



16. Wahlperiode

Drucksache **16/3700**

HESSISCHER LANDTAG

08. 04. 2005

*Zur Behandlung im Plenum
vorgesehen*

**Bericht
der Enquetekommission
"Reform der Hessischen Verfassung"**

INHALTSVERZEICHNIS

A.	Auftrag, Zusammensetzung, Verfahren.....	6
1.	Auftrag.....	6
2.	Mitglieder und stellvertretende Mitglieder	6
3.	Sachverständige.....	7
4.	Verfahren	7
5.	Verlauf und Struktur der Beratungen	8
6.	Beteiligung der Öffentlichkeit / Unterrichtung der Presse	9
B.	Vorschläge der Fraktionen zur Änderung und Ergänzung der Hessischen Verfassung	10
C.	Von außen an die Kommission herangetragene Änderungs- und Ergänzungswünsche zur Hessischen Verfassung.....	10
D.	Gegenstand der Beratungen	10
1.	Beratung über obsoleete Bestimmungen in der Hessischen Verfassung	10
a)	Diskussion über obsoleete Bestimmungen des Ersten Hauptteils der Hessischen Verfassung, Art. 1 bis 63	11
b)	Diskussion über obsoleete Bestimmungen des Zweiten Hauptteils der Hessischen Verfassung, Art. 64 bis 161	18
2.	Beratung des Änderungs- und Ergänzungsbedarfs der Hessischen Verfassung.....	23
a)	Diskussion über den Änderungs- und Ergänzungsbedarf des Ersten Hauptteils der Hessischen Verfassung, Art. 1 bis 63	23
(1)	Vorschläge der Fraktion der CDU	24
(2)	Vorschläge der Fraktion der SPD	24
(3)	Vorschläge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	25
(4)	Vorschläge der Fraktion der FDP	25
b)	Bestandsaufnahme betreffend den Überarbeitungs- und Ergänzungsbedarf des Zweiten Hauptteils der Hessischen Verfassung, Art. 64 bis 161	26
3.	Befassung mit der Frage der Bedeutung des historischen Charakters der Hessischen Verfassung für die Reformdiskussion	29
a)	Erörterung in der Sitzung der Kommission am 11. Februar 2004	29
b)	Öffentliche Anhörung am 7. Juli 2004 zu den Fragestellungen: <i>"Welche Bedeutung hat der historische Charakter der Hessischen Verfassung für ihre Reform?"</i> <i>"Welche Bedeutung hat die Hessische Verfassung bei der Vertretung des Landes nach außen?"</i>	30
(1)	Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Erhard Denninger	30

(2)	Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Thomas Groß	31
(3)	Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Dieter Simon	32
(4)	Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Thomas Würtenberger	32
4.	Motivation und Rahmen für die Beratungen im Kreis der Obleute	33
5.	Behandlung des Kompromissvorschlages in der Sitzung am 10. Dezember 2004	34
E.	Ergebnis	36
1.	Vorschläge der Enquetekommission zur Änderung und zur Ergänzung der Hessischen Verfassung	36
2.	Bewertung des Kommissionsvorschlages durch die Fraktionen	40
a)	Bewertung durch die Fraktion der CDU	40
b)	Bewertung durch die Fraktion der SPD	43
c)	Bewertung durch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	47
d)	Bewertung durch die Fraktion der FDP	49
3.	Protokollnotizen	53
a)	Vorbemerkung	53
b)	Vorschläge der Enquetekommission "Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert"	53
c)	Übergangsbestimmungen	53
F.	Gesetzgebungsverfahren und Abstimmungsmodalitäten	53
1.	Erörterung in der Sitzung am 19. November 2003	54
2.	Diskussion um Art. 123 HV am 10. Dezember 2003	55
a)	Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Kahl	55
b)	Ergänzende Stellungnahmen der Sachverständigen Dr. Cancik, Prof. Dr. Stolleis und Prof. Dr. Wieland	56
c)	Aussprache	56
3.	Vorschläge der Sachverständigen	58
a)	Vorschlag des Sachverständigen Prof. Dr. Kahl	58
b)	Vorschlag der Sachverständigen Dr. Cancik	59
c)	Vorschlag des Sachverständigen Prof. Dr. Stolleis	62
d)	Ergänzende Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Kahl	64
4.	Stellungnahme des Landeswahlleiters Hannappel	65
a)	Zum Abstimmungsmodus der Verfassungsänderung	65

b)	Entwurf für einen Stimmzettel	66
5.	Beratung am 16. Februar 2005	67
G.	Empfehlungen der Enquetekommission	71
H.	Sondervotum der Fraktion der SPD.....	72
I.	Anhang	73

Anlage 1

Vorschläge der Fraktionen zur Änderung und Ergänzung der Hessischen Verfassung

Anlage 2

Kommissionsvorlage 16/1 Neu, Aufbereitung der Ergebnisse der Enquetekommission
„Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ im
Hinblick auf dort enthaltene Vorschläge zur Änderung der Hessischen Verfassung

Anlage 3

Kommissionsvorlage 16/4.1 Tabelle von außen eingereichter Vorschläge,
Stand 24. Juni 2004

Anlage 4

Kommissionsvorlage 16/5, Teile 1 bis 4, Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen
zur Anhörung am 7. Juli 2004

Anlage 5

Protokoll EKV/16/7 der öffentlichen Anhörung am 7. Juli 2004

Anlage 6

Presseerklärung des Vorsitzenden der EKV vom 27. Januar 2004

Anlage 7

Presseerklärung des Vorsitzenden der EKV vom 17. Februar 2004

Anlage 8

Presseerklärung des Vorsitzenden der EKV vom 9. Juni 2004

A. Auftrag, Zusammensetzung, Verfahren

1. Auftrag

Der Hessische Landtag hat in seiner 9. Sitzung am 8. Juli 2003 einstimmig die Beschlussempfehlung und den Bericht des Hauptausschusses, Drucks. 16/264, zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffend Einsetzung einer Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung, Drucks. 16/42, angenommen, durch die der ursprüngliche Antrag folgende von allen Fraktionen getragene Fassung erhalten hat:

1. Nach § 55 GOHLT wird eine Enquetekommission zur Verfassungsreform eingesetzt.
2. Die Enquetekommission erhält den Auftrag, die Hessische Verfassung auf Veränderungs- und Ergänzungsbedarf zu überprüfen und möglichst einvernehmliche Vorschläge unter Wahrung ihrer demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Grundgedanken zu ihrer Änderung zu unterbreiten.
3. Die Empfehlungen der Enquetekommission "Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert" (Drucks. 15/4000) sind zu berücksichtigen.
4. Die Enquetekommission wird beauftragt, geeignete Vorschläge für einen Gesetzentwurf zur Änderung der Hessischen Verfassung zu erarbeiten und dem Landtag zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.
5. Die Enquetekommission legt ihre Vorschläge bis zum 31. Dezember 2004 vor.
6. Die Enquetekommission besteht aus elf Mitgliedern. Die CDU-Fraktion stellt sechs Mitglieder, die SPD-Fraktion drei Mitglieder, die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die FDP-Fraktion je ein Mitglied. Jede Fraktion kann darüber hinaus einen unabhängigen Sachverständigen berufen, der mit beratender Stimme der Kommission angehört.

2. Mitglieder und stellvertretende Mitglieder

Der Enquetekommission gehörten folgende Abgeordnete als ordentliche Mitglieder an:

Elisabeth Apel (CDU) bis 31. Januar 2004/
Margarete Ziegler-Raschdorf (CDU) ab 1. Februar 2004
Volker Hoff (CDU)
Armin Klein (CDU)
Boris Rhein (CDU)
Axel Wintermeyer (CDU)
Birgit Zeimetz-Lorz (CDU)

Nancy Faeser (SPD)
Dr. Judith-Pauly-Bender (SPD)
Lothar Quanz (SPD)

Dr. Andreas Jürgens (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dieter Posch (FDP)

In ihrer ersten Sitzung wählten die Mitglieder

Vizepräsidenten *Lothar Quanz* zum **Vorsitzenden**
Abgeordneten *Dieter Posch* zum **stellvertretenden Vorsitzenden** und
Abgeordneten *Axel Wintermeyer* zum **Berichterstatter**.

Als **Obleute** ihrer Fraktionen fungierten:

Abgeordneter *Axel Wintermeyer* für die Fraktion der CDU, Abgeordnete *Dr. Judith Pauly-Bender* für die Fraktion der SPD, Abgeordneter *Dr. Andreas Jürgens* für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Abgeordneter *Dieter Posch* für die Fraktion der FDP.

Als **stellvertretende Mitglieder** waren folgende Abgeordnete von den Fraktionen benannt worden:

Alfons Gerling (CDU)
Frank Gotthardt (CDU)
Rudi Haselbach (CDU)
Christoph René Holler (CDU)
Eva Kühne-Hörmann (CDU)
Dirk Landau (CDU)

Gerhard Becker (Nidda) (SPD)
Heike Hofmann (SPD)
Günter Rudolph (SPD)

Sarah Sorge (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Ruth Wagner (FDP)

Der Hessische Landtag unterstützte die Arbeit der Enquetekommission durch Frau Ministerialrätin *Claudia Reitzmann* als wissenschaftliche Beraterin und Herrn Regierungsobererrat z. A. *Hanns Otto Zinßer* als Geschäftsführer.

Für die im Hessischen Landtag vertretenen Fraktionen arbeiteten in der Enquetekommission die parlamentarischen Referenten Ingo Schon (CDU), Ralf Sturm (SPD), Matthias Zach (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Rainer Welteke (FDP).

3. Sachverständige

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

Frau Dr. Pascale Cancik
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Herr Professor Dr. Wolfgang Kahl
zunächst Justus-Liebig-Universität Gießen,
dann Universität Bayreuth

Herr Professor Dr. Dr. Dr. Michael Stolleis
Max-Planck-Institut Frankfurt am Main

Herr Professor Dr. Joachim Wieland
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

4. Verfahren

Die Enquetekommission hat sich in ihrer zweiten Sitzung am 19. November 2003 in Ergänzung zu den Bestimmungen des § 55 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags auf Verfahrensregeln für ihre Arbeit verständigt (*Anlage zum Protokoll EKV/16/2*).

Vereinbart wurde darin (in Nr. 3), dass die Sitzungen nicht öffentlich sein sollten, soweit nicht mit den Stimmen der Mehrheit der Mitglieder der Enquetekommission für einzelne Sitzungen etwas anderes beschlossen würde. Die Öffentlichkeit sollte erst zugelassen werden, wenn Ergebnisse der Kommission präsentiert werden könnten (*EKV/16/2, S. 5 unten, 19.11.2003*).

Von den Sitzungen wurden Kurzberichte, die eine Zusammenfassung des Beratungsverlaufs wiedergeben, und zu bestimmten Tagesordnungspunkten, deren Behandlung möglichst wortgetreu wiedergegeben werden sollte, wie dies insbesondere bei Ausführungen zu rechtswissenschaftlichen Fragen, beispielsweise bei der Diskussion zu Art. 123 HV, der Fall war, stenografische Berichte gefertigt.

5. Verlauf und Struktur der Beratungen

Am 8. Oktober 2003 fand die Konstituierende Sitzung der Enquetekommission zur Änderung der Hessischen Verfassung statt.

Sie kam zu folgenden weiteren Sitzungen zusammen:

2. Sitzung	19. November 2003
3. Sitzung	10. Dezember 2003
4. Sitzung	21. Januar 2004
5. Sitzung	11. Februar 2004
6. Sitzung	9. Juni 2004
7. Sitzung	7. Juli 2004
8. Sitzung	8. September 2004
9. Sitzung	10. Dezember 2004
10. Sitzung	16. Februar 2005
11. Sitzung	2. März 2005
12. Sitzung	18. März 2005

Die Kommission vereinbarte, die beiden Teile der HV – Grundrechte und Staatsorganisation – in je drei Verfahrensschritten zu beraten: zunächst sollte untersucht werden, welche Bestimmungen obsolet, dann welche änderungs-, schließlich welche ergänzungsbedürftig seien.

Beim ersten Themenkomplex sollte es um die Frage gehen, ob Artikel der Hessischen Verfassung (HV) gegen das Grundgesetz verstoßen, mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung in Widerspruch stehen oder aus sonstigen Gründen als obsolet zu gelten hätten. Sodann wäre zu klären, inwieweit Artikel inhaltlich, sprachlich oder redaktionell änderungsbedürftig seien. Im letzten Verfahrensschritt gelte es, den Ergänzungsbedarf festzustellen. Der Änderungsbedarf bezog sich dabei auf die in der Hessischen Verfassung vorhandenen Artikel. Alles, was darüber hinausgehe, so die Feststellung des Vorsitzenden, *EKV/16/4, S. 51 (21.01.04)*, stelle Ergänzungsbedarf dar.

In die Kategorie „Ergänzungsbedarf“ gehörten auch die Ergebnisse der Enquetekommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“, Drucks. 15/4000, soweit sie Vorschläge zur Änderung der HV betrafen.

Zum Thema Verfassungsreform fand anlässlich des Hestentags am 23. Juni 2004 in Heppenheim eine öffentliche Podiumsdiskussion mit den Obleuten der Fraktionen statt.

In ihrer 7. Sitzung am 7. Juli 2004 führte die Enquetekommission eine öffentliche Anhörung zu den Fragestellungen „Welche Bedeutung hat der historische Charakter der Hessischen Verfassung für ihre Reform?“ und „Welche Bedeutung hat die Hessische Verfassung bei der Vertretung des Landes Hessen nach außen?“ durch. Mit beiden Themen hatte sich die Kommission in ihrer Sitzung am 11. Februar 2004 bereits befasst, *EKV/15/5, S. 37ff.*

Bis zur Sommerpause 2004 lagen alle Vorschläge der Fraktionen zur Änderung der Hessischen Verfassung vor. Die große Zahl von Änderungswünschen rückte die Arbeit der Enquetekommission in die Nähe einer Totalrevision der Hessischen Verfassung, die vorzunehmen nach dem Einsetzungsbeschluss nicht ihr Auftrag war und auch nicht dem in den ersten Sitzungen von den Mitgliedern geäußerten Verständnis von ihrer Aufgabe entsprach.

In ihrer 8. Sitzung am 8. September 2004 beschloss die Kommission daraufhin, zunächst im Kreis der Obleute der Fraktionen Überlegungen anzustellen, wie ein möglicher Kompromiss gefunden werden könnte.

Die Gespräche der Obleute fanden statt am:

29. September 2004
7. Oktober 2004
4. November 2004
17. November 2004
10. Dezember 2004.

Im Anschluss an das letzte Gespräch beriet die Kommission am 10. Dezember 2004 einen im Laufe der Obleute-Gespräche erarbeiteten Kompromissvorschlag und nahm diesen einstimmig bei Nichtbeteiligung der SPD an.

Die Fraktion der SPD hatte zuvor beantragt, dem Kompromissvorschlag eine Einleitung voranzustellen, aus der hervorgehen sollte, dass es sich um das Ergebnis der Obleute-Gespräche und insoweit um ein „Zwischenergebnis“ der Enquetekommission handele und dass eine abschließende Positionierung der Enquetekommission selbst erst im Anschluss an einen öffentlichen Diskussionsprozess erfolgen sollte, *Anlage 1 EKV/16/9 (10.12.04)*.

Die Frage, auf welche Weise der Kommissionsvorschlag im Anschluss an ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren dem Volk zur Abstimmung nach Art. 123 HV unterbreitet werden könnte – jede einzelne Änderung getrennt oder mehrere en bloc oder der Vorschlag insgesamt – war dann noch einmal auf der Grundlage von Vorschlägen der Sachverständigen sowie des Landeswahlleiters Gegenstand der Beratungen am 16. Februar 2005 (*EKV/16/10*), nachdem sie bereits am 10. Dezember 2003 (*EKV/16/3*) ausführlich erörtert und im Ergebnis offen geblieben war. Diesem Fragenkomplex ist ein eigener Abschnitt, F., „Gesetzgebungsverfahren und Abstimmungsmodalitäten“ gewidmet.

Der Abschlussbericht wurde am 2. und 18. März 2005 beraten (*EKV/16/11; EKV/16/12*) und am 18. März 2005 (*EKV/16/12*) beschlossen.

6. Beteiligung der Öffentlichkeit/Unterrichtung der Presse

Nachdem die Frage der Beteiligung der Öffentlichkeit in der Sitzung am 10. Dezember 2003 (*EKV/16/3*) kurz vom Obmann der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angesprochen worden war, wurde sie ausführlich in der folgenden Sitzung erörtert.

Am 21. Januar 2004, *EKV/16/4, S. 45*, erläuterte Abg. *Dr. Andreas Jürgens* eine von seiner Fraktion zum Thema Öffentlichkeit erstellte schriftliche Vorlage. Hauptanliegen sei es, auf verschiedenen Ebenen zu versuchen, Möglichkeiten institutionalisierter Diskussionen zu eröffnen, etwa durch eine Anhörung gesellschaftlicher Gruppen. Er plädierte dafür, diesen Prozess zu organisieren und es nicht dem Zufall zu überlassen, welche gesellschaftlichen Gruppierungen ihre Vorstellungen zur Änderung der Hessischen Verfassung dem Hessischen Landtag mitteilten. Sein Vorschlag, einen Wettbewerb für Schulklassen auszuloben, ziele dahin, die Hessische Verfassung auch im Unterricht zu behandeln. Schließlich könnten Kolloquien an den Fachbereichen der Hessischen Universitäten abgehalten werden. Daneben gebe es sicherlich auch noch weitere Möglichkeiten, den Souverän in die Erarbeitung der Reform einzubeziehen.

Abg. *Dr. Judith Pauly-Bender* hielt die Vorschläge ihres Vorredners für nahe liegend, bat jedoch darum, die Thematik zurückzustellen, da in ihrer Fraktion noch Beratungsbedarf bestehe. Dieser Bitte, so Abg. *Axel Wintermeyer*, werde man auf jeden Fall zustimmen. Seiner Auffassung nach sei der richtige Zeitpunkt, die Öffentlichkeit einzubeziehen, gegeben, wenn die Synopse mit allen Vorstellungen der Fraktionen erstellt sei. Zu diesem Zeitpunkt hielte er es nicht für hilfreich, wenn die Arbeit der Kommission von der Öffentlichkeit begleitet würde, zumal die Stellungnahmen dann von bestimmten Interessen geprägt wären.

Für die Fraktion der FDP stimmte Abg. *Dieter Posch* den bisherigen Ausführungen zu. Seiner Auffassung nach könnte der richtige Zeitpunkt etwa gegeben sein, sobald der Zweite Hauptteil der Hessischen Verfassung behandelt sei.

Der *Vorsitzende* kündigte an, er werde in einer Presseerklärung über die bisherige Arbeit in der Enquetekommission berichten (vgl. Presseerklärung des Vorsitzenden vom 27. Januar 2004, Punkt I., *Anlage 6*).

In der 5. Sitzung am 11. Februar 2004, *EKV/16/5, S. 29-37*, brachte Abg. *Dr. Andreas Jürgens* das Thema erneut zur Sprache und hob hervor, dass eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit die Akzeptanz in der Bevölkerung für die noch vorzuschlagenden Verfassungsänderungen erhöhen könnte. Für dieses Anliegen wurde in der Kommission Verständnis geäußert, es blieb im Ergebnis aber bei der Haltung, dass zunächst alle Vorschläge zum Änderungs- und Ergänzungsbedarf der HV in einer synoptischen Darstellung vorliegen sollten.

Von Abg. *Dieter Posch* wurde der Vorschlag von Abg. *Dr. Andreas Jürgens* positiv aufgegriffen, die Universitäten anzuschreiben und dort eine Befassung mit dem Thema anzuregen.

Abg. *Dr. Judith Pauly-Bender* plädierte dafür, in der nächsten Sitzung öffentlich zu tagen, weil so auch die Pressevertreter die Gelegenheit erhielten, sich einen Eindruck von der Arbeit der Kommission zu verschaffen.

Die Kommission kam überein, dass die Obleute nach Abschluss der nächsten Sitzung ein Gespräch mit den Vertretern der Landespressekonferenz führen sollten, und beschloss, den juristischen Fachbereichen der hessischen Universitäten vorzuschlagen, Kolloquien im Sommersemester 2004 oder im Wintersemester 2004/05 anzubieten (*EKV/16/5, S. 35, 11.02.04*).

B. Vorschläge der Fraktionen zur Änderung und Ergänzung der Hessischen Verfassung

Entsprechend der vereinbarten Vorgehensweise legten die Fraktionen zunächst ihre Vorschläge zu den aus ihrer Sicht obsoleten Vorschriften des Ersten und Zweiten Teils der Hessischen Verfassung vor und später den von ihnen festgestellten Änderungs- und Ergänzungsbedarf.

Diese Vorschläge der Fraktionen sind jeweils dem betreffenden Text der Hessischen Verfassung in einer Synopse gegenübergestellt worden.

Die darin von den Fraktionen gewählten Formulierungsvorschläge sind nicht als endgültig anzusehen. Vielmehr legten die Fraktionen zunächst Wert darauf, die inhaltlichen Vorstellungen zu ändernder oder zu ergänzender Bestimmungen und die den Änderungswünschen zugrunde liegenden Motive zu benennen. Die konkrete textliche Ausgestaltung beschlossener Änderungen sollte einer späteren redaktionellen Überarbeitung vorbehalten bleiben.

Hinweis: Die Vorschläge der Fraktionen zur Änderung und Ergänzung der Hessischen Verfassung sind Bestandteil dieses Abschlussberichtes und lediglich aus drucktechnischen Gründen dem Bericht im Anhang, Punkt I., als *Anlage 1* beigefügt.

C. Von außen an die Kommission herangetragene Änderungs- und Ergänzungswünsche zur Hessischen Verfassung

In ihrer Sitzung am 8. September 2004 nahm die Enquetekommission eine Sichtung und Bewertung der Änderungswünsche vor, die unaufgefordert von Organisationen oder Einzelpersonen an sie herangetragen worden waren, *EKV/16/8, S. 22 (08.09.04)*. Sie sind in einer Übersicht als Kommissionsvorlage EKV/16/4.1 zusammengefasst worden, die diesem Bericht im Anhang, Punkt I., als *Anlage 3* beigefügt ist.

D. Gegenstand der Beratungen

1. Beratung über obsoletere Bestimmungen in der Hessischen Verfassung

Untersucht wurde zunächst, welche Bestimmungen der Hessischen Verfassung in Widerspruch zum Grundgesetz (GG) stehen, rechtlich oder gesellschaftspolitisch überholt sind und in diesem Sinne als „obsolet“ bezeichnet werden können.

Während es bei den Vorschriften des Ersten Teils überwiegend um eine mögliche Feststellung der Nichtigkeit oder des Verstoßes wegen des Vorrangs von Bundes- gegenüber Landesrecht ging, stand beim Zweiten Teil mehr die Frage im Vordergrund – insbesondere bei den Übergangsvorschriften –, ob einzelne Normen wegen Zeitablaufs oder aus gesellschaftspolitischen Gründen als überholt zu gelten haben.

In einigen Fällen blieb es nach den Beratungen nicht bei den ursprünglichen, auf Streichung zielenden Vorschlägen, sondern wurde die Beibehaltung als unschädlich angesehen oder auch eine Änderung empfohlen. Details der Erörterungen ergeben sich aus den Protokollen *EKV/16/4, S. 4 ff. (21.01.04)* für die Artikel 1 bis 63 Hessische Verfassung und *EKV/16/5, S. 5 ff. (11.02.04)* sowie *EKV/16/8, S. 4 ff. (08.09.04)* für die Artikel 64 bis 161 Hessische Verfassung.

Maßgebliche Normen, an denen die Bestimmungen der Hessischen Verfassung zu messen waren, sind Art. 31 GG („*Bundesrecht bricht Landesrecht*“) und Art. 142 GG.

Es wurden unterschiedliche Auffassungen dazu vertreten, ob ein Verstoß gegen Art. 31 GG immer zu einer „Nichtigkeit“ des betreffenden Artikels der Hessischen Verfassung führt oder auch eine bloße „Überlagerung“ des Landesrechts durch Bundesrecht angenommen werden kann.

Nach Art. 142 GG bleiben, ungeachtet der Vorschrift des Art. 31 GG, Bestimmungen der Landesverfassungen in Kraft, soweit sie in Übereinstimmung mit den Artikeln 1 bis 18 GG Grundrechte gewähren. „Übereinstimmung“ bedeutet dabei nicht, dass eine Bestimmung der Landesverfassung identisch mit einer solchen des GG ist, sondern dass sie zu dieser nicht in Widerspruch steht. Eine Übereinstimmung ist auch anzunehmen, wenn eine landesverfassungsrechtliche Vorschrift über den Grundrechtsschutz des GG hinausgeht (vgl. *Kunig Rn. 7 zu Art. 142 GG, in: von Münch/Kunig (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Band 3, Beck-Verlag, 2003*).

a) **Diskussion über obsoletere Bestimmungen des Ersten Hauptteils der Hessischen Verfassung, Art. 1 bis 63**

EKV/16/4, S. 4 ff. (21.01.04)

Unter dem Stichwort "obsolet" wurden folgende Artikel der Hessischen Verfassung diskutiert:

Art. 19 HV *EKV/16/4, S.8-12 (21.01.04)*

„Art. 19 HV

(1) Bei dringendem Verdacht einer strafbaren Handlung kann der Richter die Untersuchungshaft, die Haussuchung und Eingriffe in das Postgeheimnis anordnen. Die Haussuchung kann auch nachträglich genehmigt werden, wenn die Verfolgung des Täters zu sofortigem Handeln gezwungen hat.

(2) Jeder Festgenommene ist binnen 24 Stunden seinem Richter zuzuführen, der ihn zu vernehmen, über die Entlassung oder Verhaftung zu befinden und im Falle der Verhaftung bis zur endgültigen richterlichen Entscheidung von Monat zu Monat neu zu prüfen hat, ob weitere Haft gerechtfertigt ist. Der Grund der Verhaftung ist dem Festgenommenen sofort und auf seinen Wunsch seinen nächsten Angehörigen innerhalb weiterer 24 Stunden nach der richterlichen Entscheidung mitzuteilen.“

Die Fraktion der CDU hatte vorgeschlagen, Abs. 2 des Art. 19 HV zu streichen. Es handle sich, so Abg. *Axel Wintermeyer* in seiner Begründung, um ein Grundrecht im Sinne des Art. 142 GG. Die Vorschrift habe daher Bestand und sei nicht nichtig, weil sein Schutz über den hinausgehe, der im GG gewährt werde. Sie werde aber durch Art. 31 GG überlagert, da ein Verstoß gegen Art. 104 Abs. 2 bis 4 GG sowie gegen § 128 StPO vorliege. Eine Streichung wäre begrüßenswert.

Bei einer Streichung, gab Abg. *Dr. Andreas Jürgens* zu bedenken, würde dann aber etwas Wesentliches fehlen, nämlich, dass eine polizeiliche vorläufige Festnahme immer auch der richterlichen Überprüfung bedürfe. Die Vorschrift befinde sich zwar im Widerspruch zum Grundgesetz, weil sie eine 24-Stunden-Frist enthalte, während im GG verankert sei, dass dies erst im Laufe des nächsten Tages erfolgen müsse. Er fände eine Anpassung an die Rechtslage des GG besser als eine vollständige Streichung.

SV *Prof. Dr. Stolleis* sprach sich gegen eine solche Anpassung aus, da die 24-Stunden-Regelung für den Betroffenen günstiger sei, während Abg. *Dr. Andreas Jürgens* aus Gründen der Praktikabilität der Organisation der Gerichte eine Regelung wie im GG befürwortete.

SV *Prof. Dr. Kahl* vertrat die Rechtsauffassung, dass sich Art. 19 Abs. 2 HV ausschließlich auf die Strafverfolgung und nicht auch auf sonstige freiheitsentziehende Maßnahmen beziehe. Die Vorschrift werde daher durch Bundesrecht vollständig überlagert und es verbleibe für sie kein praktischer Anwendungsraum mehr. Sie sollte nicht unverändert bestehen bleiben.

Von SV *Prof. Dr. Wieland* wurde hingegen darauf hingewiesen, dass die Vorschrift auch für Festnahmen nach Polizeirecht Bedeutung haben könnte.

Dies, so SV *Prof. Dr. Kahl*, sei wegen des systematischen Zusammenhangs mit Art. 19 Abs. 1 und den Art. 20 ff. HV nicht der Fall: In Art. 19 Abs. 1 HV sei von einem „dringenden Tatverdacht einer strafbaren Handlung“ die Rede und es werde – wie in Abs. 2 selbst – auch nur der Richter und nicht die Polizei oder eine sonstige Staatsgewalt erwähnt. Für die vorgenommene Auslegung spreche weiter der systematische Zusammenhang mit den Art. 20 ff. HV, insbesondere mit Art. 24 HV, der gerade sonstige Beschränkungen der persönlichen Freiheit, wie etwa den polizeilichen Gewahrsam, erfasse. Auch in dem Werk von Meyer, Hans/Stolleis, Michael (Hrsg.), in: Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen sei ausdrücklich festgehalten, dass der polizeiliche Gewahrsam kein Problem des Art. 19 HV, sondern des Art. 24 HV sei.

Abg. *Dr. Andreas Jürgens* fand die Interpretation am nächstliegenden, wonach sich Art. 19 Abs. 2 HV nur auf das Strafverfahren beziehe. Denn Art. 19 Abs. 1 HV beginne mit den Worten „Bei dringendem Verdacht einer strafbaren Handlung...“, in Abs. 2 sei dann nur mehr dargestellt, was bei einer Anordnung einer Untersuchungshaft durch den Richter zu geschehen habe. Art. 23 HV regle dann andere Anlässe der Freiheitsentziehung, nämlich jene bei geistiger oder körperlicher Krankheit.

Art. 19 Abs. 2 HV solle wieder aufgerufen werden, so der *Vorsitzende* zum Abschluss der Diskussion.

Art. 21, Art. 109 HV *EKV/16/4, S. 12/13 (21.01.04) / EKV/16/5, S. 7 (11.02.04)*

„Art. 21 HV

(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 ...“

„Art. 109 HV

(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 ...“

Alle vier Fraktionen haben Art. 21 Abs. 1 Satz 2 HV wegen Verstoßes gegen Art. 102 GG als obsolet angesehen und seine Streichung vorgeschlagen. Das galt als Folgeänderung auch für das in Art. 109 Abs. 1 Satz 3 HV vorgesehene Gnadenrecht der Landesregierung im Falle eines Todesurteils.

Art. 23 HV *EKV/16/4, S. 13-16 (21.01.04)**„Art. 23 HV*

Gefährdet ein geistig oder körperlich Kranker durch seinen Zustand seine Mitmenschen erheblich, so kann er in eine Anstalt eingewiesen werden. Er hat das Recht, gegen diese Maßnahme den Richter anzurufen. Das Nähere bestimmt das Gesetz.“

„Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG

Über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung hat nur der Richter zu entscheiden.“

Art. 23 Satz 2 HV stelle eine Schranke zum Recht der Freiheit der Person nach Art. 5 HV dar und sei ein Fall der Anwendung von Art. 142 GG. Er verstoße gegen den Richtervorbehalt und insbesondere gegen Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG und werde wegen Art. 31 GG verdrängt, so Abg. *Axel Wintermeyer* für seine Fraktion. Eine Streichung dieser Vorschrift sei begrüßenswert.

Auch die anderen Fraktionen sahen in Art. 23 Satz 2 HV einen Verstoß gegen das Grundgesetz, plädierten aber als Konsequenz daraus eher für eine Änderung bzw. Ergänzung der Hessischen Verfassung.

Abg. *Nancy Faeser* gab zu bedenken, dass eine Anpassung an das Bundesrecht möglicherweise im Zusammenhang mit der Schranke zu Art. 5 HV vorgenommen werden könnte, während Abg. *Dr. Andreas Jürgens* einen die ganze Vorschrift betreffenden Änderungsbedarf erkennt. Es sei nur die Fremdgefährdung geregelt und man könnte überlegen, auch die Eigengefährdung mit aufzunehmen, wie das im Hessischen Freiheitsentziehungsgesetz oder auch im Betreuungsrecht geregelt sei. Abg. *Dieter Posch* sprach sich ebenfalls dafür aus, den Richtervorbehalt in der Verfassung festzuschreiben.

Die aufgezeigten Alternativen überzeugten ihn nicht, so *SV Prof. Dr. Kahl*. Eine Regelung in Art. 5 HV passe nicht in die Systematik. Und man müsse sich fragen, ob es der Würde und Autorität der Hessischen Verfassung entspreche, auf das Grundgesetz zu verweisen oder aus diesem abzuschreiben, wenn sie selbst in bestimmten Fällen keine Regelungen enthalte. Die Streichung, so Abg. *Axel Wintermeyer* ergänzend, sei der einfachste Weg, dem Richtervorbehalt infolge der Überlagerung von Bundesrecht auch für Hessen Geltung zu verschaffen.

Art. 24 HV *EKV/16/4, S. 16-17 (21.01.04)**„Art. 24 HV*

Sonstige Beschränkungen der persönlichen Freiheit sind nur im Rahmen der Gesetze und nur insoweit zulässig, als sie nötig sind, um das Erscheinen Geladener vor Gericht, die Zeugnispflicht, die gerichtliche Sitzungspolizei, die Vollstreckung gerichtlicher Urteile und den Vollzug gesetzmäßiger Verwaltungsanordnungen zu sichern.“

Mit der gleichen Begründung wie der zu Art. 23 HV vorgetragenen halte die CDU-Fraktion eine Streichung des gesamten Art. 24 HV für begrüßenswert, so Abg. *Axel Wintermeyer*, während sich Abg. *Nancy Faeser* und, ihr zustimmend, Abg. *Dieter Posch* für die explizite Aufnahme des Richtervorbehalts aussprachen. Er, so Abg. *Dr. Andreas Jürgens*, halte aus systematischen Gründen eine Überarbeitung für sinnvoller.

SV Prof. Dr. Stolleis fasste aus seiner Sicht die Diskussion mit der Feststellung zusammen, es sei für die nächste Runde vorgesehen, die Art. 19, 23 und 24 HV zu überarbeiten. Er stimme Herrn Prof. Dr. Kahl zu, dass es unschön wäre und gegen den Gedanken der Verfassungsgebung verstieße, Verweisungen auf das Bundesrecht in die Hessische Verfassung hineinzupacken. In allen drei Fällen müssten Landesverfassung, Strafprozessrecht und Grundgesetz harmonisiert werden. Dem stimmte Abg. *Nancy Faeser* für die SPD nachdrücklich zu.

