auf die Nachfrage des Abgeordneten Kaufmann, an welche Formen unkomplizierter Partizipation seitens der Arbeitsgruppe gedacht worden sei, führte eine Teilnehmerin aus, dass damit beispielsweise eine Veranstaltung wie die aktuelle im Landtag gemeint sei. Man wolle nicht nur etwa in Wahlen abstimmen, sondern aktiv an dem Prozess teilnehmen, der zu den Abstimmungen führe. Ein anderer Teilnehmer ergänzte, man wolle mitgestalten und nicht nur an Wahlen teilnehmen.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** wies auf bestehende Möglichkeiten zur Mitgestaltung hin. Zum Beispiel könne man in einer Partei mitmachen oder in einer „Bürgerinitiative“ mitwirken.

Seitens der Teilnehmer wurde erwidert, man wolle auch ohne eine Parteimitgliedschaft die Möglichkeit haben, sich an politischen Prozessen zu beteiligen. Daher sei es wichtig, Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten zu schaffen, die nicht von einer Parteimitgliedschaft abhingen. Man wolle mitmachen, ohne sich einer bestimmten Strömung zuordnen zu müssen. Mitbestimmung in einer Demokratie sei viel mehr als die bloße Zugehörigkeit zu einer Partei.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** wies darauf hin, dass der in Art. 33 enthaltene Verfassungsauftrag zur Zahlung eines zum Leben ausreichenden Arbeitsentgelts, auch im Alter, noch nicht umgesetzt sei. Es sei Aufgabe aller Bürgerinnen und Bürger sich einzumischen und die Abgeordneten zu Verbesserungen zu bewegen. Man müsse Formen finden, wie Bürgerinnen und Bürger über Wahlen hinaus in geordneter Form Einfluss auf die Entscheidungen der Abgeordneten nehmen könnten.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** teilte die Einschätzung mit, dass Art. 33 unverändert und im politischen Alltag weiterhin wirkungslos bleiben werde. Dies beruhe darauf, dass keine freie Gestaltungskompetenz

bestünde, sondern man in ein System eingebunden sei. Etwa im Bereich des Mindestlohns seien bundesrechtliche Regelungen, wie etwa der Grundsatz der Tarifautonomie, entscheidend. Der Regelung in Art. 33 käme aber dennoch eine Bedeutung zu, da sich daran die Grundidee der Verfassungsväter und -mütter zeige, dass man eine Wirtschaft wollte, die den Menschen dient.

Einige Teilnehmer wiesen darauf hin, dass man sich auch Interessengemeinschaften, Jugendvertretungen, Schülervertretungen oder Vereinen anschließen könne, es also eine Vielzahl an Möglichkeiten gebe, sich zu beteiligen. Man könne sich auch direkt an die Landesregierung wenden. Es komme auf die jeweilige Initiative an.

Die Abgeordnete Lena Arnoldt **(CDU-Fraktion)** erklärte, auch sie würde nicht immer zu 100 Prozent dem Wahlprogramm oder den Grundsätzen ihrer Partei entsprechen, dies gehe ihren Kolleginnen und Kollegen auch so. Wichtig sei, dass man den größten gemeinsamen Nenner bezüglich der Ziele und Grundsätze einer Partei finde und sich auch an Wahlen beteilige.

Die dritte Arbeitsgruppe („Wahlalter, Stimmrecht, Wählbarkeit, Wahlprüfung“) sprach sich für eine Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre aus. Bereits in diesem Alter wollten sich viele Jugendliche politisch engagieren. Dabei würden ihnen jedoch Steine in den Weg gelegt, da sie noch nicht wählen dürften. Bei einer Absenkung des Wahlalters solle man dann auch im Schulunterricht stärker über aktuelle politische Themen diskutieren oder das Wahlprogramm der großen Parteien vorstellen. Dabei müssten Lehrer zu politischer Neutralität verpflichtet sein.

Die Gruppe sprach sich auch für eine Absenkung des passiven Wahlalters für Landtagswahlen auf 18 Jahre aus, denn mit Vollendung des 18. Lebensjahres habe man auch im Übrigen alle Rechte. Weiter schlug die Gruppe vor, auf Kreisebene eine Absenkung des passiven Wahlalters auf 16 Jahre vorzunehmen, damit man bereits früh Erfahrungen sammeln könne.

Die Gruppe begrüßte den Vorschlag von CDU und FDP, in Art. 78 das „Wahlprüfungsgericht“ in „Wahlprüfungsausschuss“ umzubenennen. Dagegen sprach sich die Gruppe gegen die Einführung einer 90-Tage-Frist aus. Vielmehr seien 15 Tage sinnvoll, um schnell ein Ergebnis zu erhalten. Innerhalb von 30 Tagen solle eine Konstituierung erfolgen, wie auf Bundesebene. Sehr wichtig sei die Transparenz der Prozesse, insbesondere müssten Journalisten Einblick in die Unterlagen bei einer Auszählung von Wahlen erhalten. Der Wahlprüfungsausschuss solle zukünftig nicht mehr mit Landtagsabgeordneten besetzt sein, da diese nicht die Wahl ihrer eigenen Partei prüfen sollten. Stattdessen sollten, neben den beiden höchsten Richtern des Landes, ein durch Losverfahren ausgesuchter ehrenamtlicher Bürger, ein Mitglied der Landesschülervertretung und ein Notar in den Wahlprüfungsausschuss aufgenommen werden.

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** wies darauf hin, dass nach dem Bericht zu den Workshops der HLZ die Mehrheit der Schülergruppen eine Absenkung des aktiven Wahlalters abgelehnt habe. Der Abgeordnete sprach sich für eine Absenkung aus, jedoch brauche man gute Argumente und eine starke Stimme. Die Senkung des passiven Wahlalters werde von seiner Fraktion befürwortet.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erinnerte an das Erfordernis, alle Änderungen der Verfassung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, weshalb eine sorgfältige Auswahl erforderlich sei. In Bezug auf den Wahlprüfungsausschuss sprach er

sich gegen eine Streichung der Landtagsabgeordneten aus. Gerade diese würden sich erfahrungsgemäß besonders für eine sorgfältige Prüfung einsetzen.

Die Abgeordnete Lena Arnoldt **(CDU-Fraktion)** fragte die Arbeitsgruppe nach den Gründen für die Differenzierung zwischen aktivem und passivem Wahlalter.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** wies darauf hin, dass etwa ein nicht gewählter Notar oder ein anderer Dritter in dem Wahlprüfungsausschuss nicht dazu legitimiert wäre, eine Wahl zu überprüfen. Sinnvoll sei ein gestaffeltes System, wonach erst der Landtag entscheide und dann ggf. ein Gericht angerufen werden könne, das überprüfe, ob es etwa Manipulationen der Wahl gab.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, für eine Herabsetzung des passiven Wahlalters spreche auch, dass für eine Wahl in den Bundestag und das Europaparlament bereits ein Alter von 18 Jahren ausreiche. Für ein einheitliches aktives und passives Wahlalter spreche, dass Differenzierungen nicht einfach zu begründen seien. In Hessen habe es im kommunalen Bereich bereits einmal für etwa ein Jahr eine Senkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre gegeben. Die Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen in dieser Gruppe sei aber deutlich unterdurchschnittlich gewesen.

Seitens der Teilnehmer sprach man sich für eine Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre aus, um jedenfalls denjenigen Jugendlichen eine Mitwirkung zu ermöglichen, die interessiert seien. Mit 17 Jahren hätten viele Schüler bereits einen Schulabschluss und sollten über ihre Zukunft entscheiden, so dass sie auch wählen können sollten. Zudem sei es wichtig, junge Menschen frühzeitig in demokratische Entscheidungsprozesse einzubinden. Ein 16-jähriger könne durchaus so reif sein wie ein 18-jähriger. Auch gäbe es viele Personen über 18, die noch nicht die erforderlich Reife besäßen, um sich an Wahlen zu beteiligen. Auch wurde argumentiert, dass durch eine Absenkung des Wahlalters Politiker dazu gezwungen würden, Politik für junge Menschen zu gestalten. Viele junge Menschen fühlten sich derzeit durch die Parlamente nicht aktiv vertreten, was auch eine Erklärung für die geringe Wahlbeteiligung sei. Auch spreche für eine Absenkung, dass sonst die Zukunft der Jüngeren leichter durch die älteren Bürgerinnen und Bürger bestimmt werden könne, wie das Beispiel des „Brexit“ zeige, wo überwiegend Ältere für einen EU-Austritt Großbritanniens gestimmt hätten. Eine Teilnehmerin sprach sich dafür aus, bei einer Absenkung des Wahlalters stärker über Mitwirkungsmöglichkeiten vor Ort aufzuklären und in den Schulen vermehrt über politische Themen zu informieren.

Ein Schüler gab zu bedenken, dass sich die Mehrheit der Teilnehmer in den Workshops gegen eine Absenkung des aktiven Wahlalters ausgesprochen hätte. Wenn bereits diese interessierten Jugendlichen eine Absenkung nicht für sinnvoll hielten, sei dies bereits ein Grund, das Wahlalter bei 18 Jahren zu belassen. Ein anderer Schüler äußerte die Auffassung, dass ein Wahlrecht, wie die Geschäftsfähigkeit, an die Vollendung des 18. Lebensjahres geknüpft sein sollte.

Des Weiteren sprachen sich Teilnehmer für eine Absenkung des passiven Wahlalters auf 18 Jahre aus. Ein Schüler vertrat dagegen die Auffassung, dass das passive Wahlalter nicht abgesenkt werden sollte. Vielmehr sei auch bzgl. der Bundestagswahl ein passives Wahlalter von 21 Jahren sinnvoll. Mit 18 Jahren verfüge man noch nicht über die erforderliche Lebenserfahrung.

Ein anderer Teilnehmer der Veranstaltung plädierte an die Eigenverantwortung von Jugendlichen, sich über Mitwirkungsmöglichkeiten zu informieren.

Die fünfte Arbeitsgruppe („Erziehung und Schule; Religion und Konfession im Unterricht“) schlug vor, Art. 56 um folgenden neuen Absatz 8 zu ergänzen: *„Schüler/-innen aller allgemeinbildenden Schulen werden verpflichtend bis zum Ende der Schulzeit politisch gebildet. Dies erfolgt im Rahmen eines eigenen Schulfaches.“* Dies beziehe sich auf den Unterricht „Politik und Wirtschaft“, der bis zum Erwerb des jeweiligen Schulabschlusses unterrichtet werden müsse. Dadurch solle u.a. geringer Wahlbeteiligung, Nationalismus und „Fake News“ entgegengewirkt werden. Viele wichtige Dinge, etwa das Funktionieren Europas oder die Marktwirtschaft, würden nicht erklärt, wenn das Fach „Politik und Wirtschaft“ frühzeitig abgewählt werden könne.

Weiter schlug die Arbeitsgruppe vor, in Art. 56 Abs. 1 am Anfang den Satz aufzunehmen *„Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung“*. In Absatz 4 solle der erste Satz so ergänzt werden, dass Ziel der Erziehung auch sei „*den jungen Menschen zur Verantwortlichkeit gegenüber der Natur sowie der bewussten Ernährung zu bilden“ Statt „Ernährung“ könne auch „bewusster Konsum“ aufgenommen werden.* Dies würde nicht bedeuten, dass eine bestimmte Lebensweise als richtig vorgegeben würde. Vielmehr solle eine Sensibilisierung für die Auswirkungen bestimmten Konsumverhaltens geschaffen werden.

Zu Art. 57 machte die Gruppe den Vorschlag, ein neues konfessionsübergreifendes Unterrichtsfach „allgemeine Religionskunde“ statt dem bisherigen konfessionsgebundenen Unterricht bzw. dem Fach Ethik zu schaffen. Darin solle jede Religion objektiv vermittelt werden.