Art. 29 HV*EKV/16/4, S. 17-30 (21.01.04)**„Art. 29 HV**(1) Für alle Angestellten, Arbeiter und Beamte ist ein einheitliches Arbeitsrecht zu schaffen.**(2) Im Rahmen dieses Arbeitsrechts können Gesamtvereinbarungen nur zwischen den Gewerkschaften und den Unternehmungen oder ihren Vertretungen abgeschlossen werden. Sie schaffen verbindliches Recht, das grundsätzlich nur zugunsten der Arbeitnehmer abbedungen werden kann.**(3) Das Schlichtungswesen wird gesetzlich geregelt.**(4) Das Streikrecht wird anerkannt, wenn die Gewerkschaften den Streik erklären.**(5) Die Aussperrung ist rechtswidrig.“*

Art. 29 HV war Gegenstand ausführlicher Beratung, insbesondere hinsichtlich der in Abs. 1 vorgesehenen Schaffung eines einheitlichen Arbeitsrechts und der Rechtswidrigkeit von Aussperrungen nach Abs. 5.

Zu Art. 29 Abs. 1 HV

Die CDU vertrat die Ansicht, Art. 29 Abs. 1 HV stelle einen Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG dar und sei daher nach Art. 31 GG nichtig, was von SV Prof. Dr. Wieland bezweifelt wurde. Ob man zu der Einschätzung komme, Abs. 1 sei obsolet, hänge sehr vom Verständnis des Art. 33 Abs. 5 GG ab, wonach das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln sei. Art. 29 Abs. 1 HV erwähne zwar die Beamten, enthalte aber keinerlei Aussage dahingehend, dass das Berufsbeamtentum abgeschafft werden solle. Es erhebe sich daher die Frage, ob es nicht für den gesamten öffentlichen Dienst solch ein einheitliches Arbeitsrecht unter Berücksichtigung der Grundsätze des Berufsbeamtentums geben könne.

SV Prof. Dr. Kahl äußerte hierzu, dass, wenn man Art. 29 Abs. 1 HV nicht nur als einen überflüssigen politischen Programmsatz, sondern als ein Gleichbehandlungsgebot verstehe, ein Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG vorliege, weil dann nämlich dem besonderen Charakter des Beamtenverhältnisses als Treueverhältnis samt den hieraus folgenden Pflichten und Prinzipien nicht Rechnung getragen werden könne. Man könne beispielsweise beim Alimentationsprinzip und der Fürsorgepflicht des Dienstherrn für den Beamten keine Gleichbehandlung mit den Arbeitnehmern und Angestellten vornehmen wie umgekehrt auch das Streikverbot für Beamte nicht unter Berufung auf diese Vorschrift auf die Arbeiter und Angestellten übertragen werden könne.

SV Prof. Dr. Stolleis hielt dieser Argumentation entgegen, zu einer Kollision von Art. 29 Abs. 1 HV und Art. 33 Abs. 5 GG könne SV Prof. Dr. Kahl nur durch einen doppelten Verrechtlichungsvorgang gelangen. Zum einen verstünde SV Prof. Dr. Kahl die Bestimmung in Art. 29 Abs. 1 HV als aktuell geltendes Recht und nicht als Programmvorschrift. Verfassungsnormen changierten oft zwischen Programmatik und der Festlegung von Rechtsprinzipien. Zum anderen steigere er im Einklang mit einem großen Teil der Literatur und der Rechtsprechung zum Beamtenrecht Art. 33 Abs. 5 GG zu etwas, als das er ursprünglich nicht gedacht war, nämlich zu einer Superschutzgarantie des Status quo beim Beamtentum. Er glaube, dass Art. 29 Abs. 1 HV vom Wortlaut und von seiner Entstehungsgeschichte her ganz klar ein programmatischer Satz sei, was durchaus mit Art. 33 Abs. 5 GG harmonisierbar sei. Von einem klaren Verstoß könne man nicht reden. Würde Art. 29 Abs. 1 HV zur Streichung vorgeschlagen, würde man ein historisches Element streichen wollen, das 1946 sehr ernst genommen worden sei.

Für ihn, so Abg. Dr. Andreas Jürgens, stelle sich die Frage, ob Art. 33 Abs. 5 GG überhaupt unmittelbar für die Länder gelte. Zumindest nach dem Wortlaut in Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG beziehe sich diese Rahmengesetzgebung auf alle im öffentlichen Dienst Beschäftigten. Deren Dienstverhältnis könne einheitlich geregelt werden, ohne dass eine weitere Differenzierung vorgenommen werde. Möglicherweise sei der hessische Gesetzgeber durch die konkret existierenden rahmengesetzlichen Vorgaben, die es im Beamtenrechtsrahmengesetz gebe, daran gehindert, jetzt ein allgemein geltendes Arbeitsrecht zu schaffen. Er knüpfe insoweit an das von SV Prof. Dr. Wieland bereits Gesagte an. Er habe Zweifel, ob das Grundgesetz generell ein einheitliches Dienstrecht für alle Zeiten ausschließe. Selbst wenn Art. 33 Abs. 5 GG tatsächlich unmittelbar für Landesbeamte gelten sollte, ergäbe sich noch ein systematisches, auf dem Wortlaut dieser Vorschrift beruhendes Argument: Danach sei das gesamte Recht des öffentlichen Dienstes und nicht nur das der Beamten unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. Es müsse danach nicht zwingend ein unterschiedliches Dienst- oder Arbeitsrecht zwischen Arbeitern und Angestellten auf der einen und Beamten auf der anderen Seite geben.

SV Prof. Dr. Kahl stellte klar, dass seiner Auffassung nach Art. 33 Abs. 5 GG auch für Landesbeamte gelte und dass es sich bei Art. 29 Abs. 1 HV nicht nur um einen letztlich überflüssigen und sinnlosen Programmsatz, sondern um ein rechtliches Gleichbehandlungsgebot handele. Seiner Ansicht nach seien Verfassungsnormen so auszulegen, dass sie ihre größtmögliche praktische Wirksamkeit entfalten. Von diesem Grundverständnis ausgehend, meine er, dass ein einheitliches Dienstrecht zwischen Arbeitern, Angestellten und Beamten verfassungswidrig wäre. Art. 29 Abs. 1 HV könnte falsches Argumentationsmaterial liefern, wenn unter Berufung auf seinen Wortlaut beispielsweise gefordert würde, den Pensionsanspruch der Beamten oder die Beihilfeberechtigung für Beamte abzuschaffen.

SV Prof. Dr. Wieland hingegen sah die Interpretation zu Art. 29 Abs. 1 HV als relativ offen an; man könne diese Bestimmung als Programmsatz, Verfassungsauftrag oder als geltendes Recht ansehen. In Art. 33 Abs. 5 GG werde das Beamtenrecht nicht erwähnt, sondern nur das Recht des öffentlichen Dienstes. Es sei in diese Vorschrift vieles hineininterpretiert worden und manche rechtliche Neuerung für unvereinbar mit ihrem Inhalt erklärt worden, was es heute seit Jahren gebe, wie etwa die Vergabe von Leistungszulagen an Beamte oder die Besetzung von Führungspositionen auf Zeit. Diese Beispiele verdeutlichten, dass gerade das Beamtenrecht und das Recht des öffentlichen Dienstes im Fluss seien.

In seiner Fraktion würde darüber nachgedacht, ob Abs. 1 des Art. 29 HV gestrichen werden sollte, teilte Abg. Dieter Posch mit.

Was die von der CDU als obsolet angemeldeten Regelungen angehe, so Abg. Dr. Judith Pauly-Bender, schließe sich ihre Fraktion den Auffassungen von Abg. Posch und von Herrn Prof. Wieland an. Für die SPD wolle sie sagen, dass die für Art. 29 HV vorgeschlagenen Streichungen für die SPD in der vorgeschlagenen Form nicht in Betracht kämen.

Zu Art. 29 Abs. 5 HV

Abg. Dieter Posch wollte auch Art. 29 Abs. 5 HV, in dem die Aussperrung für rechtswidrig erklärt wird, gestrichen wissen.

SV Prof. Dr. Wieland bezweifelte, ob Abs. 5 als obsolet gelten könne. Das Thema Aussperrung sei im Bund nicht gesetzlich geregelt, sondern Gegenstand der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte. Danach sei die Angriffsaussperrung unzulässig und die Abwehraussperrung müsse verhältnismäßig sein.

SV Prof. Dr. Kahl vertrat die Ansicht, auch Art. 29 Abs. 5 HV sei wegen Art. 31 GG nichtig. Art. 142 GG komme bei dieser Vorschrift nicht zur Anwendung. Abwehraussperrungen und suspendierende Aussperrungen seien nicht nur nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, sondern auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich zulässig. Es sei nach seinem Verständnis, die Thematik der Angriffsaussperrung einmal außer Acht gelassen, so, dass das deutsche Staatsrecht das Recht zur Aussperrung als Ausdruck der Koalitionsfreiheit ansehe. Das Recht zu der von ihm so genannten Abwehraussperrung und der suspendierenden Aussperrung entspringe unmittelbar der Verfassung, nämlich Art. 9 Abs. 3 GG. Wenn man der Auffassung folge, das Recht zur Aussperrung sei Ausdruck der Herstellung der Tarifparität und resultiere unmittelbar aus der Verfassung selbst, dann ergebe sich eine Kollision mit dem Grundgesetz und damit eine Nichtigkeit nach dessen Art. 31 GG.

Abg. Dr. Judith Pauly-Bender führte aus, nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung seien Aussperrungen zwar möglich, aber nur unter bestimmten Bedingungen. Wenn diese nicht erfüllt seien, würde die Aussperrung auch von dieser Judikatur als rechtswidrig bezeichnet. Es komme also auf den Einzelfall und auf dessen konkrete Bedingungen an.

Abg. Dr. Andreas Jürgens erklärte, es sei fraglich, ob es tatsächlich eine bundesrechtliche Vorgabe gebe, die jede Form der Aussperrung betreffe. Soweit er sehe, sei vom Bundesarbeitsgericht nur die suspendierende, aber nicht die lösende Aussperrung anerkannt. Es gebe hierzu noch viele ungeklärte Einzelfragen. Wahrscheinlich werde das nicht mit einer einfachen Streichung zu machen sein.

Von SV Prof. Dr. Kahl wurde betont, von Art. 29 Abs. 5 HV seien alle Aussperrungen erfasst. Darüber habe es seinerzeit überhaupt keinen Streit gegeben. 1946 und bis in die Fünfziger- und Sechzigerjahre sei in Hessen die Meinung herrschend gewesen, dass alle Aussperrungen verfassungswidrig seien. Diese Auslegung verstoße nun aber gegen die ganze herrschende Arbeitsrechtslehre, gegen die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts und diejenige des Bundesverfassungsgerichts. Die Streichung von Art. 29 Abs. 5 HV sei seines Erachtens die einzige Möglichkeit. Dieser Komplex sei durch reines Richterrecht so ausdifferenziert und so verästelnd, dass man das nicht durch eine Änderung der Verfassung regeln könne. Auch das Grundgesetz regle das nicht. Man müsse hierzu die herrschende Dogmatik beachten, die in Art. 9 Abs. 3 GG hineingelesen werde. Solange der Bundesgesetzgeber nicht in Form eines Arbeitsgesetzbuches dieses Problem löse, könne es nicht auf der Ebene der Verfassung des Landes Hessen in Angriff genommen werden.

SV Prof. Dr. Wieland widersprach dieser Position. Was Abs. 5 von Art. 29 HV betreffe, so müsse dieser Text nicht zwingend so verstanden werden, wie er von den Müttern und Vätern der Verfassung 1946 verstanden worden sei. Die Vorschrift könne auch vom Text aus interpretiert werden und letztlich so bestehen bleiben, wenn man bei dem Satz „Die Aussperrung ist rechtswidrig“ an die auflösende Aussperrung denke. Die suspendierende Aussperrung werde im Moment von der Rechtsprechung unter bestimmten Kautelen zugelassen. Für ihn sei dies aber nicht genug, um zu sagen, diese Vorschrift sei obsolet. Man berühre hiermit das Grundverständnis der Hessischen Verfassung. Von ihrem ursprünglichen Charakter her berge sie den Geist der Nachkriegszeit, und damals habe man in einer Verfassung nichts zur Wirtschaftsordnung sagen, sondern vor allem ein Stück weit gegen das sichern wollen, was man als Ursache für die Zeit des Nationalsozialismus angesehen habe.

Ähnlich äußerte sich *SV Prof. Dr. Stolleis*, der darauf hinwies, dass Verfassungen ursprünglich politisch-programmatische Texte gewesen seien.

Abg. Dr. Judith Pauly-Bender erklärte, für die SPD kämen die für Art. 29 HV vorgeschlagenen Streichungen nicht in Betracht, während *Abg. Dieter Posch* Sympathie mit den Vorschlägen der Fraktion der CDU bekundete. Es sei aber notwendig, den gesamten Artikel zu diskutieren, denn der Inhalt des Art. 29 HV stehe insgesamt im Widerspruch zu dem, was heute im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik und die Arbeitsmarktpolitik diskutiert werde. So sei beispielsweise die Frage, ob vom Günstigkeitsprinzip in Abs. 2 abgewichen und substanzielle bzw. weniger substanzielle Kompetenzen den Arbeitnehmern in den Betrieben gegeben werden sollten, eine unglaublich wichtige Frage. Es sei die Sache wert, darüber zu diskutieren, ob man für Art. 29 HV eine Formulierung finden könne, die der momentanen politischen Diskussion zum Thema Arbeitsmarkt Rechnung trage.

Abg. Axel Wintermeyer stellte abschließend fest, seine Fraktion schlage die Streichung von Art. 29 Abs. 1 HV vor und sehe bei Art. 29 Abs. 5 HV Erörterungsbedarf. Er plädierte dafür, die Beiträge der einzelnen Fraktionen zu diesem Thema auf sich wirken zu lassen und zu gegebener Zeit darauf zurückkommen. *Abg. Dr. Andreas Jürgens* stimmte dem zu.

Art. 35 HV *EKV/16/4, S. 31-34 (21.01.04)*

„Art. 35

(1) Es ist eine das gesamte Volk verbindende Sozialversicherung zu schaffen. Sie ist sinnvoll aufzubauen. Die Selbstverwaltung der Versicherten wird anerkannt. Ihre Organe werden in allgemeiner, gleicher, freier und geheimer Wahl gewählt. Das Nähere bestimmt das Gesetz.

(2) Die Sozialversicherung hat die Aufgabe, den Gesundheitszustand des Volkes, auch durch vorbeugende Maßnahmen, zu heben, Kranken, Schwangeren und Wöchnerinnen jede erforderliche Hilfe zu leisten und eine ausreichende Versorgung für Erwerbsbeschränkte, Erwerbsunfähige und Hinterbliebene sowie im Alter zu sichern. ...“

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlug vor, Art. 35 Abs. 1 und 2 zu streichen. Man könne sich, so *Abg. Dr. Andreas Jürgens* in seiner Begründung, in der gegenwärtigen Situation und auf Dauer eine Regelung der Sozialversicherung überhaupt nur einheitlich vorstellen. Das entspreche ohnehin schon gegenwärtiger Praxis, sei doch die Sozialversicherung im Wesentlichen bundeseinheitlich durch das Sozialgesetzbuch und durch einige andere Bundesgesetze geregelt. Auch wenn der erste Satz dem politischen Ziel einer Bürgerversicherung, wie von seiner Partei angestrebt, nahe komme, hielte es seine Fraktion dennoch für richtig, wenn die Hessische Verfassung hierzu keinerlei Vorgaben mache.

Abg. Axel Wintermeyer erklärte, für ihn gehe es eher um die Frage, ob Art. 35 HV überflüssig sei. Seine Fraktion habe da noch Erörterungsbedarf.

Die SPD-Fraktion, so *Abg. Dr. Judith Pauly-Bender*, wolle die vorgeschlagene Streichung nicht. Auf Bundesebene zeichne sich ab, dass das in Zukunft ein Diskussionsthema sein werde. Es sei auch zu fragen, welche Bedeutung es für die Abstimmung einer Landesregierung im Bundesrat habe, wenn eine Landesverfassung Aussagen zu sozialen Fragen treffe.

SV Prof. Dr. Kahl vertrat ebenfalls die Auffassung, dass die beiden Bestimmungen gegen geltendes Bundesrecht verstießen und nach Art. 31 GG nichtig seien. Es handele sich bei Art. 35 Abs. 1 und 2 HV nicht um Grundrechte, sodass man nicht auf Art. 142 GG rekurrieren und unter Berufung auf diese Vorschrift begründen könne, dass die Regelungen in Kraft blieben. Es spreche daher vieles für ihre Streichung.

SV Prof. Dr. Wieland vertrat die Meinung, Art. 35 HV enthalte eine programmatische Aussage zu einer Frage, die in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung falle. Solange der Bund nach Art. 74 GG seine Kompetenz in Anspruch nehme, lasse sich das rechtlich nicht verwirklichen. Es sei nicht ersichtlich, warum die Hessische Landesregierung bei der Mitwirkung im Bundesstaat nicht von der Verfassung eine programmatische Vorgabe bekommen sollte. Man könne das streichen, wenn man einstimmig der Auffassung sei, dass man das inhaltlich nicht mehr wolle. Aber dass sich das Land Hessen für so etwas einsetzen solle, sei keine Frage, bei der man sagen könne, dass es nach dem Verfassungsrecht obsolet sei oder dass ein Verstoß gegen Art. 31 GG vorliege.

SV Prof. Dr. Stolleis erklärte, alle drei Absätze des Art. 35 HV könnten erhalten bleiben. Schon vom Sprachlichen her sei Art. 35 Abs. 1 Satz 1 HV ein klarer Programmsatz. Er könne keinen nach Art. 31 GG relevanten Konflikt mit höherrangigem Recht sehen. Sicherlich bestehe ein solcher nicht mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.

Abg. Dr. Andreas Jürgens stellte fest, es gebe durchaus eine ganze Reihe von Widersprüchen gegenüber dem Bundesrecht. Wenn sich der Bund aus diesem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung aber zurückzöge, was er sich nur schwer vorstellen könne und auch für nicht sinnvoll hielte, weil die geregelte Materie nur bundeseinheitlich vernünftig zu regeln sei, dann könnten diese Vorgaben der Verfassung möglicherweise rechtspolitisch wieder aufleben. Man müsse sich schon ein-

mal überlegen, wie sinnvoll es sei, weiterhin Versprechungen in der Verfassung aufrechtzuerhalten, die seit 60 Jahren unerfüllt geblieben seien. Er teile aus politischen Gründen viele Anliegen durchaus, die hier genannt worden seien. Für die Schaffung einer das gesamte Volk verbindenden Sozialversicherung kämpfe seine Partei politisch auf Bundesebene; im Hessischen Landtag könne das nicht erreicht werden.

Abg. *Dieter Posch* stellte abschließend fest, es bestehe riesiger Erörterungsbedarf. Er tendiere ein wenig dazu, zu sagen, dass sich die Kommission grundsätzlich dazu durchringen sollte, die Verfassungsnormen der politischen Realität anzupassen. Sein Meinungsbild hierzu sei aber nicht abgeschlossen.

Art. 38 HV *EKV/16/4, S. 35 (21.01.04)*

„Art. 38 HV

- (1) Die Wirtschaft des Landes hat die Aufgabe, dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen. Zu diesem Zweck hat das Gesetz die Maßnahmen anzuordnen, die erforderlich sind, um die Erzeugung, Herstellung und Verteilung sinnvoll zu lenken und jedermann einen gerechten Anteil an dem wirtschaftlichen Ergebnis aller Arbeit zu sichern und ihn vor Ausbeutung zu schützen.*
- (2) Im Rahmen der hierdurch gezogenen Grenzen ist die wirtschaftliche Betätigung frei.*
- (3) Die Gewerkschaften und die Vertreter der Unternehmen haben gleiches Mitbestimmungsrecht in den vom Staat mit der Durchführung seiner Lenkungsmaßnahmen beauftragten Organe.“*

Abg. *Dieter Posch* erklärte, das Entscheidende zu diesem Punkt habe er bereits bei Art. 29 HV gesagt.

Art. 39 HV *EKV/16/4, S. 35-38 (21.01.04)*

„Art. 39 HV

- (1) Jeder Mißbrauch der wirtschaftlichen Freiheit – insbesondere zu monopolistischer Machtzusammenballung und zu politischer Macht – ist untersagt.*
- (2) Vermögen, das die Gefahr solchen Mißbrauchs wirtschaftlicher Freiheit in sich birgt, ist auf Grund gesetzlicher Bestimmungen in Gemeineigentum zu überführen. Soweit die Überführung in Gemeineigentum wirtschaftlich nicht zweckmäßig ist, muß dieses Vermögen auf Grund gesetzlicher Bestimmungen unter Staatsaufsicht gestellt oder durch vom Staate bestellte Organe verwaltet werden.*
- (3) Ob diese Voraussetzungen vorliegen, entscheidet das Gesetz.*
- (4) Die Entschädigung für das in Gemeineigentum überführte Vermögen wird durch das Gesetz nach sozialen Gesichtspunkten geregelt. Bei festgestelltem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht ist in der Regel die Entschädigung zu versagen.“*

Zu diesem Artikel hatte die CDU die Streichung der Abs. 2 bis 4, die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Neuformulierung des Abs. 2 und die FDP die Neuformulierung der gesamten Bestimmung in einem einzigen Satz vorgeschlagen.

An Abs. 1, da war sich die Kommission einig, sollte als „schönem Programmsatz“ festgehalten werden.

Abs. 2 verstoße gegen Art. 15 GG erklärte Abg. *Axel Wintermeyer*. Die Vorschrift, so Abg. *Dieter Posch*, entspreche nicht mehr der politischen und rechtlichen Realität, wie sie sich im Nachkriegsdeutschland entwickelt habe und sei daher entweder anzupassen oder aber, da rechtlich obsolet, zu streichen.

Dieser Einschätzung widersprach SV *Prof. Dr. Wieland*. Die Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Macht sei Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG. Er kenne kein Bundesgesetz, das diese Kompetenz abschließend ausgeschöpft habe, was bedeute, dass in diesem Bereich eine Landeskompentenz bestehe. Vom Wortlaut her regelten Art. 39 Abs. 2 HV und Art. 15 GG etwas ganz Ähnliches: Die Norm der Landesverfassung besage, dass Vermögen, das die Gefahr solchen Missbrauchs wirtschaftlicher Freiheit in sich berge, aufgrund gesetzlicher Bestimmungen in Gemeineigentum zu überführen sei, während die Regelung im Grundgesetz vorsehe, dass Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz in Gemeineigentum überführt werden könnten. Der Bundesgesetzgeber halte das offenbar nicht für obsolet, da bisher noch niemand einen Anlass gefunden habe, Art. 15 oder Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG zu streichen. Außerdem müsste der Verstoß erst einmal begründet werden.

SV *Prof. Dr. Kahl* hielt dem entgegen, Art. 39 Abs. 2 und 4 HV seien wegen Verstoßes gegen Art. 31 GG nichtig. Art. 39 Abs. 2 HV verstoße gegen Art. 15 GG, weil dieser den Umfang der Vergesellschaftung abweichend und abschließend regelle. In allen Kommentaren und auch in dem Aufsatz von Lange und Jobs (Klaus Lange und A. Thorsten Jobs, „Brauchen wir eine Verfassungsreform? – Vom Bezug unserer Zeit zur Landesverfassungsgesetzgebung“ in: Eichel/Möller (Hrsg.): 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, Wiesbaden 1997, S. 445 ff.) werde dies so gesehen: In Art. 15 GG heiße es, dass bestimmtes Eigentum vergesellschaftet werden könne, während Art. 39 Abs. 2 HV dies für „Vermögen, das die Gefahr solchen Missbrauchs wirtschaftlicher Freiheit in sich birgt“, zwingend vorschreibe.

Die Bestimmung des Art. 39 Abs. 3 HV sei aufgrund Art. 72 Abs. 1 GG nichtig, da der Bund für dieses Sachgebiet von seiner Kompetenz, die sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG ergebe, abschließend Gebrauch gemacht habe, erläuterte Abg. *Axel Wintermeyer* den Vorschlag seiner Fraktion.

SV *Dr. Cancik* äußerte, dass sich die Kompetenzzuordnung des Grundgesetzes an den Gesetzgeber und nicht an den Verfassungsgeber richte. Wenn der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung von seiner Kompetenz Gebrauch mache, dann überlagere diese Bundesregelung die rechtliche Norm der Landesverfassung, habe aber nicht deren Nichtigkeit zur Folge.

SV *Prof. Dr. Kahl* hielt eine Beibehaltung des Abs. 3 von Art. 39 HV für sinnlos, wenn, was seiner Ansicht nach zwingend sei, die Abs. 2 und 4 gestrichen würden. Weiter führte er aus, Abs. 4 verstoße gegen Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG sowie gegen Art. 15 Satz 2 GG. In den zitierten Bestimmungen des Grundgesetzes werde festgehalten, dass „die Entschädigung ... unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen“ sei, während Art. 39 Abs. 4 Satz 1 HV eine Regelung nach sozialen Gesichtspunkten verlange. Außerdem solle gemäß Art. 39 Abs. 4 Satz 2 HV eine Entschädigung bei festgestelltem Missbrauch wirtschaftlicher Macht in der Regel ganz versagt werden. Damit seien die beiden Absätze gemäß Art. 31 GG nichtig und seines Erachtens zwingend zu streichen. Art. 39 Abs. 3 HV sei mit zu streichen, weil er alleine sinnlos wäre.

Was die Problematik eines Verstoßes des Art. 39 HV gegen Art. 15 GG und vor allen Dingen auch gegen die in Art. 14 GG vorgesehenen Entschädigungsregelungen betreffe, stimme sie Herrn SV *Prof. Dr. Kahl* weitgehend zu, erklärte SV *Dr. Cancik*.

Abg. *Dr. Andreas Jürgens* äußerte, sich mit dem Gedanken, die weiteren Absätze 2 bis 4 zu streichen, anfreunden zu können, zumal Art. 15 GG eine Regelung vorsehe. Außerdem gebe es mit Art. 45 HV eine dem Art. 14 GG vergleichbare Regelung. Eine Enteignung aus Gründen des Gemeinwohls könnte dann immer noch durchgeführt werden.

Abg. *Dr. Judith Pauly-Bender* erklärte, ihre Fraktion könne sich dem Vorschlag, Art. 39 Abs. 2 bis 4 HV zu streichen, nicht anschließen.

Im Ergebnis konnte, wie der *Vorsitzende* feststellt, kein Konsens hinsichtlich der Frage festgestellt werden, ob Art. 39 Abs. 1 HV bestehen bleiben und Art. 39 Abs. 2 bis 4 gestrichen werden sollten.

Art. 41 HV *EKV/16/4, S. 38-39 (21.01.04)*

“*Art. 41 HV*

(1) Mit Inkrafttreten dieser Verfassung werden

- 1. in Gemeineigentum überführt: der Bergbau (Kohlen, Kali, Erze), die Betriebe der Eisen- und Stahlerzeugung, die Betriebe der Energiewirtschaft und das an Schienen oder Oberleitungen gebundene Verkehrswesen,*
- 2. vom Staate beaufsichtigt oder verwaltet, die Großbanken und Versicherungsunternehmen und diejenigen in Ziffer 1 genannten Betriebe, deren Sitz nicht in Hessen liegt.*

(2) Das Nähere bestimmt das Gesetz.

(3) Wer Eigentümer eines danach in Gemeineigentum überführten Betriebes oder mit seiner Leitung betraut ist, hat ihn als Treuhänder des Landes bis zum Erlaß von Ausführungsgesetzen weiterzuführen.“

Zum Vorschlag seiner Fraktion, Art. 41 HV wegen Verstoßes gegen Art. 14 GG zu streichen, erklärte Abg. *Dr. Andreas Jürgens*, er glaube, dass gegenwärtig keiner mehr davon ausgehe, dass diese Vorschrift der automatischen Sozialisierung irgendeine praktische Relevanz habe. Auf sie könne aus rechtlichen wie auch aus politischen Gründen absolut verzichtet werden.

Abg. *Dr. Judith Pauly-Bender* erklärte dagegen für die SPD-Fraktion, es gebe durchaus Bedarf, diese Vorschrift zu erörtern. Es gehe darum, herauszufinden, was der Wille der verfassungsgebenden Versammlung gewesen sei und ob es danach um die vorgeschlagene Streichung oder um eine Transformation der Teile gehen müsse, die transformierbar seien.

Abg. *Dieter Posch* sprach sich für die Streichung der Vorschrift aus und erklärte, er sei von seiner Fraktion als erörterungsbedürftig nur deshalb gekennzeichnet, weil er die Meinung vertrete, dass alles, was sich mit dem Arbeitsmarkt und der Wirtschaft in der Hessischen Verfassung befasse, insgesamt gesehen werden müsse. Für Art. 40 HV werde für ihn das Gleiche gelten. Art. 41 HV könne gestrichen werden, weil ein Auftrag der Verfassung nicht realisiert worden und mit den rechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes auch nicht mehr realisierbar sei.

Abg. Axel Wintermeyer sprach sich ebenfalls für die Streichung dieser Vorschrift aus, weil sie gegen Art. 15 GG verstoße. Somit plädierten im Ergebnis alle Fraktionen mit Ausnahme der SPD für die Streichung dieses Artikels.

Art. 42 HV EKV/16/4, S. 39 (21.01.04)

„Art. 42 HV

(1) Nach Maßgabe besonderer Gesetze ist der Großgrundbesitz, der nach geschichtlicher Erfahrung die Gefahr politischen Mißbrauchs oder die Begünstigung militärischer Bestrebungen in sich birgt, im Rahmen einer Bodenreform einzuziehen.

(2) Aufgabe der Bodenreform ist vor allem, den land- und forstwirtschaftlichen Boden zu erhalten und zu vermehren und seine Leistung zu steigern, Bauern anzusiedeln und gesunde Wohnstätten, Kleinsiedlerstellen und Kleingärten zu schaffen.

(3) Streubesitz ist durch Umlegung leistungsfähiger zu machen.

(4) Grundbesitz, den sein Eigentümer einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung entzieht, kann nach näherer gesetzlicher Bestimmung eingezogen werden.

(5) Für die Entschädigung des seitherigen Eigentümers gilt der Art. 39 Abs. 4 entsprechend.“

Die Fraktion der SPD sah hier Erörterungsbedarf, während die übrigen Fraktionen für die Streichung dieser Bestimmung über die Bodenreform plädierten.

Abg. Axel Wintermeyer begründete dies damit, dass Art. 42 Abs. 1 und 2 HV gegen Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG verstieße. Danach dürfe eine Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit vorgenommen werden. Großgrundbesitz stehe dem nicht a priori entgegen. Die beiden Absätze seien daher nach Art. 31 GG nichtig. Art. 42 Abs. 3 HV werde lediglich als Programmsatz gesehen, der wegen der auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 14 und 18 GG gestützten Bundesgesetzgebung durch Landesrecht nicht verwirklicht werden könne. Ob dieser Absatz nichtig sei, sei fraglich, bei den Abs. 4 und 5 des Art. 42 HV sei dies hingegen wegen Verstoßes gegen Art. 14 GG der Fall. Nach Auffassung seiner Fraktion könne der gesamte Art. 42 HV gestrichen werden, da es nicht sinnvoll sei, einzig Abs. 3 HV beizubehalten.

b) Diskussion über obsoletere Bestimmungen des Zweiten Hauptteils der Hessischen Verfassung, Art. 64 bis 161

EKV/16/5, S. 5 ff. (11.02.04)

Die Beratungen zu diesem Themenkomplex fanden in der Sitzung am 11. Februar 2004 statt.

Art. 101 HV EKV/16/5, S. 6 (11.02.04)

„Art. 101 HV

...

(3) Angehörige der Häuser, die bis 1918 in Deutschland oder einem anderen Land regiert haben oder in einem anderen Lande regieren, können nicht Mitglieder der Landesregierung werden. ...“

Über die Streichung von Art. 101 Abs. 3 HV bestand in der Kommission Konsens unter dem Aspekt, dass diese Vorschrift wegen der Benachteiligung von Personen aufgrund ihrer Herkunft gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verstoße und damit nach Art. 31 GG nichtig sei.

Art. 109 HV EKV/16/5, S. 6-7 (11.02.04)

„Art. 109

(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 ...“

Einvernehmen bestand ebenfalls darüber, dass Art. 109 Abs. 1 Satz 3 HV, der das Begnadigungsrecht des Ministerpräsidenten im Falle eines Todesurteils regelt, als Folge der Streichung der Todesstrafe in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 HV gestrichen werden könne.

Art. 127 HV EKV/16/5, S. 7-9 (11.02.04)

„Art. 127 HV

...

(4) Erfüllt ein Richter nach seiner Berufung auf Lebenszeit diese Erwartungen nicht, so kann ihn der Staatsgerichtshof auf Antrag des Landtages seines Amtes für verlustig erklären und zugleich bestimmen, ob er in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen oder zu entlassen ist. Der Antrag kann auch vom Justizminister im Ein-

vernehmen mit dem Richterwahlausschuß gestellt werden. Während des Verfahrens ruht die Amtstätigkeit des Richters.“

Die Artikel 127 und 128 HV beinhalten Regelungen, die das Richteramt auf Landesebene betreffen. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sah hier Anpassungsbedarf an die Regelungen des Deutschen Richtergesetzes.

Demgegenüber schlug die Fraktion der CDU vor, Art. 127 Abs. 4 HV zu streichen, weil diese Regelung gegen Art. 98 Abs. 5 Satz 3 GG verstieße und daher nach Art. 31 GG nichtig sei. Es obliege nach der Bestimmung im GG ausschließlich dem Bundesverfassungsgericht, über die Anklage eines Richters zu entscheiden, was auch für Anklagen von Landesrichtern gelte. Gegen diese Vorschrift verstoße es, räumte man dem Staatsgerichtshof die Kompetenz ein, auf Antrag des Landtages einen Richter seines Amtes zu entheben. Diese Ansicht würde vom Hessischen Staatsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung geteilt.

SV Prof. Dr. Kahl zitierte hierzu eine entsprechende Entscheidung aus dem Jahre 1993, die im Staatsanzeiger, S. 178, veröffentlicht sei. Er interpretiere diese Entscheidung als erschöpfende, abschließende Regelung. Seinem Vorschlag, die Norm zu streichen, stimmten die Obleute der Fraktionen der SPD und der FDP zu, während Abg. Dr. Andreas Jürgens dies für seine Fraktion in Aussicht stellte, wenn geprüft worden sei, ob das Landesverfassungsrecht nicht doch noch Regelungen, beispielsweise hinsichtlich der Antragsbefugnis, treffen könnte.

Art. 128 HV EKV/16/5, S. 9-10 (11.02.04) / EKV/16/8, S. 18 (08.09.04)

„Art. 128

(1) Außer nach vorstehender Bestimmung können die auf Lebenszeit berufenen Richter wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus den Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Die Gesetzgebung kann Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung Richter in den Ruhestand treten.

(2) Die vorläufige Amtsenthebung, die kraft Gesetzes eintritt, wird hierdurch nicht berührt.

(3) Bei einer Veränderung in der Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke kann die Landesregierung unfreiwillige Verletzungen an ein anderes Gericht oder Entfernung vom Amt, jedoch nur unter Belassung des vollen Gehalts verfügen.“

Zu den in Art. 128 HV geregelten Bedingungen einer Amtsenthebung von Richtern wurde seitens der Fraktion der CDU im Rahmen der Beratungen über obsoleete Bestimmungen mitgeteilt, dass von dem ursprünglichen Vorschlag, diese Vorschrift zu streichen, wieder Abstand genommen werde, weil, wie SV Prof. Dr. Kahl kurz zusammenfasste, eine bundesrechtskonforme Auslegung dieser Verfassungsnorm möglich sei.

Art. 147 HV EKV/16/5, S. 11 (11.02.04); EKV/16/8, S. 20 (08.09.04)

„Art. 147 HV

(1) Widerstand gegen verfassungswidrig ausgeübte öffentliche Gewalt ist jedermanns Recht und Pflicht.

(2) Wer von einem Verfassungsbruch oder einem auf Verfassungsbruch gerichteten Unternehmen Kenntnis erhält, hat die Pflicht, die Strafverfolgung des Schuldigen durch Anrufung des Staatsgerichtshofes zu erzwingen. Näheres bestimmt das Gesetz.“

Den Vorschlag seiner Fraktion, die Bestimmung zu streichen, begründete Abg. Axel Wintermeyer damit, dass Art. 147 Abs. 2 HV mit seiner Pflicht, die Strafverfolgung zu erzwingen, gegen § 6 Abs. 1 Satz 1 Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung verstoße. Der Verfassungsbruch sei bereits in den §§ 81 bis 83 Strafgesetzbuch abschließend geregelt. § 147 HV sei daher nach Art. 31 GG nichtig.

Im Ergebnis sprachen sich alle Fraktionen für eine Streichung dieser Vorschrift aus (EKV/16/8, S. 20, 08.09.04).

Art. 148 HV EKV/16/5, S. 12-13 (11.02.04)

„Art. 148 HV

Sollte die Verfassung durch revolutionäre Handlungen ihre tatsächlich Wirkung kürzere oder längere Zeit verlieren, so sind alle, die sich beim Umsturz oder danach einer Verletzung der Verfassung schuldig gemacht haben, zur Reichenschaft zu ziehen, sobald der verfassungswidrige Zustand wieder beseitigt ist.“

SV Prof. Dr. Kahl zeigte sich zu Beginn der Erörterung überrascht von der Rücknahme des Vorschlags durch die FDP, diese Bestimmung zu streichen. Es handele sich ganz ähnlich wie bei Art. 147 HV letztlich um einen gegen §§ 81 bis 83 StGB verstoßenden Straftatbestand, sodass auf die Argumentation zu dieser Vorschrift verwiesen werden könne.

SV Prof. Dr. Wieland widersprach der Einordnung als Straftatbestand; es handele sich bei Art. 148 HV vielmehr um eine Bestimmung, die dem Schutz der Verfassung im klassischen Sinne diene, auch wenn es die §§ 81 bis 83 StGB nicht gäbe. Dem schloss sich SV Prof. Dr. Stolleis ausdrücklich an. Im Grunde genommen gehe es um das Verbot einer politischen Amnestie, um eine politische Absichtserklärung.

Seiner Fraktion sei es ursprünglich weder um Verfassungsrecht noch um einen Verstoß gegen die erwähnten Normen des StGB, sondern darum gegangen, ob Art. 148 HV nicht durch die Verfassungswirklichkeit obsolet geworden sei, erklärte Abg. Dieter Posch. Mit der Rücknahme des Vorschlags wolle man Missverständnissen vorbeugen, wenn eine solche Situation doch eintreten sollte und es diese Bestimmung dann nicht mehr gäbe.

Abg. Dr. Andreas Jürgens befand, Art. 148 HV enthalte keine unmittelbare Strafandrohung. Es sei klar, dass „zur Rechenschaft zu ziehen“ in einem Rechtsstaat nur auf der Grundlage der Gesetze stattfinden könne. Es könne ruhig bei der Vorschrift bleiben.

Art. 151 HV EKV/16/5, S. 13-16 (11.02.04) / EKV/16/8, S. 20 (08.09.04)

„Art. 151 HV

(1) Hessen wird alle Maßnahmen, die es auf Gebieten trifft, für welche die deutsche Republik die Zuständigkeit beanspruchen könnte, unter den Grundsatz stellen, daß die gesamtdeutsche Einheit zu bewahren ist.

(2) Vor allem wird es die bestehende Rechtseinheit nicht ohne zwingenden Grund antasten. Ob ein zwingender Grund vorliegt, entscheidet das Gesetz.“

Bis auf den Obmann der Fraktion der CDU sprachen sich die Vertreter der anderen Fraktionen für eine Streichung dieser Bestimmung und gleichzeitig dafür aus, Art. 151 HV im Zusammenhang mit dem Thema deutsche Einheit noch einmal aufzurufen. Ihr Verfassungsauftrag, so die Begründung, sei nach der deutschen Wiedervereinigung erfüllt.

Abg. Axel Wintermeyer führte demgegenüber aus, auch diese Bestimmung gehöre zum historischen Teil der Hessischen Verfassung und könne wegen des Wortes „bewahren“ darüber hinaus als Aufforderung verstanden werden, die gesamtdeutsche Einheit auch in Zukunft sicherzustellen.

Art. 152 HV EKV/16/5, S. 16 (11.02.04) / EKV/16/8, S. 20 f. (08.09.04)

„Art. 152 HV

(1) Bis zur Bildung einer gesetzgebenden Körperschaft für die deutsche Republik kann die Regierung mit anderen deutschen Regierungen vereinbaren, daß für bestimmte Teile des Rechts eine einheitliche Gesetzgebung geschaffen wird, die der endgültigen gesamtdeutschen Einheit kein Hindernis bereiten darf ...“

Diese Bestimmung regelt die Möglichkeit, für bestimmte Bereiche eine einheitliche Gesetzgebung zu schaffen, solange es noch keine gesetzgebende Körperschaft der „Deutschen Republik“ gibt.

Sie sei mit Gründung der Bundesrepublik Deutschland praktisch außer Kraft getreten und könne deshalb gestrichen werden, so die einhellige Meinung in der Kommission.

Art. 153 HV EKV/16/5, S. 16-17 (11.02.04) / EKV/16/8, S. 21 (08.09.04)

„Art. 153 HV

(1) Die Zuständigkeiten zwischen der Deutschen Republik und Hessen sind von einer deutschen Nationalversammlung, die vom gesamten deutschen Volk zu wählen ist, verfassungsmäßig abzugrenzen.

(2) Künftiges Recht der deutschen Republik bricht Landesrecht.“

Übereinstimmend wird die in Abs. 1 enthaltene Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der „Deutschen Republik“ und Hessen als durch Zeitablauf erledigt angesehen, da die Kompetenzen im Grundgesetz, insbesondere in Art. 70 ff., aufgeteilt seien. Hinsichtlich seines Abs. 2 mit seinem Vorrang des Bundes- vor Landesrecht, der auch in Art. 31 GG formuliert ist, erklärte Abg. Dr. Andreas Jürgens für seine Fraktion, es bestehe noch Diskussionsbedarf. (Hinweis: Dieser wurde zwischenzeitlich bis zur Sitzung am 8. September 2004 mit dem Ergebnis, Abs. 2 zu streichen, abgeschlossen.)

Art. 154 HV EKV/16/5, S. 17-18 (11.02.04)

„Art. 154 HV

Inländer im Sinne gesetzlicher Bestimmungen sind alle Angehörigen der deutschen Länder. Inland ist das gesamte Gebiet dieser Länder.“

Der Begriff „Inländer“ könne nach dem Vorschlag der Fraktionen SPD und FDP gestrichen werden. Für die CDU erklärte Abg. *Axel Wintermeyer*, über die Notwendigkeit einer Streichung noch einmal diskutieren zu wollen.

Art. 155 HV *EKV/16/5, S. 18-21 (11.02.04)*

„Art. 155 HV

Es bleibt vorbehalten, durch ein Verfassungsgesetz nach Art. 123 Abs. 2 in das Verfahren der Gesetzgebung ein weiteres aus demokratischen Wahlen hervorgegangenes Organ einzuschalten.“

Er, so Abg. *Dieter Posch*, sehe keine Notwendigkeit mehr für eine solche Vorschrift und erklärte, er hielte es für ein falsches politisches Signal, wenn Optionen für zusätzliche Verfassungsorgane weiter bestehen blieben.

Abg. *Dr. Andreas Jürgens*, dem sich Abg. *Dr. Judith Pauly-Bender* anschließt, meinte, sie regele eine Selbstverständlichkeit und habe deklaratorische Bedeutung, weshalb ihr Beibehalt letztlich unschädlich sei. Seine Fraktion sehe das ganz ähnlich, so Abg. *Axel Wintermeyer*, man müsse aber darüber nachdenken, dass es auch bei dieser Bestimmung um eine Frage der Historie der Verfassung gehe; ein dringender Streichungsbedarf bestehe nicht. Auch die FDP stimmte dem Vorschlag zu, über Art. 155 HV in einer zweiten Runde noch einmal zu diskutieren.

Abg. *Axel Wintermeyer* gab zu bedenken, wenn man beschließe, diese Bestimmung in der Verfassung zu lassen, dann deshalb, weil sie Teil des historischen Charakters der Verfassung sei, und nicht, um eine politische Aussage über die Möglichkeit, einen Senat oder eine Gemeindekammer zu bilden, zu treffen.

Abg. *Dr. Judith Pauly-Bender* ergänzte, dass ein deklaratorischer Hinweis dieser Art in der Verfassung mehr sei als nur Historie oder ein historisches Verfassungsgut. Unabhängig davon, ob heute über die Einrichtung von Gemeindekammern oder Senaten gesprochen werde, enthalte die Hessische Verfassung damit als inhaltliche Aussage einen Hinweis darauf, dass das demokratische Gemeinwesen à jour gehalten werden könne. Sie halte das für einen wesentlichen Baustein der Hessischen Verfassung.

Art. 156 HV *EKV/16/5, S. 21 (11.02.04)*

„Art. 156 HV

(1) Bis zum Erlaß des im Artikel 56 Abs. 7 vorgesehenen Gesetzes bleibt es im Schulwesen bei dem derzeitigen tatsächlichen Zustand.

(2) Vorbehalten bleibt lediglich, die Verhältnisse, die am 30. Januar 1933 bestanden und nachher abgeändert worden sind, wiederherzustellen, wenn die Mehrheit der Erziehungsberechtigten im Schulbezirk es wünscht. Im übrigen darf am derzeitigen Zustand bis zum 1. Januar 1950 auch durch Gesetz nichts geändert werden. Die Umgestaltung des Bildungsganges wird hierdurch nicht berührt.“

Dieser Artikel enthält Übergangsbestimmungen zum Bestandsschutz für das herkömmliche Schulwesen, die übereinstimmend durch Zeitablauf und Erlass des Hessischen Schulgesetzes als erledigt und überholt angesehen wurden.

Art. 157 HV *EKV/16/5, S. 22 (11.02.04)*

„Art. 157 HV

*(1) Gesetze, die aus Anlaß der gegenwärtigen Notlage ergangen sind oder noch ergehen werden, können unerläßliche Eingriffe in die folgenden Grundrechte zulassen:
in das Grundrecht der Freizügigkeit nach Artikel 6,*

...

(2) Die im ersten Absatz zugelassenen Beschränkungen der Grundrechte fallen mit dem 31. Dezember 1950 weg. Mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder kann der Landtag diese Frist verlängern.“

Art. 157 Abs. 1 HV nennt zulässige Beschränkungen bestimmter Grundrechte aufgrund der „gegenwärtigen“ Notlage, die mit dem 31. Dezember 1950, vorbehaltlich vom Landtag beschlossener Verlängerung, wegfallen. Da eine solche Verlängerung nicht beschlossen worden sei, so die einhellige Meinung der Kommission, sei auch diese Bestimmung obsolet.

Art. 158 HV *EKV/16/5, S. 22-24 (11.02.04)*

„Art. 158 HV

Die verfassungsmäßigen Freiheiten und Rechte können nicht den Bestimmungen entgegengehalten werden, die ergangen sind oder vor dem 1. Januar 1949 noch ergehen werden, um den Nationalsozialismus und den Militarismus zu überwinden und das von ihm verschuldete Unrecht wieder gut zu machen.“

Mit Ausnahme der Fraktion der SPD hielten die drei anderen Fraktionen die Vorschrift im Grunde für obsolet, da die Entnazifizierung abgeschlossen und der Regelungsgehalt des Art. 158 HV damit erschöpft sei. Inwiefern er dennoch wegen seines historischen Charakters bestehen bleiben sollte, sei eine sensible Frage, über die später noch einmal diskutiert werden sollte.

Abg. Dr. Judith Pauly-Bender erklärte für ihre Fraktion, Art. 158 HV solle nur mit großer Zurückhaltung ins Auge gefasst werden, was sie politisch begründen wolle. Sie persönlich glaube, dass Mahnmale, die in dieser Form Rechtsgut geworden seien, zumindest so lange für unantastbar erklärt werden sollten, solange Opfer existierten und auch Angehörige dieser Opfer von der Geschichte noch gezeichnet seien.

Abg. Dr. Andreas Jürgens stellte fest, es bestünden möglicherweise unterschiedliche Auffassungen über den Regelungsgehalt dieser Bestimmung. Nach dem Verständnis seiner Fraktion sei Art. 158 HV kein allgemeines Bekenntnis gegen Nationalsozialismus und Militarismus. Es gehe vielmehr darum, dass die betroffenen Personen die Grundrechte, die in der Verfassung stünden, wie z. B. freie Meinungsäußerung, nicht den Vorschriften entgegenhalten könnten, die der Entnazifizierung und dem Kampf gegen den Militarismus dienten und spätestens bis zum 1. Januar 1949 erlassen worden seien. Nur darin bestehe der reale Regelungsgehalt der Vorschrift, und dieser habe sich durch Zeitablauf erledigt. Es sei daher in der Tat die Frage, ob man sie sozusagen als Bekenntnis erhalten und dokumentieren möchte.

SV Prof. Dr. Stolleis äußerte, er verstehe und teile die politische Erklärung der Abg. Dr. Judith Pauly-Bender, und machte darauf aufmerksam, dass man in solche Schwierigkeiten hineingerate, wenn man punktuell ändern wolle. Eine Alternative könnte darin bestehen, den gesamten Abschnitt, also die Art. 151 bis Art. 161 HV en bloc wegen Erledigung durch Zeitablauf herauszunehmen. Greife man nur einzelne Gegenstände heraus, provoziere man Missverständnisse. Nicht jeder oberflächliche Leser verstehe diesen Artikel so, wie ihn Abg. Dr. Andreas Jürgens völlig korrekt erklärt habe.

Art. 159 HV EKV/16/5, S. 24-26 (11.02.04)

„Art. 159 HV

Der vom Kontrollrat für Deutschland und von der Militärregierung für ihre Anordnungen nach Völker- und Kriegsrecht beanspruchte Vorrang vor dieser Verfassung, den verfassungsmäßig erlassenen Gesetzen und sonstigem deutschen Recht bleibt unberührt.“

Alle Fraktionen sahen diese Bestimmung zunächst als erledigt an, weil, wie Abg. Axel Wintermeyer ausführte, das Besatzungsrecht spätestens mit dem Zwei-plus-Vier-Vertrag außer Kraft getreten sei.

Aber ebenso wie bei Art. 158 HV sei zu diskutieren, ob sie wirklich gestrichen werden sollte, da es sich ebenfalls um eine historische Bemerkung in der Hessischen Verfassung handele. Die Kommission komme, wie SV Prof. Dr. Stolleis ausgeführt habe, in Schwierigkeiten, wenn sie die Streichung von einigen als obsolet erkannten Vorschriften – sei es aufgrund der Historie oder weil sie gegen das Grundgesetz verstießen – vorschlage, andere Vorschriften aber, für die dies ebenfalls gelte, in der Verfassung belassen wolle.

Abg. Dr. Andreas Jürgens erklärte, er halte den Vorschlag von SV Prof. Dr. Stolleis für bedenkenswert, die Streichung des gesamten Abschnitts zu empfehlen, ausgenommen die Vorschrift über das In-Kraft-Treten in Art. 160 Abs. 1 HV. Die Botschaft wäre dann, dass man in die Zukunft schauen und all das im Wesentlichen herauslassen wolle, was Vergangenheit sei.

Das könne man aber nur einvernehmlich machen, so Abg. Dieter Posch. Für den Fall, dass nicht so verfahren werde, stelle er fest, dass er in Art. 159 HV nun wirklich keinen historischen Charakter erkennen könne. In ihm sei der Vorrang des Besatzungsrechts formuliert, das nun nicht mehr existiere. Insofern hätte er keine Bedenken, diese Vorschrift auch allein zu streichen.

Diesen Ausführungen schloss sich Abg. Dr. Judith Pauly-Bender für ihre Fraktion an.

Die Kommission beschloss, auch diese Bestimmung noch einmal aufzurufen, wenn über den gesamten Komplex der Übergangsbestimmungen erneut diskutiert würde.

Art. 160 HV EKV/16/5, S. 27 (11.02.04)

„Art. 160 HV

(1) Diese Verfassung tritt mit ihrer Annahme durch das Volk in Kraft. Gleichzeitig tritt das Staatsgrundgesetz vom 22. November 1945 außer Kraft.

(2) Die zu dieser Zeit die Staatsgeschäfte führende Landesregierung gilt bis zur Bildung einer neuen Regierung als geschäftsführende Regierung im Sinne des Artikels 113 Abs. 3 dieser Verfassung, der Hauptausschuß der Verfassungsberatenden Landesversammlung als Ausschuß im Sinne des Artikels 93.

(3) Die am Tage der Annahme dieser Verfassung durch das Volk gewählten Abgeordneten bilden den ersten Landtag im Sinne dieser Verfassung.“

Hinsichtlich der Übergangsbestimmungen in Abs. 2 und 3 wurde auf die bereits geführte Diskussion verwiesen und beschlossen, sie im Zusammenhang mit dem gesamten Block noch einmal aufzurufen.

Art. 161 HV EKV/16/5, S. 27-28 (11.02.04)

„Art. 161 HV

(1) Artikel 138 in der Fassung vom 20. März 1991 gilt erstmals für die nächste seinem Inkrafttreten folgende Kommunalwahlperiode. Die erforderlichen Übergangsregelungen trifft der Gesetzgeber.

(2) Artikel 79 Satz 1 in der Fassung vom 18. Oktober 2002 gilt erstmals für die nächste seinem In-Kraft-Treten folgende Wahlperiode.“

Dieser letzte Artikel in der Hessischen Verfassung enthält Übergangsvorschriften, und zwar in Abs. 1 zur erstmaligen Geltung der 1991 eingeführten Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in Art. 138 HV und in Abs. 2 zur erstmaligen Geltung der 2002 erfolgten Änderung der Verfassung betreffend die Verlängerung der Wahlperiode des Hessischen Landtags von vier auf fünf Jahre in Art. 79 Satz 1 HV.

SV Prof. Dr. Kahl vertrat die Auffassung, Abs. 1 könne gestrichen werden, da die erste dem 20. März 1991 folgende Kommunalwahlperiode, für die Art. 138 HV erstmals gelten sollte, definitiv abgelaufen und die Übergangsvorschrift damit gegenstandslos geworden sei.

Abs. 2 hingegen behalte aber noch seinen Bedeutungsgehalt, da die erste Wahlperiode nach dem 18. Oktober 2002 noch andauere. Es könnten immer noch Rechtsstreitigkeiten diese erste Wahlperiode betreffend auftreten. Aus deklaratorischen Gründen und zur Klarstellung sei es sinnvoll, diese Vorschrift bis zum Ablauf der ersten Wahlperiode in der Verfassung zu belassen und sie für den Fall, dass man sich für die Streichung des gesamten Abschnitts über die Übergangsbestimmungen ausspreche, am Ende des Art. 79 HV anzufügen.

Sollte die Verfassungsreform, an der man arbeite, erst nach Ablauf dieser Wahlperiode in Kraft treten, könnte man auf sie verzichten.

2. Beratung des Änderungs- und Ergänzungsbedarfs der Hessischen Verfassung

Diese Beratungen fanden am 9. Juni 2004 (EKV/16/6) für den Ersten Hauptteil und am 8. September 2004 (EKV/16/8) für den Zweiten Hauptteil der Hessischen Verfassung statt.

Zur Erläuterung ihrer Vorschläge für den Ersten Hauptteil erhielten zunächst die Obleute der Fraktionen nacheinander Gelegenheit zur Äußerung. An diese Vorstellung schloss sich eine längere Debatte an.

Für die Sichtung und Bewertung des Änderungs- und Ergänzungsbedarfs betreffend den Zweiten Hauptteil der Hessischen Verfassung wurde im Unterschied dazu so vorgegangen, dass nacheinander die einzelnen Artikel aufgerufen und der Erörterungsbedarf festgestellt wurde.

a) Diskussion über den Änderungs- und Ergänzungsbedarf des Ersten Hauptteils der Hessischen Verfassung, Art. 1 bis 63

EKV/16/6, S. 4ff. (09.06.04)

In der Sitzung am 9. Juni 2004 (EKV/16/6) stellten die Fraktionen ihre für den ersten Teil der Hessischen Verfassung vorgelegten Änderungs- und Ergänzungsvorschläge vor und legten dar, von welchen Prämissen sie dabei jeweils ausgegangen waren.

Im Vorfeld der Sitzung hatten die Fraktionen im Mai und Juni 2004 ihre Vorstellungen auch in öffentlichen Pressekonferenzen präsentiert.

Anschließend fand eine Aussprache hierzu statt, EKV/16/6, S. 12-36 (09.06.04), in der eine erste Einschätzung und Bewertung der Beiträge erfolgte. Im Verlauf dieser Erörterung zeigten sich einige Fraktionen überrascht über einige unerwartete

Vorschläge wie beispielsweise jenen zur Ergänzung der Präambel seitens der Fraktion der CDU und hierbei insbesondere hinsichtlich der Aspekte, einen Gottesbezug sowie ein Bekenntnis zur christlich-humanistischen Tradition aufzunehmen.

Zum Teil stand die Aussprache auch unter dem Eindruck der zwischenzeitlich veranstalteten Pressekonferenzen. So wurde Abg. Dr. Judith Pauly-Bender mehrfach darauf angesprochen, ob ihre Fraktion die Aussagen der Parteivorsitzenden der Hessischen SPD auf der Pressekonferenz Anfang Juni 2004, die man dahingehend verstanden hatte, dass für die SPD die Bestimmungen der Hessischen Verfassung zum Abschnitt der Wirtschafts- und Sozialverfassung unantastbar seien, teile. Gerade in diesem Bereich – genannt wurden die Vorschriften betreffend Gemeineigentum, Bodenreform und die Sozialisierung von Unternehmen – sei es unbedingt notwendig, Änderungen vorzunehmen, betonten die Obleute der anderen Fraktionen. Würden diese Artikel als sakrosankt angesehen, dann sei das eine respektable Haltung, die ehrlicherweise zur Konsequenz haben sollte, die Arbeit der Enquetekommission zu beenden, weil ein Kompromiss dann kaum mehr zu erzielen sei.

Umgekehrt wurden die Obleute der CDU- und der Fraktion der FDP von Abg. Dr. Judith Pauly-Bender danach befragt, ob eine Aufnahme des Gottesbezuges und der Hinweis auf die christlich-humanistische Tradition unabänderliche Forderungen für die CDU seien und in welchem Umfang eine Veränderung der sozialen Substanz der wirtschaftlichen Bestimmungen als Bedingung für die FDP angesehen werde, um weiter in der Kommission mitzuarbeiten. Abg. Axel Wintermeyer erklärte daraufhin für seine Fraktion, man sei in allen Punkten diskussionsbereit.

Soweit im Rahmen dieser Aussprache die Vorschläge der Fraktionen näher erläutert wurden, sind diese Hinweise in die nachfolgende Darstellung eingeflossen.

Hinsichtlich der Details dieser Erörterung wird auf das genannte Protokoll verwiesen.

(1) Vorschläge der Fraktion der CDU

Bei den Vorschlägen, die seine Fraktion bereits für die gesamte Hessische Verfassung unterbreitet habe, so Abg. *Axel Wintermeyer*, handele es sich nicht um Vorschläge für eine völlig neue Verfassung, was auch dem Einsetzungsbeschluss entspreche. Man halte nichts davon, aus dem Grundgesetz abzuschreiben oder ideologische Bekenntnisse zu formulieren. Auch der Gottesbezug könnte als ein solches Bekenntnis verstanden werden. Dieser Ansicht halte er aber entgegen, dass dieses der Lebenswirklichkeit in der Bundesrepublik entspreche. Es habe auch in seiner Fraktion Überlegungen gegeben, weitere, durchaus auch am Zeitgeist orientierte Vorschläge zu unterbreiten. Letztlich habe man darauf aber bewusst verzichtet, weil der Auftrag der Kommission dahingehend verstanden worden sei, Änderungen mit Rücksicht auf den historischen Charakter nur zurückhaltend vorzuschlagen. Auch habe seine Fraktion auf die Streichung einiger Vorschriften, die sie noch im ersten Durchgang für sinnvoll angesehen habe, zurückgestellt, um dem Ziel einer möglichst zurückhaltenden Änderung gerecht zu werden.

Bei den Vorschlägen habe man sich vor allem an drei Punkten orientiert. Es sollte gestrichen werden, was gegen Art. 31 GG verstoße, oder herausgenommen werden, was durch Zeitablauf überholt sei. Drittens würde man gerne Art. 1 HV gegen Art. 3 HV getauscht sehen, damit die Achtung der Menschenwürde vor dem Gleichheitssatz aufgeführt werde, wie das in jeder anderen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland der Fall sei. Ein neuer Art. 4a betreffe die Anerkennung der Rechte von Kindern, die Aufwertung der Kindererziehung und häusliche Pflege. Die Regelungen für das Asylrecht wolle man denen des Grundgesetzes angepasst sehen. Für den Bereich der Wirtschaft werde vorgeschlagen, die soziale Marktwirtschaft festzuschreiben und die Bestimmungen zur Planwirtschaft zu streichen. Das Subsidiaritätsprinzip sollte aufgenommen und schließlich das Wahlprüfungsgericht durch einen Wahlprüfungsausschuss ersetzt werden.

Um den Umfang der Änderungen insgesamt möglichst gering zu halten, sollten weitere Änderungswünsche in die Präambel aufgenommen werden. So sollten dort die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Nachhaltigkeit, die Friedenssicherung, die Aufrechterhaltung des Rechtsstaates, die europäische Frage, die Geschichte, die christlich-humanistische Tradition wie auch der Gottesbezug Eingang finden.

(2) Vorschläge der Fraktion der SPD

Ihrer Fraktion lägen die sozialen Grundaussagen und Grunddispositionen der Hessischen Verfassung besonders am Herzen, erklärte Abg. *Dr. Judith Pauly-Bender* zu Beginn ihrer Ausführungen. Jeder Eingriff in den Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte, deren sozialen Impetus man gewahrt sehen wolle, würde bedeuten, dass man das Kapitel insgesamt in einem transparenten Verfahren behandelt und auch eine Anhörung durchgeführt haben möchte. Andererseits sollte eine Verfassung aber auch keine Mumie sein. Dies sei sie nur dann nicht, wenn ihre Inhalte und moralischen Grundwerte fortgeschrieben würden. Den Einsetzungsbeschluss habe man so verstanden, dass die Verfassung von 1946 fortgeschrieben werden solle. Ihre Fraktion habe drei Marksteine identifiziert, die sie gerne fortgeschrieben sehen wolle, nämlich das Bekenntnis zu einer sozialen Wirtschaft, das Bekenntnis zu sozialen Teilhaberechten mit dem klaren Bekenntnis zur Chancengleichheit und das Bekenntnis zu einer aktiv radikaldemokratischen Grundorganisation.

Man habe zur Fortschreibung der sozialen Teilhaberechte und der rechtsstaatlichen Prinzipien, die von der Hessischen Verfassung gewollt seien, Änderungen vorgeschlagen. Diese beträfen die Erweiterung des Grundsatzes der Gleichheit um die Aspekte Behinderung, Alter und sexuelle Identität, die Aufnahme einer Regelung zur Gleichstellung von Frauen und Männern mit einem expliziten Differenzierungsgebot zugunsten der Frauen, eine zeitgemäße Überarbeitung der Grundrechte, die die Familie beträfen, wobei auch die auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften erfasst und der Schutz der Familie nicht nur auf den Aspekt der Erziehung, sondern auch auf die Aspekte Sorge und Pflege ausgedehnt und außerdem Rechte für Kinder und Jugendliche aufgenommen werden sollten. Zur Fortschreibung des Grundrechtsteils in freiheitlichem Sinne gehöre die Erweiterung der Informationsfreiheit um ein Recht auf Information, die Aufnahme des Rechts der informationellen Selbstbestimmung sowie des Rechts auf politische Teilhabe. Für den Bereich der Justizgrundrechte schlage man eine Überarbeitung der Regelungen hinsichtlich richterlicher Eingriffe und der rechtlichen Garantien in Fällen der Freiheitsentziehung mit einer Ergänzung um ein Recht auf rechtliches Gehör vor. Außerdem wolle man eine Garantie für einen effektiven Rechtsschutz in einer angemessenen Frist, das Verbot der Folter sowie beim Strafvollzug explizit den Bezug der Strafe zur Schuld und den Resozialisierungsgedanken aufgenommen wissen.

Das dritte Merkmal, die von der Hessischen Verfassung gewollte aktive Demokratie, betreffe sogar die Verfassung selbst. So enthalte Art. 123 HV weder ein besonderes Quorum bei der Abstimmung im Parlament, noch bei der Volksabstimmung, was im Sinne der SPD-Position bedeute, dass diese Verfassung à jour gehalten werden wolle. Es sei ein politisch identitätsstiftender Punkt, dass die Hessische Verfassung eine radikaldemokratische, eine politische Bürgergesellschaft wolle.

(3) Vorschläge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Abg. *Dr. Andreas Jürgens* hob hervor, seine Fraktion habe sich bemüht, die Grundstruktur der Hessischen Verfassung zu erhalten. Eines ihrer Merkmale sei, dass sie in der Sprache sehr kurz und knapp gehalten sei. Man verstehe den Auftrag der Enquetekommission so, dass es darum gehe, die Hessische Verfassung, mit der erforderlichen Behutsamkeit, wieder zum Leben im rechtlichen und politischen Sinne zu erwecken.

Bei der Präambel werde kein Änderungs- oder Ergänzungsbedarf gesehen. Man halte es gerade aus Respekt vor dem historischen Gehalt der Verfassung für außerordentlich wichtig, dass die Präambel unangetastet bleibe. Für Art. 1 HV habe man vorgeschlagen, Benachteiligungsverbote aufzunehmen, wobei man sich an dem Entwurf zur Europäischen Verfassung orientiert habe. Das Gleichberechtigungsgebot für Männer und Frauen sei in einem Art. 1a HV aufzunehmen. Ein Tausch von Art. 1 und Art. 3 HV halte man eigentlich nicht für nötig, da nach Auffassung seiner Fraktion mit der Reihung der Artikel keine Wertung vorgenommen sei. Auf alle Fälle sollte im jetzigen Art. 3 HV die Unantastbarkeit der genetischen Merkmale aufgeführt werden. Weiter schlage man vor, Art. 4 HV um die auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften zu erweitern und den Schutz von Eltern und Kindern einzubeziehen.

Im Hinblick auf die erheblichen Entwicklungen, die es in den letzten Jahren im IT- und im Datenschutzbereich gegeben habe, halte es seine Fraktion für zwingend erforderlich, ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung aufzunehmen. Auch eine Ergänzung um ein grundsätzliches Recht auf politische Bildung in einem Art. 15a HV hielte man für sinnvoll. Nach seinem Eindruck, so der Obmann der Fraktion weiter, habe man sich bereits darauf verständigt, Art. 19 HV, der die Durchsuchung und die Festnahme betreffe, Art. 23 HV, der die Einweisung geistig und körperlich Behinderter betreffe und zu dem seine Fraktion einen Formulierungsvorschlag in Anlehnung an das Betreuungsrecht gemacht habe, sowie Art. 20 HV überarbeiten zu wollen. Den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wolle man um den Tierschutz erweitert wissen. Im Bereich der Wirtschafts- und Sozialrechte habe man Änderungen bei Art. 30 und 39 HV, insbesondere die Möglichkeit der Enteignung und der Überführung in Gemeineigentum betreffend, vorgeschlagen. Als schützenswerte Aspekte sollten neben dem Sport in Art. 62a HV auch Kunst und Kultur aufgenommen werden. Und schließlich sollte Art. 63 HV ausdrücklich regeln, dass die Grundrechte auch für juristische Personen mit Sitz innerhalb der Europäischen Union Geltung besäßen.