Keine Einigung konnte in der Gruppe bzgl. des Vorschlags erzielt werden, in Art. 56 Abs. 5 eine Ergänzung aufzunehmen, dass das besondere Hervorheben der bleibenden Verantwortung des Nationalsozialismus in den Geschichtsunterricht eingegliedert werden müsse.

Die vierte Arbeitsgruppe (Digitalisierung; Kinder-, Jugend- und Behindertenrechte) sprach sich dafür aus, dass Artikel 1 lediglich die Formulierung enthalten solle „*Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich*“. Wenn man anfange, Gruppen aufzuzählen, die nicht diskriminiert werden sollen, würde man irgendeine Gruppe vergessen. Daher solle man es bei der kurzen Formulierung belassen.

Bei Art. 4 soll nach Ansicht der Arbeitsgruppe eine Formulierung aufgenommen werden, wonach die eingetragene Lebenspartnerschaft der Ehe gleichgestellt ist. In der Gruppe habe es eine Diskussion darüber gegeben, ob man den Ehebegriff auch auf eingetragene Lebenspartnerschaften ausweiten sollte. Zudem sei in der Gruppe erwogen worden, neben dem Schutz von Ehe und Familie auch eine besondere Förderung des Staates vorzusehen.

In Bezug auf den Vorschlag zur Aufnahme eines Staatsziels „Inklusion“ äußerte sich die Gruppe zurückhaltend. Die Verfassung sei dazu da, einen Rahmen zu bilden und es sei fraglich, ob ein Staatsziel „Inklusion“ nicht schon zu weit ins Detail ginge.

In Bezug auf „Digitalisierung“ habe sich die Gruppe auf drei Bereiche beschränkt, die in der Verfassung behandelt werden sollten. Man habe die Befürchtung, dass im Zuge der aktuellen Entwicklung ein Zwang zur Nutzung digitaler öffentlicher oder privater Dienste entstehe. Man könne jedoch nicht verlangen, dass alle Teile der Gesellschaft in der Lage sein müssten, digitale Medien zu nutzen. Zumindest in absehbarer Zukunft müsse es in wichtigen privaten und öffentlichen Bereichen eine Möglichkeit geben, analog leben zu können. Daher schlage man vor, ein Recht auf Analogität in die Verfassung aufzunehmen.

Darüber hinaus sprach sich die Gruppe gegen eine digitale Ausführung von Wahlen aus. Neben dem angestrebten Recht auf Analogität sprächen auch Gesichtspunkte der Transparenz und der Manipulationsmöglichkeiten dagegen. Fehlende Wahlbeteiligung liege nicht zwingend an Barrieren, sondern oft an Politikverdrossenheit.

Auch das Thema Datenschutz sei in der Gruppe kontrovers diskutiert worden. Es gehe in der Verfassung nicht um die konkrete Ausformulierung von Gesetzen zum Datenschutz, sondern um die Rechte eines Menschen in Hessen zum Thema Datenschutz. Man habe sich in der Gruppe darauf verständigt, dass der öffentliche und private Sektor den bestmöglichen Schutz der Daten der Bürger garantieren sollte. Zudem solle eine Aufklärungspflicht über die Datenerhebung und -nutzung eingeführt werden, etwa für Versicherungskonzerne und Banken.

Des Weiteren sprach sich die Arbeitsgruppe dafür aus, einen eigenen Artikel mit Kinder- und Jugendrechten in die Hessische Verfassung aufzunehmen, dessen erster und wichtigster Satz lauten solle: *„Kinder und Jugendliche stehen unter dem besonderen Schutz des Staates.“* Zudem sei darüber diskutiert worden, in diesen Satz den Zusatz „*jeglicher Herkunft*“ aufzunehmen. Darüber hinaus sprach sich die Gruppe dafür aus, sechs weitere Punkte in den neuen Artikel aufzunehmen:

- Die Sicherstellung des Kindeswohls bei allen Entscheidungen, die Kinder betreffen.
- Das Recht des Kindes auf Anerkennung als eigenständige Persönlichkeit.
- Das Recht des Kindes auf Entwicklung und Entfaltung.
- Das Recht des Kindes auf Schutz, Förderung und angemessenen Lebensstandard.
- Das Recht auf Bildung.
- Das Recht auf Beteiligung in allen Angelegenheiten, die das Kind betreffen.

Der Gruppe war auch wichtig, dass Jugendliche ein Recht haben, sich zu versammeln. In diesem Zusammenhang schließe man sich dem Vorschlag an, in der Hessischen Verfassung die Versammlungsfreiheit auf alle Menschen auszuweiten.

Zudem sprach sich die Gruppe dafür aus, in Artikel 59 einen neuen Absatz 3 einzufügen: *„Der Zugang zu Förderschulen soll gewahrt werden“*. Außerdem wurde ein neuer Absatz 4 vorgeschlagen, wonach grundsätzlich die UN-Behindertenrechtskonvention einzuhalten sei. In einem neuen Absatz 5 solle geregelt werden: *„Die Teilhabe und Förderung von Behinderten ist zu gewährleisten“*. Außerdem solle Lehrerfortbildung unterstützt werden, damit Lehrer besser mit Behinderten oder anderweitig beeinträchtigten Schülern umgehen könnten.

Auch schlug die Gruppe vor, eine Bestimmung aufzunehmen (evtl. auch in die Kreis- oder Gemeindeordnung), wonach in Gemeinden mit mehr als 1.000 gemeldeten Jugendlichen ein Jugendgremium einzurichten sei. In anderen Gemeinden solle die Einrichtung eines solchen Jugendgremiums optional sein.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erklärte, er habe großes Verständnis für den Wunsch nach einem einheitlichen Religionsunterricht. Allerdings würde dies im Widerspruch zu Art. 7 Abs. 3 des Grundgesetzes stehen. Dort sei den Religionsgemeinschaften die Erlaubnis erteilt, dass sie an staatlichen Schulen bekenntnisorientierten Unterricht durchführen dürfen.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** sprach sich für die Aufnahme einer Regelung zur Inklusion in die Verfassung aus. Der Staat sei an dieser Stelle aktiv

gefordert. Weiter erklärte er, Art. 56 Abs. 4 sei eine sehr gelungene Regelung. Darin komme zum Ausdruck, dass Schule dazu da sei, die Persönlichkeit reifen zu lassen. Wichtig sei, dass die Vorgaben in Art. 56 durchgängig in den Schulen berücksichtigt würden. Dazu gehöre auch, die Schüler stärker zu beteiligen.

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** begrüßte besonders den Vorschlag, ein Recht auf Analogität aufzunehmen. Er sprach sich ebenfalls gegen eine Digitalisierung von Wahlen aus, auch unter Bezugnahme auf die Wahlrechtsgrundsätze. Der Vorschlag der Arbeitsgruppe zu den Kinderrechten sei an die Formulierung in der UN-Kinderrechtskonvention angelehnt. Auch in den Vorschlag der SPD-Fraktion zu Kinderrechten habe man die Inhalte der Kinderrechtskonvention möglichst weitgehend aufgenommen.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, der Vorschlag, ein Recht auf Analogität aufzunehmen, fasziniere und wundere ihn zugleich. Er habe erwartet, dass junge Menschen eher ein Recht auf Digitalisierung fordern würden. Er frage sich, inwiefern diesbezüglich Rechte gewünscht würden, um etwa nicht abgehängt zu werden, und wie sich ein etwaiges Recht auf Digitalisierung zu einem Recht auf Analogität verhalten würde.

Der Abgeordnete Tobias Utter **(CDU-Fraktion)** äußerte Zweifel, ob durch einen verpflichtenden Politikunterricht ein größeres Interesse an politischen Themen erreicht werden könnte. Bei dem Thema „Digitalisierung“ stelle sich auch die Frage nach dem Umgang mit Entscheidungen, die etwa durch selbstfahrende Fahrzeuge getroffen würden. Möglicherweise müssten Grenzen gesetzt werden, welche Entscheidungen ein Programm treffen dürfe.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** begrüßte ebenfalls den Vorschlag, ein Recht auf Analogität aufzunehmen. Für die Aufnahme bestimmter Benachteiligungsverbote in Art. 1 spreche, dass deutlich gemacht werden solle, welche Diskriminierungen insbesondere verboten und geächtet seien. Es solle keine abschließende Aufzählung aufgenommen werden.

Von Seiten der Schülerinnen und Schüler wurde u.a. erwidert, man wolle den konfessionsbezogenen Religionsunterricht bzw. Ethikunterricht nicht abschaffen, sondern lediglich ergänzend als Wahlfach einen allgemeinen Religionsunterricht anbieten.

Ein **Rückblick auf die Schülerbeteiligung** erfolgte in den **Sitzungen der Enquetekommission am 22. Mai und 25. September 2017**.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** äußerte sich sehr positiv zum Besuch der Schüler im Landtag. Insbesondere der Vorschlag bezüglich eines Rechts auf Analogität sei bemerkenswert und ein klarer Denkanstoß.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** schloss sich dem an. Es sei spannend gewesen, dass sogar bei Jugendlichen das Wahlrecht für 16-Jährige kontrovers diskutiert worden sei. Wichtig sei die Betonung der Schülerinnen und Schüler gewesen, dass man die Todesstrafe nicht nur abschaffen, sondern dies sogar positiv benennen solle: „Die Todesstrafe wird abgeschafft.“

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** erklärte, ihn habe besonders beeindruckt, dass die Initiative zur Analogität von jungen Menschen gekommen sei.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** erklärte, man sei sehr froh, ein Format gefunden zu haben, welches über die sowieso zur Enquetekommission gehörenden zivilgesellschaftlichen Organisationen hinaus einen neuen und frischen Blick auf die sich in der Verfassung widerspiegelnden realpolitischen Probleme geworfen habe. Die Schülerinnen und Schüler hätten aus ihrer Lebensrealität sehr auf Freiheitsrechte gepocht. Sie hätten aber auch Partizipation eingefordert. Dies solle man sehr ernst nehmen. Die Verankerung eines Rechts auf eine analoge Gesellschaft sehe man als eine wichtige Aufgabe an. Es sei den Schülerinnen und Schülern offensichtlich auch um die Anerkennung und Gleichberechtigung unterschiedlicher Lebensweisen gegangen. Dies sei vor allen Dingen am Beispiel der Gleichstellung von gleichgeschlechtlichen Partnerschaften mit der Ehe diskutiert worden.

In der Sitzung im September 2017 wies der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** darauf hin, dass es in einer der Arbeitsgruppen um die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre gegangen sei. Dies habe in der SPD-Fraktion noch einmal eine Diskussion zu diesem Thema ausgelöst und man halte eine solche Absenkung für sinnvoll. Allerdings müsse man diesbezüglich noch Überzeugungsarbeit leisten; eine solche Forderung setze auch einen verhältnismäßig großen Konsens zwischen den Parteien voraus. Auch an dem Vorschlag auf Einführung eines „Rechts auf Analogität“ sei etwas dran. Es stecke Angst hinter dieser Forderung, aber sie sei auch ein Ausdruck des Beharrens auf einem Freiheitsrecht. Zudem sei es eine Forderung an den Staat, dass man beteiligt werden müsse, auch wenn man zur digitalen Kommunikation nicht fähig oder willens sei.

G. Bürgerforen in Rüsselsheim, Gießen und Kassel (14. - 16. Sitzung)

Im Rahmen der Arbeit der Enquetekommission wurden in Umsetzung der Vorgaben aus dem Einsetzungsbeschluss auch drei „Bürgerforen“ durchgeführt. Ziel der Bürgerforen war es, interessierte Bürgerinnen und Bürger zu informieren und in die Arbeit der Enquetekommission einzubinden. Die Besucher sollten die Möglichkeit haben, sich selbst mit ihren Vorschlägen und Anmerkungen in die Arbeiten an der Hessischen Verfassung einzubringen. Die Bürgerforen zur Hessischen Verfassung fanden an folgenden Terminen statt:

13.6.2017, 14 Uhr, Rüsselsheim, Hotel Höll am Main (während des Hessentags);

19.6.2017, 19.00 Uhr, Gießen, Aula der Universität;

20.6.2017, 19.30 Uhr, Kassel, Ständehaus.