(4) Vorschläge der Fraktion der FDP

Abg. *Dieter Posch* stellte seinen Ausführungen den Auftrag der Enquetekommission voran, „die Hessische Verfassung auf Veränderungs- und Ergänzungsbedarf zu überprüfen und möglichst einvernehmliche Vorschläge unter Wahrung ihrer demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Grundgedanken“ zu unterbreiten, wobei – für seine Begriffe zu weitgehend – der Gedanke des Erhalts des historischen Charakters in den Vordergrund getreten sei. Bei den Vorschlägen zum Grundrechtsteil habe sich seine Fraktion streng an dem orientiert, was bisher schon in der Verfassung enthalten sei. An den ersten Artikeln der Hessischen Verfassung wolle man so wenig wie möglich geändert sehen. Ob die Präambel geändert werden solle, habe man daher gar nicht problematisiert. Vorgeschlagen würde hingegen, das Recht der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit als ein Recht für jedermann auszuweisen. Den Schwerpunkt ihrer Vorschläge habe seine Fraktion auf die Regelungen zur Wirtschaft gelegt, an denen sich substantiell etwas ändern müsse. Man schlage vor, fundamental all das zu streichen, bei dem die Wirklichkeit nicht mehr dem Verfassungstext entspreche, wie beispielsweise bei den Vorschriften über das Gemeineigentum, die Sozialisierung von Unternehmen und die Bodenreform betreffenden Vorschriften.

Exemplarisch für die Haltung der FDP sei ihre Stellungnahme zur Frage eines einheitlichen Arbeitsrechts. Man strebe eine Vereinheitlichung des Dienstrechts an und schlage vor, dass hoheitliche Aufgaben in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes übertragen würden. Weiter sollten im Rahmen der für Angestellte, Arbeiter und Beamte geltenden Rechtsvorschriften Vereinbarungen zwischen den Tarifvertragsparteien, den betrieblichen Arbeitnehmervertretungen und den Arbeitgebervertretungen abgeschlossen werden können. Der gleiche Grundgedanke gelte für die Sozialversicherung und das Gesundheitswesen. Die hierzu in der Hessischen Verfassung vorgesehenen Regelungen wolle man nicht aufrechterhalten wissen. Die als Ersatz vorgeschlagenen Formulierungen böten aber durchaus eine Grundlage dafür, die soziale Sicherung aller Bevölkerungsschichten zu gewährleisten. Die Aufgaben des Landes in diesem Bereich, wie Absicherung bei Armut, Krankheit, Unfall, Invalidität usw. bestünden unverändert, wohl aber müssten heute andere Antworten auf die Frage gefunden werden, wie dies geschehen solle.

b) Bestandsaufnahme betreffend den Überarbeitungs- und Ergänzungsbedarf des Zweiten Hauptteils der Hessischen Verfassung, Art. 64 bis 161

EKV/16/8, S. 5-22 (08.09.04)

In der Sitzung am 8. September 2004 (*EKV/16/8*) wurden sämtliche Artikel des Zweiten Hauptteils der Hessischen Verfassung aufgerufen und teilweise näher erläutert oder auch gemeinsame Positionen festgehalten. Zu den Vorschlägen im Wortlaut wird auf die synoptische Darstellung, Punkt I., *Anlage 1*, verwiesen.

Danach wurden Änderungsvorschläge auch zu Art. 75, 91, 92, 131 und 137 HV unterbreitet, ohne dass diese inhaltlich näher erläutert oder diskutiert wurden.

Nähere Erläuterungen, Anmerkungen oder Diskussionen gab es insbesondere zu den nachfolgend aufgeführten Verfassungsbestimmungen.

Art. 64a neu HV

EKV/16/8, S. 5-6 (08.09.04)

In diesem neuen Artikel sollte nach dem Vorschlag der CDU-Fraktion das Subsidiaritätsprinzip formuliert sowie die Eigeninitiative und die Eigenverantwortung aller gesellschaftlichen Kräfte berücksichtigt werden.

SV Prof. Dr. Stolleis machte darauf aufmerksam, dass es guter Brauch sei, in Verfassungstexten Fremdwörter zu vermeiden. Der Begriff Subsidiaritätsprinzip sei als ein Prinzip in der Verfassung seit Jahren umstritten und würde immer umschrieben. Dies würde er, wenn man bei dem Vorschlag bliebe, auch empfehlen.

Die Aussage in Abs. 1, wonach "Hessen getreu dem Subsidiaritätsprinzip von unten nach oben aufgebaut" sei, stimme so nicht, erklärte Abg. Dr. Andreas Jürgens. Aus keiner Bestimmung ergebe sich, dass das gesamte Land Hessen von unten nach oben aufgebaut sei. Die Kompetenz zur Gesetzgebung liege allein beim Landtag wie auch die Rechtsprechung alleine eine Aufgabe des Landes sei.

Sollte hingegen die Wahrnehmung von Aufgaben gemeint sein, so könne man darüber reden.

Art. 74 neu HV

EKV/16/8, S. 6 (08.09.04)

Mit dem Ziel einer Anpassung an die neue Rechtslage durch das Betreuungsrecht schlug die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für diesen Artikel eine Neufassung vor, wonach „das Gesetz bestimmt, wer wegen Bestellung eines Betreuers oder aufgrund richterlicher Entscheidung vom Stimmrecht ausgeschlossen ist“.

Mit dieser Änderung, so Abg. Dr. Andreas Jürgens, sollte eine Regelung durch einfaches Gesetz ermöglicht werden, um nicht bei jeder Änderung des Wahlrechts die Verfassung ändern zu müssen. Gleichzeitig habe man dem Landesgesetzgeber in der Verfassung eine Regelung vorgeben wollen.

Art. 74a ff. neu HV

EKV/16/8, S. 6-7 (08.09.04)

Mit ihren Vorschlägen, neu in die Hessische Verfassung Art. 74 a ff. aufzunehmen, habe die Fraktion der SPD die Vorschläge der letzten Enquetekommission aufgegriffen, die sich über die Stellung des Parlaments Gedanken gemacht und Vieles ausgearbeitet hat, erklärte Abg. Dr. Judith Pauly-Bender. Die dortigen Formulierungen habe man teilweise übernommen.

Art. 78 HV EKV/16/8, S. 7-8 (08.09.04)

Von den Fraktionen CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP wurde vorgeschlagen, das Wort „Wahlprüfungsgericht“ durch das Wort „Wahlprüfungsausschuss“ zu ersetzen. Als weiterer Teil des Urteils des Bundesverfassungsgerichts müsse noch mit aufgenommen werden, dass es gegen Entscheidungen dieses Gremiums die Möglichkeit der Beschwerde zum Staatsgerichtshof gebe, forderte Abg. *Dr. Andreas Jürgens*.

Art. 123, 124 HV EKV/16/8, S. 9-18 (08.09.04)**Art. 123**

(1) Bestimmungen der Verfassung können im Wege der Gesetzgebung geändert werden, jedoch nur in der Form, daß eine Änderung des Verfassungstextes oder ein Zusatzartikel zur Verfassung beschlossen wird.

(2) Eine Verfassungsänderung kommt dadurch zustande, daß der Landtag sie mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließt und das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmt.

Art. 124

(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 Haushaltsplan, 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 beehrten 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.

Hierzu wurden seitens der Fraktion der FDP Vorschläge zu Art. 124 HV und seitens der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN zu Art. 123 HV, zu Art. 124 HV und zu einem neuen Art. 124a HV unterbreitet.

Zunächst erläuterte Abg. *Dieter Posch* die vorgeschlagenen Änderungen.

In einem neuen Abs. 1 des Art. 124 HV solle geregelt werden:

„Auf Verlangen von 2 vom Hundert der Stimmberechtigten ist der Landtag verpflichtet, sich mit der Volksinitiative zu befassen. Lehnt der Landtag die Volksinitiative ab, kann im Wege des Volksbegehrens nach Abs. 2 eine Entscheidung herbeigeführt werden.“

Im bisherigen Abs. 3, der dann Abs. 4 würde, erhielte Satz 2 folgende Fassung:

„Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sofern diese Mehrheit mindestens 25 vom Hundert der Wahlberechtigten beträgt.“

Ziel der Regelung im neuen Abs. 1 sei es, eine Möglichkeit zu schaffen, den Landtag zu zwingen, sich mittels eines erleichterten Verfahrens mit einem Gesetzentwurf zu befassen.

Andererseits würde durch die Änderung in Abs. 4 neu verlangt werden, dass bei Volksentscheiden mindestens 25 % der Wahlberechtigten das Begehren unterstützen.

Für seine Fraktion erläuterte Abg. *Dr. Andreas Jürgens* die unterbreiteten Vorschläge.

Zunächst solle Art. 123 HV in Abs. 2 folgender Satz angefügt werden.

„Art. 124 bleibt unberührt.“

In Art. 124 Abs. 1 HV solle das Wort „Fünftel“ durch „Zehntel“ ersetzt werden.

In Art. 124 Abs. 2 HV solle folgender Satz angefügt werden:

„Ist Gegenstand des Gesetzentwurfs eine Änderung dieser Verfassung, so kommt diese zustande, wenn eine Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder des Landtags zustimmt.“

In Art. 124 Abs. 3 HV solle der Satz angefügt werden:

„Ist Gegenstand des Gesetzentwurfs eine Änderung dieser Verfassung, ist die Volksabstimmung nur gültig, wenn sich mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten hieran beteiligt haben.“

Zusätzlich solle ein neuer Art. 124a HV geschaffen werden mit folgendem Wortlaut:

„Alle Einwohner Hessens haben das Recht, dem Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung zu unterbreiten. Wird eine Initiative von mindestens 50.000 Einwohnern unterstützt, muss sich der Landtag hiermit befassen. Initiativen zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalangelegenheiten sind unzulässig.“

Für seine Fraktion besäßen diese vorgeschlagenen Änderungen in Art. 123, 124 und 124a HV hohe Priorität.

Die Hessische Verfassung sei im besten Sinne des Wortes „Volksverfassung“. Dies sei eines der Merkmale ihres historischen Gehalts, wie auch die Anhörung ergeben habe. Wenn dieser an und für sich sehr gut ausgedachte Mechanismus in der Praxis nicht so gut funktioniert habe, sei darüber nachzudenken, wie man ihn verbessern könne.

Seine Fraktion habe bei folgenden drei Punkten Verbesserungsbedarf gesehen: bei der Absenkung der Eingangsvoraussetzung, bei der Eröffnung der Möglichkeit der Einleitung einer so genannten Volksinitiative, mit der der Landtag nicht nur aufgefordert werden könnte, ein Gesetz zu verabschieden, sondern auch, sich mit einer bestimmten Frage zu beschäftigen, und schließlich bei der Ermöglichung von Verfassungsänderungen im Wege des Volksbegehrens und des Volksentscheids, wobei es dann aber ein höheres Quorum geben müsste.

Abg. Dr. Judith Pauly-Bender wie auch Abg. Axel Wintermeyer erklärten für ihre Fraktionen, man befände sich noch in einem Diskussionsprozess. Die SPD-Fraktion stünde dem Vorschlag der GRÜNEN sehr offen gegenüber.

Auf Nachfrage erläuterte Abg. Dr. Andreas Jürgens, man schlage nicht zwei getrennte Wege der Verfassungsänderung, eine durch Zweidrittelmehrheit im Landtag und die andere durch Volksentscheid, vor; vielmehr solle eine vom Volk ausgehende Initiative einer höheren Legitimation durch das Erfordernis einer Mehrheit von zwei Dritteln im Landtag bedürfen, falls der Landtag von sich aus der Änderung zustimme. Gleichwohl bedürfte es dann einer nachfolgenden Volksabstimmung.

SV Prof. Dr. Stolleis gab zu bedenken, die Erhöhung der Quoren im Falle, dass eine Verfassungsänderung im Wege einer Volksinitiative versucht würde, liefe letztlich auf denselben Mechanismus heraus, der schon in Art. 123 Abs. 2 HV geregelt sei. Er bezweifle – ausdrücklich aus Gründen der Praktikabilität –, ob bei einer Doppelung dieses Weges letztlich etwas herauskommen würde.

In der sich anschließenden Erörterung wurde die Frage thematisiert, ob nicht der Landtag selbst die Verfassung mit einer Zweidrittelmehrheit ändern können sollte. Abg. Axel Wintermeyer hielt diese Möglichkeit für überdenkenswert, ebenso Abg. Dieter Posch, der die These vertrat, die ganze Diskussion um das historische Erbe der Verfassung gäbe es so nicht, wäre der Gesetzgeber bei Verfassungsänderungen mobiler gewesen. Er persönlich komme immer mehr zu der Überzeugung, dass eigentlich eine Modernisierung der Hessischen Verfassung in größerem Umfang nötig wäre. Um nicht erneut in eine solche Situation zu kommen, vielleicht in 50 Jahren ein historisches Erbe verarbeiten zu müssen, würde er – ohne das in seiner Partei abgestimmt zu haben – sogar bereit sein, darüber nachzudenken, dem Hessischen Landtag die Kompetenz zur Änderung der Verfassung bei einem entsprechenden Quorum einzuräumen.

Abg. Dr. Andreas Jürgens stellte klar, diese Möglichkeit sei nicht Gegenstand des Vorschlags seiner Fraktion gewesen. Diese halte eine Reduzierung der Rechte des Volkes bei der Verfassungsänderung überhaupt nur für erwägenswert, wenn auf der anderen Seite an anderer Stelle erweiterte Rechte für das Volk eingeführt würden.

Abg. Dr. Judith Pauly-Bender führte aus, ihre Fraktion halte die bestehende Lösung, wie Verfassungsänderungen zustande kommen sollten, für eine gute Lösung, die in Hessen auch nie missbraucht worden sei. Gerade an dieser Stelle komme der demokratische Geist der Hessischen Verfassung in überzeugender Weise zum Ausdruck.

3. Befassung mit der Frage der Bedeutung des historischen Charakters der Hessischen Verfassung für die Reformdiskussion

a) Erörterung in der Sitzung der Kommission am 11. Februar 2004

EKV/16/5, S. 37-44 (11.02.04)

Der Auftrag an die Enquetekommission, „möglichst einvernehmliche Vorschläge unter Wahrung ihrer demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Grundgedanken zu ihrer Änderung zu unterbreiten“, wurde im Verlauf der Erörterungen in dem Sinne verstanden, dass es Ziel sein müsse, den historischen Charakter der Hessischen Verfassung zu bewahren.

Die Frage, in welchen Verfassungsbestimmungen dieser historische Charakter zum Ausdruck komme, hat die Kommission immer wieder beschäftigt und zog sich – wie ein roter Faden – durch die Beratungen hindurch.

Als Beispiel für eine der geführten Debatten zu diesem Thema mag die Erörterung in der 5. Sitzung der EKV am 11. Februar 2004 dienen.

Die Fraktionen hätten sich, so der *Vorsitzende* in jener Beratung, dahingehend geäußert, den historischen Charakter der Hessischen Verfassung bewahren zu wollen. Es erhebe sich die Frage, welche Auswirkungen dies auf die Arbeit der Enquetekommission haben werde.

Abg. *Axel Wintermeyer* hielt dies für ein klassisches Thema für eine öffentliche Anhörung.

Er habe, so Abg. *Dieter Posch*, hiergegen keine Einwände, gebe aber zu bedenken, dass seiner Auffassung nach die Bedeutung der Hessischen Verfassung als historisches Dokument überbetont werde. Im Einsetzungsbeschluss sei nicht von der Wahrung des historischen Charakters, sondern von der „Wahrung ihrer demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Grundgedanken“ die Rede. Die FDP habe 1970 eine Initiative mit dem Ziel gestartet, einen Gleichklang zwischen dem Verfassungstext und der hessischen Wirklichkeit herzustellen. Es sei damals nicht darum gegangen, das historische Dokument zu erhalten. Seine Fraktion werde als Maßstab für die Verfassungsreform darauf abstellen, ob Text und Wirklichkeit in Einklang gebracht würden.

Abg. *Dr. Judith Pauly-Bender* regte an, die Idee von Abg. *Axel Wintermeyer* aufzugreifen, das Thema in öffentlicher Sitzung zu behandeln.

Nach Auffassung von Abg. *Dr. Andreas Jürgens* habe die Überinterpretation der historischen Bedeutung der Hessischen Verfassung deren Modernisierung behindert. Er denke, die schlimmste Folge der Missachtung einer Verfassung ergebe sich, wenn sich ihr Gehalt darin erschöpfe, historische Bedeutung zu haben.

Für die CDU betonte Abg. *Axel Wintermeyer*, man fühle sich dem Charakter der Hessischen Verfassung verpflichtet. Es werde einem späteren Abwägungsprozess überlassen bleiben, ob man sich dafür entscheide, zu empfehlen, die Art. 151 ff. HV komplett herauszunehmen oder sie aufgrund ihres historischen Charakters in der Verfassung zu belassen.

Abg. *Ruth Wagner (Darmstadt)* stellte fest, der Widerspruch zwischen den theoretischen Ansprüchen der Hessischen Verfassung und der gesellschaftlichen Realität Hessens, den die FDP mit ihrer Initiative für eine Verfassungsänderung 1970 habe beseitigen wollen, sei zu lange hingenommen worden. Die Hessische Verfassung sei deshalb keine gelebte Verfassung und entfalte gegenwärtig keine identitätsstiftende Wirkung für die jüngere Generation. Die Hessische Verfassung sei entstanden aufgrund der Erfahrungen, die man mit dem Nationalsozialismus gemacht habe. Sie sei ein Produkt ihrer Zeit. In ihr sei eine Wirtschafts- und Sozialordnung entworfen worden, die der Gegenwart nicht gerecht werde.

Seine Vorrednerin habe den Kern der Diskussion getroffen, so SV *Prof. Dr. Wieland*. Trotzdem wolle er entgegenhalten, dass die Verfassung eine starke Integrationsfunktion nur dann gewinnen könne, wenn sie über längere Zeit hinweg nicht modernisiert würde. Wie bei den Änderungen des Grundgesetzes bestehe bei der Reform der Hessischen Verfassung die Gefahr, dass man ihr, wollte man die jetzt geltenden Überzeugungen aufnehmen, verstärkt den Charakter eines Gesetzes geben würde. Man sollte die bestehende Verfassung als kostbar erachten und sie nur dort ändern, wo man der Auffassung sei, die Bestimmungen passten nun wirklich nicht mehr in die heutige Zeit. Er plädiere dafür, im Zweifelsfall an dem Vorhandenen festzuhalten.

Abg. *Ruth Wagner (Darmstadt)* legte dar, es handele sich bei der Hessischen Verfassung um ein zeitbezogenes Dokument. Hessen habe sich als erstes Land eine Verfassung gegeben zu einem Zeitpunkt, als man gerade begonnen habe, die Lehren aus der Zeit des Nationalsozialismus zu ziehen. Bei den Grundrechten sei das anders, da reiche der Kern der Menschen- und Bürgerrechte bis in den Verfassungsentwurf der Revolution des Jahres 1848 zurück, sei Bestandteil der Verfassung der

Weimarer Republik gewesen und habe Eingang in die Hessische Verfassung, die der anderen Länder und in das Grundgesetz gefunden.

Es obliege den Parteien, den Mut aufzubringen, eine Reform zu präsentieren, die mehr als nur das absolute Minimalprogramm enthalte, hob *SV Prof. Dr. Stolleis* hervor. Man könnte auch aus der Verfassung das herausnehmen, was inzwischen obsolet geworden sei, etwa die Art. 29 bis 42 HV. Dies würde erheblich mehr Mühe bedeuten. Die dritte Stufe des möglichen Vorgehens sei von Abg. Ruth Wagner (Darmstadt) skizziert worden. Seine Option wäre es, die Vorlage für eine vollständig modernisierte Hessische Verfassung zu liefern. Er hielt es für sinnvoll, wenn man die alte und neue Verfassung in einem Buch gemeinsam herausgeben und den Schülerinnen und Schülern zur Verfügung stellen würde, was einen hohen pädagogischen Wert hätte, wäre doch gegenübergestellt, welche Gedanken man vor zwei Generationen verfolgt habe und welches die heutigen Ziele seien.

Abg. *Dr. Judith Pauly-Bender* merkte an, bisher habe keine Fraktion unter der Modernisierung der Verfassung verstanden, eine völlig neue zu entwerfen. Sie halte es für richtig, zur Frage des historischen Charakters der Verfassung eine Anhörung abzuhalten und hierzu außer Staats- und Verfassungstheoretikern und Historikern auch Sachverständige, die auf dem Gebiet der Rechtssoziologie tätig seien, einzuladen, da diese Frage ihrer Auffassung nach interdisziplinär beleuchtet werden müsse.

Seitens des *Vorsitzenden* wurde angeregt, in Kombination mit der gerade erörterten Thematik eine öffentliche Veranstaltung auch zu der Frage abzuhalten, welche Bedeutung die Hessische Verfassung für die Außenvertretung des Landes habe.

Für ihre Fraktion, so Abg. *Dr. Judith Pauly-Bender*, stehe dabei die Frage im Vordergrund, welche rechtlich bindende Wirkung eine Länderverfassung innerhalb des Föderalstaates und innerhalb der Europäischen Union entfalte.

b) Öffentliche Anhörung am 7. Juli 2004 zu den Fragestellungen:

Welche Bedeutung hat der historische Charakter der Hessischen Verfassung für ihre Reform?

Welche Bedeutung hat die Hessische Verfassung bei der Vertretung des Landes nach außen?

EKV/16/7 (07.07.04)

Zur Anhörung wurden vier externe Sachverständige sowie Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Verbände und Organisationen eingeladen. Ihre vor der Sitzung eingereichten schriftlichen Äußerungen sind in den Teilen 1 bis 4 der Kommissionsvorlage EKV/16/5 zusammengefasst, die ebenso wie das Protokoll dieser 7. Sitzung der Enquetekommission, EKV/16/7, dem Bericht im Anhang beigelegt ist (siehe Punkt I., *Anlagen 4 und 5*).

Obleich interessierte Leserinnen und Leser des Berichts so die Herleitung und Begründung der Positionen der sachverständigen Experten selbst nachvollziehen können, werden nachfolgend, konzentriert auf die zur Anhörung gestellte Frage nach der Bedeutung des historischen Charakters der Hessischen Verfassung für ihre Reform, die Kernaussagen der Stellungnahmen der externen Sachverständigen zu diesem Thema herausgestellt.

(1) Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Erhard Denninger

Eine moderne, säkulare Verfassung sei positives Recht, und Kennzeichen positiven Rechts sei seine grundsätzliche Änderbarkeit, sofern sie nicht für bestimmte Grundsätze „Ewigkeitswert“ beanspruche. Eine entsprechende Klausel enthalte Art. 150 HV, worin es heiße, „keinerlei Verfassungsänderung darf die demokratischen Grundgedanken der Verfassung und die republikanisch-parlamentarische Staatsform antasten. Die Errichtung einer Diktatur, in welcher Form auch immer, ist verboten.“ Diese Klausel sei zugleich ein Beispiel für eine Reihe von Verfassungsnormen, die er als den „*acquis républicain historique*“ bezeichnen und dem sorgfältigen Schutz des verfassungsändernden Gesetzgebers anvertrauen wolle.

Zum „historischen republikanischen Besitzstand“ gehöre eine durchaus mutige föderale Positionierung. So in der in der Präambel enthaltenen Aussage, dass sich „Hessen als Gliedstaat der deutschen Republik“ diese Verfassung gegeben habe, wie außerdem in den Formulierungen in Art. 64 HV, „Hessen ist ein Glied der deutschen Republik“, und „Künftiges Recht der deutschen Republik bricht Landesrecht“, Art. 152 Abs. 2 HV.

Schade wäre es, wenn die recht altmodisch anmutende Bestimmung der Informationsfreiheit in Art. 13 HV, nach der jeder das Recht habe, sich „durch den Bezug von Druckerzeugnissen, das Abhören von Rundfunksendern oder auf sonstige Weise frei zu unterrichten“, einer modernen, der heutigen IuK-Technik angepassten Formulierung zum Opfer fiel. Nur wer sich erinnern könne, dass während des letzten Weltkrieges das „Abhören“ ausländischer, so genannter „Feindsender“ mit KZ-Haft bedroht war, werde den elementaren Freiheitsgehalt dieser Informationsfreiheit richtig einschätzen.

Als weitere Beispiele des „*acquis républicain*“ seien zu nennen: die Hervorhebung des Geschichtsunterrichts in der Schule, Art. 56 HV, die Bestimmung der Unterrichtsgeldfreiheit in Art. 59 Abs. 1 HV, die Pflicht, für den Bestand der Verfassung einzutreten und Widerstand gegen verfassungswidrig ausgeübte öffentliche Gewalt zu leisten, Art. 147 HV, oder Art. 127 Abs. 2 HV, wonach Richter die Gewähr dafür bieten müssen, ihr Amt im Geiste der Demokratie und des sozialen Verständnisses auszuüben, bevor sie auf Lebenszeit in ihr Amt berufen werden.

Herausgenommen werden sollten aus der Hessischen Verfassung die Todesstrafe und die Bestätigung von Todesurteilen durch die Landesregierung, Art. 21, 109 HV, der „Achtstundentag“ als Regelarbeitszeit in einer Sechs-Tage-Arbeitswoche, Art. 31 HV, sowie die Vorschriften über die Sozialisierung von Unternehmen und über die Bodenreform, Art. 41, 42 HV.

Angebracht seien, so *SV Prof. Dr. Denninger*, eine umfassende Modernisierung des Grundrechts- und Staatsziele-Katalogs sowie Veränderungen im Bereich Organisation und Verfahren. Dabei gehe es um eine Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung, wie auch um eine notwendige Reform von Volksbegehren und Volksentscheid als direktdemokratische Gesetzgebungsformen. Großer Reformbedarf bestehe im Bereich der bundesstaatlichen Ebenenverflechtung und zwar besonders hinsichtlich einer Neugewichtung des Landes- und insbesondere des Landtagseinflusses bei der Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten der EU, wie dies bereits die Enquetekommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ zutreffend erkannt habe. Insbesondere müsse das „Innenverhältnis“ zwischen Landtag und Landesregierung Gegenstand von Überlegungen zur Verfassungsreform sein.

(2) Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Thomas Groß

Da eine Verfassung natürlich ein historisches Dokument und gleichzeitig auch eine politische Grundordnung für die Gegenwart sei, komme es für den Verfassungsgeber darauf an, eine Balance zu halten zwischen Stabilität in der politischen Grundordnung und Anpassungsfähigkeit an veränderte politische, eventuell auch juristische Umstände. Eine versäumte Anpassung an veränderte Umstände bedrohe die Geltungskraft einer Verfassung und damit letztlich auch die Eigenständigkeit der Länder als Verfassungssubjekte.

Als Anlass für die angestrebte Reform der Hessischen Verfassung seien juristische Gründe offenbar nicht genannt worden, und in der Tat gäbe es keine Verfassungsbestimmung, die gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verstieße, wonach die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates entsprechen müsse. Letztlich sei es daher eine politische Entscheidung, in welchem Umfang die Verfassung angepasst werden solle.

Wichtig sei es, dass der Text einer Verfassung als Grundordnung des Staates für die Bürgerinnen und Bürger aus sich heraus verständlich sei. Dass noch immer die Todesstrafe und Bestimmungen über eine Sofortsozialisierung in der Verfassung enthalten seien, erschließe sich für den juristischen Laien nicht ohne weiteres. Diese Bestimmungen gehörten zu jenen, die er als juristisch obsolet und irreführend bezeichne, einer von insgesamt sechs Kategorien, die er, orientiert an der Verständlichkeit der Verfassung für die Adressaten, gebildet habe.

Eine andere Kategorie erfasse Bestimmungen, die von ihm als zwar juristisch obsolet, aber nicht irreführend bezeichnet wurden. Ob man diese ändern wolle, hänge davon ab, wie stark ihr historischer Charakter gewertet würde. So sei es beispielsweise eher eine Frage der politischen Symbolik, ob die – rechtlich nicht mehr relevante – Übergangsbestimmung des Art. 158 HV betreffend die Fortgeltung des Entnazifizierungsrechtes aufrechterhalten wolle oder nicht.

Solche Verfassungsbestimmungen, die mit dem Verfassungsrecht des Bundes und Entwicklungen in den anderen Landesverfassungen mit mehr übereinstimmten, würde er als juristisch rückständig bezeichnen. Er halte es etwa für nicht länger gerechtfertigt, zwischen zwei Arten von Verordnungsrecht wie in Art. 107 und 118 HV zu unterscheiden. Art. 144 HV sollte um die Aufnahme einer Unabhängigkeitsgarantie für den Rechnungshof ergänzt werden. Die gesamte Reformwelle in der Finanzverfassung sei nicht in die Hessische Verfassung aufgenommen worden. Es fehle ein Grundrecht auf Persönlichkeits- und Datenschutz.

Zu den klarstellungsbedürftigen Regelungen gehörten Art. 98 HV, nach dem nur Sitzungsgelder, nicht aber auch Diäten an die Abgeordneten ausgezahlt würden, und 131 HV, der keinen vollständigen Katalog der Zuständigkeiten des Staatsgerichtshof enthalte.

Zur wohl heikelsten Kategorie zählten die Vorschriften, die man als politisch rückständig bezeichnen könnte. Ein Beispiel sei der Ausschluss von Angehörigen monarchischer Familien aus der Landesregierung nach Art. 101 Abs. 3 HV, aber auch Art. 124 HV insofern, als sich die Hürden für Volksbegehren und Volksentscheid in der Praxis als zu hoch erwiesen hätten. Diese Möglichkeiten der Volksbeteiligung seien ein Anliegen der hessischen Verfassung gewesen, insofern könne man sich hier auf die Historie beziehen.

(3) Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Dieter Simon

Nachdem *SV Prof. Dr. Simon* seine Gründe dafür dargelegt hatte, weshalb er mit einer gewissen Skepsis und Zurückhaltung auf das Unternehmen Reform der Hessischen Verfassung blicke, erläuterte er eine Vorgehensweise, die seiner Ansicht nach hilfreich sein könnte bei dem Versuch, herauszufinden, was wohl zur Substanz der Hessischen Verfassung gehöre.

Hierzu müsse man einer seit den Fünfzigerjahren des vorigen Jahrhunderts zunehmend akzeptierten generellen rechtstechnischen Einteilung aller Normen, einschließlich des Verfassungsrechts, in Regeln und Prinzipien folgen:

Prinzipien seien Normen, die es geböten, dass der Sollensgehalt einer Norm, soweit die rechtlichen und tatsächlichen Umstände es zuließen, in einem möglichst hohen Maße realisiert würde; Prinzipien seien also Optimierungsgebote. Regeln seien demgegenüber Normen, die Festsetzungen über gebotene, verbotene oder erlaubte Handlungen im Rahmen des tatsächlich rechtlich Möglichen träfen. Sie könnten eben nur erfüllt oder nicht erfüllt werden. Danach wäre beispielsweise die Erlaubnis, sich in schweren Fällen der Todesstrafe zu bedienen, eine Regel; das Geheiß, einen säkularen Staat zu schaffen, wie es sich in Art. 50 HV finde, ein Prinzip.

Wer die Substanz der Hessischen Verfassung wahren wolle, sollte davon ausgehen, dass die Prinzipien der Verfassung in allen Fällen erhalten bleiben müssten und dass es im Einzelnen lediglich um eine Frage der Erhöhung oder der Minderung ihres Gewichts gehen könne, während bei den Regeln die Tilgung oder Hinzufügung grundsätzlich innerhalb der Modernisierungstoleranz läge.

Der Vorschlag seines Kollegen Prof. Dr. Stolleis, Art. 50 HV den Satz „Meinungsverschiedenheiten werden auf freundschaftliche Weise beigelegt“ einzufügen, sei eine Ergänzung des Prinzips der Sphärentrennung um eine Regel.

Demgegenüber würde die Einfügung eines so genannten Gottesbezuges zweifellos das Säkularisierungsgebot weder entfalten noch dieses Prinzip gewichten, sondern es aufheben. An dieser Stelle fände ein Eingriff in die Substanz statt.

Ausgehend von einer Kernsubstanz dieser bedeutenden Verfassung, einiger weniger Prinzipien, die er in der Festigung der individuellen Freiheit und der Selbstbestimmung sehe, in umfassender Sicherung und Gewährleistung sozialer Teilhaberechte und in einer außerordentlich entschiedenen demokratischen Staatsorganisation, müsste es möglich sein, jene Prinzipien festzustellen, um deren Entfaltung und Gewichtung es im Einzelnen gehen solle. Beseitigte und ergänzte man dann widerspruchsfrei die dazu gehörigen Regeln, könnte das Paradox, das die Kommission anstrebe, nämlich das Paradox einer Änderung ohne Veränderung, eine Substanzerweiterung bei Substanzkonservierung, auch für einen mündigen Staatsbürger plausibel gelöst werden.

(4) Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Thomas Würtenberger

SV Prof. Dr. Würtenberger begann seine Stellungnahme mit Ausführungen zu der Frage, ob eine Landesverfassung überhaupt eine alternative sozio-ökonomische Verfassung zum Grundgesetz sein könne, und stellte hierzu fest, Landesverfassungen könnten eine eigene Identität lediglich in den Bereichen Schule, Bildung, Kultur und innere Sicherheit erreichen.

Landesverfassungen hätten sicher auch eine Symbolfigur. Ob aber Landesverfassungen von einer dem Grundgesetz vergleichbaren Symbol- und Integrationskraft sein könnten, sei fraglich, seien sie doch im allgemeinen politisch-rechtlichen Bewusstsein kaum präsent. Wenn dies aber so sei, warum sollte man dann nicht an deren Stelle eine andere, moderne Verfassung setzen?

Wie das Beispiel der französischen Verfassung der Fünften Republik zeige, die für die Grundrechte u. a. auf die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 verweise, könne ein Verfassungstext um der historischen Erinnerung an ein freiheitsstiftendes Ereignis willen beibehalten werden.

Ähnliches könne auch für die Hessische Verfassung gelten. Sie stehe beispielhaft für den verfassungsrechtlichen Neuanfang nach 1945, als nach einer neuen politisch-rechtlichen, demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen sowie freiheitlichen Ordnung in Deutschland gesucht wurde.

Die Hessische Verfassung sei ein Monument historischer Erinnerung des Woher, das nicht nur für die Entwicklung von Hessen, sondern auch von Deutschland insgesamt von hoher Bedeutung sei.

Dennoch sollte sie seiner Auffassung nach nicht in einem offensichtlichen Widerspruch zu verbindlichen Vorgaben des Grundgesetzes stehen, weshalb nicht mit dem Grundgesetz in Einklang stehende Bestimmungen in der Hessischen Verfassung gestrichen werden sollten. Er rate außerdem aus verschiedenen Gründen davon ab, Staatszielbestimmungen in die Landesverfassung aufzunehmen. Für erforderlich halte er es dagegen, dass sich Hessen als Region in Europa auch in der Verfassung positioniere.

Der historische Charakter der Hessischen Verfassung sei durch vier Aspekte geprägt, mit denen sie zum Zeitpunkt ihrer Entstehung auch verfassungsrechtliches Neuland betreten habe:

Sie habe die Grundrechte an die erste Stelle gestellt und damit ihre fundamentale Bedeutung betont und sie habe zweitens den Grundrechten unmittelbar geltende Kraft verliehen. Sie sei drittens durch religiöse Neutralität und den Grundsatz der Trennung von Kirche und Staat geprägt. Vor allem aber habe sie eine neue Sozial- und Wirtschaftsverfassung eingeführt, die Ausdruck einer einmaligen Verbindung von demokratischem Sozialismus und christlicher Soziallehre gewesen sei, wodurch sie sich von der gesamten bisherigen Verfassungstradition in Deutschland abgehoben habe.

Im Gegensatz zu den Verfassungen der Länder Bayern, Rheinland-Pfalz und Saarland, die auf die staatlichen Exzesse des dritten Reiches mit einer Besinnung auf das christliche Naturrecht reagiert hätten, sei die Verfassung Hessen von einer starken Betonung des sozialstaatlichen Anspruchs geprägt gewesen. Eine neue Eigentums- und Wirtschaftsordnung sollte die parlamentarische Demokratie sichern helfen.

Die Hessische Verfassung stelle, mit Erwin Stein gesprochen, „das erste Staatsgrundgesetz dar, das den Wandel von der nur liberal-humanitären zur sozial-humanitären Ordnung vollzogen hat“.

Dieser historische Charakter der Landesverfassung erscheine bewahrenswert. Die Hessische Verfassung stelle in ihrer konkreten Gestalt eines der frühesten Zeugnisse verfassungsrechtlicher und politischer Neubesinnung nach dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Unrechtsregimes dar und sei insofern nicht nur für Hessen, sondern für ganz Deutschland von immenser historischer Bedeutung.

Die Frage sei, welche Folgerungen aus diesem Befund gezogen werden sollten. Die ersten drei genannten Aspekte des historischen Charakters, die doppelte Aufwertung der Grundrechte und die religiöse Neutralität, sollten beibehalten werden.

Die Wirtschafts- und Sozialordnung gebe jedoch Anlass zu Bedenken, da sie deutlich über die bestehende grundgesetzliche Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik hinausreiche. Dennoch sei es möglich und geboten, auch hier den historischen Charakter zu wahren, weil es die Vielzahl der Artikel zur Wirtschaftsverfassung erlaubten, einzelne grundrechtswidrige Artikel zu streichen, ohne dass dadurch die Grundkonzeption verloren ginge.

Es erscheine sinnvoll, die grundgesetzwidrigen und obsolet gewordenen Bestimmungen in der Hessischen Verfassung zu streichen, sie sonst aber im Wesentlichen unverändert zu belassen.

4. Motivation und Rahmen für die Beratungen im Kreis der Obleute

Nachdem alle Fraktionen ihre Vorschläge zur Reform der Hessischen Verfassung vorgestellt hatten, lagen rund 80 Vorschläge zur Änderung von Bestimmungen der Hessischen Verfassung und rund 20 zu ihrer Ergänzung vor. Auf die einzelnen Absätze der Artikel bezogen wurden rund 200 Änderungen vorgeschlagen (vgl. Nachbetrachtung des Berichterstatters in *EKV/16/9, S. 5, 10.12.04*).

Vor diesem sich abzeichnenden Hintergrund machte Abg. *Axel Wintermeyer* bereits zum Sommer 2004 deutlich, dass die Fraktion der CDU an die Verfassung behutsam heranzugehen gedenke und nur wenige Änderungen umzusetzen bereit sei (*EKV 16/6, S. 22, 09.06.04*). Die große Zahl von Änderungswünschen komme dem Versuch gleich, eine neue Verfassung zu gestalten, was von der Kommission nicht zu leisten sei (*EKV/16/8, S. 23f., 08.09.04; vgl. auch EKV/16/9, S. 5, 10.12.04*). In dieser Weise hätten sich in den ersten Sitzungen auch die übrigen Mitglieder der Kommission eingelassen, die stets betont hätten, man wolle die historische Verfassung von 1946 erhalten.

Trotzdem gingen die Einschätzungen über die Frage des Umfangs der wünschenswerten Änderungen auseinander.

So erklärte beispielsweise Abg. *Dr. Andreas Jürgens*, der Sinn der Kommission könne sich nicht darin erschöpfen, ein paar Vorschriften zu streichen und ein paar ideologische Bekenntnisse abzugeben (*EKV/16/6, S. 17f., 09.06.04*). Ähnlich äußerten sich auch die Vertreter der SPD-Fraktion und einige der Sachverständigen.

Zur parlamentarischen Sommerpause 2004 gab es daraufhin Bestrebungen, die Arbeit der Enquetekommission zu beenden. Verschiedene Gespräche zwischen den Obleuten und auch zwischen den Fraktionsvorsitzenden der einzelnen Fraktionen fanden in dieser Zeit statt. Konkrete Pläne für eine Einstellung wurden diskutiert.

In ihrer 8. Sitzung am 8. September 2004 (*EKV/16/8*) unternahm die Kommission trotzdem einen erneuten Versuch, die Arbeit des Gremiums zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen und beschloss auf Vorschlag des Abg. *Axel Wintermeyer*, im Dialog zwischen dem Vorsitzenden und den Obleuten zu versuchen, die Zahl der Vorschläge deutlich zu reduzieren.

Diesem Beschluss war eine ausführliche Debatte vorangegangen, in der erneut deutlich wurde, dass sich durch die vorgeschlagenen Änderungen zum Teil miteinander unvereinbar erscheinende Positionen gegenüberstanden, die durch das Institut des Obleute-Gesprächs überwunden werden sollten.

Abg. *Dr. Judith Pauly-Bender* führte diesbezüglich aus, dass sie in den Gesprächen die Möglichkeit sehe, die Arbeit der Konsenssuche aufzunehmen, nachdem man bisher viel Zeit damit verbracht habe, die Positionen der anderen Fraktionen zu beurteilen, ohne miteinander ins Gespräch zu kommen (*EKV/16/8, S. 27, 08.09.04*).

Der *Vorsitzende* machte zum Ende deutlich, in den Gesprächen solle die Frage beleuchtet werden, ob ein tragfähiger Kompromiss möglich sei und gegebenenfalls auch eine Verständigung auf Eckpunkte erfolgen.

Abg. *Dieter Posch* wies allerdings darauf hin, dass die Besprechungen am Ende auch dazu führen könnten, dass man die Enquetearbeit beende (*EKV/16/8, S. 26, 08.09.04*).

Das erste Gespräch der Obleute fand daraufhin am 29. September 2004 statt, in dem Abg. *Axel Wintermeyer* einen Reformvorschlag vorlegte, der den Rahmen für die anschließenden Beratungen vorgab. Im weiteren Verlauf wurden die präsentierten Eckpunkte konkretisiert und überarbeitet.

Am 10. Dezember 2004 berieten die Obleute abschließend den gefundenen Kompromiss, der zugleich die Grundlage für die Beratung in der Kommission am selben Tag bildete.

5. Behandlung des Kompromissvorschlages in der Sitzung am 10. Dezember 2004

EKV/16/9, S. 4-25 (10.12.04)

In ihrer letzten Sitzung des Jahres 2004, die am 10. Dezember stattfand, wurde der in den Obleute-Gesprächen erarbeitete Reformvorschlag für die Hessische Verfassung beraten.

Abg. *Axel Wintermeyer* ging zu Beginn seiner Ausführungen auf die Gründe ein, die nach der Sommerpause 2004 dazu geführt hatten, die Möglichkeiten für einen Kompromiss zunächst im Kreis der Obleute zu prüfen. Es sei nach intensiven und zeitaufwendigen Gesprächen gelungen, einen Vorschlag zu unterbreiten, bei dem nach seiner Auffassung der historische Charakter der Hessischen Verfassung bewahrt werde und den alle Parteien mittragen könnten.

Anlässlich der nächsten Bundestagswahl, die wahrscheinlich im September 2006 stattfinden werde, könne der Vorschlag abgestimmt werden. Zum 60. Jahrestag der Hessischen Verfassung am 1. Dezember 2006 könnten die Änderungen dann in den Verfassungstext aufgenommen sein.

Abg. *Dr. Judith Pauly-Bender* erklärte für ihre Fraktion, man habe ursprünglich nicht über den Änderungsbedarf der Hessischen Verfassung in Obleute-Gesprächen beraten wollen, sei aber dann doch in diese Gespräche eingetreten, um die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den anderen Parteien zu zeigen. Die Mitglieder der SPD-Fraktion hätten an jedem einzelnen Punkt mitgearbeitet und versucht, die Positionen ihrer Fraktion einzubringen.

Alle Fraktionen hätten sich kompromissbereit gezeigt und keine habe zu hundert Prozent ihre Vorstellungen durchsetzen können.

Anders als die anderen Fraktionen, die dem Papier bereits zugestimmt hätten, gehe die SPD einen Sonderweg, den die Obfrau anhand der zur Sitzung eingebrachten Änderungsanträge (*Anlage 1 EKV/16/9, 10.12.04*) näher erläuterte.

Die Anträge hatten folgenden Wortlaut:

„1. Der von der Landtagsverwaltung mit Datum von 29.11.2004 synoptisch dargestellte Text für eine Kompromissvorlage erhält folgende Einleitungspassage:

„ Der nachfolgende Text beinhaltet das Ergebnis der Obleutegespräche im Rahmen der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung.

Themen und Umfang spiegeln den „engen möglichen Kompromisskorridor“ wider, wie er sich unter den gegebenen Mehrheitsverhältnissen ergibt.

Die Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP haben diesen Ergebnissen zugestimmt und sich als „Obleutepapier“ zueigen gemacht.

Die Enquetekommission zur Reform der hessischen Verfassung hat sich im Verlauf der bisherigen Beratungen wiederholt für eine Beteiligung und Einbindung von gesellschaftlichen Interessengruppen und Institutionen an der Reformdiskussion ausgesprochen. Eine abschließende Positionierung der Enquetekommission zu den erzielten „Zwischenergebnissen“ sollte daher erst im Anschluss an diesen öffentlichen Diskussionsprozess vorgenommen werden.“

2. Um dies zu ermöglichen, wird die Beschlussfassung der Enquetekommission auf ein Jahr ausgesetzt. In dieser Zeit soll zu den bisher erzielten Zwischenergebnissen der Enquetekommission eine öffentliche Diskussion mit interessierten gesellschaftlichen Gruppierungen organisiert und durchgeführt werden. Die Abschluss-Sitzung der Enquetekommission wird dementsprechend vom Januar 2005 auf Januar 2006 vertagt.“

Beide Anträge wurden in einem Papier ausführlich begründet. Insoweit wird auf Anlage 2 zum Protokoll der Sitzung vom 10. Dezember 2004 verwiesen.

In der weiteren Beratung wurde eine ausführliche Bewertung des unterbreiteten Reformvorschlags von den Fraktionen vorgenommen, der hier nicht vorgegriffen werden soll (siehe hierzu Punkt E. 2.).

Die zitierten Anträge der Fraktion der SPD wurden von den anderen Fraktionen abgelehnt.

Der Kommissionsvorschlag wurde von den Mitgliedern der Fraktionen der CDU, des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN und der FDP einstimmig – bei Nichtbeteiligung der Fraktion der SPD – angenommen.

E. Ergebnis

1. Vorschläge der Enquetekommission zur Änderung und zur Ergänzung der Hessischen Verfassung

Die Änderungen gegenüber dem Verfassungstext sind durch Kursivdruck hervorgehoben.

Hessische Verfassung Art. 1 - 63	Kommissionsvorschlag
Erster Hauptteil: Die Rechte des Menschen	
<p>Präambel In der Überzeugung, daß Deutschland nur als demokratisches Gemeinwesen eine Gegenwart und Zukunft haben kann, hat sich Hessen als Gliedstaat der Deutschen Republik diese Verfassung gegeben.</p>	<p>Präambel¹ In der Überzeugung, dass² Deutschland nur als demokratisches Gemeinwesen eine Gegenwart und Zukunft haben kann, hat sich Hessen als Gliedstaat der Deutschen Republik diese Verfassung gegeben. <i>Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, eingedenk seiner Geschichte, seines religiös-sittlichen Erbes und ausgehend von den leidvollen Erfahrungen totalitärer Gewaltherrschaft bekundet Hessen seinen Willen, Würde, Leben und Freiheit des Einzelnen zu achten, Wohlstand und Bildung der Menschen zu fördern, das Gemeinschaftsleben in sozialer Gerechtigkeit zu ordnen, die Gleichberechtigung der Geschlechter zu fördern, die natürlichen Lebensgrundlagen nachhaltig zu schützen, den Frieden zu sichern, den Rechtsstaat zu erhalten und als lebendiges Glied der Bundesrepublik Deutschland einem vereinten Europa zu dienen.</i></p>
<p>Art. 4 [Ehe und Familie] Ehe und Familie stehen als Grundlage des Gemeinschaftslebens unter dem besonderen Schutz des Gesetzes.</p>	<p>Art. 4 [Ehe und Familie] (1) Ehe und Familie stehen als Grundlage des Gemeinschaftslebens unter dem besonderen Schutze <i>des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.</i> (2) <i>Kinder und Jugendliche haben das Recht auf eine gedeihliche seelische, geistige und körperliche Entwicklung. Sie sind durch staatliche und gemeindliche Maßnahmen und Einrichtungen vor sittlicher, geistiger und körperlicher Vernachlässigung, Misshandlung, Missbrauch, Gefährdung und Gewalt besonders zu schützen.</i> (3) <i>Wer in häuslicher Gemeinschaft Kinder erzieht oder für Hilfsbedürftige sorgt, verdient Förderung und Entlastung.</i></p>
<p>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.</p>	<p>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. (2) Die Strafe richtet sich nach der Schwere der Tat. (3) Alle Gefangenen sind menschlich zu behandeln.</p>
<p>Art. 26a [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen] Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates und der Gemeinden.</p>	<p>Art. 26a [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen] Die natürlichen Lebensgrundlagen <i>und die Tiere</i> stehen unter dem Schutz des Staates, der Gemeinden <i>und Gemeindeverbände.</i></p>
<p>Art 29 [Einheitliches Arbeitsrecht, Tarifsystem, Schlichtungswesen, Arbeitskampf] (1) Für alle Angestellten, Arbeiter und Beamten ist ein einheitliches Arbeitsrecht zu schaffen. (2) Im Rahmen dieses Arbeitsrechts können Gesamtvereinba-</p>	<p>Art 29 [Einheitliches Arbeitsrecht, Tarifsystem, Schlichtungswesen, Arbeitskampf] (1) <i>Im Rahmen der für Angestellte, Arbeiter und Beamte geltenden Rechtsvorschriften können Vereinbarungen zwischen den Tarifvertragsparteien, den betrieblichen Arbeitnehmerver-</i></p>

¹ Hinweis: Die hier gewählten Überschriften stimmen mit der Textsammlung Fuhr-Pfeil überein, die teilweise von jenen in der Textausgabe der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung abweichen.

² Hinweis: Ob die Änderungen in der neuen Rechtschreibung eingefügt werden sollen, ist rechtsförmlich noch zu prüfen.

<p>rungen nur zwischen den Gewerkschaften und den Unternehmungen oder ihren Vertretungen abgeschlossen werden. Sie schaffen verbindliches Recht, das grundsätzlich nur zugunsten der Arbeitnehmer abbedungen werden kann.</p> <p>(3) Das Schlichtungswesen wird gesetzlich geregelt.</p> <p>(4) Das Streikrecht wird anerkannt, wenn die Gewerkschaften den Streik erklären.</p> <p>(5) Die Aussperrung ist rechtswidrig.</p>	<p><i>tretungen und den Arbeitgebern abgeschlossen werden. Sie schaffen verbindliches Recht, das grundsätzlich nur zugunsten des <u>Arbeitnehmers im Einzelfall</u> abbedungen werden kann.</i></p> <p>(2) Das Schlichtungswesen wird gesetzlich geregelt.</p> <p>(3) Das Streikrecht wird anerkannt, wenn die Gewerkschaften den Streik erklären.</p> <p>(4) <u>Unverhältnismäßige Aussperrungen sind</u> rechtswidrig.</p>
<p>Art. 35 [Sozialversicherung; Gesundheitswesen]</p> <p>(1) Es ist eine das gesamte Volk verbindende Sozialversicherung zu schaffen. Sie ist sinnvoll aufzubauen. Die Selbstverwaltung der Versicherten wird anerkannt. Ihre Organe werden in allgemeiner, gleicher, freier und geheimer Wahl gewählt. Das Nähere bestimmt das Gesetz.</p> <p>(2) Die Sozialversicherung hat die Aufgabe, den Gesundheitszustand des Volkes, auch durch vorbeugende Maßnahmen, zu heben, Kranken, Schwangeren und Wöchnerinnen jede erforderliche Hilfe zu leisten und eine ausreichende Versorgung für Erwerbsbeschränkte, Erwerbsunfähige und Hinterbliebene sowie im Alter zu sichern.</p> <p>(3) Die Ordnung des Gesundheitswesens ist Sache des Staates. Das Nähere bestimmt das Gesetz.</p>	<p>Art. 35 [Sozialversicherung; Gesundheitswesen]</p> <p><i>(1) Aufgabe des Landes ist es, im Rahmen der Gesetze und nach Maßgabe seiner Leistungsfähigkeit die notwendigen Einrichtungen zur Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherung bei Armut, Krankheit, Unfall, Behinderung, Pflegebedürftigkeit und im Alter sicherzustellen.</i></p> <p>(2) Die Ordnung des Gesundheitswesens ist Sache des Staates. Das Nähere bestimmt das Gesetz.</p>
<p>Art. 38 [Wirtschaftsordnung]</p> <p>(1) Die Wirtschaft des Landes hat die Aufgabe, dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen.</p> <p>Zu diesem Zweck hat das Gesetz die Maßnahmen anzuordnen, die erforderlich sind, um die Erzeugung, Herstellung und Verteilung sinnvoll zu lenken und jedermann einen gerechten Anteil an dem wirtschaftlichen Ergebnis aller Arbeit zu sichern und ihn vor Ausbeutung zu schützen.</p> <p>(2) Im Rahmen der hierdurch gezogenen Grenzen ist die wirtschaftliche Betätigung frei.</p> <p>(3) Die Gewerkschaften und die Vertreter der Unternehmen haben gleiches Mitbestimmungsrecht in den vom Staat mit der Durchführung seiner Lenkungsmaßnahmen beauftragten Organen.</p>	<p>Art. 38 [Wirtschaftsordnung]</p> <p><i>(1) Die wirtschaftliche Betätigung ist frei im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung.</i></p> <p><i>(2) Die Wirtschaftsordnung ist den Grundsätzen einer sozial gerechten und am Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ausgerichteten Marktwirtschaft verpflichtet. Sie hat die Aufgabe, dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen.</i></p>
<p>Art. 39 [Mißbrauch wirtschaftlicher Macht; Sozialisierung]</p> <p>(1) Jeder Mißbrauch der wirtschaftlichen Freiheit – insbesondere zu monopolistischer Machtzusammenballung und zu politischer Macht – ist untersagt.</p> <p>(2) Vermögen, das die Gefahr solchen Mißbrauchs wirtschaftlicher Freiheit in sich birgt, ist auf Grund gesetzlicher Bestimmungen in Gemeineigentum zu überführen. Soweit die Überführung in Gemeineigentum wirtschaftlich nicht zweckmäßig ist, muß dieses Vermögen auf Grund gesetzlicher Bestimmungen unter Staatsaufsicht gestellt oder durch vom Staate bestellte Organe verwaltet werden.</p> <p>(3) Ob diese Voraussetzungen vorliegen, entscheidet das Gesetz.</p> <p>(4) Die Entschädigung für das in Gemeineigentum überführte Vermögen wird durch das Gesetz nach sozialen Gesichtspunkten geregelt. Bei festgestelltem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht ist in der Regel die Entschädigung zu versagen.</p>	<p>Art. 39 [Missbrauch wirtschaftlicher Macht; Sozialisierung]</p> <p>Jeder Missbrauch der wirtschaftlichen Freiheit – insbesondere zu monopolistischer Machtzusammenballung und zu politischer Macht – ist untersagt.</p>
<p>Art. 41 [Sozialisierte Unternehmen]</p> <p>(1) Mit Inkrafttreten dieser Verfassung werden</p> <p>1. in Gemeineigentum überführt: der Bergbau (Kohlen, Kali, Erze), die Betriebe der Eisen- und Stahlerzeugung, die Betriebe der Energiewirtschaft und das an Schienen oder Oberleitungen gebundene Verkehrswesen;</p>	<p>Streichung</p>

<p>2. vom Staate beaufsichtigt oder verwaltet: die Großbanken und Versicherungsunternehmen und diejenigen in Ziffer 1 genannten Betriebe, deren Sitz nicht in Hessen liegt.</p> <p>(2) Das Nähere bestimmt das Gesetz.</p> <p>(3) Wer Eigentümer eines danach in Gemeineigentum überführten Betriebes oder mit seiner Leitung betraut ist, hat ihn als Treuhänder des Landes bis zum Erlaß von Ausführungsgesetzen weiterzuführen.</p>	
<p>Art. 42 [Bodenreform]</p> <p>(1) Nach Maßgabe besonderer Gesetze ist der Großgrundbesitz, der nach geschichtlicher Erfahrung die Gefahr politischen Mißbrauchs oder der Begünstigung militärischer Bestrebungen in sich birgt, im Rahmen einer Bodenreform einzuziehen.</p> <p>(2) Aufgabe der Bodenreform ist vor allem, den land- und forstwirtschaftlichen Boden zu erhalten und zu vermehren und seine Leistung zu steigern, Bauern anzusiedeln und gesunde Wohnstätten, Kleinsiedlerstellen und Kleingärten zu schaffen.</p> <p>(3) Streubesitz ist durch Umlegung leistungsfähiger zu machen.</p> <p>(4) Grundbesitz, den sein Eigentümer einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung entzieht, kann nach näherer gesetzlicher Bestimmung eingezogen werden.</p> <p>(5) Für die Entschädigung des seitherigen Eigentümers gilt der Artikel 39 Absatz 4 entsprechend.</p>	Streichung
<p>Art. 62 [Denkmal- und Landschaftsschutz]</p> <p>Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und Kultur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates und der Gemeinden. Sie wachen im Rahmen besonderer Gesetze über die künstlerische Gestaltung beim Wiederaufbau der deutschen Städte, Dörfer und Siedlungen.</p>	<p>Art. 62</p> <p>(1) Kunst <i>und Kultur, Sport</i>, Denkmäler und Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates, <i>der Gemeinden und Gemeindeverbände</i>.</p> <p><u>(2) Der Staat soll ehrenamtliches Engagement schützen und fördern.</u></p>
<p>Art. 62a [Sport]</p> <p>Der Sport genießt den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.</p>	Streichung
<p>Zweiter Hauptteil: Aufbau des Landes</p>	
<p>Art. 65 [Staatsform]</p> <p>Hessen ist eine demokratische und parlamentarische Republik.</p>	<p>Art. 65 [Staatsform]</p> <p><u>(1) Hessen ist eine demokratische und parlamentarische Republik.</u></p> <p><u>(2) Der Staat anerkennt und fördert die Eigenverantwortung und die Eigeninitiative der gesellschaftlichen Kräfte zugunsten des Gemeinwohls und nimmt Aufgaben nur wahr, soweit dies das Gemeinwohl erfordert (Subsidiaritätsprinzip).</u></p>
<p>Art. 101 [Wahl des Ministerpräsidenten; Ernennung der Minister; Ausschluß von Regierungsämtern; Vertrauensbeschluß des Landtags]</p> <p>(1) Der Landtag wählt ohne Aussprache den Ministerpräsidenten mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder. Das Nähere bestimmt die Geschäftsordnung.</p> <p>(2) Der Ministerpräsident ernennt die Minister. Er zeigt ihre Ernennung unverzüglich dem Landtag an.</p> <p>(3) Angehörige der Häuser, die bis 1918 in Deutschland oder einem anderen Land regiert haben oder in einem anderen Land regieren, können nicht Mitglieder der Landesregierung werden.</p> <p>(4) Die Landesregierung kann die Geschäfte erst übernehmen, nachdem der Landtag ihr durch besonderen Beschluß das Vertrauen ausgesprochen hat.</p>	<p>Art. 101 [Wahl des Ministerpräsidenten; Ernennung der Minister; Ausschluß von Regierungsämtern; Vertrauensbeschluß des Landtags]</p> <p>(1) Der Landtag wählt ohne Aussprache den Ministerpräsidenten mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder. Das Nähere bestimmt die Geschäftsordnung.</p> <p>(2) Der Ministerpräsident ernennt die Minister. Er zeigt ihre Ernennung unverzüglich dem Landtag an.</p> <p>(3) Die Landesregierung kann die Geschäfte erst übernehmen, nachdem der Landtag ihr durch besonderen Beschluß das Vertrauen ausgesprochen hat.</p>

<p>Art. 109 [Begnadigung, Straferlasse, Niederschlagung anhängiger Strafsachen]</p> <p>(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.</p> <p>(2) Zugunsten eines wegen einer Amtshandlung verurteilten Ministers kann das Begnadigungsrecht nur auf Antrag des Landtags ausgeübt werden.</p> <p>(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.</p>	<p>Art. 109 [Begnadigung, Straferlasse, Niederschlagung anhängiger Strafsachen]</p> <p>(1) Der Ministerpräsident übt namens des Volkes das Recht der Begnadigung aus. Er kann die Befugnis auf andere Stellen übertragen.</p> <p>(2) Zugunsten eines wegen einer Amtshandlung verurteilten Ministers kann das Begnadigungsrecht nur auf Antrag des Landtags ausgeübt werden.</p> <p>(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.</p>
<p>Art. 123 [Verfassungsänderung]</p> <p>(1) Bestimmungen der Verfassung können im Wege der Gesetzgebung geändert werden, jedoch nur in der Form, daß eine Änderung des Verfassungstextes oder ein Zusatzartikel zur Verfassung beschlossen wird.</p> <p>(2) Eine Verfassungsänderung kommt dadurch zustande, daß der Landtag sie mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließt und das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmt.</p>	<p>Art. 123 [Verfassungsänderung]</p> <p>(1) Bestimmungen der Verfassung können im Wege der Gesetzgebung geändert werden, jedoch nur in der Form, dass eine Änderung des Verfassungstextes oder ein Zusatzartikel zur Verfassung beschlossen wird.</p> <p>(2) Eine Verfassungsänderung kommt zustande,</p> <p><u>1. dadurch, dass der Landtag sie mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder beschließt und das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmt oder</u></p> <p><u>2. dadurch, dass der Landtag sie mit zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließt oder</u></p> <p><u>3. im Verfahren nach Art. 124 Abs. 4.</u></p> <p><u>Eine Verfassungsänderung im Verfahren nach Art. 124 kann nicht durch eine Entscheidung des Landtages nach Nr. 2 korrigiert werden.</u></p>
<p>Art. 124 [Volksbegehren, Volksentscheid]</p> <p>(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 Haushaltsplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.</p> <p>(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 <u>annimmt</u>.</p> <p>(3) Die Volksabstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.</p> <p>(4) Das Verfahren beim Volksbegehren und Volksentscheid regelt das Gesetz.</p>	<p>Art. 124 [Volksbegehren, Volksentscheid]</p> <p>(1) Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein <u>Achtel</u> der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt. Dem Volksbegehren muss ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Der Haushaltsplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.</p> <p>(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 <u>annimmt</u>.</p> <p>(3) Die Volksabstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen <u>gültigen</u> Stimmen, <u>sofern mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten zustimmt.</u></p> <p><u>(4) Ist Gegenstand des Gesetzentwurfs eine Änderung dieser Verfassung, so kommt diese zustande, wenn der Landtag den Gesetzentwurf mit zwei Dritteln seiner Mitglieder unverändert annimmt, wenn der Landtag sie mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt und das Volk in der Volksabstimmung nach Abs. 3 zustimmt oder wenn im Falle einer Ablehnung durch den Landtag im Volksentscheid nach Abs. 3 mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten dem Gesetzentwurf zustimmt.</u></p> <p><u>(5) Die Stimmberechtigten des Landes haben das Recht, dem Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung zu unterbreiten. Wird eine Initiative von mindestens 50.000 Stimmberechtigten unterstützt, muss sich der Landtag hiermit befassen.</u></p> <p>(6) Das Verfahren beim Volksbegehren und Volksentscheid regelt das Gesetz.</p>

2. Bewertung des Kommissionsvorschlages durch die Fraktionen

a) Bewertung durch die Fraktion der CDU

(1) Überblick

Die Hessische Verfassung aus dem Jahre 1946 erweist sich fast 60 Jahre nach ihrem In-Kraft-Treten als teilweise modernisierungsbedürftig. Ohne die historische Bedeutung der Hessischen Verfassung als erste demokratische Verfassung auf deutschem Boden nach dem Zweiten Weltkrieg zu schmälern, sind einige behutsame Einzeländerungen dringend notwendig. Sie folgen dabei dem generellen Ziel einer verstärkten Bürgernähe und Wirtschaftsfreundlichkeit der Hessischen Verfassung.

Die wichtigsten Neuerungen der Hessischen Verfassung sind:

- die Aufwertung der Präambel als Aushängeschild der Verfassung mit einer Anrufung Gottes sowie einer Berufung auf das sittlich-religiöse Erbes des Landes Hessen und einer Betonung fundamentaler Werte der Verfassung (dazu 2.),
- die Förderung der Eigeninitiative der Bürger zu Gunsten des Gemeinwohls (dazu 3.),
- die Stärkung der Stellung von Familien und Kindern (dazu 4.)
- eine auf dem Grundsatz der sozialen Marktwirtschaft beruhende moderne Wirtschaftsordnung (dazu 5.)
- das Subsidiaritätsprinzip (dazu 6.) und
- die verantwortungsvolle Erweiterung der direktdemokratischen Mitwirkungsrechte der Bürger (dazu 7.).

(2) Aufwertung der Präambel

Die Präambel der Hessischen Verfassung erfährt eine umfassende, den historischen Text harmonisch in sich aufnehmende Neufassung. Sie stellt einleitend die wichtigsten Prinzipien des nachfolgenden Verfassungstextes im Sinne eines gleichsam vor die Klammer gezogenen „Kurzprogramms“ dar. Zu nennen sind: die Achtung von Würde, Leben und Freiheit des Einzelnen (Art. 2 und 3), die Förderung von Wohlstand (Art. 38) und Bildung (Art. 55 ff.), die Ordnung des Gemeinschaftslebens in sozialer Gerechtigkeit (Art. 38), die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter (Art. 1) sowie der nachhaltige Schutz der Lebensgrundlagen (Art. 26a). Zusätzlich werden erwähnt: die Friedenssicherung, die Erhaltung des Rechtsstaats und der Dienst an einem vereinten Europa – allesamt Staatsziele, die, ohne ausdrücklich geregelt gewesen zu sein, bereits bislang anerkannt waren oder die auf Themen reagieren, die erst nach 1946 aufgetreten sind (z. B. Europäische Union).

Darüber hinaus bedeutsam für die Auslegung der gesamten Verfassung ist das Bekenntnis zur Verantwortung vor Gott (invocatio dei) und zu dem religiös-sittlichen Erbe. Durch diese Formulierungen wird auf die, das religiös-sittliche Erbe in Hessen besonders prägende, vornehmlich christliche und jüdische Verfassungstradition mit ihren Inhalten wie etwa der Existenz von Menschenrechten oder der Unzulässigkeit totalitärer Herrschaftsformen hingewiesen, ohne andere Religionen oder Weltanschauungen einschließlich des Atheismus auszugrenzen oder zu diskriminieren. In der Erinnerung an die Verantwortung vor Gott und das religiös-sittliche Erbe liegt zugleich ein Bekenntnis zu unverrückbaren Grundwerten wie Demokratie, Freiheit, Menschenwürde, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung. Im Kontext zu der Betonung religiös und ethisch begründeter Werte in der Präambel stehen an späterer Stelle der Verfassung die Anerkennung eines staatlichen Schutz- und Förderauftrages zu Gunsten von Kindern und Jugendlichen (Art. 4 Abs. 2), die Verankerung des Tierschutzes (Art. 26a) als verfassungsimmanente Schranke etwa der Religionsfreiheit, die Streichung der Möglichkeit der Todesstrafe (Art. 21 Abs. 1 S. 2, 109 Abs. 1 S. 3) sowie die Streichung des gleichheitswidrigen Ausschlusses der Möglichkeit einer Mitgliedschaft adeliger Personen in der Landesregierung (Art. 101 Abs. 3).

Wiewohl die Präambel keine subjektiven Rechte für Einzelne enthält, entfaltet sie dennoch objektive Rechtswirkungen im Sinne von Staatszielbestimmungen bzw. Leitprinzipien. Im Vergleich zu anderen Vorschriften der Verfassung ist sie freilich auf Grund ihrer notwendigerweise offeneren Formulierungen von geringerer normativer Dichte und Steuerungskraft.