Die Enquetekommission hatte auf Initiative ihres Vorsitzenden eine Medienpartnerschaft mit dem Hessischen Rundfunk, Radio FFH und den Hessischen Zeitungsverlegern abgeschlossen, die sich um die Bewerbung der Bürgerforen und die Moderation kümmerten. In Rüsselsheim wurde die Moderation von Christopher Plass (Studioleiter HR Wiesbaden) und Lars Hennemann (Chefredakteur Echo-Mediengruppe) durchgeführt. Die Veranstaltung in Gießen moderierten Patrick Baum (Leiter Hessen-Redaktion Radio FFH) und Frank Kaminski (Chefredakteur Gießener Anzeiger). In Kassel leiteten Christopher Plass und Teresa Peters (HR) das Bürgerforum. Die Teilnehmer konnten sich über ein Formular auf der Internetseite der Enquetekommission anmelden, Bürgerinnen und Bürger konnten jedoch auch ohne Anmeldung zu den Bürgerforen kommen.

Der Ablauf war bei den drei Veranstaltungen grundsätzlich identisch. Nach einer kurzen Begrüßung und einer Filmeinspielung zur Hessischen Verfassung wurde einleitend der Vorsitzende der Enquetekommission, der Abgeordnete Jürgen Banzer, kurz zur

Enquetekommission und den Bürgerforen interviewt. Anschließend folgten drei Themenblöcke (je ca. 15 Minuten), innerhalb derer die Moderatoren verschiedene Themen zur Änderung der Verfassung (insbesondere Präambel, Bürgerbeteiligung, Staatsziele, Chancengleichheit) ansprachen und zur Diskussion stellten, wobei je 5 Mitglieder der Enquetekommission aller Fraktionen (in der Regel die Obleute) auf einem Podium saßen und als Ansprechpartner für die Moderatoren und die anwesenden Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung standen. Daran schloss sich ein Teil zur offenen Diskussion an. In allen Themenblöcken waren die anwesenden Bürgerinnen und Bürger zu Vorschlägen und zur Diskussion aufgerufen. Besucher konnten zudem vor den Veranstaltungen Fragen und Meinungen auf ausgeteilte Karten schreiben. Diese wurden nach Möglichkeit in die Diskussion integriert. Auch die Mitglieder des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft waren zu den Bürgerforen eingeladen worden. Nach den Veranstaltungen wurden den Gästen noch alkoholfreie Getränke und Brezeln angeboten. Von den Bürgerforen wurden Wortprotokolle angefertigt und veröffentlicht.

Eine Auswertung der Bürgerforen erfolgte in der 17. Sitzung der Enquetekommission am 25. September 2017. In der Sitzung wurden Struktur und Qualität der Diskussionen in den Bürgerforen von den Mitgliedern der Enquetekommission und den Teilnehmern des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft positiv bewertet. Von Seiten des Beratungsgremiums wurde unter anderem angemerkt, dass die Besucherzahl hinter den Erwartungen zurückgeblieben sei und man insgesamt die hessischen Bürgerinnen und Bürger nicht im gewünschten Maße erreicht habe. Man wünsche sich eine bessere Werbung und auch Veranstaltungen an anderen Orten oder andere Formate der Bürgerbeteiligung etwa begleitend zu dem Gesetzgebungsverfahren.

Die **SPD-Fraktion** (Abgeordneter Norbert Schmitt) erklärte, man müsse überlegen, wie man Bürgerbeteiligung professioneller angehen und breiter gestalten könne. Inhaltlich sei bei den Bürgerforen aufgefallen, dass die Bürger eine Absenkung der Quoren für Volksbegehren begrüßen würden. Zudem habe sich gezeigt, dass die vorgeschlagene Erweiterung der Präambel kritisch gesehen werde.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion-Bündnis 90/Die Grünen)** war der Auffassung, man habe bei der Bürgerbeteiligung ausgesprochen erfolgreich agiert. Man habe erstmals eine solch breite Beteiligung erreicht.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** sprach sich unter anderem dafür aus, es in dem schon fortgeschrittenen Prozess zu ermöglichen, weitere öffentliche Diskussionsforen durchzuführen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** war der Auffassung, man solle den bisherigen Prozess nicht kleinreden. In der Enquetekommission erfolge eine Beteiligung, wie man sie in dieser Form eigentlich noch nie gehabt habe. 15 Abgeordnete hätten 31 weitere Kollegen, die mit ihnen berieten. Zum anderen lägen bereits mehrere Hundert Eingaben an die Enquetekommission vor, die auch ein Stimmungsbild abgeben würden. Zu den drei Bürgerforen hätten noch mehr Besucher kommen können; gleichwohl könne man nicht sagen, dass die Bürgerbeteiligung nicht ausreichend gewesen sei. Man solle über die Ausgestaltung der weiteren Bürgerbeteiligung begleitend zu einem möglichen Gesetzgebungsverfahren sprechen.

Der Vorsitzende wies darauf hin, dass die Enquetekommission nach Verabschiedung ihres Vorschlags zur Verfassungsänderung eigentlich die Position der Herrin des Verfahrens verliere. Das Verfahren gehe dann an den Landtag über, der das Verfahren voraussichtlich an den Hauptausschuss überweisen werde.

H. Beteiligung der Hochschulen

Der Vorsitzende der Enquetekommission hatte im Juli 2016 alle hessischen rechts-, sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Fakultäten darum gebeten, Vorlesungen oder Seminare zum Thema „Änderung der Hessischen Verfassung“ zu organisieren, und die Ergebnisse mitzuteilen.

Am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Gießen hielt im Wintersemester 2016/2017 Herr Professor Dr. Reimer ein Seminar „Reform der Hessischen Verfassung“ ab und übermittelte der Enquetekommission eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Seminars sowie eine kurze Stellungnahme **(Anlage 11).**

Am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Frankfurt am Main wurde im Sommersemester 2017 von Herrn Dr. Donath ein Seminar zum Thema „Verfassungsreform in Hessen“ durchgeführt. Dabei sollten die Studierenden unter anderem den aktuellen Reformprozess untersuchen und eigene Ideen für Änderungen entwickeln. Die Enquetekommission erhielt eine Übersicht über die wichtigsten Ergebnisse des Seminars **(Anlage 12)**.

Nach Auskunft von Herrn Prof. Noetzel wurden zudem am Institut für Politikwissenschaft der Universität Marburg im Wintersemester 2016/2017 und im Sommersemester 2017 Seminare zu Fragen der Hessischen Verfassung durchgeführt. Zudem habe ein interdisziplinäres Kolloquium zur Novellierung von Teilen der Verfassung stattgefunden.

In den Sitzungen der Enquetekommission am 25. September und 30. Oktober 2017 bestand Gelegenheit zur Erörterung der seitens der Hochschulen eingegangenen Beiträge.

I. Von außen an die Enquetekommission herangetragene Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zur Hessischen Verfassung

Von außerhalb der Enquetekommission wurden 416 Änderungsvorschläge über die Internetseite oder per Post durch einzelne Bürgerinnen und Bürger sowie verschiedene Vereine und Verbände eingereicht. Die bei dem Vorsitzenden der Enquetekommission eingegangenen Vorschläge wurden an die Fraktionen weitergeleitet und von dem Vorsitzenden persönlich beantwortet. Sie sind in einer Übersicht als **Anlage 4** beigefügt.

J. Abschließende Beratungen

1. 17. Sitzung der Enquetekommission am 25. September 2017

In der Sitzung der Enquetekommission am 25. September 2017 berichtete der Vorsitzende der Enquetekommission, der Abgeordnete Jürgen Banzer, über den Stand der Gespräche zwischen den Obleuten.

In Bezug auf Art. 21 teilte der Vorsitzende mit, es sei im Gespräch der Obleute eigentlich nur um die Frage gegangen, ob man die Regelung bezüglich der Todesstrafe stillschweigend streiche oder ob man schreibe: „Die Todesstrafe ist abgeschafft“. Es habe auch den Vorschlag gegeben, diesen neuen Satz in einen separaten Absatz aufzunehmen. Die Obleute seien sich zudem darüber einig gewesen, Art. 109 Abs. 1 Satz 3 zu streichen, die Bestätigung der Todesstrafe durch die Landesregierung.

Herr von Boehm-Bezing **(Freies Deutsches Hochstift)** erklärte, man brauche nicht besonders stolz darauf zu sein, die Todesstrafe jetzt zu streichen. Dies müsse man nicht

auch noch durch eine besondere Formulierung zum Ausdruck bringen. Er plädiere für eine ersatzlose Streichung.

Herr Domnick **(Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen)** schloss sich dem an. Er sehe keinen pädagogischen Mehrwert, wenn in der Verfassung stehe, dass die Todesstrafe gestrichen sei.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** gab zu bedenken, dass es vielleicht nicht nur einen semantischen Unterschied bedeute, ob man eine ausdrückliche Aufhebung der Todesstrafe formuliere. Der Sachverständige sprach sich für eine ausdrückliche Formulierung aus, da dies eine andere Aussagekraft habe.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, angesichts der aktuellen politischen Weltlage und der Diskussionen, die hier und dort stattfänden, sei es richtig, dass ein zivilisierter Staat, der sich etwas auf seine Freiheitsrechte zugutehalte, klar erkläre: „Die Todesstrafe ist abgeschafft."

Der **Vorsitzende** teilte weiter mit, dass die Obleute vorschlagen würden, Art. 75 Abs. 2 wie folgt zu formulieren: „Wählbar sind die Stimmberechtigten." Da die Stimmberechtigung in Hessen gegenwärtig an die Vollendung des 18. Lebensjahres gekoppelt sei, würde damit auch das Wählbarkeitsalter auf 18 Jahre festgelegt.

Zum Thema Volksbegehren, so der Vorsitzende weiter, werde die Aufnahme eines Zustimmungsquorums in Art. 124 Abs. 3 angestrebt. Ein solches Zustimmungsquorum würde bedeuten, dass das Ergebnis eines Volksentscheids nur dann verbindlich werde, wenn nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden den Volksentscheid unterstütze, sondern diese auch einen bestimmten Prozentsatz der Stimmberechtigten des Volkes repräsentierten. Über die Höhe der beiden Quoren – des Einleitungsquorums wie auch des Zustimmungsquorums – müsse heute und in den nächsten Wochen noch gesprochen werden.