(3) Förderung der Eigeninitiative der Bürger zu Gunsten des Gemeinwohls

Die reformierte Hessische Verfassung vermittelt ein Bild der Bürgerinnen und Bürger als eigeninitiativ, ohne staatlichen Zwang zu Gunsten des Gemeinwohls handelnde Menschen. Dies kommt in der Anerkennung von Tätigkeiten zum Ausdruck, welche in einer freiheitlichen Gesellschaft vom Einzelnen nicht verlangt werden können, die aber umso größeren Nutzen für die Gesellschaft als Ganzes stiften. So vermittelt der neu eingefügte Art. 4 Abs. 3 zwar keine unmittelbaren Ansprüche in Form eines Leistungsgrundrechts, doch erkennt die Norm die häusliche Pflege und Erziehung als Staatszielbestimmung an. Art. 62 Abs. 2 würdigt als erste Norm dieser Art auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland das ehrenamtliche Engagement der Bürger. Von der Rechtsnatur her handelt es sich auch hierbei um einen objektiven Schutz- und Förderauftrag an den Staat. Sowohl Art. 4 Abs. 3 als auch

Art. 62 Abs. 2 sind Ausprägungen des Grundsatzes der Subsidiarität staatlichen Handelns im Verhältnis zu gesellschaftlicher Selbstorganisation (dazu unten 6.). Als ebenfalls förderungswürdigen, dem Aufbau des Gemeinwesens von unten nach oben dienenden gesellschaftlichen Phänomenen werden Kultur und Sport (beide finden sich zukünftig zusammen in Art. 62) der Schutz und die Pflege durch staatliche Stellen zuteil.

(4) Stärkung der Rechte der Kinder und Familien

Art. 4 Abs. 1 stellt Ehe und Familie als Grundlage des Gemeinschaftslebens zukünftig unter einen weitergehenden Schutz als bisher. Adressat der Verpflichtung ist nicht mehr nur der Landesgesetzgeber, sondern die gesamte Landesstaatsgewalt, also auch Verwaltung, Gerichte, Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Vorschrift verbürgt einerseits ein Grundrecht, andererseits eine Garantie der Institute „Ehe“ und „Familie“ sowie eine wertentscheidende Grundsatznorm. Unter Ehe ist ausschließlich die Verbindung zwischen Mann und Frau zu verstehen. Familie ist die häusliche Gemeinschaft zwischen mindestens einem Elternteil und einem Kind. Zusätzlichen Schutz genießen zukünftig auch bereits kraft Verfassung (Art. 4 Abs. 2) Kinder und Jugendliche. Diese Vorschrift begründet einen staatlichen Schutz- und Förderungsauftrag aller staatlichen Stellen für die gedeihliche und gesunde Entwicklung der Kinder und Jugendlichen, insbesondere eine Verpflichtung des Staates auf Schutz vor Gefahren junger Menschen, etwa durch Drogen, Kriminalität oder sonstiger Form sozialer Verwahrlosung. Art. 4 Abs. 3 erkennt die Bedeutung häuslicher Erziehungs- und Pflegearbeit, die in den Familien geleistet wird, ausdrücklich an.

(5) Soziale Marktwirtschaft

Eine zentrale Änderung der Hessischen Verfassung liegt in ihrer konsequenten Ausrichtung auf das Konzept einer an Freiheit und Eigenverantwortung ausgerichteten sozialen Marktwirtschaft. Diese wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundentscheidung kommt in zwei Reformen zum Ausdruck: Zum einen werden neue Bestimmungen aufgenommen, die der marktwirtschaftlichen Leitlinie gerecht werden und zum anderen fallen der Verfassungsänderung zahlreiche Vorschriften zum Opfer, die diesem Staatsziel widersprechen.

Art. 38 Abs. 1 verdeutlicht zunächst das Grundrecht auf freie wirtschaftliche Betätigung, enthält darüber hinaus aber zwei weitere bedeutende Aspekte: Erstens verweist Art. 38 Abs. 1 nunmehr lediglich auf die verfassungsmäßige Ordnung und statuiert damit im Unterschied zur alten Fassung des Art. 38 Abs. 2, der noch zahlreiche vage Eingriffsrechtfertigungszwecke kannte, einen einfachen Gesetzesvorbehalt. Für Beschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung gilt somit keine – misstrauensgetragene – negative Sonderbehandlung mehr. Zweitens wird das Grundrecht auf freie wirtschaftliche Betätigung systematisch vor die objektiv-rechtliche Regelung über die Wirtschaftsordnung (Art. 38 Abs. 2) gestellt und damit der Vorrang des Individuell-Freiheitlichen vor dem Kollektiv-Etatistischen festgelegt.

Art. 38 Abs. 2, der die Marktwirtschaft als herrschendes Ordnungsprinzip im Unterschied zum Grundgesetz in der Hessischen Verfassung ausdrücklich verankert, ist eine objektiv-rechtliche Regelung. Da nur staatliche Stellen Adressaten der Norm sein können, werden einzelne Wirtschaftssubjekte in keiner Weise berechtigt oder verpflichtet. Es lassen sich vor allem keine Grundpflichten der Wirtschaftsakteure wie eine Sozialpflichtigkeit des Grundrechtsgebrauchs aus dieser Bestimmung herleiten. Grenzen der wirtschaftlichen Freiheit folgen ausschließlich aus der in Art. 38 Abs. 1 angesprochenen verfassungsmäßigen Ordnung.

Ebenfalls im Sinne einer marktwirtschaftlichen Ordnung liegen die Anerkennung von Betriebsvereinbarungen in Art. 29 Abs. 1 sowie die Relativierung des bislang absolut formulierten Aussperrungsverbots (Art. 29 Abs. 4). Die Änderung des ehemaligen Art. 29 Abs. 2, jetzt Abs. 1, zeichnet die jahrzehntelange Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts nach, indem neben den grundsätzlich maßgebenden Tarifverträgen auch Betriebsvereinbarungen als zulässig anerkannt werden. In der Praxis sind Betriebsvereinbarungen seit langem bekannt und bewährt. Das bis zur Änderung in der Verfassung festgeschriebene Verbot jeglicher Aussperrung ging einseitig zu Lasten der Arbeitgeber und stand in eklatanten Widerspruch zu der vom Bundesverfassungsgericht und der Arbeitsgerichtsbarkeit entscheidend mit geprägten Verfassungsrealität, welche für das ganze Bundesgebiet von der Zulässigkeit bestimmter verhältnismäßiger Formen der Aussperrung ausgeht (insbesondere Abwehraussperrung).

Auch der neu gefasste Art. 35 Abs. 1 bringt den marktwirtschaftlichen Gedanken zum Ausdruck und trägt der Verfassungsentwicklung seit 1946 Rechnung, indem er sich nur noch auf Sachverhalte bezieht, in denen Landesbehörden Bundesrecht auf dem Gebiet des Sozialwesens ausführen, und noch dazu unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes steht. Der marktwirtschaftlichen Ausrichtung der Verfassung folgend wurden ferner die stark ideologisch geprägten, bundesrechtswidrigen und obsolet gewordenen Vorschriften zur Sozialisierung von Privateigentum, zum Umgang mit sozialisierten Unternehmen und zur Bodenreform in den Art. 39 Abs. 2-4, 41 und 42 ersatzlos gestrichen. Durch Beseitigung dieser „toten Buchstaben“ im Verfassungstext wird ein wesentlicher Beitrag zur Stärkung der normativen Verbindlichkeit der Hessischen Verfassung und damit von deren Autorität und Glaubwürdigkeit geleistet, kann sich doch eine zukunftsgerichtete Verfassung des 21. Jahrhunderts keine „Normruinen“ leisten, die einem historisch überholten Geist entsprechen.

(6) Subsidiarität

In engem Zusammenhang mit der marktwirtschaftlichen Ordnung steht das Prinzip der Subsidiarität, wie es in Art. 65 Abs. 2 erstmals in einer deutschen Landesverfassung festgeschrieben ist. Von seinem Bedeutungsgehalt weist das Subsidiaritätsprinzip indes weit über wirtschaftliche Fragen hinaus. Art. 65 Abs. 2 vereint beide heute europaweit weitgehend anerkannten Dimensionen des Subsidiaritätsprinzips, wie sie auch in ausländischen Verfassungen, z.B. der Italiens oder des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg, aber auch in der zukünftigen Europäischen Verfassung normative Vorbilder finden. Art. 65 Abs. 2 ordnet an, dass der Staat nur dann Aufgaben wahrnehmen darf, wenn dies das Gemeinwohl trotz der Anerkennung und Förderung der gesellschaftlichen Kräfte erfordert. Mit anderen Worten: Sobald die Gesellschaft eine Aufgabe mindestens ebenso gut erfüllen kann, darf der Staat im weitesten Sinne (also auch die Gemeinden und Landkreise) die Aufgabe nicht an sich ziehen. Gleichzeitig impliziert Art. 65 Abs. 2 auf Grund seiner systematischen Stellung im Zweiten Hauptteil zum Aufbau des Landes, dass innerhalb des Staates ein Vorrang der jeweils unteren Ebene gilt (Staatsstrukturprinzip). Dies entsprach dem mehrheitlichen Willen in der Enquetekommission. Von einer ausdrücklichen Aufnahme einer entsprechenden Wendung wurde aus formalen Gründen abgesehen, da diese als zu abstrakt und daher wenig verständlich und bürgernah galt. Das weite Verständnis des Begriffs der Subsidiarität entspricht der ganz herrschenden Auslegung, die stets beide Perspektiven einbezieht oder sogar nur den Aufbau des Gemeinwesens im Blick hat (vgl. Art. 5 Abs. 2 EG-Vertrag, Art. 23 Abs. 1 S. 1, 72 Abs. 2 GG). Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 65 Abs. 2 stärkt somit die Gesellschaft zu Lasten des Staates und innerhalb des Gemeinwesens die unteren Ebenen, sprich die Gemeinden, daneben auch die Landkreise. Die Norm verpflichtet den Gesetzgeber objektiv-rechtlich, bei allen Rechtsakten den Grundsatz der Subsidiarität zu beachten. Das Subsidiaritätsprinzip ist auf Grund seiner hohen normativen Dichte justiziabel. Seine Einhaltung kann vor dem Hessischen Staatsgerichtshof geltend gemacht und von diesem erzwungen werden. Unmittelbare Auswirkungen hat dies auf etwa für die in der Hessischen Gemeindeordnung geregelte wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, die fortan im Lichte des Art. 65 Abs. 2 einer verfassungskonformen (engeren) Auslegung bedarf. Der Grundsatz der Subsidiarität verlangt hier eine die subjektiven Rechte der privatwirtschaftlich handelnden Grundrechtsträger stärker schützende Sichtweise, insbesondere die Bejahung von deren Klagebefugnis vor den Verwaltungsgerichten.

(7) Ausbau plebiszitärer Rechte

Auch bei dem verantwortungsbewussten Ausbau direkt-demokratischer Instrumente geht es um eine verstärkte Verantwortungübertragung auf die Bürgerinnen und Bürger des Landes. Über ihr wirtschaftliches und soziales Engagement als Einzelne wächst den Einzelnen in ihrer Rolle als Stimmberechtigte und als Souverän eine tragende Funktion in der Zivilgesellschaft zu. Folglich kann die Hessische Verfassung von nun an nicht mehr nur auf Grund einer Initiative des Landtages (Art. 123 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2), sondern auch im Wege eines Volksbegehrens mit abschließendem Volksentscheid geändert werden (Art. 123 Abs. 2 S. 1 Nr. 3). Diese Form der Verfassungsänderung erfährt gemäß Art. 123 Abs. 2 S. 2 einen besonderen Status, da sie auch nicht durch das – gleichfalls neu eingeführte – Verfahren der Verfassungsänderung allein durch den Landtag (Art. 123 Abs. 2 S. 1 Nr. 2) korrigiert werden kann. Demgegenüber können vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit beschlossene Verfassungsänderungen durch Volksbegehren und Volksentscheid widerrufen werden. Dieses hohe Vertrauen in die positiven Kräfte der Gemeinschaft der Bürgerinnen und Bürger wird in Art. 124 Abs. 1 vervollständigt, indem dieser eine maßgebliche Erleichterung für ein Volksbegehren vorsieht. Anstatt wie bisher ein Fünftel muss sich nun nur noch ein Achtel der Stimmberechtigten dem Volksbegehren anschließen, damit dieses dem Volk zu Abstimmung vorgelegt werden muss.

Um die Legitimität der dadurch erleichterten Volksentscheide zu sichern und umgekehrt eine Herrschaft – gut organisierter, verbandsmächtiger – Minderheiten zu vermeiden, verlangt Art. 124 Abs. 3 S. 2 ein Zustimmungsquorum in Höhe von einem Viertel aller Stimmberechtigten bei der Änderung einfacher Gesetze. Zur Änderung von Bestimmungen der Verfassung ohne Zustimmung durch den Landtag ist die Zustimmung der Hälfte aller Stimmberechtigten erforderlich. Dies ist notwendig, um die besondere Würde einer Verfassung zu schützen, welche nicht dem tagespolitischen Zeitgeist zufälliger kleiner Mehrheiten ausgeliefert werden darf, sondern auf Bestand und Dauerhaftigkeit angelegt ist.

Schließlich sieht Art. 124 Abs. 5 eine weitere bürgerfreundliche Möglichkeit für die Beteiligung an der staatlichen Willensbildung in Form des neu eingeführten Instruments der Volksinitiative vor. 50.000 Stimmberechtigte können zukünftig den Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit jedem beliebigen Gegenstand der Willensbildung befassen. Es muss sich dabei im Unterschied zum Volksbegehren nicht um einen Gesetzentwurf handeln. Der Gegenstand der Volksinitiative muss lediglich in den Zuständigkeitsbereich des Landes Hessen und des Landtages fallen.

(8) Fazit

Die von der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung vorgeschlagene Revision der Hessischen Verfassung ist die umfassendste und wichtigste Verfassungsänderung in Hessen seit 1946. Gleichwohl erfährt die

Hessische Verfassung hiermit weder quantitativ noch qualitativ eine Totalrevision. Vielmehr wird der historische Charakter einer – aufs Ganze gesehen bewährten und in Vielem vorbildhaften – Verfassung weitgehend gewahrt. Die Beteiligten an der Verfassungsreform haben sich bewusst auf das unabdingbar Notwendige und auf das einem parteiübergreifenden Konsens Zugängliche beschränkt: Die Hessische Verfassung wird einerseits von völlig leer laufenden oder bundesrechtswidrigen Normen „entrümpelt“ und damit verschlankt. Sie wird andererseits dort zeitgerecht modernisiert, wo sie erkennbar nicht mehr den Werten der großen Bevölkerungsmehrheit entspricht bzw. wo sie auf zentrale Fragen für Staat und Gesellschaft keine Antworten gibt. Vor allem mit der Aktivierung der eigenverantwortlich handelnden Bürgerinnen und Bürger im wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bereich wirkt die Verfassungsreform maßstabsetzend für eine freiheitliche Landesverfassung des 21. Jahrhunderts.

b) Bewertung durch die Fraktion der SPD

SPD Fraktion: Bewertung der Arbeitsergebnisse vom 10.12.2004

Hauptpunkte der Kritik

Die SPD kann die im Mehrheitsbericht vorgelegten Ergebnisse nicht akzeptieren. Durch das gewählte Verfahren und die Arbeitsergebnisse wird gegen Sinn und Ziel der Verfassungsenquête verstoßen.

Die Arbeit der Enquete war für die Öffentlichkeit bisher weder nachvollziehbar noch transparent. Die Mehrheit hat entgegen zunächst gemachter Bekundungen einen öffentlichen Diskurs zur Begleitung der Enquetearbeit zu führen, eine Öffentlichkeitsbeteiligung abgelehnt.

Obleutegespräche zur Sondierung eines Kompromisszone gehören zum üblichen Prozedere der parlamentarischen Arbeit. Anders ist es zu beurteilen, wenn Obleutegespräche zur Entscheidungsrunde stilisiert werden, die die demokratisch transparente Arbeit der eingesetzten EKV substituieren sollen. Dies ist grundsätzlich nicht hinnehmbar. Und angesichts der Bedeutung einer Verfassungsänderung ist diese "Geheimratspolitik" völlig unangemessen.

Mit dem Mehrheitsbeschluss wird massiv gegen den Einsetzungsbeschluss verstoßen, eine Verfassungsänderung nur im Konsens herbeizuführen.

Auch von der Sache her besteht ein großer Diskussionsbedarf, ob die Ergebnisse dem Geist der Hessischen Verfassung entsprechen.

Zu den wichtigsten der vorgeschlagenen Änderungen hier so viel:

- *Die Mehrheitsergebnisse bedeuten einen nicht hinnehmbaren Demokratieverlust und einen Rückschritt bei der Bürgerbeteiligung im Rahmen von Verfassungsänderungen.*
- *Der Änderungsvorschlag will die Arbeitsverfassung, immerhin ein besonders wichtiger Beleg für die wirtschaftsethische Grundausrichtung der historischen HV, zulasten dieser sozialen Grundsubstanz verändern.*
- *Der Mehrheitsbeschluss will die für die HV typische soziale Verpflichtung des Eigentums und die notwendige Begrenzung der wirtschaftlichen Macht nicht etwa zeitangemessen übersetzen. Er will sie erinnerungslos streichen.*
- *Der Kommissionsvorschlag bewahrt den sozialen Impetus der Hessischen Verfassung nicht; er füllt den fortschrittlichen Geiste des Regelwerks nicht mit Leben. Der soziale Impetus und der fortschrittliche Geist der Hessischen Verfassung werden bis zur Unkenntlichkeit verwischt.*

Die in der Sitzung der Enquete zur Reform der Hessischen Verfassung vom 10.12.2004 ohne die Stimmen der SPD-Fraktion beschlossenen Änderungsanregungen werden den Arbeitszielen und dem Verfahren, das die Enquetekommission im Verlaufe der Beratungen erörtert hat, nicht gerecht und können daher keinen Abschluss der Enquetearbeit darstellen.

Das Minderheitenvotum der SPD Fraktion wird dies in „Punkt H“ des Abschlußberichts, „Sondervotum der SPD-Fraktion“, ausführlich und vollständig darlegen, als es hier möglich ist. Hier folgen einige zentrale Bewertungen des von CDU, FDP und Grünen getragenen sogenannten „Obleuteergebnis“ vom 10.12.2004:

Verfahren im Rahmen der Obleutegespräche

Im Sommer 2004 vereinbarten die Mitglieder der Enquetekommission zur Änderung der Hessischen Verfassung, im Rahmen von Obleuterunden zu erörtern, in welchem Umfang es möglich sein könnte, zwischen den im Hessischen Landtag vertretenen Fraktionen zu einem gemeinsamen Katalog für eine Reform der Hessischen Verfassung zu gelangen.

Nicht einem Sondierungsgespräch, sondern der Hochstilisierung der Obleserunde zur Entscheidungsrunde hat die SPD von Anfang an skeptisch gegenüber gestanden. Gegen dieses Verfahren sprachen u. a. die fehlende Transparenz der Entscheidungsfindung sowie der Ausschluss der übrigen Enquetemitglieder sowie der externen Sachverständigen aus den Erörterungen.

Verstoß gegen die Vorgabe, nur im Konsens handeln zu wollen

Bereits im Einsetzungsbeschluss (Drs. 16/264) und der hierzu geführten Debatte waren sich alle im Hessischen Landtag vertretenen politischen Kräfte darüber einig, dass eine Änderung der Hessischen Verfassung ausschließlich im Konsens mit allen Fraktionen eingeleitet werden soll. Dies wurde von den jeweiligen Vertretern der einzelnen Fraktionen ebenfalls während der Sitzungen der Enquetekommission wiederholt bestätigt (vgl. Presseerklärung der Enquetekommission v. 17.02.2004).

Dennoch wurden in der Sitzung der Enquetekommission vom 10.12.2004 die nun zum Gegenstand des vorliegenden Berichts gemachten Änderungen gegen das ausdrückliche Votum der SPD-Fraktion zum vorläufigen Abschluss der Enquetearbeit erhoben und werden von den Fraktionen der CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP als die ausschließliche Grundlage für Gesetzesinitiativen zur Änderung der Hessischen Verfassung in dieser Wahlperiode des Hessischen Landtags behandelt.

Dieses Verfahren widerspricht aber – wie bereits dargestellt – dem vom Landtag vorgegebenen und dem in der Enquetekommission bekräftigten Willen aller im Hessischen Landtag vertretenen Parteien, die Hessische Verfassung nur im Kompromiss ändern zu wollen, und ist daher abzulehnen.

Ausgrenzung der Öffentlichkeit

In der Sitzung der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung vom 10.12.2004 wurde der so genannte Oblesekompromiss entgegen aller zuvor in den Enquetesitzungen gemachten Absichtserklärungen und Vereinbarungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit zum Abschluss der Arbeit der Enquetearbeit erhoben.

Während im Verlauf der Arbeit der Enquetekommission und im Rahmen der Erörterung der Einbindung interessierter gesellschaftlicher Gruppierungen die FDP noch die Auffassung vertreten hat, man könne ein präsentables Ergebnis der Öffentlichkeit vorstellen und zur Diskussion anbieten (EKV-Sitzung v. 08.10.2003), wurde von dem Vertreter der Fraktion BÜNDNIS/DIE GRÜNEN angeregt, den Diskurs über die Änderung der Hessischen Verfassung in die Schulen / Hochschulen zu tragen und sogar im Rahmen von juristischen Seminaren zu behandeln (EKV-Sitzung v. 11.02.2004). Gleiches gilt für die Vertreter der CDU, von welcher ebenfalls die Möglichkeit, öffentlich zu tagen sowie Anhörungen durchzuführen vorschlug (EKV-Sitzung v. 19.11.2003). Auch die SPD hat von Beginn der Enquetearbeit an wiederholt darauf hingewiesen, wie bedeutsam die Einbindung einer breiten gesellschaftlichen Basis in die Diskussion um eine Verfassungsänderung ist, um im öffentlichen Bewusstsein und damit auch im Rahmen der nach Art. 123 Hessischen Verfassung erforderlichen Volksabstimmung für die angestrebten Änderungen die größtmögliche Akzeptanz und Zustimmung zu erhalten.

Aufgrund der in der Enquetekommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführten Erörterungen stand für alle Beteiligten fest, dass dies auch Teil der Aufgabenstellung und Arbeit der Enquetekommission gewesen ist.

Dies wurde durch die zahlreichen Anfragen und Zuschriften, die an die Enquetekommission gerichtet worden sind und die ein großes und reges Interesse der Öffentlichkeit an der Enquetearbeit dokumentieren, zusätzlich unterstrichen. Diesem öffentlichen Interesse wollten alle Fraktionsvertreter im Rahmen der Enquetearbeit auch Rechnung tragen.

Für die Aufnahme des hier beschriebenen öffentlichen Diskurses, der von allen politischen Vertretern zunächst mitgetragen worden ist, spricht auch, dass im Rahmen der Arbeit einer Enquetekommission die Art und Weise der Diskussion mit außerparlamentarischen Interessengruppen offener und intensiver gestaltet werden kann, als dies in einem formalen Gesetzgebungsverfahren der Fall ist.

Bis zu der Sitzung der Enquetesitzung v. 10.12.2004 ging die SPD aufgrund der dargestellten Meinungsbildung in der Enquetekommission davon aus, dass die beabsichtigte öffentliche Debatte als Teil der Arbeit der Enquetekommission auch durchgeführt werden soll.

Deshalb war die SPD-Fraktion mehr als überrascht, als die übrigen Fraktionen in der Sitzung vom 10.12.2004 das bis dahin zusammengetragene Zwischenergebnis der Oblesegespräche in die Verfassungsenquete bereits als Endergebnis der Enquetearbeit einführten, zur Basis eines zu erstellenden Abschlussberichts sowie künftiger Gesetzgebungsverfahren machten.

Da dieses Verfahren nicht den bereits aufgezeigten Vereinbarungen der Enquetekommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung entsprach, fand das Vorgehen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP nicht die Zustimmung der SPD.

Inhaltliche Bedenken gegen den so genannten Obleutekompromiss

Wie bereits dargestellt, entspricht das Verfahren, das zu dem so genannten Obleutekompromiss geführt hat, weder den Handlungsgrundsätzen, die sich die Verfassungsenquete gegeben hat, noch stellt er ein konsensuales Ergebnis der Beratungen der Verfassungsenquete da.

Zudem gibt es aber auch erhebliche inhaltliche Bedenken gegen die einzelnen Inhalte.

Nachfolgend werden sie in einer Auswahl exemplarisch angesprochen. Im Zusammenhang und ausführlicher stellt das Minderheitenvotum der SPD, siehe Punkt E. des Abschlußberichts, die sozialdemokratische Position dar.

Dies gilt besonders augenfällig für folgende Punkte insbesondere für die darin enthaltene Änderung des Art. 29 Abs. 1 Hessische Verfassung.

Bereits im Rahmen der Obleutegespräche stellte die SPD wiederholt heraus, dass eine Schwächung des Tarifvertragsrechts durch die nun von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP vorgeschlagene Regelung keine Zustimmung der SPD würde finden können. Eine Vereinbarung, nach der eine von der SPD erarbeitete Neufassung des Art. 29 hätte übernommen werden sollen, wurde von den übrigen Obleuten nicht eingehalten, sodass es zu der nun zu kritisierenden Regelung gekommen ist.

Vor diesem Hintergrund wäre einem öffentlichen Diskurs im Rahmen der Enquetearbeit eine besondere Bedeutung zugekommen, der wie bereits dargestellt von den anderen in der Enquete vertretenen Fraktionen abgelehnt worden ist.

Gleiches gilt im Wesentlichen für die im so genannten Kompromiss enthaltene Änderung des Art. 29 Abs. IV. Zwar hat hier die SPD wenigstens das Verbot unverhältnismäßiger Aussperrungen durchsetzen können, doch steht eine öffentliche Diskussion mit den hessischen Tarifparteien und Arbeitsrechtlern, ob nicht das absolute Aussperrungsverbot in der gegenwärtigen Zeit noch immer rechtliche und vor allem eine erhebliche wirtschaftsethische Bedeutung hat, nach wie vor aus. Dies hätte im Rahmen der Enquete aufgearbeitet werden können.

Ebenso stellt die nun vorgeschlagene Änderung des Art. 38 Hessische Verfassung eine massive Änderung der Bewertung der sozialen Dimension des Eigentums und der wirtschaftlichen Betätigung da. Darauf wurde im Verlauf der Obleutegespräche hingewiesen und diese Kritik wurde der gesamten Enquete mit der Protokollnotiz zur Sitzung vom 10.10.2004 mitgeteilt.

Weiter stellt auch die Abkehr von dem bisherigen in Art. 123 Hessische Verfassung verankerte Letztentscheidungsrecht der Bevölkerung über eine Verfassungsänderung nach Auffassung der SPD einen nicht hinnehmbaren Demokratieverlust dar.

Wenn Verfassungsänderungen künftig mit einer 2/3-Mehrheit des Hessischen Landtags umgesetzt werden könnten, nur noch dann wieder rückgängig gemacht werden sollen, wenn eine außerparlamentarische Meinungsbildung dazu führt, dass mehr als 2.165.396 der wahlberechtigten Hessen sich gegen die vom Landtag verabschiedete Verfassungsänderung wenden und dies im Rahmen eines Volksentscheids dokumentieren, dann schränkt dies die Beteiligungsrechte der Bevölkerung an der Mitwirkung bei einer Verfassungsänderung erheblich ein.

Dies kann auch nicht durch eine geringfügige Absenkung der Quoren im Rahmen plebiszitärer Elemente kompensiert werden.

Schwere Bedenken gegen die im so genannten Kompromiss enthaltene Präambelformulierung konnten in der Enquete nicht einmal annäherungsweise andiskutiert werden.

Geht man davon aus, dass durch die Präambel der historische Charakter der Hessischen Verfassung in besonderer Weise dokumentiert wird, dann wird die beliebige Aneinanderreihung unterschiedlichster Regelungsbereiche in der nun vorgelegten Aufzählung diesem Ansatz und Gehalt einer Verfassungspräambel nicht gerecht.

All dies hätte im Rahmen von Anhörungen, unter Einbeziehung wissenschaftlicher Diskurse der Hochschulen und/oder wissenschaftlicher Bewertungen durch die in die Arbeit der Enquetekommission eingebundenen externen Sachverständigen aufgearbeitet und diskutiert werden können. Dieser einem rationalen, offenen und der demokratischen Kultur Hessens allein angemessenen Weg wurde von den Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP offensichtlich bewusst nicht weiter beschritten. Die SPD bedauert dies ausdrücklich.

Qualitative Bewertung des Kompromisses

Insgesamt betrachtet, ist die SPD der Ansicht, dass der so genannte Kompromiss in seiner Gesamtheit und besonders in seinem Zustandekommen kein angemessenes Produkt eines eigens als Enquetekommission eingesetzten Landtagsgremiums darstellt. Es kann daher nicht einmal als Reform(-Ansatz) der Hessischen Verfassung betrachtet zu werden.

Dies ergibt sich vor allem aus der eher zufälligen Zusammenstellung der von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP favorisierten Änderungen. So ist es im Grundsatz nicht nachvollziehbar, warum die von der SPD geforderte und noch in der WP 15 von allen Fraktionen des Hessischen Landtags begrüßte Stärkung der Parlamentsrechte ebenso wenig Berücksichtigung gefunden haben wie die Behebung des offenkundigen Verstoßes des § 19 Abs. 2 Ziff. 4 Staatsgerichtshofsgesetz gegen Art. 131 Abs. 2 Hessische Verfassung.

Diese für Dritte beliebig erscheinende Zusammenstellung erscheint angesichts der noch im letzten Jahr von allen Fraktionen vorgestellten Reformansätze kaum nachvollziehbar.

Der nunmehr vorgelegte so genannte Obleutekompromiss wird daher dem im Einsetzungsantrag (Drs. 16 / 264) formulierten Ziel, nach der die „Enquetekommission ... den Auftrag,“ erhält, „die Hessische Verfassung auf Veränderungs- und Ergänzungsbedarf zu überprüfen und möglichst einvernehmliche Vorschläge unter Wahrung ihrer demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Grundgedanken zu ihrer Änderung zu unterbreiten..“, nicht gerecht und ist somit abzulehnen.

Fazit

Trotz der dargestellten und bereits regelmäßig von der SPD in der Enquetekommission geäußerten Kritik an dem von der CDU forcierten und letztlich von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der FDP akzeptierten Verfahren hat die SPD noch in der Sitzung der Enquetekommission vom 10.12.2004 beantragt:

„1. Der von der Landtagsverwaltung mit Datum vom 29.11.2004 synoptisch dargestellte Text für eine Kompromissvorlage erhält folgende Einleitungspassage:

„Der nachfolgende Text beinhaltet das Ergebnis der Obleutegespräche im Rahmen der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung.

Themen und Umfang spiegeln den „engen möglichen Kompromisskorridor“ wider, wie er sich unter den gegebenen Mehrheitsverhältnissen ergibt.

Die Fraktionen von CDU, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP haben diesen Ergebnissen zugestimmt und sich als „Obleutepapier“ zueigen gemacht.

Die Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung hat sich im Verlauf der bisherigen Beratungen wiederholt für eine Beteiligung und Einbindung von gesellschaftlichen Interessengruppen und Institutionen an der Reformdiskussion ausgesprochen. Eine abschließende Positionierung der Enquetekommission zu den erzielten „Zwischenergebnissen“ sollte daher erst im Anschluss an diesen öffentlichen Diskussionsprozess vorgenommen werden.“

2. Um dies zu ermöglichen, wird die Beschlussfassung der Enquetekommission auf ein Jahr ausgesetzt. In dieser Zeit soll zu den bisher erzielten Zwischenergebnissen der Enquetekommission eine öffentliche Diskussion mit interessierten gesellschaftlichen Gruppierungen organisiert und durchgeführt werden. Die Abschluss-Sitzung der Enquetekommission wird dementsprechend vom Januar 2005 auf Januar 2006 vertagt.“

Beide Antragsziffern wurden von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP in der Enquetesitzung abgelehnt.

Daraufhin hat die SPD-Fraktion am 18.01.2005 einen Entschließungsantrag (Drs. 16/3519) in das parlamentarische Verfahren eingebracht, um doch noch das ursprünglich von allen politischen Kräften des Hessischen Landtags angestrebte öffentlich-transparente Verfahren zu erreichen und zu einer von allen Fraktionen getragener Lösung zu finden.

„Antrag
der Fraktion der SPD
betreffend Abschluss der Arbeit der Verfassungsenquete
des Hessischen Landtags im Konsens

Der Landtag wolle beschließen:

1. Der Landtag bekräftigt den am 8. Juli 2003 unter Nr. 2 des Einsetzungsantrags - Drucks. 16/2634 - gefassten Beschluss sowie den in den parlamentarischen Debatten und der Arbeit der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung regelmäßig zum Ausdruck gebrachten Willen aller im Parlament vertretenen politischen Kräfte, eine Reform der Hessischen Verfassung nur gemeinsam und im Konsens durchführen zu wollen.
2. Der Landtag stellt fest, dass die Arbeit der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung in für die Öffentlichkeit nachvollziehbarer und transparenter Weise stattfinden sollte.
3. Der Landtag stellt fest, dass eine solche Öffnung des bislang nur innerparlamentarisch geführten Diskussionsprozesses die Akzeptanz einer vom Landtag vorzubereitenden Reform der Hessischen Verfassung fördert.
4. Der Landtag spricht sich deshalb dafür aus, dass vor einer endgültigen Festlegung durch die Enquetekommission und vor der Erstellung einer Beschlussvorlage für das Parlament der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben ist, die erörterten Zwischenergebnisse der Enquetekommission zu diskutieren.“

Dieser Entschließungsantrag wurde in der Plenarsitzung des Hessischen Landtags am 27.01.2005 abgesetzt.

Sollten sich CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die FDP auch über die Erörterungen in der Verfassungsenquete hinaus nicht dazu durchringen können, wieder zu einem offenen auf Konsens ausgerichteten Diskurs über eine Reform der Hessischen Verfassung zurückzukehren, so wäre dies aus Sicht der SPD sehr bedauerlich und eine politische Chance verfallen.

Was bliebe, wäre der fade Beigeschmack, dass die mit Mehrheit im Hessischen Landtag Agierenden aus Furcht vor der Öffentlichkeit mit Mitteln einer „Geheimratspolitik“ die Änderung der Hessischen Verfassung, die sich seit nahezu 50 Jahren durchaus bewährt habe, betrieben und damit einen ersten Beleg dafür lieferten, dass man nicht mehr Demokratie wolle, sondern vielmehr die demokratische Mitwirkung bewusst ausschließe.