Die Abgeordnete Heike Hofmann **(SPD-Fraktion)** wies noch einmal auf den Vorschlag ihrer Fraktion hin, in Art. 124 Abs. 1 die Wörter „ein Fünftel" durch die Wörter „ein Zwanzigstel" zu ersetzen und in Art. 124 Abs. 3 die Formulierung aufzunehmen: „Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn mindestens 15 vom Hundert der Stimmberechtigten zugestimmt haben." Bundesländer, die ein Zustimmungsquorum von 15 % eingeführt hätten, wie Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, hätten im Vergleich aller Bundesländer sehr gute Erfahrungen damit gemacht.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, man sei sich weitgehend darin einig, das Einleitungsquorum von einem Fünftel der Stimmberechtigten auf ein Zwanzigstel zu senken. Dies entspreche auch weitgehend dem, was in den Anhörungen und in den Foren gesagt worden sei. Keine Einigkeit bestehe bisher bei dem Zustimmungsquorum. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sei eher der Meinung, man solle das Zustimmungsquorum auf 25 % festlegen, auf ein Viertel der Stimmberechtigten.
Die Grundidee der Hessischen Verfassung sei, dass die Gesetzgebung durch das Parlament und die Gesetzgebung durch das Volk gleichwertig seien. Um ein Gesetz im Landtag zur Geltung zu bringen, müsse der Landtag mehrheitlich, also mit mehr als 50%, zustimmen.
Die Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen sei schon in Richtung 60 % gegangen. Daher würde man sagen: Wenn man im Landtag eine Mehrheit haben wolle, um ein Gesetz zu

beschließen, brauche man - über den Daumen gepeilt - mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten, die die Mehrheit gewählt hätten, die also konstitutiv für die Gesetzgebung im Parlament seien. Deswegen ergebe es Sinn, bei der Volksabstimmung eine analoge Größe, also 25 %, für das Zustimmungsquorum, festzulegen. Wenn bei der Volksabstimmung die Zustimmung in dieser Größenordnung ausfalle, könne man sagen, dass dieses Gesetzgebungsverfahren in etwa gleichwertig sei.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** sprach sich für ein Zustimmungsquorum von 15 % aus. Die Argumentation des Abgeordneten Kaufmann sei nicht schlüssig. Wenn man im Landtag mit knapper Mehrheit ein Gesetz beschließe, bestehe Anwesenheitspflicht. Für die Bevölkerung dagegen gebe es keine Anwesenheitspflicht bei der Volksabstimmung.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, man habe sich hinsichtlich des Zustimmungsquorums an Ländern orientiert, die gute Erfahrungen gemacht hätten. In Bezug auf die Argumentation des Abgeordneten Kaufmann führte der Abgeordnete Schmitt aus, man habe 2009 die schlechteste Wahlbeteiligung in Hessen mit 61 % gehabt. Wenn man dies als Orientierung nehme, müsse man sogar von 30 % ausgehen. Es sei schwierig, eine Prozentzahl rational zu begründen, dies gelte auch für 15 %. Man müsse sich an Erfahrungen orientieren. Keiner wolle, dass Volksbegehren jeden Monat stattfänden und genutzt würden, um politisch Stimmung zu machen und populistische Forderungen auf den Weg zu bringen. Am Ende müsse man sich sicher sein können, dass die Mehrheit des Volkes dahinterstehe. Man sehe anhand der Verfassungsdiskussion in Hessen, wie schwierig das Volk zu mobilisieren sei. Deswegen dürften die Hürden nicht zu hoch sein.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, bei den genauen Zahlen gebe es sicherlich kein „ganz richtig“ oder „ganz falsch“. Es gebe wohl eine gewisse Präferenz bei drei der fünf Fraktionen für 25 % als zweite Hürde der notwendigen Zustimmung aller Wahlberechtigten. Man müsse schauen, was am Ende gewünscht werde. Keiner wolle eine zufällige Mehrheit, die nicht vom Mehrheitswillen im gesamten Staatsvolk getragen werde. 25 % der Wahlberechtigten sei ein Wert, der bei einem landespolitischen Thema mit überragender Bedeutung erreichbar sei. Man könne über jeden Wert streiten. Falls man kein absolutes landespolitisches Thema habe, das die Menschen in Scharen an die Urnen bringe, werde sich in der Praxis herausstellen, dass man nur so viele Menschen erreiche, wenn die Abstimmung gemeinsam mit einer anderen Wahl stattfinde. Dann könne man auch die 25 % als Untergrenze festsetzen, um ein Sicherheitsnetz zu haben und nur Entscheidungen zustande zu bringen, die das ganze Land und das gesamte Staatsvolk interessierten.

Herr Domnick **(Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen)** erklärte, bei ca. 4,3 Millionen Wahlberechtigten in Hessen seien es bei einem Zustimmungsquorum von 15 % etwa 650.000 und bei 25 % über eine Million Wahlberechtigte, die zustimmen müssten. Die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Verfassungsbearbeitung zeige, wie schwierig es sei, eine Million Zustimmungen zu erhalten. Von daher sei es sinnvoll, sich an Ländern zu orientieren, die bereits Erfahrungen gemacht hätten und ein Quorum von 15 % zu wählen. Vielleicht könne man auch auf einen Weg in der Mitte zusteuern.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte unter anderem, es sei kein großer Zugewinn an Demokratie, eine möglichst große Zahl an Volksbegehren und Volksentscheiden zu haben. Es sei aber ein Mangel an Demokratie,

eine Regelung zu haben, die Volksbegehren grundsätzlich verhindere, wie es die bisherige Erfahrung zeige. Also sei es richtig, die Pforte so zu gestalten, dass man durch das Volksbegehren komme. Diejenigen, die ein Volksbegehren durchsetzen wollten, müssten zunächst einmal hinreichendes Interesse bei 5 % des Volkes wecken, die das Anliegen unterstützten. Sie müssten dann für ihr Begehren werben, um nach den Grundregeln der Demokratie eine Mehrheit zu erhalten. Dafür seien 25 % nicht völlig falsch dimensioniert. Natürlich könne man über jede Zahl nicht ganz rational streiten; sonst müsse man sich für die Mehrheit des Volkes aussprechen, also 50 % der Berechtigten. Dies entspreche aber nicht der Realität. Auch im Gesetzgebungsverfahren werde durch das Parlament letztendlich nicht die Mehrheit der Wahlberechtigten repräsentiert.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** war der Auffassung, dass es ganz bedeutende Dinge sein müssten, um überhaupt eine Beteiligung von 25 % zu erreichen. Im Landtag würden aber nicht nur herausragend bedeutsame Sachen entschieden, sondern alle Gesetze. Jedes Gesetz binde, ob es von der Allgemeinheit als besonders bedeutsam oder wenig bedeutsam angesehen werde. Man könne daher nicht danach differenzieren, wie viele Leute man zur Wahl bringe. Es gehe in der Verfassung nur um die Abstimmenden. Die Mehrheit entscheide. Das hätten auch die Mütter und Väter der Hessischen Verfassung so gesehen. Jetzt werde dies durch Einführung des Quorums gekappt. Dabei werde übersehen, dass auch diejenigen, die nicht abstimmten, eine konkludente Meinungsäußerung vornehmen und das Ergebnis der Abstimmenden akzeptieren würden. Indem diese Personen nicht wählen gingen, würden sie die Mehrheitsabstimmung legitimieren. Die 15 % seien empirisch belegt, wenn man ein Quorum einführen wolle. Die 25 % würden einen Frusteffekt herbeiführen. Damit werde man keine oder nur ganz wenige Volksentscheide herbeiführen.

Herr **Prof. Landau** erklärte, dass Demokratie Herrschaft durch das Volk und Herrschaft für das Volk sei. Man könne es sich nicht so einfach machen und nach dem Motto verfahren: „Wir stellen eine Frage zur Abstimmung und diejenigen, die nicht hingehen, haben damit auch eine Meinung kundgetan." Gegen Modelle der direkten Demokratie sei nichts einzuwenden. Die Gefährdungen würden aber darin liegen, dass Einzelinteressen durch zufällige Willensbildungsprozesse zur Herrschaftsausübung führten, die in der Lage sei, Freiheiten von anderen Menschen zu beschränken. Der entscheidende Unterschied zu dem repräsentativen System liege darin, dass damit eine Institution geschaffen worden sei, die so etwas wie Gemeinwillen bilden könne. Dieser müsse über die einzelnen Interessen von Parteien, Verbänden, Interessengruppen und Betroffenheit hinausgehen. Die Hessische Verfassung gehe mit Art. 124 einen sehr traditionsreichen Weg. Diesen gelte es zu erhalten und zu pflegen. Aber man müsse die grundsätzlichen Unterschiede zwischen den beiden idealtypischen Modellen – direkt auf der einen Seite und repräsentativ auf der anderen Seite – sehen. Es könne nicht sein, dass beliebige Mehrheiten – möglicherweise durch Demagogen erzielt – zu Gesetzen führten, denen sich die Mehrheit der Menschen unterwerfen müsse. Ob 15 %, 20 %, 23 % oder 25 % richtig seien, müsse letztendlich der Landtag in seiner Verantwortung für das gesamte Volk entscheiden. Es sei ganz allgemein vor zu niedrigen Quoren zu warnen.

Der **Vorsitzende** der Enquetekommission führte weiter aus, dass es zwischen den Obleuten großes Einvernehmen darüber gebe, Ehrenamt und Kultur als Staatsziele in die Verfassung aufzunehmen. Für Art. 62a werde die Formulierung „Die Kultur, der Sport und der ehrenamtliche Einsatz für das Gemeinwohl genießen den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände" in Erwägung gezogen. Allerdings stelle sich in diesem Zusammenhang die Frage nach der Relevanz des Koppelungsverbots.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** hielt es zumindest für vertretbar, dass hier das Koppelungsverbot greife. Er plädiere ohnehin jenseits des Koppelungsverbotes dafür, sehr unterschiedlichen Sachbereichen jeweils einen eigenen Artikel zu widmen. Das Ehrenamt wirke sich nicht nur im Bereich der Kultur oder des Sports aus, sondern auch im sozialen Bereich und in allen anderen gesellschaftlichen Bereichen. Es habe also eine Querschnittsfunktion und allein deshalb einen eigenen Artikel verdient.
Das gleiche gelte für die Kultur. Man könne durchaus sagen, dass Sport ein Teil der kulturellen Betätigung sei, wenn man einen weiten Kulturbegriff habe. Dennoch sei eine Trennung sinnvoll.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** wies darauf hin, dass SPD und Linke der Auffassung seien, dass anstelle von „Pflege“ zumindest beim Kulturbegriff und auch beim Ehrenamt die „Förderung“ in den Mittelpunkt gestellt werden solle. In Art. 3c Abs. 1 der baden-württembergischen Verfassung heiße es etwa: „Der Staat, die Gemeinden und die Gemeindeverbände fördern … das kulturelle Leben und den Sport unter Wahrung der Autonomie der Träger.“
Die „Autonomie der Träger“ könne ein Hinweis darauf sein, dass der Staat durch seine Förderung nicht eine bestimmte Orientierung bei der Kultur vornehmen dürfe. Schleswig-Holstein habe übrigens in Art. 9 seiner Verfassung den Schutz und die Förderung von Kunst und Wissenschaft und die Förderung von Kultur und Sport festgelegt und somit die Förderung in den Mittelpunkt gestellt. Der Pflegebegriff sei überholt. „Förderung“ sei eine sinnvollere Formulierung und könne nicht nur direkte finanzielle Mittel betreffen, sondern auch das Ehrenamt absichern, etwa in Bezug auf Versicherungsfragen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte unter anderem, es erschließe sich noch nicht ganz, wo der substanzielle Unterschied zwischen Pflege und Förderung sei. Wahrscheinlich würden diese Begriffe nahe beisammen liegen. Bei den Staatszielen sei ohnehin nie ein individueller Anspruch ableitbar. Pflege sei der historische Begriff, den die Verfassung schon enthalte.

Die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** war der Auffassung, dass zwischen Ehrenamt und Kultur kein natürlicher sachlicher Zusammenhang bestehe. Daher müsse aufgrund des Koppelungsverbots einzeln darüber abgestimmt werden.

Der Sachverständige Prof. Dr. Schwarz **(CDU-Fraktion)** regte an, im zweiten Abschnitt, der momentan in Art. 26 nur das Staatsziel Umweltschutz enthalte, einen eigenen Abschnitt „Staatsziele“ zu schaffen und dort die einzelnen Staatsziele unter Beachtung des Koppelungsverbots aufzunehmen. In dem Zusammenhang könne man sich überlegen, dem Ehrenamt einen eigenen Artikel zu widmen, zur Wahrung des Koppelungsverbots und um zu zeigen, dass mit der Stärkung des Ehrenamtes wirklich etwas substanziell Neues geschaffen werde.

Der **Vorsitzende** erklärte weiter, dass die Obleute die Aufnahme eines neuen Art. 1a zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern in Erwägung zögen. Möglich sei etwa eine Formulierung wie in Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

Zudem teilte der Vorsitzende mit, dass die Obleute über die Aufnahme von Kinderrechten in die Hessische Verfassung gesprochen hätten, aber eine genaue Formulierung noch nicht gefunden worden sei. Es stelle sich insbesondere die Frage, ob und inwieweit neben einem Recht auf Förderung der Entwicklung und auf Schutz von Beeinträchtigungen des Kindeswohls auch ein Recht auf gesellschaftliche Teilhabe bzw. Beteiligung von Kindern aufgenommen werden solle, und in welchem Verhältnis dieses Recht zu den Rechten der Eltern stehen würde. Weiter informierte der Vorsitzende darüber, dass unter den Obleuten über die Aufnahme weiterer Staatsziele zu den Themen Infrastruktur, Wohnen, Nachhaltigkeit und gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land diskutiert werde; abschließende Formulierungen lägen aber noch nicht vor. Auf mehr als diese grundsätzliche Bereitschaft sei der Vorschlag gestoßen, in Art. 64 ein Bekenntnis zum geeinten Europa in die Hessische Verfassung aufzunehmen. Gegenstand weiterer Gespräche würden sicherlich die Präambel, Bildung und Subsidiarität sein, möglicherweise auch weitere Punkte.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** wies darauf hin, dass die FDP-Fraktion das Digitalisierungsgrundrecht in dem Obleutegespräch noch einmal auf die Tagesordnung gesetzt habe. Zudem bleibe der ganze Komplex der Minderheitenrechte vom Untersuchungsausschussgesetz bis hin zu den Auskunftsrechten der Parlamentsminderheit auf der Tagesordnung.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, man sei einen deutlichen Schritt weiter, was den Einsetzungsbeschluss und die vier Einsetzungspunkte angehe. Es scheine so zu sein, dass man bei weiteren Staatszielen zu Ergebnissen kommen könne. Andere Punkte blieben strittig. So wolle die FDP unwirksame oder nichtige Artikel aus der Wirtschafts- und Sozialverfassung streichen. Dies bleibe weiterhin ein harter Streit. Bei der gebührenfreien Bildung sei man noch auseinander und versuche sich zwischen den Fraktionen anzunähern. Dies sei für die SPD-Fraktion ein zentraler und wichtiger Punkt. Insgesamt zeichne sich der Prozess bisher durch hohen Einigungswillen aus. Man rede vernünftig über Formulierungen. Man ziehe zunächst vor die Klammer, was man erreichen möchte, und kläre dann, wie man dies mit angemessenen Formulierungen treffe.

Herr Domnick **(Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen)** vermisste Erwägungen zu Rechten von Menschen mit Behinderung.

2. Obleutegespräche am 17. und 23. Oktober 2017

In mehrstündigen Gesprächen am 17.10. und 23.10.2017 diskutierten die Obleute der in der Enquetekommission vertretenen Fraktionen intensiv über die vorliegenden Vorschläge zur Änderung der Verfassung. Man kam überein, dass die Änderungen von einem möglichst breiten Konsens der beteiligten Fraktionen getragen werden sollten. Unter dieser Prämisse einigte man sich dann darauf, folgende Änderungen in Betracht zu ziehen und in der Sitzung der Enquetekommission am 30. Oktober 2017 zur Diskussion zu stellen:

Gleichberechtigung

Art. 1 der Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Der bisherige Wortlaut wird Abs. 1.

2. Als Abs. 2 wird angefügt:

„(2) Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin."

Kinderrechte

Art. 4 der Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Der bisherige Wortlaut wird Abs. 1.

2. Als Abs. 2 wird angefügt (über den kursiv geschriebenen Text herrschte seitens der Obleute noch Uneinigkeit):

„Jedes Kind hat das Recht auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit sowie auf den Schutz *und die vorrangige Berücksichtigung* seines Wohles. *Sein Wille ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife angemessen zu berücksichtigen. Die verfassungsmäßigen Rechte der Eltern bleiben unberührt.*"

Todesstrafe

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Art. 21 Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Die Todesstrafe ist abgeschafft."

2. Art. 109 Abs. 1 Satz 3 wird aufgehoben.

Definition Staatszielbegriff

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

„IIa. Staatsziele"

2. Als neuer Art. 26a wird eingefügt:

„ Artikel 26a

Staatsziele verpflichten den Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit zur fortlaufenden Beachtung und dazu, ihr Handeln nach ihnen auszurichten."

3. Der bisherige Art. 26a wird zu Art. 26b.

Staatsziel Nachhaltigkeit

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

„IIa. Staatsziele“

2. Nach Art. 26b wird als Art. 26c eingefügt:

„Artikel 26c

Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren.“

Staatsziel Infrastruktur

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert (über den kursiv geschriebenen Text herrschte seitens der Obleute noch Uneinigkeit):

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

„IIa. Staatsziele“

2. Nach Art. 26c wird als Art. 26d eingefügt:

„Artikel 26d

Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern den Bau und den Erhalt von Verkehrsnetzen, Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen, der digitalen *und sozialen* Infrastruktur und von angemessenem Wohnraum. Der Staat wirkt auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land hin.“

Staatsziel Ehrenamt

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

„IIa. Staatsziele“

2. Nach Art. 26d wird als Art. 26e eingefügt:

„Artikel 26e

Der ehrenamtliche Einsatz für das Gemeinwohl genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“

Staatsziel Kultur

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

„IIa. Staatsziele“

2. Nach Art. 26e wird als Art. 26f eingefügt:

„Artikel 26f

Die Kultur genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“

Staatsziel Sport

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

„IIa. Staatsziele“

2. Nach Art. 26f wird als Art. 26g eingefügt:

„Artikel 26g

Der Sport genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“

3. Art. 62a wird aufgehoben.

Europa

Art. 64 der Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt gefasst:

„Artikel 64

Hessen ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland und als solcher Teil der Europäischen Union. Hessen bekennt sich zu einem geeinten Europa, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, die Eigenständigkeit der Regionen wahrt und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen sichert.“

Passives Wahlalter

Art. 75 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt gefasst:

„(2) Wählbar sind die Stimmberechtigten, die das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben."

Elektronische Verkündung von Gesetzen

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Dem Art. 120 wird folgender Satz angefügt:

„Nach Maßgabe eines Gesetzes können Gesetze in elektronischer Form verkündet werden."

2. Art. 121 wird wie folgt gefasst:

„Gesetze treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem sie verkündet worden sind."

Stärkung der Volksgesetzgebung

Art. 124 der Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert (über den kursiv geschriebenen Text herrschte seitens der Obleute noch Uneinigkeit):

1. Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt."

2. Abs. 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Das Gesetz ist durch Volksentscheid beschlossen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden, mindestens jedoch *ein Viertel* der Stimmberechtigten dem Gesetzentwurf zugestimmt hat."

Rechnungshof

Artikel 144 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt gefasst:

„Der Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungen über den Haushaltsplan und stellt diese fest."

3. 18. Sitzung der Enquetekommission am 30. Oktober 2017

In der Sitzung am 30. Oktober 2017 wurde die Auswertung der Hochschulbeteiligung erneut aufgerufen und die eingegangenen Auswertungen der Seminare in Gießen und Frankfurt wurden erörtert.

Zudem wurden in der Sitzung der Enquetekommission die Vorschläge der Obleute für Änderungen der Verfassung erörtert und der Verhandlungsstand mitgeteilt. Es sei, wie bereits angekündigt, eine Ergänzung des Artikels 1 um einen Absatz 2 zur Gleichberechtigung vorgesehen: „(2) Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin."

Im Hinblick auf Kinderrechte habe man sich für Artikel 4 Abs. 2 auf die Formulierung geeinigt, „Jedes Kind hat das Recht auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit sowie auf den Schutz seines Wohles. Eventuell solle auch „die vorrangige Berücksichtigung" des Wohles in Satz 1 aufgenommen werden. Diesbezüglich bestehe noch Uneinigkeit. Zudem werde erwogen die Sätze aufzunehmen: „Sein Wille ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife angemessen zu berücksichtigen. Die verfassungsmäßigen Rechte der Eltern bleiben unberührt."

Unter anderem Herr Dr. Trendelenburg **(Kinderschutzbund Landesverband Hessen)** begrüßte den Vorschlag und sprach sich dafür aus, die Formulierung einschließlich der Teile aufzunehmen, bezüglich derer noch Uneinigkeit herrsche.

Bezüglich der Todesstrafe solle Art. 21 Abs. 1 Satz 2 wie folgt gefasst werden: „Die Todesstrafe ist abgeschafft." Zudem solle Art. 109 Abs. 1 Satz 3 aufgehoben werden.

Vier Obleute seien sich zudem darüber einig, in Art. 26a eine Definition des Staatszielbegriffs aufzunehmen, die lauten solle: „Staatsziele verpflichten den Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit zur fortlaufenden Beachtung und dazu, ihr Handeln nach ihnen auszurichten." Der bisherige Art. 26a solle zu Art. 26b werden.

In einen neuen Artikel 26c solle ein Staatsziel Nachhaltigkeit aufgenommen werden mit dem Wortlaut: „Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren."

Grundsätzlich einig seien sich die Obleute auch über die Aufnahme eines neuen Staatsziels Infrastruktur in einem neuen Artikel 26d. Zur Zeit werde folgender Wortlaut diskutiert, wobei insbesondere die Frage streitig sei, ob auch die soziale Infrastruktur aufgeführt werden solle: „Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern den Bau und den Erhalt von Verkehrsnetzen, Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen, der digitalen [und sozialen] Infrastruktur und von angemessenem Wohnraum. Der Staat wirkt auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land hin."

Ein Staatsziel Ehrenamt solle in einen neuen Art. 26e aufgenommen werden, wobei man sich darauf geeinigt habe bei den Staatszielen von „Fördern" statt „Pflegen" zu sprechen. Die Formulierung solle lauten: „Der ehrenamtliche Einsatz für das Gemeinwohl genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände."

Entsprechend solle das Staatsziel Kultur in Art. 26f lauten: „Die Kultur genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände."

Aus systematischen Gründen wolle man die Staatsziele und die Definition der Staatsziele in einem neuen Abschnitt IIa. „Staatsziele" regeln. Daher solle auch das Staatsziel Sport, das bisher in Art. 62a enthalten sei, in einen neuen Art. 26g eingefügt werden und statt von „Pflege" solle auch hier von „Förderung" die Rede sein.

Art. 64 solle nach dem Willen der Obleute wie folgt gefasst werden: „Hessen ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland und als solcher Teil der Europäischen Union. Hessen bekennt sich zu einem geeinten Europa, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, die Eigenständigkeit der Regionen wahrt und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen sichert."

Das passive Wahlalter solle durch folgende Formulierung in Art. 75 Abs. 2 gesenkt werden: „Wählbar sind die Stimmberechtigten, die das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben." Von einer Knüpfung an das aktive Wahlalter wolle man absehen.

In Art. 120 solle die Möglichkeit der elektronischen Verkündung von Gesetzen vorgesehen werden mit der Formulierung „Nach Maßgabe eines Gesetzes können Gesetze in elektronischer Form verkündet werden." Zudem solle in der Folge Art. 121 wie folgt gefasst werden: „Gesetze treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem sie verkündet worden sind."

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** warnte erneut davor, dass eine Umstellung auf eine rein elektronische Verkündung von Gesetzen die Gefahr mit sich bringe, dass Gesetze nicht allen Bürgern zugänglich seien, was aber rechtsstaatlich unbedingt geboten sei. Zudem entfalle im Falle eines Stromausfalls der Zugang zu elektronischen Gesetzen und bestehe auch technisch keine Möglichkeit rein elektronische Dokumente dauerhaft zu speichern. Es solle daher eine Regelung in die Verfassung aufgenommen werden, dass eine elektronische Verkündung nur kumulativ neben der Verkündung im gedruckten Gesetz- und Verordnungsblatt zulässig sei.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** wies darauf hin, wenn ausschließlich eine „zusätzliche" elektronische Verkündung von Gesetzen gemeint sei, solle dies durch die Aufnahme des Wortes „zusätzlich" auch klargestellt werden.