Dies kann aber von der SPD nicht mitgetragen werden.

c) **Bewertung durch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Bewertung des Konsensbeschlusses der Enquetekommission aus Sicht der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN
Dr. Andreas Jürgens, MdL (Obmann der Fraktion in der Enquete)

Hessische Verfassung grundlegend modernisieren

Die Grünen im Hessischen Landtag fordern schon seit vielen Jahren eine grundlegende Überarbeitung der Hessischen Verfassung, der ältesten Verfassung aller Bundesländer in Deutschland. Die Verfassung spielt im politischen Leben, in der Rechtsprechung und vor allem im Bewusstsein der Menschen in Hessen praktisch keine Rolle mehr. „Es war einmal eine Verfassung, die von großen Hoffnungen für Gegenwart und Zukunft getragen war. ... Doch die Verfassung wurde von ihrem Volk vergessen. Kaum jemand sprach mit ihr und so verstummte sie.“ Diese von Dr. Pascale Cancik – Sachverständige in der Enquetekommission - in einem juristischen Fachbeitrag formulierte Sprachlosigkeit zwischen Verfassung und Souverän zu überwinden, war aus unserer Sicht die wichtigste Herausforderung für die Kommission. Die Verfassung soll den Bürgern und den politisch Verantwortlichen mitteilen, was gilt, und Maßstäbe dafür liefern, was gelten soll. Die Hessische Verfassung teilte im Wesentlichen nur noch mit, was einmal hätte sein können, aber in weiten Teilen nie Wirklichkeit geworden ist. Das ist für eine Verfassung, die die rechtliche und politische Grundlage eines Gemeinwesens ist und seine wichtigsten Werte widerspiegeln soll, zu wenig. Eine Verfassung muss mehr sein als nur ein „historisches Dokument“ oder ein reines Organisationsstatut für die staatlichen Organe. Die Hessische Verfassung sollte wieder in den Stand gesetzt werden, Maßstäbe für die Gesetzgebung des Landes, Orientierung über die grundlegenden Werte des hessischen Staates und Grundlage der Rechtsprechung seiner Gerichte zu sein. Eine Verfassung gehört nicht ins Museum, sondern in die Mitte der Gesellschaft.

Reformstau abbauen

Nach diesem Verständnis hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Hessischen Landtag auch ihre Vorschläge für die Reform der Verfassung verstanden. Wir sehen einen großen Reformstau, der sich über die letzten fast 60 Jahre seit Bestehen der Hessischen Verfassung angesammelt hat. Mit den jetzt vorgelegten Arbeitsergebnissen der Enquetekommission wird dieser Reformstau nicht vollständig behoben. Viele Fragen bleiben weiterhin offen. In unseren (weitergehenden) Vorschlägen für Änderungen der Verfassung ist dokumentiert, wo wir weiterhin Handlungsbedarf sehen. Mit dem jetzt gefundenen Konsens der Enquetekommission wird aber die umfassendste Überarbeitung der Verfassung seit ihrem Bestehen eingeleitet. Damit wird in wichtigen Teilbereichen der Reformstau aufgelöst und die Chance eröffnet, dass die Verfassungsentwicklung in Hessen eine neue Dynamik erhält. Mit Stillstand und Verharren beim Alten würde dagegen die Verfassung endgültig in Bedeutungslosigkeit versinken. Der in der Enquetekommission verhandelte Konsens ist eine gute Grundlage für eine Erneuerung der Verfassung.

Stärkung der Bürgerbeteiligung

Aus Sicht der grünen Fraktion besonders bedeutsam sind die Verbesserungen bei der Bürgerbeteiligung. Die Absenkung des Quorums für die Einleitung eines Volksbegehrens, die Einführung einer Volksinitiative und die Möglichkeit, Verfassungsänderungen auch mit einem Volksbegehren auf den Weg zu bringen, stärken den Ruf der Hessischen Verfassung als „Volks-Verfassung“ im besten Sinne. Die Möglichkeiten direkter Bürgerbeteiligung werden hierdurch effektiv gestärkt. Die Ergänzung der bisherigen obligatorischen Volksabstimmung bei einer Verfassungsänderung durch eine Änderung auch mit qualifizierter Mehrheit des Landtags und die Einführung eines Zustimmungsquorums beim Volksentscheid wird von uns dabei als Kompromiss akzeptiert, obwohl wir dies selbst nicht vorgeschlagen hatten. Die Verbesserungen überwiegen aber aus unserer Sicht deutlich.

Weitere Verbesserungen im Verfassungsrecht

Die Aufnahme von Kinderrechten in die Hessische Verfassung, die Erweiterung des Familienbegriffs um die Alleinerziehenden, die Stärkung des Ehrenamtes und die Aufnahme des Tierschutzes sind weitere Punkte, die wir nachdrücklich begrüßen. Sie wurden von uns überwiegend selbst vorgeschlagen. Das Gleiche gilt auch für die längst überfällige Abschaffung der Todesstrafe, des Verbots der Beteiligung von Adelshäusern an der Landesregierung, die Sofortsozialisierung von Kohle und Stahl sowie die Bodenreform. Durch die Streichung dieser seit langem überholten Vorschriften wird ein wichtiges Signal der Modernisierung gesetzt.

Hohe soziale Verantwortung bleibt erhalten

Schließlich bleibt auch der hohe Standard der sozialen Verantwortung in der Hessischen Verfassung erhalten. Dies ergibt sich auch aus dem neuen Teil der Präambel, wonach sich Hessen ausdrücklich dazu bekennen soll, „das Gemeinschaftsleben in sozialer Gerechtigkeit zu ordnen“. Unverändert bleiben z. B. Art. 27 (Anerkennung der Menschenwürde in der Sozial- und Wirtschaftsordnung), Art. 28 (Recht auf Arbeit und Fürsorge), Art. 30 bis 34 (Schutz von Arbeitsbedingungen, Mutterschutz, Tag der Arbeit, bezahlter Urlaub etc.) und Art. 36 HV (Koalitionsfreiheit).

In Art. 39 HV bleibt Missbrauch wirtschaftlicher Freiheit und Machtzusammenballung untersagt. Die niemals angewandten Absätze 2 bis 4, die eine außerordentliche Enteignungsmöglichkeit enthalten, verstoßen gegen das Grundgesetz und sind daher ohnehin nichtig. Ihre Streichung trägt nur dazu bei, die Hessische Verfassung von fehlerhaften Regelungen zu entschlacken. Es verbleibt bei der Möglichkeit der Enteignung nach Art. 45 Abs. 2 Satz 2 HV, die mit dem Grundgesetz übereinstimmt.

Art. 35 HV enthält Vorschriften über die Sozialversicherung, die ebenfalls im Hinblick auf vorrangiges Bundesrecht obsolet sind. Das Recht der Sozialversicherung unterliegt der konkurrierenden Gesetzgebung und im Hinblick auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland ist nicht vorstellbar, dass der Bundesgesetzgeber die Regelung der Sozialversicherung den Ländern überlässt. Deshalb stand die Streichung der gesamten Vorschrift zur Disposition. Da aber eine Verfassung nicht nur gültige Rechtsregeln enthalten, sondern auch Grundwerte festlegen soll, hat sich die Enquete auf ein allgemeines Bekenntnis zur sozialen Sicherung verständigt.

Anpassung an vorrangiges Bundesrecht

Die Änderungen in Art. 29 HV können weder als Angriff auf die Tarifautonomie interpretiert werden, noch als Absage an den Flächentarifvertrag. Auch das Arbeits- und Tarifrecht ist Bundesangelegenheit. Die gegenwärtige Fassung des Art. 29 HV gibt daher keinerlei geltendes Recht wieder. Deshalb schlägt die Enquete vor, genau diese Rechtslage zutreffend in der Verfassung wiederzugeben. Die Rechtsvorschriften, nach denen sich das kollektive Arbeitsrecht richtet, sind ausschließlich Bundesrecht. Dies gilt insbesondere auch für das Verhältnis von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen. Mit der neuen Formulierung wird dem Rechnung getragen und zugleich ein allgemeines Bekenntnis zu Kollektivvereinbarungen in Form

von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen abgelegt. Der Geltungsbereich von Tarifverträgen wird allein von den Tarifvertragsparteien, derjenige der Betriebsvereinbarungen von den betrieblichen Vertragsparteien, das Verhältnis zueinander vom Tarifvertrags- und Betriebsverfassungsrecht des Bundes bestimmt. Die Hessische Verfassung kann daher gar keine Aussage zum Flächentarifvertrag treffen und sollte dies daher auch nicht tun.

Art. 38 HV enthält bisher Festlegungen für einen Staatsdirigismus in der Wirtschaft, die gegen das Grundgesetz verstoßen und daher unwirksam sind. Die jetzt vorgesehene Regelung in Abs. 1 gibt nur das wieder, was nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deutschlandweit gilt und entspricht auch der Regelung in Art. 2 Abs. 1 HV.

Insgesamt wird der Konsens der Enquetekommission von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als gute Grundlage für weitere Arbeiten an der Hessischen Verfassung gesehen

d) Bewertung durch die Fraktion der FDP

Dieter Posch, MdL (Obmann)

Verfassung als Wertegrundlage

Die Enquetekommission des Hessischen Landtags zur Reform der Hessischen Verfassung hat am 10. Dezember einen Beschluss über die Erneuerung von Vorschriften der Hessischen Verfassung gefasst, der auf einem Kompromiss der Fraktionen von FDP, CDU und Grünen beruht. Der Vorschlag ist aus liberaler Sicht nur ein Minimum dessen, was in der Hessischen Verfassung nach Maßgabe der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Weiterentwicklung hätte verändert werden müssen, damit sie den Bürgern Hessens weiterhin erfolgreich als gemeinsame Wertegrundlage zur Verfügung stehen kann. Die FDP hatte entsprechend ihrer Interpretation des Einsetzungsbeschlusses vorgeschlagen, nicht nur einige wenige Vorschriften zu erneuern bzw. zu überarbeiten, sondern überholte Vorschriften, die aufgrund rechtlicher oder tatsächlicher Gründe obsolet geworden sind, komplett zu streichen beziehungsweise der heutigen Rechtslage anzupassen.

Besonderen Wert hat die FDP-Fraktion auf die Erneuerung von Vorschriften im Bereich der Wirtschaftsverfassung (Abschnitt „Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten“, Art. 27 bis 47 HV) gelegt. Eine Änderung von Vorschriften insbesondere in diesem Bereich war eine Bedingung für das Mittragen des Kompromisses. So sind nun wesentliche Teile des neuen Art. 29, aber auch der Art. 35 und Art. 38 HV, die nachstehend erläutert werden, auf liberale Vorschläge zurückzuführen. Der Art. 39 HV wurde auf die Kernaussage der Unterbindung des Missbrauchs wirtschaftlicher Macht reduziert, die Artikel 41 (Sozialisierte Unternehmen) und Art. 42 HV (Bodenreform) wurden, wie von der FDP-Fraktion gefordert, gestrichen.

Aber auch im Bereich der plebiszitären Elemente, d. h. bei der Einführung einer Volksinitiative konnte sich die FDP-Fraktion ebenso durchsetzen, wie bei der Aufnahme von Kunst und Kultur in die Hessische Verfassung (Art. 62 HV). Nicht realisierbar waren unter anderem die FDP-Forderungen nach einer Neuregelung der Verschuldensgrenze ebenso wie die Absenkung des passiven Wahlalters auf 18 Jahre. Kritisch steht die FDP-Fraktion dem Gottesbezug bei der Neuformulierung der Präambel gegenüber, außerdem wegen der Unbestimmtheit des Begriffs „Gemeinwohl“ der Änderung des Art. 65 HV (Staatsform). Im Zuge der Kompromissfindung wurden diese Vorschläge jedoch mitgetragen, wobei nach wie vor Bedenken bestehen, den Begriff der „Subsidiarität“ explizit in die Verfassung aufzunehmen.

Zu den Vorschriften im Einzelnen nach liberaler Gewichtung (Auswahl):

Modernisierung des Arbeits- und Tarifrechts

Zu Art. 29 HV

Der bundesrechtliche Vorrang von Tarifverträgen, innerhalb derer betriebliche Bündnisse geschlossen werden können, beschreibt die geltende Rechtslage auch für Hessen, da das hessische Landesrecht und damit auch die Landesverfassung dem Bundesrecht gegenüber nachrangig sind. Die Hessische Verfassung sieht derzeit nur Tarifverträge und keine betrieblichen Bündnisse vor.

Die FDP hat sich in den Beratungen dafür eingesetzt, auch die betrieblichen Bündnisse in die Hessische Verfassung aufzunehmen. Nach der neuen Formulierung stehen – entsprechend den tatsächlichen Gegebenheiten – die Tarifverträge und Betriebsbündnisse in der Hessischen Verfassung nebeneinander.

Das bedeutet, dass die Neufassung des Art. 29 HV zum Arbeitsrecht in ihrer veränderten Form der Realität ein gutes Stück näher kommt, schließlich sind Betriebsvereinbarungen gängige Praxis und nicht etwa unzulässig, weil sie nicht in der Hessischen Verfassung erwähnt sind. Durch die Ersetzung des Wortes „Gesamtvereinbarungen“ durch „Vereinbarungen“ und die Ergänzung des Textes um „betriebliche Arbeitnehmervertretungen und Arbeitgeber“ werden Betriebsvereinbarungen in Hessen nun auch verfassungsrechtlich verankert. Gemäß Art. 29 Abs. 1 Satz 2 HV bleibt das Schutzprinzip zugunsten der Arbeitnehmer erhalten, wonach es keine Abweichungen zu deren Lasten geben darf.

Bedenken, mit dieser Formulierung solle das komplette kollektive Arbeitsrecht umgestaltet werden, werden von der FDP-Fraktion ebenso zurückgewiesen wie der Vorhalt, mit der Diskussion über die Hessische Landesverfassung einen Beitrag zur tagespolitischen Kampagne leisten zu wollen. Darüber hinaus bestehenden Befürchtungen, mit einem Regierungswechsel im Bund könnten Änderungen des Betriebsverfassungsrechts mit Wirkung auf Hessen einhergehen, wird entgegengehalten, dass der Vorrang des Bundesrechts in jedem Fall erhalten bleiben würde. Die Hessische Verfassung kann insofern ohnehin keine bindenden Regelungen über den Flächentarifvertrag vornehmen. Die Formulierung beinhaltet eine Bestätigung des Tarifvertrages neben der gleichrangigen Einführungen von Betriebsvereinbarungen.

Wichtig für die FDP war und ist, die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Notwendigkeit, dass zunehmend Verlagerungen aus dem klassischen Tarifrecht in betriebliche Vereinbarungen Eingang finden, auch in der Verfassung zu verankern.

Im Bereich des Absatzes 4 (Aussperrungen) war das Anliegen der FDP, die Aussperrung und auch das Streikrecht gleichzustellen und im Rahmen der Gesetze anzuerkennen. Die neue Formulierung folgt diesem Vorschlag nicht, sondern es wird das unbestimmte Wort „unverhältnismäßige“ eingefügt. Ob eine Aussperrung im Einzelfall unverhältnismäßig und damit rechtswidrig ist, wird also von den Gerichten zu prüfen sein.

Modernisierung der Sozial- und Wirtschaftsverfassung

Art. 35 HV

Aufgrund der Vorrangigkeit des Bundesrechts auch im Bereich des Rechts der Sozialversicherung hat die Landesverfassung wenig Spielraum. Art. 35 HV benennt nun die Aufgabe des Staates, für die soziale Absicherung der wesentlichen Lebensrisiken zu sorgen. Darüber hinaus wird durch das Wort „notwendigen“ und „im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit“ deutlich, dass der Staat nicht überlastet werden darf. Die Ordnung des Gesundheitswesens bleibt wie bisher Staatsaufgabe. Das alte Prinzip des Art. 35 HV der Bürgerversicherung wird zugunsten einer allgemeineren Aussage über die Grundsätze aufgegeben. Eine Bürgerversicherung für alle, wie sie gegenwärtig von der Regierungskoalition in Berlin diskutiert und angestrebt wird, lehnt die FDP ab und plädiert deshalb für die Streichung der hessischen Regelung.

Art. 38 HV

In Art. 38 HV zur Wirtschaftsordnung wird die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung zum Grundprinzip erklärt, die durch die verfassungsmäßige Ordnung und insbesondere die soziale Gerechtigkeit wieder begrenzt wird. Diese Formulierung deckt sich mit den Vorstellungen liberaler Wirtschaftspolitik im bundesdeutschen Staatswesen und entspricht darüber hinaus auch der geltenden Rechtslage. Diese Neuerung stellt eine grundlegende Veränderung des alten Verfassungstextes dar, der die Bedürfnisse der Gesellschaft als Rahmen vorgegeben hat, in dessen Grenzen die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung erklärt wird. Die Umkehrung der Reihenfolge ist für die FDP nicht nur formaler Art, sondern hat inhaltliche Bedeutung.

Art. 39 HV

Der Art. 39 HV zum Missbrauch wirtschaftlicher Macht ist ganz im Sinne der FDP auf den bisherigen Kernsatz reduziert worden, nämlich dass der Missbrauch der wirtschaftlichen Freiheit sowie Machtzusammenballung untersagt sind. Die Absätze 2 bis 4 werden gestrichen, da sie unvereinbar sind mit Art. 14 Absatz 3 des Grundgesetzes und ohnehin ohne jegliche praktische Relevanz geblieben sind.

Art. 41, Art. 42 HV

Die offenkundig obsolet gewordenen Artikel 41 (Sozialisierte Unternehmen) und Art. 42 HV (Bodenreform) wurden ebenfalls, wie von der FDP gefordert, gestrichen.

Ausbau plebiszitärer Elemente

Art. 124 HV

Bei Art. 124 HV konnte die Idee der FDP durchgesetzt werden, dass die Befassung des Landtags mit einer Initiative aus dem Volk (jetzt: 50.000 Stimmberechtigte) erfolgen muss. So wird die Hürde für die Bürger an politischer Teilhabe gesenkt und die plebiszitäre Komponente in der Hessischen Verfassung gestärkt. Es handelt sich hierbei um eine Forderung, die die FDP seit den siebziger Jahren erhoben und bislang in ihren Koalitionen mit der CDU nicht durchsetzen konnte.

Unübersehbar sind jedoch die Teile der Verfassung, bei denen sich die Fraktionen nicht auf eine Überarbeitung verständigen konnten.

Weiterhin reformbedürftige Vorschriften

Art. 40 HV

Im Bereich der Wirtschaftsverfassung hätte es nach Meinung der FDP zu einer Streichung des Art. 40 HV zum Gemeineigentum kommen sollen, da diese Vorschrift zweifelsfrei obsolet geworden ist und nur noch historische Bedeutung hat.

Art. 37 HV

In Art. 37 HV zu den Betriebsvertretungen hätte nach den Vorstellungen der FDP-Fraktion das Relikt, dass Gewerkschaften sowohl bei der Bildung von Betriebsvertretungen mitwirken als auch gleichberechtigt neben den Betriebsvertretungen mit den Unternehmen in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Fragen des Betriebes mitbestimmen, gestrichen werden sollen.

Art. 43 HV

Art. 43 HV (Förderung von Klein- und Mittelbetrieben): Auch hier ist eine Modernisierung unterblieben. Die Aussage, dass die Förderung von Kleinbetrieben und des Mittelstands „durch Gesetzgebung und Verwaltung vor Überlastung und Aufsaugung zu schützen ist“, ist sprachlich veraltet. Der Aspekt, dass Dienstleistungsunternehmen heute eine große Rolle spielen, ist nicht berücksichtigt. Dies wird von FDP-Seite bemängelt. Es würde dem Verfassungsgeber gut anstehen, die Bedeutung des Mittelstandes auch verfassungsrechtlich stärker herauszustellen.

Art. 141 HV

Im Bereich des Art. 141 HV zur Kreditaufnahme konnte sich die FDP nicht mit dem Vorschlag durchsetzen, die Kreditobergrenze klarer und enger zu fassen, als dies in der Hessischen Verfassung vorgesehen ist. Die FDP bedauert ausdrücklich, dass eine Neuregelung der auch im Vergleich mit anderen Bundesländern zu unscharfen Vorschrift nicht mindestens den Standards des Art. 115 GG entspricht.

Art. 14, Art. 15 HV

Die von der Rechtsprechung längst vollzogene Erweiterung der „Deutschenrechte“ auf „Jedermanngrundrechte“ im Bereich der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit ließ sich nicht durchsetzen, obwohl sie gerade für die Integration von Ausländern von großer Bedeutung ist.

Art. 33 HV

Beim Arbeitsentgelt (Art. 33 HV) ist auf die Gleichstellung von Männern und Frauen verzichtet worden. Auch die Heraushebung des besonderen Kündigungsschutzes für schwächer gestellte Arbeitnehmer ist nicht berücksichtigt.

Art. 34 HV

Der veraltete Urlaubsartikel (1946: 12 Arbeitstage) müsste an bundesgesetzliche Maßstäbe angepasst werden.

Art. 23 HV

Art. 23 HV (Einweisung in Anstalt) wurde nicht – obwohl dringend nötig – verbessert. Die Entscheidung der Einweisung steht also nach wie vor nicht unter Richtervorbehalt, wie von der FDP vorgeschlagen. Erst nach Vollzug der Einweisung ist nach geltendem Verfassungstext die Anrufung des Richters möglich.

Art. 48 - 54 HV

Verzichtet wurde darüber hinaus auf eine Neufassung der staatskirchenrechtlichen Artikel (Art. 48-54 HV), etwa durch Aufnahme der in den Verträgen mit den Kirchen enthaltenen Freundschaftsklausel, durch Anerkennung des Öffentlichkeitsauftrages der Kirchen sowie durch Neufassung des Artikels über die Theologischen Fakultäten (Art. 60 HV).

Art. 55 HV ff

Keinen Eingang finden die FDP-Vorschläge, die sich auf das Erziehungs- und Schulwesen beziehen (Art. 55 HV ff). So bleiben beispielsweise die altertümlichen Begriffe wie die Fokussierung des Geschichtsunterrichts auf die „großen Wohltäter der Menschheit“ in Art. 56 Abs. 5 HV bestehen.

Art. 64 HV

Ein von der FDP favorisiertes Bekenntnis zum vereinten Europa in Art. 64 HV (Bundesstaatlichkeit) unterbleibt. Dies ist bedauerlich, weil Art. 23 des Grundgesetzes den Ländern nun deutliche Mitwirkungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene einräumt. Stattdessen kommt es nur zu einer beiläufigen Erwähnung „Europas“ an der letzten Stelle der Präambel.

Art. 75 HV

Nach Art. 75 HV bleibt das passive Wahlalter bei 21 Jahren, während die Wahl in den Bundestag mit 18 Jahren möglich ist. Eine notwendige Gleichstellung konnte nicht erreicht werden.

Art. 77a, Art. 78 HV

Die von der FDP vorgeschlagene Regelung zu den Aufgaben der Opposition (Art. 77a HV) wurde nicht berücksichtigt, obwohl sie in fast allen anderen modernen Landesverfassungen enthalten ist. Außerdem unterblieb die Neufassung des Art. 78 HV (Wahlprüfungsgericht), obwohl dies zunächst als dringend notwendig angesehen wurde und durch Rechtsprechung nahe gelegt worden ist.

Art. 91, Art. 92 HV

Die Stärkung der Rechte der Fraktionen (Art. 91 HV, Verlangen der Anwesenheit des Ministerpräsidenten und jedes Ministers) unterbleibt ebenso wie die Pflicht auch der Landesregierung, dem Ersuchen von Untersuchungsausschüssen nachzukommen (Art. 92 HV).

Art. 127, Art. 128 HV

Verzichtet wurde auf die notwendigen Veränderungen an den Grundlagen der Rechtsstellung der Richter (Art. 127, 128 HV).

Art. 98 HV

Außerdem fehlt eine Präzisierung der Entschädigung der Abgeordneten (Art. 98 HV). Diese Vorschrift hätte klarer formuliert und der Realität angepasst werden sollen. Die Abgeordneten des Hessischen Landtags erhalten derzeit keine Sitzungsgelder, sondern eine Entschädigung.

Art. 133 HV

Die Vorschrift über die Vorlage eines Gesetzes beim Staatsgerichtshof bleibt, obwohl reformbedürftig, erhalten. Der Vorschlag der FDP-Fraktion, das Verfahren zu ändern und die direkte Richtervorlage an den Staatsgerichtshof einzuführen, wurde nicht akzeptiert.

Art. 151 HV ff

Letztlich fehlt die notwendige Streichung der Übergangsbestimmungen (Art. 151 HV ff).

3. Protokollnotizen

a) Vorbemerkung

Der Grund dafür, dass die Vorschläge der EKP nicht aufgegriffen und auch die größtenteils als überholt erkannten Übergangsbestimmungen nicht aus dem Verfassungstext herausgenommen wurden, war die nach den Beratungen und dem Ergebnis der Anhörung gewonnene Überzeugung, dass bei einer zu umfangreichen Reform der Hessischen Verfassung die Verfassung in Gänze dem Volk zur Abstimmung vorzulegen wäre.

Dies war, wie sich aus den Beratungen ergab, nicht gewollt. Im Gegenteil gingen die Bestrebungen dahin, die Hessische Verfassung als älteste Verfassung Deutschlands zu erhalten und nicht in Gänze zu reformieren. Die Kommission hat sich deshalb darauf verständigt, die Hessische Verfassung in aus Sicht der Fraktionen zentralen Punkten zu ändern und Akzente zu setzen. Es soll künftigen Reformbestrebungen vorbehalten bleiben, die Empfehlungen der EKP in konkrete Verfassungsänderungen umzusetzen und gegebenenfalls die Übergangsbestimmungen aufzuheben.

Vor allem die Fraktion der CDU hat die Notwendigkeit des Erhalts der Verfassung von 1946 immer wieder betont.

Nachdem alle Fraktionen ihre Vorschläge präsentiert hatten, bestand die Gefahr, dass bei der Menge an Änderungen die Reform der Verfassung allein vom Umfang her auf eine (zumindest formelle) Totalrevision hinauslaufen würde mit der Folge einer möglichen Abstimmung en bloc. Dies wiederum hätte zu einer Ersetzung der Verfassung von 1946 durch eine Verfassung des Jahres 2005 oder 2006 geführt (vgl. *EKV/16/3, S. 9, 10.12.03*), was dem Einsetzungsbeschluss nach einheitlicher Auffassung der Kommission widersprochen hätte.

b) Vorschläge der Enquetekommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“

Die Vorschläge der Enquetekommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ (EKP) wurden in der Kommissionsvorlage EKV/16/1 neu (siehe Punkt I., *Anlage 2*) aufbereitet und am 19. November 2003 besprochen (*EKV/16/2, S. 25 ff.*). Die Kommission stellte klar, dass die im Einsetzungsbeschluss geforderte Berücksichtigung dieser Vorschläge bedeute, dass man sich mit ihnen auseinanderzusetzen, sie aber nicht ungeprüft zu übernehmen habe, und beschloss, sich mit den Empfehlungen der EKP unter der Rubrik „Ergänzungen der Hessischen Verfassung“ wieder beschäftigen zu wollen.

Aus den in der Vorbemerkung genannten Gründen wurde dieser Punkt allerdings in den Beratungen nicht mehr aufgegriffen.

c) Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen in den Art. 151 bis Art. 161 HV wurden in der 5. Sitzung der Kommission am 11. Februar 2004 im Rahmen der Erörterung über obsoleete Bestimmungen des Zweiten Hauptteils der Hessischen Verfassung kursorisch behandelt, siehe *EKV/16/5, S. 13 ff.* und etliche von ihnen als entbehrlich oder änderungsbedürftig angesehen. Im Ergebnis befand die Kommission, dass zunächst nicht einzelne Vorschriften zur Streichung vorgeschlagen, sondern alle noch einmal en bloc aufgerufen und unter dem Aspekt erörtert werden sollten, welchen Einfluss die deutsche Wiedervereinigung auf ihre Bedeutung und ihren Bestand haben könnte.

Auch hierzu kam es aus den in der Vorbemerkung genannten Gründen nicht mehr.

F. Gesetzgebungsverfahren und Abstimmungsmodalitäten

Die Frage, wie die Änderung der Hessischen Verfassung durchgeführt werden könnte, in welcher Weise also die Ergebnisse der Enquetekommission letztlich dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden können, hat die Arbeit der Kommission von Beginn an begleitet.

Das Verfahren bei Verfassungsänderungen regelt Art. 123 HV:

„(1) Bestimmungen der Verfassung können im Wege der Gesetzgebung geändert werden, jedoch nur in der Form, daß eine Änderung des Verfassungstextes oder ein Zusatzartikel zur Verfassung beschlossen wird.

(2) Eine Verfassungsänderung kommt dadurch zustande, dass der Landtag sie mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließt und das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmt.“

Die Frage, wie die Änderung der Verfassung durchgeführt werden könne, war bereits in der 2. Sitzung der Enquetekommission (EKV/16/2, 19.11.03) im Rahmen der Vereinbarung über die Struktur der Beratungen vom Obmann der Fraktion der CDU angesprochen und in der darauf folgenden Sitzung am 10. Dezember 2003 (EKV/16/3) ausführlich beraten worden.

1. Erörterung in der Sitzung am 19. November 2003

EKV/16/2, S. 10 ff.

In der 2. Sitzung der Kommission am 19. November 2003 wurde insbesondere von der CDU-Fraktion nachdrücklich darauf hingewiesen, dass von der Frage, ob zulässigerweise zumindest über zusammenhängende Teile der Änderungsvorschläge en bloc abgestimmt werden könne, letztlich auch der Umfang des Reformvorhabens abhängt. Denn man bräuchte nicht, so der Obmann Abg. *Axel Wintermeyer*, über inhaltliche, sprachliche oder redaktionelle Änderungen zu sprechen, wenn die Bürgerinnen und Bürger über jede Veränderung einzeln abstimmen müssten.

Abg. *Dieter Posch* äußerte, er gehe davon aus, dass das Volk nur einmal mit „Ja“ oder „Nein“ über den gesamten Vorschlag abstimmen müsse, den der Hessische Landtag ihm vorlege. Möglicherweise werde man das Problem nur darüber lösen können, dass man die Änderungen wie eine Totalrevision behandle. In diesem Sinne äußerte sich auch der SV *Prof. Dr. Stolleis*. Auf die Frage des *Vorsitzenden*, ob eine Totalrevision der Hessischen Verfassung überhaupt möglich sei, antwortete er, dies sei umstritten, er halte diese aber für möglich.

SV *Prof. Dr. Wieland* erklärte dagegen, er verstehe die Bestimmung des Art. 123 HV so, dass prinzipiell jede vorgesehene Verfassungsänderung dem Volk einzeln zur Abstimmung vorgelegt werden müsse. Wenn aber erkennbar substantiell Neues als Änderung vorgeschlagen werde, dann könnte dies unter Umständen doch von den Wählerinnen und Wählern en bloc abgestimmt werden.

Abg. *Dr. Andreas Jürgens* betonte, dass weder aus Art. 123 HV noch aus dem Gesetz über die Volksabstimmung und dem Einsetzungsbeschluss hervorgehe, dass eine Totalrevision in dem Sinne erfolgen müsse, dass man eine neue Verfassung entwerfen solle. Das Gesetz über die Volksabstimmung sehe vor, dass dem bestehenden Text die vorgeschlagene Fassung gegenübergestellt werden müsse. Nahe liegend sei es, dem Souverän die Entscheidung über die Änderung der Verfassung zu überlassen. Gegen ein solches Vorgehen sprächen aber dann, wenn es um viele Änderungen gehe, pragmatische Überlegungen und auch, dass eine Verfassung ein einheitliches Ganzes bilden solle.

Abg. *Axel Wintermeyer* hielt Einzelabstimmungen für das demokratischste Vorgehen, gehe aber davon aus, dass man keine unübersichtliche Zahl einzelner Abstimmungen haben wolle.

SV *Prof. Dr. Kahl* teilte die Auffassung, dass Art. 123 HV eine Totalrevision zulasse. Man müsse zwischen einer materiellen Totalrevision, die eine Änderung der Verfassung in ihrer Struktur und in ihren Prinzipien bedeute, die aber offenbar nicht angestrebt werde, und einer formellen Totalrevision unterscheiden, die man erreiche, wenn die bisherige Verfassung modernisiert und von obsoleten Vorschriften „entrümpelt“ werden solle. In diesem Fall werde man den Entwurf der Hessischen Verfassung des Jahres 2006 zur Abstimmung vorlegen müssen.

Abg. *Dieter Posch* hielt eine formelle Totalrevision für wahrscheinlich. Eine solche erschiene ihm auch sinnvoll, weil sich andernfalls die Frage stelle, ob die Systematik der Verfassung noch stimme, wenn einzelne Bestimmungen in der Volksabstimmung angenommen würden, andere hingegen nicht.

Abg. *Dr. Judith Pauly-Bender* regte an, die Sachverständigen zu bitten, permanent über die Regelung des Art. 123 HV nachzudenken. Man werde über die Möglichkeiten nach dieser Vorschrift erneut zu diskutieren haben, wenn klar sei, in welchem Umfang man Konsens erzielt habe.

Abg. *Axel Wintermeyer* hob hervor, seine Fraktion halte es für sehr wichtig, mit den Sachverständigen in der nächsten Sitzung zu erörtern, welche Abstimmungsmodalitäten nach Art. 123 HV möglich seien. Wie man konkret abstimmen lassen wolle, könne dann noch einmal am Schluss der Beratungen besprochen werden.

Diesem Vorschlag folgend, beschloss die Kommission, das Thema der Abstimmungsmodalitäten in der folgenden Sitzung am 10. Dezember 2003 wieder aufzurufen.

2. Diskussion um Art. 123 HV am 10. Dezember 2003

EKV/16/3, S. 5 ff. (10.12.03)

Daraufhin wurde am 10. Dezember 2003 Art. 123 HV ausführlich beraten.

Von den Sachverständigen der Kommission wurde Auskunft zu folgenden Fragen erbeten:

Ist eine Totalrevision im Rahmen des Art. 123 HV überhaupt möglich?

Sind Einzelabstimmungen zulässig oder gar obligatorisch?

Sind Abstimmungen en bloc möglich?

Welche Möglichkeiten gibt es, die Hessische Verfassung so zu ändern, dass die historische Verfassung des Jahres 1946 auch formell erhalten bleibt?

a) Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Kahl

Als erster Sachverständiger äußerte sich SV Prof. Dr. Kahl zu dem Themenkomplex. Die weiteren Sachverständigten stimmten en gros seinen Ausführungen zu und beschränkten sich, um Wiederholungen zu vermeiden, in ihren Redebeiträgen auf bestimmte Punkte, zu denen sie eine andere Auffassung vertraten.