Der **Vorsitzende** teilte weiter mit, dass nach dem Willen der Obleute das Quorum für Volksbegehren in Art. 124 Abs. 1 auf „ein Zwanzigstel" abgesenkt werden solle. In Bezug auf das Zustimmungsquorum in Absatz 3 bestehe weiter Uneinigkeit, ob 25% oder 15% richtig seien.

Die Regelung über den Landesrechnungshof in Artikel 144 Satz 1 solle möglicherweise wie folgt gefasst werden: „Der Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungen über den Haushaltsplan und stellt diese fest."

4. Weitere Obleutegespräche

Am 30.10., 7.11., 20.11., 22.11. und 24.11.2017 fanden weitere mehrstündige Besprechungen der Obleute der in der Enquetekommission vertretenen Fraktionen statt. Dabei wurden die bisher vorgesehenen Vorschläge zur Änderung der Verfassung weiter diskutiert und zum Teil noch verändert. Zudem wurden in den Gesprächen die mit Unterstützung der Hessischen Staatskanzlei erstellten Gesetzesbegründungen erörtert und finalisiert. Letztlich kam man überein, 15 Gesetzentwürfe in die Sitzung der Enquetekommission am 27. November 2017 einzubringen.

5. 19. Sitzung der Enquetekommission am 27. November 2017

In der 19. Sitzung der Enquetekommission am 27. November 2017 wurden die anliegenden Gesetzentwürfe **(Anlage 13)** erörtert und die Entwürfe wurden zur Abstimmung gestellt. Die Vorschläge zur Änderung bzw. Neuaufnahme der Artikel 1, 4, 12a, 21, 109, 64, 75 und 144 wurden von den Mitgliedern der Enquetekommission einstimmig angenommen. Bei der Abstimmung zu den Artikeln 26c, 26d, 26e, 26f und 26g und 120/121 enthielt sich der Obmann der **Fraktion Die Linke**, der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken, während die anderen Abgeordneten zustimmten. Bei der Abstimmung zu den Artikeln 26a und 124 stimmte der Abgeordnete Wilken gegen den jeweiligen Änderungsvorschlag, während die anderen Abgeordneten für die Vorschläge stimmten. Letztlich kam die Enquetekommission zu dem Ergebnis, den Fraktionen des Hessischen Landtags die anliegenden 15 Gesetzentwürfe vorzulegen und zu empfehlen, diese in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

K. Ergebnisse der Beratungen zur Änderung der Hessischen Verfassung

Die Enquetekommission Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen kam in ihrer 19. Sitzung am 27. November 2017 zu dem Ergebnis, den Fraktionen des Hessischen Landtags vorzuschlagen, die als **Anlage 13** beigefügten Gesetzentwürfe zur Änderung bzw. Ergänzung des Hessischen Verfassung in den Landtag einzubringen. Im Folgenden werden die vorgeschlagenen Änderungen dem Text der Verfassung gegenübergestellt. Die Änderungen gegenüber dem Verfassungstext sind durch Kursivdruck hervorgehoben.

Hessische Verfassung	**Kommissionsvorschlag**
Art. 1 [Gleichheit] Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich, ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Herkunft, der religiösen und der politischen Überzeugung.	**Art. 1 [Gleichheit]** (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich, ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Herkunft, der religiösen und der politischen Überzeugung. *(2) Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.*
Art. 4 [Ehe und Familie] Ehe und Familie stehen als Grundlage des Gemeinschaftslebens unter dem besonderen Schutze des Gesetzes.	**Art. 4 [Ehe und Familie]** (1) Ehe und Familie stehen als Grundlage des Gemeinschaftslebens unter dem besonderen Schutze des Gesetzes. *(2) Jedes Kind hat das Recht auf Schutz sowie auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ist das Wohl des Kindes ein wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt. 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. Die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Eltern bleiben unberührt.*
	Art. 12a *Jeder Mensch ist berechtigt, über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen. Die Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme werden gewährleistet. Einschränkungen dieser Rechte bedürfen eines Gesetzes.*
Art. 21 [Freiheitsstrafe] (1) Ist jemand einer strafbaren Handlung für schuldig befunden worden, so können ihm auf Grund der Strafgesetze durch richterliches Urteil die Freiheit und die bürgerlichen Ehrenrechte entzogen oder beschränkt werden. Bei besonders schweren Verbrechen kann er zum Tode verurteilt werden. (2) Die Strafe richtet sich nach der Schwere der Tat. (3) Alle Gefangenen sind menschlich zu behandeln.	**Art. 21 [Freiheitsstrafe]** (1) Ist jemand einer strafbaren Handlung für schuldig befunden worden, so können ihm auf Grund der Strafgesetze durch richterliches Urteil die Freiheit und die bürgerlichen Ehrenrechte entzogen oder beschränkt werden. *Die Todesstrafe ist abgeschafft.* (2) Die Strafe richtet sich nach der Schwere der Tat. (3) Alle Gefangenen sind menschlich zu behandeln.
Abschnittsüberschrift **IIa. Staatsziel Umweltschutz**	**Abschnittsüberschrift** **IIa. *Staatsziele***
Art. 26a [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen] Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates und der Gemeinden.	Bisheriger Art. 26a wird Art. 26b. Neuer **Art. 26a**: *Staatsziele verpflichten den Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit zur*

	fortlaufenden Beachtung und dazu, ihr Handeln nach ihnen auszurichten.
	Art. 26c *Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren.*
	Art. 26d *Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern die Errichtung und den Erhalt der technischen, digitalen und sozialen Infrastruktur und von angemessenem Wohnraum. Der Staat wirkt auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land hin.*
	Art. 26e *Die Kultur genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.*
	Art. 26f *Der ehrenamtliche Einsatz für das Gemeinwohl genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.*
	Art. 26g *Der Sport genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.*
Abschnittsüberschrift **V. Erziehung, Bildung, Denkmalschutz und Sport**	**Abschnittsüberschrift** **V. Erziehung, Bildung *und* Denkmalschutz**
Art. 62a [Sport] Der Sport genießt den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.	Streichung – wird in Art. 26g überführt
Art. 64 [Republik, Zugehörigkeit zum Bundesstaat] Hessen ist ein Glied der deutschen Republik.	**Art. 64 [Republik, Zugehörigkeit zum Bundesstaat]** *Hessen ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland und als solcher Teil der Europäischen Union. Hessen bekennt sich zu einem geeinten Europa, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, die Eigenständigkeit der Regionen wahrt und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen sichert.*
Art. 75 [Wählbarkeit; Wahlrechtsgrundsätze] **(**1) Der Landtag besteht aus den vom Volke gewählten Abgeordneten. (2) Wählbar sind die Stimmberechtigten, die das einundzwanzigste Lebensjahr vollendet haben. (3) Das Nähere bestimmt das Wahlgesetz. Verlangt es neben anderen Erfordernissen, daß eine Wählergruppe eine Mindestzahl von Stimmen aufweist, um im Landtag vertreten zu sein, so darf die Mindestzahl nicht höher sein als fünf vom Hundert der abgegebenen gültigen Stimmen.	**Art. 75 [Wählbarkeit; Wahlrechtsgrundsätze]** (1) Der Landtag besteht aus den vom Volke gewählten Abgeordneten. (2) Wählbar sind die Stimmberechtigten, die das *achtzehnte* Lebensjahr vollendet haben. (3) Das Nähere bestimmt das Wahlgesetz. Verlangt es neben anderen Erfordernissen, daß eine Wählergruppe eine Mindestzahl von Stimmen aufweist, um im Landtag vertreten zu sein, so darf die Mindestzahl nicht höher sein als fünf vom Hundert der abgegebenen gültigen Stimmen.
Artikel 109 [Gnadenrecht des Ministerpräsidenten; Amnestiebefugnis des Landtages] (1) Der Ministerpräsident übt namens des Volkes das Recht der Begnadigung aus. Er kann die Befugnis auf andere Stellen übertragen. Die Bestätigung eines Todesurteils bleibt der Landesregierung vorbehalten. (2) Zugunsten eines wegen einer Amtshandlung	Streichung von Absatz 1 Satz 3

verurteilten Ministers kann das Begnadigungsrecht nur auf Antrag des Landtags ausgeübt werden. (3) Allgemeine Straferlasse und die Niederschlagung einer bestimmten Art gerichtlich anhängiger Strafsachen bedürfen der Zustimmung des Landtags. Die Niederschlagung einer einzelnen gerichtlich anhängigen Strafsache ist unzulässig.	
Artikel 120 [Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen] Der Ministerpräsident hat mit den zuständigen Ministern die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen und binnen zwei Wochen im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.	**Artikel 120 [Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen]** Der Ministerpräsident hat mit den zuständigen Ministern die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen und binnen zwei Wochen im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden. *Das Gesetz- und Verordnungsblatt kann nach Maßgabe eines Gesetzes in elektronischer Form geführt werden.*
Artikel 121 [Inkrafttreten] Gesetze treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem vierzehnten Tage nach der Ausgabe des die Verkündung enthaltenden Gesetz- und Verordnungsblattes in Kraft.	**Artikel 121 [Inkrafttreten]** Gesetze treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem vierzehnten Tage nach *Ablauf des Tages in Kraft, an dem sie verkündet worden sind.*
Artikel 124 [Volksbegehren, Volksentscheid] **(**1) Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Fünftel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Der Haushaltplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein. (2) Das dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetz ist von der Regierung unter Darlegung ihres Standpunktes dem Landtag zu unterbreiten. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn der Landtag den begehrten Gesetzentwurf unverändert übernimmt. (3) Die Volksabstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. (4) Das Verfahren beim Volksbegehren und Volksentscheid regelt das Gesetz.	**Artikel 124 [Volksbegehren, Volksentscheid]** **(**1) Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein *Zwanzigstel* der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Der Haushaltplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein. (2) Das dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetz ist von der Regierung unter Darlegung ihres Standpunktes dem Landtag zu unterbreiten. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn der Landtag den begehrten Gesetzentwurf unverändert übernimmt. (3) Die Volksabstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. *Das Gesetz ist durch Volksentscheid beschlossen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden, mindestens jedoch ein Viertel der Stimmberechtigten dem Gesetzentwurf zugestimmt hat.* (4) Das Verfahren beim Volksbegehren und Volksentscheid regelt das Gesetz.
Artikel 144 [Rechnungsprüfung] Die Rechnungen über den Haushaltsplan werden vom Rechnungshof geprüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und eine Übersicht der Staatsschulden werden mit den Bemerkungen des Rechnungshofs und der Stellungnahme der Landesregierung zu deren Entlastung dem Landtage vorgelegt.	**Artikel 144 [Rechnungsprüfung]** *Der Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungen über den Haushaltsplan und stellt diese fest.* Die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und eine Übersicht der Staatsschulden werden mit den Bemerkungen des Rechnungshofs und der Stellungnahme der Landesregierung zu deren Entlastung dem Landtage vorgelegt.

L. Bewertung der Ergebnisse

Die Enquetekommission Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen hat als Ergebnis ihrer Arbeit dem Hessischen Landtag 15 Gesetzesvorschläge zur Änderung der Hessischen Verfassung zur Beratung und Beschlussfassung übergeben. Damit erfüllte die Enquetekommission den ihr in dem Einsetzungsbeschluss vom 10. November 2015 erteilten Auftrag, die Hessische Verfassung in ihrer Gesamtheit zu überarbeiten und Vorschläge für ihre zukunftsfähige Gestaltung zu unterbreiten.

Die Verfassung wurde von der Enquetekommission, aufbauend auf dem Bericht der Verfassungsenquete 2005, in ihrer Gesamtheit überarbeitet. In den Sitzungen 3 bis 9 der Enquetekommission haben die Mitglieder der Kommission und die Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft alle Artikel sowie die Präambel und das Thema Staatsziele umfassend erörtert. Anschließend wurden ausgewählte Themengebiete in einer 3-tägigen Expertenanhörung vertiefend behandelt. Insgesamt wurden von Seiten der Enquetekommission und dem Beratungsgremium Zivilgesellschaft 247 unterschiedliche Änderungsvorschläge unterbreitet, wobei auch die Erwägungen und Vorschläge der Enquete 2005 berücksichtigt wurden.

Die Enquetekommission hat Vorschläge für die zukunftsfähige Gestaltung der Hessischen Verfassung unterbreitet. Die vorgelegten 15 Gesetzesvorschläge zielen insbesondere darauf ab, die Verfassung des Landes Hessen zukunftsfähig zu gestalten. Mit den vorgeschlagenen Formulierungen zur „Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ und zu „Kinderrechten“ würde sich die Hessische Verfassung erstmalig zu diesen gesellschafts- und zukunftsrelevanten Themenbereichen verhalten. Die Streichung der Todesstrafe und die Aufnahme der Formulierung „Die Todesstrafe ist abgeschafft“ würden eine längst überfällige Klarstellung bedeuten. Mit Blick auf die Zukunft würde ein klares Bekenntnis gegen die Todesstrafe abgegeben. Die Schaffung eines neuen Abschnitts über Staatsziele und die Aufnahme der Staatsziele Nachhaltigkeit, Infrastruktur, Ehrenamt und Kultur würde mit Blick auf die Zukunft wichtige Ziele staatlichen Handelns von Verfassungsrang definieren. Durch eine Definition des Staatszielbegriffs würde die Bedeutung von Staatszielbestimmungen verdeutlicht. Das für Art. 64 vorgeschlagene Bekenntnis zu Europa hätte Signalwirkung für die gegenwärtige Verortung Hessens in einem geeinten Europa und die Offenheit für eine zukünftige weitere Integration. Die Stärkung der Volksgesetzgebung und die Absenkung des passiven Wahlalters hätten hohe Bedeutung für zukünftige demokratische Prozesse im Hessen.

Die Ergebnisse der Kommission kamen auf Grund eines Verfahrens zustande, das von breit angelegten Partizipationsmöglichkeiten der hessischen Bürgerinnen und Bürger – wie in dem Einsetzungsbeschluss vorgesehen – und einer intensiven und konsensorientierten Zusammenarbeit aller Fraktionen des Hessischen Landtags geprägt war. Die hessischen Bürgerinnen und Bürger hatten unterschiedlichste Möglichkeiten, sich an den Arbeiten zur Reform der hessischen Verfassung zu beteiligen und machten davon regen Gebrauch. Wie in dem Einsetzungsbeschluss vorgesehen, wurde eine Internetseite mit interaktiven Funktionen geschaffen, über die Vorschläge aus der Bevölkerung in die Beratungen der Enquetekommission einfließen konnten und auf der insbesondere die Protokolle der Sitzungen und die eingegangenen Vorschläge veröffentlicht wurden.

Das Beratungsgremium Zivilgesellschaft wurde umfassend an den Beratungen der Kommission beteiligt und in die Entscheidungen einbezogen. Durch eigene Vorschläge sowie durch Anmerkungen zu Vorschlägen anderer und zu dem Beratungsprozess leisteten die Teilnehmer des Beratungsgremiums einen wesentlichen Beitrag zur Überarbeitung der Hessischen Verfassung.

Auch durch die weitere Beteiligung der Öffentlichkeit (Schülerbeteiligung, Bürgerforen, Einbeziehung der Hochschulen, Tag der offenen Tür) ergaben sich wichtige Beiträge, die in den Beratungsprozess einflossen.

Die Zusammenarbeit der Fraktionen des Hessischen Landtags erfolgte von Anfang an unter der Prämisse, dass es sich bei der Hessischen Verfassung um ein Dokument von besonderer Bedeutung für das gesellschaftliche Zusammenleben in Hessen handelt und Änderungen daher von einem breiten fraktionsübergreifenden Konsens getragen werden sollten. In diesem Sinne wählten die Obleute der Fraktionen, auf Grundlage der eingereichten Änderungsvorschläge und der Diskussionen in den Sitzungen der Kommission, letztlich solche Änderungen zur Vorlage gegenüber dem Hessischen Landtag aus, hinsichtlich derer eine breite Einigung möglich war. Bei einigen Themen, wie z.B. der Änderung der Wirtschafts- und Sozialverfassung, der Änderung der Präambel oder der Änderung von Art. 59 der Hessischen Verfassung konnte trotz intensiver Bemühungen der angestrebte breite Konsens nicht erzielt werden. Zudem musste im Hinblick auf die Zahl der Änderungsvorschläge das Erfordernis, sachlich nicht zusammenhängende Änderungen separat zur Abstimmung zu stellen (Koppelungsverbot), beachtet werden. Insbesondere Bestimmungen, die, etwa aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts nach Art. 31 GG, an sich als obsolet angesehen werden können und denen schon von daher keine praktische Relevanz zukommt, wurden vor diesem Hintergrund aus Gründen der Priorisierung nicht weiter verfolgt.

Insgesamt war die Zusammenarbeit der Obleute untereinander und mit dem Vorsitzenden der Enquetekommission geprägt von einem konsensorientieren, positiven Klima und dem Willen, tatsächlich zukunftsrelevante Änderungen der Hessischen Verfassung einzuleiten.

M. Abstimmungsmodalitäten

1. Stellungnahme des Landeswahlleiters

Mit Schreiben vom 29. November 2016 nahm der Landeswahlleiter, Herr Dr. Kanther, zu den Abstimmungsmodalitäten und den sich hieraus für die gesetzestechnische Umsetzung von Verfassungsänderungen ergebenden Anforderungen Stellung:

Die verfahrensrechtlichen Vorgaben für die nach Art. 123 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen geforderte Abstimmung des Volkes über die vom Hessischen Landtag beschlossenen verfassungsändernden Gesetze würden sich aus dem Gesetz über Volksabstimmung und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Stimmordnung ergeben (StimmO). Würden mehrere Volksabstimmungen gleichzeitig durchgeführt, handele es sich grundsätzlich um rechtlich selbständige Abstimmungsverfahren, die nach den jeweiligen gesetzlichen Vorgaben durchzuführen seien und nur in deren Rahmen verbunden werden dürften.

Für die Durchführung mehrerer Volksabstimmungen würden folgende Vorgaben gelten:

1. Bestimmung des Abstimmungstages

Nach § 1 des Gesetzes über Volksabstimmung müsse die Landesregierung zwischen dem **120. und dem 180. Tag seit der Beschlussfassung** über die verfassungsändernden Gesetze eine Volksabstimmung nach Art. 123 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen herbeiführen. Der Tag der Volksabstimmung werde von der Landesregierung durch Rechtsverordnung bestimmt; er müsse ein Sonntag oder ein gesetzlicher Feiertag sein (§ 2 Gesetz über Volksabstimmung). Sofern beabsichtigt sei, die Volksabstimmungen

gleichzeitig mit der im Herbst 2018 anstehenden Wahl zum 20. Hessischen Landtag durchzuführen, müsse als Tag der Volksabstimmungen der Tag der Landtagswahl bestimmt werden. Da nach bisheriger Staatspraxis der Tag der Landtagswahl mindestens ½ Jahr vor der Wahl bestimmt werde (für die Landtagswahl am 22. September 2013 durch § 1 der Verordnung über den Tag der Landtagswahl 2013 vom 13. März 1013 (GVBl. S. 94)), setze dieses unter Berücksichtigung des durch § 1 des Gesetzes über Volksabstimmung möglichen zeitlichen Rahmens für die Durchführung der Abstimmungen voraus, dass die Annahme der verfassungsändernden Gesetze durch den Landtag zu einem Zeitpunkt erfolge, in dem als Abstimmungstag auch der Tag für die Landtagswahl bestimmt werden könne. Den Abstimmungstag, den Wortlaut der vom Landtag beschlossenen Gesetze sowie den von der Landesregierung festgelegten Wortlaut des Stimmzettels mache die Landesregierung unverzüglich im Staatsanzeiger für das Land Hessen bekannt (§ 3 Abs. 1 Gesetz über Volksabstimmung).

2. Inhalt des Stimmzettels

Der Wortlaut des Stimmzettels werde von der Landesregierung festgelegt. Für den Stimmzettel würden folgende Vorgaben gelten:

- Bei der Durchführung von mehreren Volksabstimmungen werde ein **gemeinsamer Stimmzettel** verwendet, auf dem die Stimmberechtigten einheitlich über alle vom Landtag beschlossenen Gesetze (einheitliche Abstimmung) oder über jedes Gesetz einzeln (Einzelabstimmung) abstimmen könnten. Rechtlich gebe es zwar keine Beschränkung auf eine bestimmte Höchstzahl von verfassungsändernden Gesetzen, doch sollten bei der Produktion der Stimmzettel die Maße von maximal 70 x 100 cm möglichst nicht überschritten werden. Für die einheitliche Abstimmung enthalte der Stimmzettel die von den Stimmberechtigten mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Frage, ob sie den Gesetzen insgesamt zustimmen wollten (§16a Abs. 2 Satz 2 Gesetz über Volksabstimmung, § 19 Abs. 5 Nr. 1 Stimmordnung). Im Falle der einheitlichen Abstimmung gelte jede abgegebene Stimme als jeweils eine Stimme zu jedem zur Abstimmung gestellten Gesetz; die im Rahmen der Einzelabstimmung abgegebenen Stimmen gingen allerdings einer gleichzeitig erfolgten einheitlichen Abstimmung vor (§ 16a Abs. 3 Gesetz über Volksabstimmung).

  Der gemeinsamen Empfehlung der von den Fraktionen benannten Sachverständigen der Enquetekommission zur Gestaltung des Stimmzettels (vgl. 8.3 der Stellungnahme zur Reichweite von Art. 123 HV unter Berücksichtigung von Koppelungsverboten) sei daher gesetzlich bereits entsprochen.

- Den verfassungsändernden Gesetzen und den Gesetzesbeschlüssen komme im Hinblick auf die Gestaltung des Stimmzettels und der damit verbundenen Information der Stimmberechtigten eine erhebliche Bedeutung zu:
  - Nach dem Urteil des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen vom 17. Januar 1991 (StAnz. S. 451 455) setze eine sinnvolle Teilnahme an einer Volksabstimmung als Teilhabe an der unmittelbaren Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk voraus, dass jeder Abstimmende über den Gegenstand der Abstimmung inhaltlich ausreichend unterrichtet werde und mindestens eine zumutbare Möglichkeit der Kenntnisnahme auch vom Wortlaut des zur Abstimmung gestellten Gesetzesbeschlusses habe. Zu diesem Zweck würden die Gemeinden den Stimmberechtigten nach § 3 Abs. 2 Gesetz über Volksabstimmung eine Unterrichtung über den

Gegenstand der Volksabstimmung zusenden. Diese lnformationsbroschüre, die der Landeswahlleiter beschaffe, werde zusammen mit der Wahlbenachrichtigung an die Stimmberechtigten versandt. Sie enthalte den Wortlaut der vom Landtag beschlossenen Gesetze, eine Gegenüberstellung der betroffenen Bestimmungen vor und nach der Verfassungsänderung, eine Wiedergabe des Ergebnisses der Schlussabstimmung im Landtag, einen Musterstimmzettel und, sofern der Landtag jeweils eine Erläuterung der Gesetze beschlossen habe, auch diese. Als Erläuterung im Sinne dieser Vorschrift solle nach dem Gesetzgeber im Regelfall die Begründung des jeweiligen verfassungsändernden Gesetzes dienen (vgl. Begründung zu Art. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs für ein Gesetz zur Verlängerung befristeter Rechtsvorschriften und zur Änderung des Gesetzes über Volksabstimmung LT-Drs. 16/4195). Die Begründungen der verfassungsändernden Gesetze sollten daher so gefasst werden, dass sie als Information der Stimmberechtigten dienen sowie eine ausreichende Unterrichtung über den Abstimmungsgegenstand gewährleisten könnten. Nach der Erwartung des damaligen Gesetzgebers solle die Erläuterung mit Blick auf ihren Verwendungszweck ‚kurz, sachlich, dabei anschaulich und allgemein verständlich' formuliert sein (LT-Drs. 16/4195, a.a.0.).

- Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 StimmO werde das zur Abstimmung stehende Gesetz auf dem Stimmzettel mit der vom Landtag beschlossenen Gesetzesüberschrift benannt; weitere Informationen über die verfassungsändernden Gesetze seien auf dem Stimmzettel nicht zulässig. Die Überschrift der verfassungsändernden Gesetze solle vor diesem Hintergrund so gewählt werden, dass sich ihr wesentlicher Inhalt bereits aus der Gesetzesüberschrift ergebe. Zu diesem Zweck habe der Gesetzgeber bei vorangegangenen Verfassungsänderungen der Überschrift der verfassungsändernden Gesetze jeweils eine Kurzbezeichnung beigefügt, die stichwortartig den Inhalt der Änderungen zusammengefasst und den Stimmberechtigten eine leichte Identifizierung der Änderungen ermöglicht habe (z.B. Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme des Sports) vom 18. Oktober 2002 (GVBl. I S. 626)).

3. Einteilung des Abstimmungsgebietes

Die Einteilung des Abstimmungsgebietes erfolge kraft Gesetzes. Grundsätzlich bilde jede kreisfreie Stadt und jeder Landkreis einen Stimmkreis. Werde die Volksabstimmung zusammen mit einer Landtagswahl durchgeführt, bildeten die Landtagswahlkreise je einen Stimmkreis und die Stimmbezirke und Abstimmungsräume müssten mit den Wahlbezirken und Wahlräumen für die Landtagswahl übereinstimmen, § 10 Gesetz über Volksabstimmung, § 40 Stimmordnung.

4. Abstimmungsorgane, Erfrischungsgeld

Unmittelbar nach der Bestimmung des Abstimmungstages müssten die für die Durchführung der Abstimmungen notwendigen Abstimmungsorgane gebildet werden. Zum Teil erfolge dies bereits kraft Gesetzes. So seien die Kreiswahlleiter in den kreisfreien Städten die Oberbürgermeister, in den Landkreisen die Landräte. Der Landeswahlleiter bilde einen Wahlausschuss, der aus ihm als Vorsitzenden und aus sechs Vertretern der politischen Parteien nach deren Stärkeverhältnis als Beisitzer bestehe; für die Kreiswahlausschüsse gelte dies entsprechend (§ 12 Abs. 1

und 2 Gesetz über Volksabstimmung). Würden Volksabstimmungen gleichzeitig mit einer Landtagswahl durchgeführt, würden die für die Landtagswahl berufenen Wahlorgane zugleich die Aufgaben der Abstimmungsorgane für die Volksabstimmung wahrnehmen (§ 39 Abs. 1 Satz 1 Stimmordnung); dem Wahlausschuss zur Landtagswahl gehörten nach § 15 Abs. 2 Satz 1 Landtagswahlgesetz zusätzlich zwei Richter des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs an. Den Wahlausschüssen obliege bei Volksabstimmungen lediglich die Feststellung der endgültigen Ergebnisse der Abstimmungen (§ 15 Abs. 1 Gesetz über Volksabstimmung). Die Wahlvorstände würden von den Gemeindebehörden berufen.

Auslagenersatz und Erfrischungsgeld würden für alle Abstimmungen in Höhe des Erfrischungsgeldes für Landtagswahlen (21 Euro; § 25 Abs. 3 LWO i.V.m. § 5 StimmO) nur einmal gewährt; dies gelte ebenfalls, wenn die Abstimmungen mit einer Landtagswahl verbunden würden (§ 39 Abs. 3 StimmO).

5. Aufstellung des Verzeichnisses der Abstimmenden, Abstimmungsbenachrichtigung, Beantragung von Stimmscheinen, Briefabstimmung

Das Volksabstimmungsverfahren entspreche weitgehend dem Verfahren bei Landtagswahlen (vgl. § 13 Gesetz über Volksabstimmung). So würden für die Volksabstimmungen für die Aufstellung des Verzeichnisses der Abstimmenden, für die Benachrichtigung der Abstimmenden über ihre Eintragung in das Wählerverzeichnis und für die Beantragung und Erteilung von Briefabstimmungsunterlagen die für Landtagswahlen geltenden Vorgaben gelten. Dies führe dazu, dass auch bei einer gleichzeitigen Durchführung von Volksabstimmungen mit einer Landtagswahl die Stimmberechtigten am gleichen Tag (= 42. Tag vor dem Wahl- und Abstimmungstag) in das Wählerverzeichnis eingetragen würden, die Briefwahl und -abstimmungsunterlagen zusammen beantragen könnten und diese auch einheitlich zugesandt bekämen sowie die Briefabstimmungs- und -wahlunterlagen weitgehend zusammengefasst seien (einheitlicher Wahlschein; einheitliches Merkblatt zur Briefwahl, ein Stimmzettelumschlag sowie ein Wahlbriefumschlag, § 43 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 3 und 4 StimmO). Auch die Benachrichtigung der Stimmberechtigten über ihre Eintragung in das Wählerverzeichnis werde mit der Wahlbenachrichtigung für die Landtagswahl verbunden; mit der Wahlbenachrichtigung erhielten die Stimmberechtigten auch die Informationen über den Gegenstand der Volksabstimmungen (s. obige Ausführungen).

6. Abstimmungshandlung und Ermittlung und Feststellung der Abstimmungsergebnisse

Die Abstimmungshandlung und die Ermittlung und Feststellung der Abstimmungsergebnisse erfolgten ebenfalls grundsätzlich entsprechend den Vorgaben für Landtagswahlen. Sofern Volksabstimmungen gleichzeitig mit einer Landtagswahl durchgeführt würden, müsse nach § 47 Abs. 1 StimmO zunächst das Ergebnis der Landtagswahl festgestellt werden. Würden so viele Volksabstimmungen durchgeführt, dass die Ermittlung und Feststellung der Abstimmungsergebnisse am Abstimmungstag durch die Wahlvorstände nicht mehr gewährleistet werden könne, könne die Landesregierung zur Entlastung der Kommunen und der ehrenamtlichen Wahlvorstände anordnen, dass die Gemeinden

für die Zeit nach dem Abstimmungstag weitere Wahlvorstände berufen und ihnen die Ermittlung der Abstimmungsergebnisse einzelner oder mehrerer Stimmbezirke einschließlich der Briefabstimmung übertragen könnten (Auszählungswahlvorstände, § l6a Abs. 1 Gesetz über Volksabstimmung, § 19 Abs. 2 StimmO). Diese nach dem Vorbild der bei Kommunalwahlen gebildeten Auszählungswahlvorstände könnten am Tag nach den Volksabstimmungen das Ergebnis der Abstimmungen mit Hilfe elektronischer Verfahren in Arbeitsgruppen ermitteln.

7. Zusammenfassung

Zusammenfassend bestünden schon jetzt gesetzlich ausreichende Möglichkeiten, mehrere Volksabstimmungen für die Abstimmungsberechtigten sowie die Kommunen und Wahlorgane im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben praktikabel durchzuführen. Sofern die Abstimmungen über mehrere verfassungsändernde Gesetze gleichzeitig mit einer landesweiten Wahl verbunden werden sollten, biete sich dafür die nächste Landtagswahl an, da bei Volksabstimmungen und Landtagswahlen das Wahlgebiet, die Wahlorgane, die Wahl- und Abstimmungsberechtigung, das Wahlverfahren sowie die Ergebnisermittlung weitgehend nach den gleichen gesetzlichen Vorgaben erfolge. Im Hinblick auf die dem Landeswahlleiter obliegenden Beschaffungen sei es aus wahlorganisatorischer Sicht von Vorteil, möglichst frühzeitig eine Information über die Anzahl der beabsichtigten verfassungsändernden Gesetze zu erhalten, da diese einen erheblichen Einfluss auf die Stimmzettelgröße und den Umfang der Informationsbroschüre für die Abstimmungsberechtigten habe und bei Beschaffungsmaßnahmen berücksichtigt werden müsse.

2. Exemplarischer Stimmzettel

HESSEN

STIMMZETTEL

für die Volksabstimmungen am | Datum |

über die

vom Hessischen Landtag am | Datum | beschlossenen

15 Gesetze zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen

- Der Hessische Landtag hat am | Datum | 15 Gesetze zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen beschlossen. Die Änderungsgesetze werden nachfolgend nur mit der Nummer des zu ändernden Artikels und einer Kurzbezeichnung benannt. Der vollständige Wortlaut ist Ihnen mit der Abstimmungsbenachrichtigung zugegangen; er liegt außerdem im Abstimmungsraum aus.
  Sie können über alle 15 Gesetze **einheitlich** abstimmen: **Abschnitt A**
- Sie können auch über jedes der 15 Gesetze **einzeln** abstimmen: **Abschnitt B**
- Bei Stimmabgaben in beiden Abschnitten geht die Einzelabstimmung vor.

A. Einheitliche Abstimmung		
Stimmen Sie den 15 nachstehend aufgeführten Gesetzen zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen zu?	**Ja** ◯	**Nein** ◯

B. Einzelabstimmung Stimmen Sie den folgenden Gesetzen zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen zu?			
1	Gesetz zur Ergänzung des Artikel 1 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
2	Gesetz zur Änderung des Artikel 4 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Kinderrechte)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
3	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 12a Recht auf informationelle Selbstbestimmung	**Ja** ◯	**Nein** ◯

	und Schutz informationstechnischer Systeme)		
4	Gesetz zur Änderung der Artikel 21 und 109 der Verfassung des Landes Hessen (Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
5	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26a Aufnahme eines Staatszielbegriffs)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
6	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26c Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
7	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26d Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
8	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26e Staatsziel zum Schutz und zur Förderung der Kultur)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
9	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26f Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
10	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26g Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Sports)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
11	Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Artikel 64 der Verfassung des Landes Hessen (Bekenntnis zur Europäischen Integration)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
12	Gesetz zur Änderung des Artikel 75 der Verfassung des Landes Hessen (Herabsetzung des Wählbarkeitsalters)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
13	Gesetz zur Ergänzung des Artikel 120 und zur Änderung des Artikel 121 der Verfassung des Landes Hessen (Elektronische Verkündung von Gesetzen)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
14	Gesetz zur Änderung des Artikel 124 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Volksgesetzgebung)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
15	Gesetz zur Änderung des Artikel 144 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs)	**Ja** ◯	**Nein** ◯

N. Anlagenverzeichnis

1. Verfahrensregeln der Enquetekommission
2. Einschätzung der Sachverständigen zum Umfang möglicher Änderungen (August 2016)
3. Schreiben des Vorsitzenden vom 6.9.2016 zum Verfahren
4. Übersicht über die von externer Seite an die Enquetekommission herangetragenen Vorschläge
5. Exemplarische Zeitungsberichte zur Arbeit der Enquetekommission
6. Übersicht über die von den Mitgliedern der Enquetekommission und dem Beratungsgremium Zivilgesellschaft eingereichten Vorschläge zur Änderung der Verfassung
7. Stellungnahme der Hessischen Staatskanzlei zu den Auswirkungen von Staatszielen
8. Ablaufplan der Expertenanhörung vom 15.-17.2.2017
9. Schriftliche Stellungnahmen der Experten zu der Anhörung vom 15.-17.2.2017
10. Abschlussbericht der Landeszentrale für politische Bildung zu den Workshops „Hessen in guter Verfassung“
11. Zusammenfassung Seminar Universität Gießen
12. Zusammenfassung Seminar Universität Frankfurt am Main
13. Gesetzentwürfe zur Änderung der Hessischen Verfassung