Ist eine Totalrevision im Rahmen des Art. 123 HV überhaupt möglich?

Zu dieser Frage vertrat SV Prof. Dr. Kahl die Ansicht, dass Art. 123 HV das Verfahren der Verfassungsänderung unabhängig von der Frage bestimme, ob eine Totalrevision oder eine Teilrevision gewollt werde. Es gebe zwar einen Kommentar zur Hessischen Verfassung, der aus dem Wort „Bestimmungen“ in Art. 123 HV ableite, dass das Verfahren der Verfassungsänderung nur für die Änderung einzelner Bestimmungen zur Verfügung stünde, was er aber für eine Überdehnung des Wortlauts halte. Der Begriff „Bestimmungen“ alleine enthalte seines Erachtens keine qualitative oder quantitative Grenze hinsichtlich der Reichweite einer Verfassungsänderung. Eine Totalrevision sei demnach im Rahmen des Art. 123 HV möglich.

Sind Einzelabstimmungen zulässig oder gar obligatorisch?

Einzelabstimmungen seien bei so genannten Teilrevisionen zulässig. Das seien Revisionen, die nur wenige Punkte umfassen wie die Änderung, Streichung oder Hinzufügung einzelner Artikel, die in einem Sachzusammenhang stünden. Daraus folge dann aber auch, dass dann, wenn einzelne Teilrevisionen in keinem sachlichen Zusammenhang stünden, einzeln abgestimmt werden müsse.

Sind Abstimmungen en bloc möglich?

Hierzu führte der Sachverständige aus, dass bei Einzeländerungen (Teilrevisionen) Blöcke dann gebildet werden könnten, wenn die einzelnen Änderungen in einem sachlichen Zusammenhang stünden. Das folge aus dem Koppelungsverbot und aus den Grundsätzen der Demokratie und der Abstimmungsfreiheit, Art. 65, 70 und 71 HV. Er verwies hierzu ausdrücklich auf das Gutachten von Prof. Frotscher und die Stellungnahmen aller Sachverständigten im Rahmen der Anhörung in der Sitzung des Hauptausschusses des Hessischen Landtags am 17. April 2002 (vgl. Stenografischer Bericht, HAA/15/41). Solange es sich bei den Änderungen noch um Teilrevisionen handele, können unter Beachtung der Lehre des Koppelungsverbotes sachlich zusammenhängende Änderungen zusammen abgestimmt werden. Dabei seien aber die Erledigungsgründe Zeitablauf, Verstoß gegen Art. 31 GG usw. keine sachlichen Gründe, die eine Abstimmung en bloc erlaubten. Denn entscheidend sei vielmehr der Regelungsinhalt bzw. der Regelungsgegenstand. Inhaltlich nicht zusammenhängende Fragestellungen in einen Abstimmungsblock zusammenzufassen, nur weil dahinter möglicherweise ein einheitlicher Erledigungsgrund stehe, sei seines Erachtens willkürlich und damit verfassungswidrig. Sollten die formellen Änderungen am Ende einer „Entrümpelung“ so zahlreich sein, dass dabei eine formelle Totalrevision herauskomme, schieden einzelne Abstimmungen oder Abstimmungen en bloc von vornherein aus. Zudem impliziere die Totalrevision von ihrem Begriff her und ihrer Natur nach, dass an die Stelle der bisherigen Verfassung eine neue Verfassung trete, dass die Hessische Verfassung des Jahres 1946 durch eine Hessische Verfassung des Jahres 2005 oder 2006 ersetzt würde. In diesem Fall wäre in einer einzigen Volksabstimmung der Entwurf der neuen Verfassung als Ganzes vorzulegen.

Welche Möglichkeiten gibt es, die Hessische Verfassung so zu ändern, dass die historische Verfassung des Jahres 1946 auch formell erhalten bleibt?

SV Prof. Dr. Kahl stellte seiner Stellungnahme zu dieser Frage die Feststellung voran, dass es nicht möglich sei, die historische Verfassung des Jahres 1946 zu erhalten, wenn man sie gleichzeitig einer formellen Totalrevision unterziehe. Denn formelle Totalrevision bedeute, wie bereits ausgeführt, die Ersetzung der bisherigen Verfassung. Es gebe nur zwei Wege, die historische Verfassung des Jahres 1946 zu „retten“, nämlich erstens den, eine gewisse Restriktion bei den Streichungen walten zu lassen, oder den, in der Präambel der neuen Verfassung auf eine noch näher zu diskutierende Weise auf die Hessische Verfassung des Jahres 1946 und den Geist Bezug zu nehmen, aus dem heraus sie, historisch gesehen, entsprungen ist.

b) Ergänzende Stellungnahmen der Sachverständigen Dr. Cancik, Prof. Dr. Stolleis und Prof. Dr. Wieland

SV Prof. Dr. Stolleis zog es vor, statt des Begriffs der formellen Totalrevision lieber von einer Teilrevision mit punktuellen Änderungen zu sprechen. Dieser Ausdruck treffe besser das erstrebte Ziel, möglichst die Verfassung des Jahres 1946 zu erhalten und sich auf das zu beschränken, was wirklich geändert werden müsse.

Was die Frage der Abstimmungsmöglichkeiten angehe, so gebe es derer drei, nämlich entweder eine Gesamtabstimmung, eine Abstimmung über Blöcke oder über jede einzelne Bestimmung. Er schlage vor, die Abstimmung so zu gestalten, dass auf der linken Seite des Blattes allen Änderungen mit einem einfachen Ja zugestimmt werden könne und, wenn das nicht gewollt sei, auf der rechten Seite die Möglichkeit eingeräumt werde, über die Änderungen einzeln oder auch im Block abzustimmen.

Auch SV Dr. Cancik sprach sich dafür aus, die Begriffe Totalrevision und Teilrevision, deren Bedeutung ganz unklar sei, zu vermeiden. Sie teile die Auffassung, dass grundsätzlich wohl Einzelabstimmungen notwendig seien, gehe aber davon aus, dass Verbindungen dann möglich seien, wenn ein sachlicher Zusammenhang bestehe. Dass, wie SV Prof. Dr. Kahl ausgeführt habe, Zeitablauf kein solcher sachlicher Grund wäre, könnte noch einmal diskutiert werden, da sich die Frage stelle, worüber der Bürger eigentlich bei Normen, die sich durch Zeitablauf erledigt haben, oder bei wirklich nichtigen Normen noch entscheiden könne. Vielleicht könne über die Nichtigkeit von Normen als gemeinsames Merkmal ein sachlicher Zusammenhang hergestellt werden.

SV Prof. Dr. Wieland erklärte, solange man an der alten Verfassung des Jahres 1946 festhalten wolle, sei man an Art. 123 HV und damit an die Durchführung von Einzelabstimmungen gebunden. Die Bildung von Paketen bei der Abstimmung sehe auch er skeptisch. Den Vorschlag von Herrn Prof. Dr. Stolleis halte er für durchaus überlegenswert. Er wolle neben den Möglichkeiten, die Verfassung durch die verfassungsgebende Gewalt oder im Wege des in Art. 123 HV geregelten Verfahrens zu ändern, noch eine dritte Alternative vorschlagen, nämlich die, eine feststellbare Lücke hinsichtlich der Revision zu schließen. 1946 habe niemand daran gedacht, dass es viele Jahre später die Überzeugung geben könne, die alte Verfassung, an der man grundsätzlich festhalten wolle, den aktuellen Gegebenheiten anpassen und grundlegend überarbeiten zu müssen.

Im Zweifel würden die Bestimmungen des Art. 123 HV gelten.

c) Aussprache

Aufgegriffen wurde die Frage nach der Relevanz der Unterscheidung zwischen Total- und Teilrevision sowie die Frage nach dem Umgang mit für nichtig gehaltenen Normen: Könnten diese nicht doch gemeinsam abgestimmt werden oder wäre es möglich, sie im Falle einer einheitlichen Abstimmung einfach aus dem Entwurf des Verfassungstextes herauszunehmen oder hinter diesen einen Klammerzusatz mit dem Hinweis anzubringen, „rechtsunwirksam, Verstoß gegen Grundgesetz“ oder „nichtig“.

Auf ein breites Echo stieß der als „Zwei-Wege-Theorie“ bezeichnete Vorschlag von SV Prof. Dr. Stolleis.

Abg. Axel Wintermeyer stellte die Frage, ob es beispielsweise wie bei Listenabstimmungen möglich sei, zu erklären, man stimme allen vorgeschlagenen Änderungen zu, die man nicht gestrichen habe und ob jeder Einzelabstimmung ein eigenes Gesetz zugrunde liegen müsse.

SV Prof. Dr. Kahl erklärte, der Begriff Totalrevision werde auch hierzulande und nicht nur in der Schweiz verwendet. In dem Beitrag von Lange und Jobs in der Festschrift „50 Jahre Hessische Verfassung“ würde die Totalrevision auf S. 453 beschrieben als eine prinzipielle Gesamtdurchsicht innerhalb der Schranken der Art. 150 und 26 HV, bei der alle Regelungen und Prinzipien grundsätzlich auf den Prüfstand gestellt würden.

Dies sei in etwa das, was man sich in der Kommission mit dem vereinbarten Vorgehen, alle Artikel darauf zu untersuchen, ob sie zwischenzeitlich, sei es wegen Zeitablaufs, Verstoßes gegen Art. 31 GG obsolet geworden oder redaktionell änderungsbedürftig seien, vorgenommen habe. Gegenwärtig könne nur darüber spekuliert werden, ob am Ende der Weg der formellen Totalrevision oder der Teilrevision beschritten werden würde. Sollte die Zahl der formellen Änderungen gering sein, bleibe selbstverständlich die Möglichkeit der Teilrevision offen.

Gegenüber einem dritten Weg, wie ihn Herr Wieland angedacht habe, sei er skeptisch. Seines Erachtens stünden nur die beiden Wege Verfassungsgebung und Verfassungsänderung zur Verfügung. Zum Thema sachlicher Grund nannte SV Prof. Dr. Kahl Negativbeispiele von Verknüpfungen, die einen solchen inneren Zusammenhang nicht aufwiesen. Es sei nach seiner Auffassung auch nicht möglich, am Erledigungsgrund anzusetzen und über die Normen zusammen abstimmen zu lassen, die man für nichtig halte. Die Nichtigkeit einer Norm müsse in einem eigenen Akt, einem actus contrarius, explizit festgestellt werden. Eine solche Vernichtung könne nur das Verfassungsgericht oder der verfassungsändernde Gesetzgeber vornehmen. Bis dahin müsse von dem geltenden Recht ausgegangen werden.

Diese Ansicht wurde von den SV Dr. Cancik, S. 28, Prof. Dr. Stolleis, S. 26, und Prof. Dr. Wieland, S. 31 geteilt.

SV Prof. Dr. Stolleis äußerte zum Abstimmungsmodus, er halte es für schwierig und für ein gespaltenes Votum des Bürgers, wollte man auf dem Stimmzettel zulassen, dass auf der einen Seite eine globale Antwort und auf der anderen Seite die Streichung einzelner Normen erklärt werden könne. Er denke, der Bürger könne entweder den Weg über die globale Zustimmung wählen oder müsse sich die Arbeit machen und die Liste im Einzelnen durchgehen.

SV Prof. Dr. Wieland erklärte, seiner Auffassung nach müsste auch bei einer (formellen) Totalrevision im Wege nach Art. 123 HV abgestimmt werden, was dann aber bedeute, dass nicht über die Verfassung als Ganzes, sondern nur über die Änderungen abgestimmt würde.

Erläuternd äußerte sich SV Prof. Dr. Kahl dahingehend, auch er sei der Meinung, dass der Weg stets über Art. 123 HV gehe, ganz gleich ob es sich um eine Teil- oder Totalrevision handele. Art. 123 HV sage über das Abstimmungsverfahren nichts aus. Sollte am Ende des Reformprozesses eine so beträchtliche Zahl von Änderungen herauskommen, dass ein qualitativer Sprung eintrete, der von einer Summe von Teilrevisionen dahingehe, dass man eine Verfassung grundlegend von vorne bis hinten durchgesehen, bereinigt und entrümpelt habe, könne sich hieraus ein Aliud zur bisherigen Verfassung ergeben. In diesem Fall müsse seines Erachtens dieser neue Verfassungsentwurf als kompletter neuer Text einschließlich der nicht geänderten Vorschriften dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden.

Dem entgegnete SV Prof. Dr. Wieland, dass seiner Ansicht nach auch dann, wenn die Quantität der vorgeschlagenen Änderungen in Qualität umschlage, nur die Änderungen und nicht die Verfassung als Ganzes zur Abstimmung gestellt würden. Und zwar deshalb, um die einmal gegebene Verfassung im Zweifel aus Gründen der Legitimität zu erhalten.

SV Prof. Dr. Stolleis betonte, er sehe nur den hier nicht in Betracht gezogenen Weg der Verfassungsgebung oder den Weg der Verfassungsänderung über Art. 123 HV.

Zur Frage, ob für jede vorgesehene Änderung ein eigener Gesetzentwurf vorgelegt werden müsse, äußerte SV Prof. Dr. Wieland, diese Frage sei von der Verfassung nicht vorgegeben. Der demokratietheoretisch wesentliche Punkt sei der, dass das Volk die Möglichkeit habe, zu jedem einzelnen Punkt ein Votum abzugeben

Der Vorsitzende zitierte aus dem Text von Prof. Dr. Frotscher (S. 98) den Satz

„Ebenso wie der Landtag muss auch das Volk die Möglichkeit haben, verschiedene Verfassungsänderungen getrennt zu beurteilen und abzustimmen.“

In der Fußnote hierzu werde ausgeführt:

„Der Landtag könnte eine getrennte Beratung und Abstimmung gem. § 16 I 1 GeschOLT selbst dann erreichen, wenn die verschiedenen Verfassungsänderungen in einem Gesetzentwurf zusammengefasst, also gekoppelt, wären.“

Er habe das so verstanden, dass die vorgeschlagenen Änderungen zur Volksabstimmung getrennt vorgelegt werden müssten, während der Landtag die Möglichkeit habe, zu der vorgeschlagenen Änderung zu jedem einzelnen Artikel getrennt abzustimmen. Der Landtag könne, so seine Deutung, ein etwas anderes Verfahren anwenden als jenes, das dann bei der Volksabstimmung zum Zuge käme.

Die Kommission kam überein, das Thema nicht bereits zu diesem frühen Zeitpunkt abschließend zu beraten, sondern die Problematik bei den weiteren Beratungen im Hinterkopf zu behalten oder, wie es Abg. Dieter Posch ausdrückte, „prozesshaft zu begleiten“ Am Schluss der Arbeit der Enquetekommission sollte es erneut aufgerufen und die Frage der Durchfüh-

zung der Volksabstimmung entschieden werden, schlug der Abg. *Axel Wintermeyer* vor. Diesem Vorschlag stimmte SV *Prof. Dr. Stolleis* zu.

3. Vorschläge der Sachverständigen

Im Rahmen der Beratung über mögliche Abstimmungsverfahren in der Sitzung am 10. Dezember 2004 wurde an die Sachverständigen die Bitte herangetragen, für die Sitzung am 16. Februar 2005 einen gemeinsamen Vorschlag zu unterbreiten, wie abgestimmt werden könne (*EKV/16/9, S. 28, 10.12.04*).

Eine solche Gemeinsamkeit war im Vorfeld der Sitzung am 16. Februar 2005 nicht zu erreichen.

Vielmehr unterbreiteten die Sachverständigen der Fraktionen der CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Prof. Dr. Kahl, Dr. Cancik und Prof. Dr. Stolleis je eigene Vorschläge, die in der Reihenfolge ihres Eingangs in der endgültigen Fassung nachfolgend dokumentiert werden.

Der Sachverständige der Fraktion der SPD, Prof. Dr. Wieland, verzichtete auf eine Stellungnahme und teilte mit, dass er in der gegenwärtigen Situation zur Frage der Abstimmungsmodalitäten nicht Stellung nehmen wolle.

a) Vorschlag des Sachverständigen Prof. Dr. Kahl

Bei dem am 10. 12. 2004 beschlossenen Kommissionsvorschlag handelt es sich mangels Quantität und Qualität der Änderungen um keine Totalrevision der Hessischen Verfassung von 1946, sondern um einzelne Teilrevisionen. Damit ist keine Abstimmung über den gesamten (neuen) Verfassungstext notwendig.

Bei der Volksabstimmung ist eine Bildung thematischer Blöcke grundsätzlich zulässig, soweit das im Demokratieprinzip und im Grundrecht der Wahlfreiheit wurzelnde Prinzip der materiellen Einheit beachtet, also nicht willkürlich sachlich Verschiedenes miteinander verkoppelt wird. Blöcke können aus einer Norm (eine Abstimmung über einzelne Absätze oder Sätze sollte m. E. möglichst vermieden werden) oder aus mehreren Normen bestehen. Die Bildung von Blöcken ist m. E. zum Teil zwingend. Dies ist immer dann der Fall, wenn es sich um kompromisshafte Paketlösungen handelt, die in einer Norm vereint (z.B. Art. 29 HV n.F.) oder auf mehrere Normen verteilt (z.B. Art. 123, 124 HV n.F.) sind. Hier ist gleichfalls aus Gründen des Demokratieprinzips zu verhindern, dass das Volk – entgegen dem Willen der Enquetekommission respektive des Landtags – einzelne „weniger schmackhafte“ Teilregelungen gleichsam im Wege eines „negativen Rosinenpickens“ aus dem parlamentarisch geschnürten Paket herauschießen kann. Zum anderen drängt sich eine Blockbildung bei Folgeänderungen (s. Art. 21/109; 62/62a n. F.) auf. Für die Blockbildung sprechen insgesamt die Grundsätze der Verfahrensökonomie und der Bürgernähe, die im Rahmen des rechtlich Möglichen eine Begrenzung der Zahl von Einzelabstimmungen nahe legen (Verhinderung von „Abstimmungsmarathon“).

Daher schlage ich vor, eine linke Spalte vorzusehen, in der die Abstimmenden die Möglichkeit haben, die Verfassungsänderung insgesamt zu befürworten oder abzulehnen (s. Vorschlag Prof. Stolleis).

In der rechten Spalte des Abstimmungsbogens sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, folgende elf Regelungskomplexe jeweils einzeln zu befürworten bzw. abzulehnen:

1. Präambel
2. Art. 4 HV n.F.
3. Art. 21, 109 HV n.F.
4. Art. 26a HV n.F.
5. Art. 29 HV n.F.
6. Art. 35 HV n.F.
7. Art. 38, 39, 41, 42 HV n.F.
8. Art. 62, 62a HV n.F.
9. Art. 65 HV n.F.
10. Art. 101 HV n.F.
11. Art. 123, 124 HV n.F.

b) Vorschlag der Sachverständigen Dr. Cancik

Dr. Pascale Cancik Institut für Öffentliches Recht Fachbereich Rechtswissenschaft Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Senckenberganlage 31 60325 Frankfurt/Main 069/ 798-22774 Cancik@jur.uni-frankfurt.de

Stellungnahme zum Verfahren der Verfassungsänderung auf der Grundlage des derzeit vorliegenden Änderungskatalogs**I. Fragestellung**

Auf Bitte der Enquetekommission sind mehrere Fragen zum Verfahren der geplanten Verfassungsänderungen zu prüfen: erstens, ob für die Volksabstimmung ein alternativer Abstimmungsmodus vorgesehen werden kann (II.); zweitens, ob und ggf. in welchem Umfang für die Option der Einzelabstimmung die jetzt geplanten Änderungen der HV einzeln oder zusammengefasst zur Volksabstimmung gestellt werden können (III.), und, drittens, ob die einzeln abzustimmenden Änderungen (im folgenden: Abstimmungspunkt; ein solcher kann auch aus mehreren Textänderungen bestehen) in ein oder mehrere Gesetze zu fassen sind (IV.).

II. Zulässigkeit eines alternativen Abstimmungsmodus'

Professor Stolleis hatte für die Volksabstimmung einen alternativen Abstimmungsmodus vorgeschlagen, der kurz skizziert so aussähe, dass die Abstimmenden wählen können zwischen einer Abstimmung über das Gesamtpaket aller Verfassungsänderungen oder einer Einzelabstimmung. Wenn sie sich für die erste Variante entscheiden, können sie mit Ja oder Nein bezogen auf die Gesamtheit aller Änderungen stimmen, eine Abstimmung über die einzelnen Änderungspunkte entfällt. Nach der zweiten Variante können und müssen sie mit Ja oder Nein oder gegebenenfalls durch Auslassung zu jedem Abstimmungspunkt abstimmen.

Dieses Alternativmodell ist meines Erachtens aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden, da die verfassungsrechtlich vorgesehene Mitwirkungsbefugnis für das Volk ausreichend gesichert ist. Allerdings muss durch klare Erläuterungen im Vorfeld die Klarheit und Alternativität der Abstimmungsmöglichkeiten sichergestellt sein. Wie das genau zu gewährleisten ist, wird unter anderem davon abhängen, wie viele Einzeländerungen in der einen (rechten) Spalte des von Prof. Stolleis vorgeschlagenen Stimmzettels aufzuführen sind.

Darüber hinaus müssten für ein solches Modell das VAbstG und die dieses konkretisierende StimmO entsprechend angepasst werden, weil sie bislang keine Möglichkeit einer solchen optionalen Abstimmung vorsehen.

III. Einzeln abzustimmende Änderungen oder 'Änderungspakete'

1. Das Verfassungsänderungsverfahren besteht aus zwei Verfahrensteilen – dem kurz hier so genannten Landtagsverfahren und dem Abstimmungsverfahren, für die unterschiedliche Vorgaben bestehen. Die im Zweifel strengeren Anforderungen für Fragen der Zusammenfassung oder Paketbildung stellt das Recht, welches das Abstimmungsverfahren regelt. Daher ist es sinnvoll, dieses an erster Stelle zu berücksichtigen.

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Anders als im Schreiben von Professor Kahl vorgeschlagen, halte ich es aus Gründen der Sicherung der Mitwirkungsbefugnis des Volkes für empfehlenswert, grundsätzlich die einzelnen Artikel getrennt zur Abstimmung zu stellen. Ferner ist zu erwägen, ob für den besonderen Fall der Ergänzung der Art. 123, 124 um zwei weitere Verfahren der Verfassungsänderung die Abstimmung nicht noch weiter aufgespalten werden sollte, indem die neu einzufügende Nr. 2 einerseits und die Nr.3 in Verbindung mit Satz 2 und Art. 124 Abs. 4 andererseits getrennt abgestimmt werden. Angesichts der nicht eindeutigen Positionen in der Literatur zur Frage des Koppelungsverbotens wäre dieser Weg der sicherste, ob er verfassungsrechtlich zwingend ist, mag dahinstehen. Dieser Weg, der unten genauer dargestellt wird, führt allerdings zu mindestens 17, möglicherweise sogar 19 Einzeländerungen, also durchaus mehr als nach dem Vorschlag von Professor Kahl, was mit Blick auf die Komplexität des Vorganges bedauerlich sein mag. Angesichts des oben diskutierten Alternativmodus liegt andererseits ein vereinfachter Weg als Option für die Bürgerinnen und Bürger vor. Insofern schiene mir die detailliertere Abstimmung als die eine Option nicht undurchführbar zu sein. Auch bleibt folgendes zu bedenken: Es ist durchaus nicht zwingend, dass die Bürger sich leichter für Änderungen entscheiden, wenn mehrere Änderungen zusammengefasst werden. Möglicherweise ist genau das Gegenteil der Fall. Für jede Abstimmung müssen sie sich über die Regelungen mit und ohne Änderung informieren. Ich halte es nicht für ausgeschlossen, dass dies 'in kleineren Portionen' sogar leichter fällt, als wenn ein Paket mit mehreren Artikeln zu beurteilen ist.

2. Im einzelnen: Wie in der Sitzung der Kommission vom 10.12.2003 näher erörtert, besteht für den Fall, dass mehrere Änderungen zur Volksabstimmung vorgelegt werden, ein verfassungsrechtliches Verbot, sachlich nicht zusammengehörige Einzeländerungen in der Weise zusammenzufassen, dass über sie nur zusammen abgestimmt werden kann (sog. Koppelungsverbot). Der Sinn dieses Verbotes besteht darin, die Mitwirkungsbefugnis des Volkes an der Verfassungsänderung, die diesem in Art. 123 HV zugewiesen ist, zu sichern, indem es zu den einzelnen sachlichen Änderungen abstimmen kann. Die Schwierigkeit liegt nun darin zu bestimmen, was sachlich zusammenhängt und was nicht. Der BayVerfGH hatte

dazu 1974 recht großzügig geurteilt,³ dies war in der Literatur auf Kritik gestoßen.⁴ Die in Bayern im Jahr 1998 vorgenommenen umfassenderen Verfassungsänderungen waren in zwei Paketen zusammengefasst worden, das eine umfasste Änderungen im Grundrechtsbereich, das andere solche des Staatsorganisationsrechts. Auch diese Paketbildung ist kritisiert worden⁵ und wäre meines Erachtens mit Blick auf das Hessische Modell, in welchem anders als in Bayern 'nur' eine absolute Mehrheit des Parlamentes im Verfahren ausreicht, nicht zu befürworten, weil die Mitwirkungsbefugnis des Volkes dadurch unangemessen beschnitten wird. Dies ist offenbar auch die Position des Gutachtens von Professor Frotscher,⁶ der für die drei im Jahre 2002 durchgeführten Verfassungsänderungen (Einfügung Sport als Staatsziel, Konnexitätsprinzip und Verlängerung der Legislaturperiode) ein Eingreifen des Koppelungsverbot angenommen hatte und in seinem Gutachten eine durchaus strikte Interpretation desselben vornimmt, etwa wenn er schreibt, dass "eine Zusammenfassung mehrerer sachlich unterscheidbarer Verfassungsänderungen in einem Gesetzesentwurf, der dem Volk dann en bloc zur Abstimmung vorgelegt wird, verfassungswidrig ist".⁷ An anderer Stelle nimmt er nur dann eine Ausnahme vom Koppelungsverbot an, wenn die Änderungen "in einem engen oder untrennbaren sachlichen Zusammenhang" stehen. Auch dem Argument eines Erstzugriffsrechts des Parlaments und damit eines größeren Spielraums für die Gestaltung steht Frotscher kritisch gegenüber. Insbesondere lässt er die Tatsache, dass bestimmte Paketbildungen Ausdruck eines politischen Kompromisses im Parlament und damit Voraussetzung für einen erforderlichen Konsens in demselben sind, nicht als eine Koppelung erlaubend gelten.⁸

Eine solche strikte Anwendung des Koppelungsverbot führte also dazu, dass nur diejenigen Änderungen, die zwingend zusammenhängen, weil die eine Änderung eine Folgeänderung einer anderen Änderung ist, wie das etwa im Fall von Art. 21 und 109 HV (Streichung der Todesstrafe) der Fall ist, auch mit einer Abstimmung beschieden werden können, hingegen alle anderen Änderungen einzeln abgestimmt werden müssten. Das könnte möglicherweise so kompliziert werden, dass die an sich zu gewährende Mitwirkungsbefugnis wiederum gefährdet erscheint: müssen einzelne Sätze, gar einzelne Worte getrennt zur Abstimmung gestellt werden? Dass dies kaum mehr praktikabel wäre, dürfte offenbar sein. Ein gewisser Erstzugriff des Parlaments ist im derzeit vorgesehenen Verfahrensablauf unvermeidbar und dementsprechend hinzunehmen. Insofern halte ich grundsätzlich eine artikelweise Abstimmung für ausreichend, um die Mitwirkungsbefugnis des Volkes zu sichern. Allerdings können auch in einem Artikel klar unterscheidbare Materien zusammengefasst sein oder werden. In einem solchen Fall bedarf es ggf. näherer Prüfung, ob bei artikelweiser Abstimmung die Mitwirkungsbefugnis über die Maßen eingeschränkt wird.

Mit Blick auf den Vorschlag von Professor Kahl könnten entsprechende Einwände zum einen gegen die Zusammenfassung der Änderungen im wirtschaftsrechtlichen Teil (Art. 38 – 42 HV) sowie zum anderen gegen die Zusammenfassung der Abstimmung über die beiden neu einzuführenden Wege der Verfassungsänderung (Art. 123, 124 HV) erhoben werden. Wie gezeigt, sind sie verfassungsrechtlich nicht von vornherein von der Hand zu weisen. Will man den Einwänden entgegen und den rechtssichersten Weg einschlagen, wäre demnach zu empfehlen, von vornherein getrennte Abstimmungen vorzusehen.

3. Legt man diese vorsichtigeren Perspektive zu Grunde, ergibt sich folgender Änderungskatalog:

Änderungen	Abstimmungspunkt
1. Präambel	Gesamte Präambel
2. Ergänzung Art. 4	Gesamter Artikel

³ BayVerfGH Urt. v. 18.10.1974 (BayVerfGHE 27, 153 ff. = BayVBl. 1975, 361 ff.)

Die Verbindung von Regelungen zur Wahlkreiseinteilung und zur Sperrklausel waren danach zulässig; ein sachlicher Zusammenhang sei gegeben, die Verbindung nicht willkürlich: "Die aus dem Grundsatz der 'Einheit der Materie' nach schweizerischem Bundesstaatsrecht für Volksreferenden abgeleiteten Maßstäbe hinsichtlich der Zulässigkeit von Koppelungsfragen können nicht auf verfassungsändernde Gesetzesbeschlüsse des Landtags nach Art. 75 Abs. 2 BV übertragen werden."

Weniger großzügig urteilte das Gericht bei einer Koppelung im Rahmen eines Volksbegehrens, in welchem die Zusammensetzung des BayVerfGH und Wahl seiner Mitglieder mit der Einführung eines Richterwahlausschusses verbunden wurde, was das Gericht für unzulässig erachtete: BayVerfGH Urt. v. 24.2.2000 (NJW 2001, 3771 ff., Bespr. Sachs JuS 2002, 189 f. Nur am Rande einschlägig: BayVerfGH Urt. v. 15.12.1976 (BayVerfGHE 29, 244 ff.). Zu all dem kritisch Lindner (FN 2) und Frotscher (FN 4).

⁴ Lindner, Die Koppelungsproblematik im Rahmen des Verfassungsreferendums nach Art. 75 Abs. 2 Satz 2 der Bayerischen Verfassung, BayVBl. 1999, 485 ff.

⁵ Lindner, ebd.

⁶ Publiziert: Werner Frotscher, Die Koppelung mehrerer Materien beim obligatorischen Verfassungsreferendum, in: Franz Zehetner, FS für Hans-Ernst Folz, Wien u.a. 2003., 89 ff. – liegt der Kommission vor.

⁷ Frotscher, ebd., 99.

⁸ Frotscher, ebd. 99: "Gerade mehrheitsfördernde verfassungspolitische Absprachen und 'Tauschgeschäfte' zwischen den Landtagsfraktionen dürfen dieser Beurteilung [jeder einzelnen Verfassungsänderung durch das Volk, Cancik] nicht entzogen werden."

3. Streichung Todesstrafe Art. 21 Abs. 1 S. 3	Abstimmung zwingend zusammen mit Art. 109 Abs. 1 S. 3
4. Art. 26a Einfügungen ⁹	Gesamter Artikel
5. Art. 29 Abs. 1, Abs. 4	Gesamter Artikel
6. Art. 35 ¹⁰ Sozialversicherung	Gesamter Artikel
7. Art. 38 Wirtschaftsordnung	Gesamter Artikel
8. Art. 39 Streichung Abs.e 2, 3	Gesamter Artikel
9. Art. 41	Gesamter Artikel
10. Art. 42	Gesamter Artikel
11. Art. 62 Abs. 1 Änderung Kunst und Kultur Abs. 1 Einfügung Sport ¹¹ Abs. 2 Einfügung Schutz Ehrenamt	zusammen abstimmbare? Zu debattieren. Jedenfalls zwingend zusammen: Einfügung Sport Abs. 1 mit der Streichung des Art. 62 a
12. Art. 65 Anfügung Abs. 2	Gesamter Artikel
13. Art. 101 Streichung Abs. 3	Gesamter Artikel
Art. 109	s.o. : zwingend mit Art. 21 abzustimmen
14. Art. 123 Abs. 2 S.1 Nr. 2	Beste Sicherung der Mitwirkungsbefugnis des Volkes bei getrennter Abstimmung von Nr. 2 und 3, weil unterschiedliche, nicht zusammenhängende oder aufeinander verweisende Modi der Verfassungsänderung.
15. Art. 123 Abs. 2 S.1 Nr. 3 und Satz 2	zwingend zusammen abzustimmen: Nr. 3 und Satz 2 und Art. 124 Abs. 4
16. Art. 124 Abs. 1 (Eingangsquorumssenkung) und Abs. 3 (Einfügung Zustimmungsquorum)	Abs. 1 und 3 zusammen abstimmbare
17. Art. 124 Abs. 5 neu (Befassungsantrag)	Einzelne abzustimmen

IV. Gesetzestechnische Erfassung der einzelnen Abstimmungspunkte

Schließlich bleibt zu klären, wie die einzelnen Abstimmungspunkte gesetzestechnisch zu erfassen sind. Diese Frage stellt sich, weil das einfache Recht, nämlich insbesondere das VAbstG ein besonderes Modell für das Abstimmungsverfahren vorsieht, wonach Gegenstand der Abstimmung "das Gesetz", nicht aber der hier so genannte einzelne Abstimmungspunkt ist.

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Mehrere Abstimmungspunkte in einem Gesetzentwurf sind zulässig, unter der Bedingung, dass die einzelnen Abstimmungspunkte – ungeachtet ihrer Aufnahme in einem Gesetz – in der Volksabstimmung getrennt abstimmbare sind, wofür das VAbstG und die Stimmordnung geändert werden müssten. Ob damit in praxi viel gewonnen wäre, bedürfte wohl noch der Prüfung durch den Parlamentarischen Dienst. Möglicherweise ist der Aufwand, mehrere Änderungsgesetze – also ein Gesetz pro Abstimmungspunkt – zu machen, nicht höher. Einem möglichen politischen Willen, Änderungspakete für das Landtagsverfahren, wo dies ja zulässig wäre, zu schnüren, würde damit allerdings nicht entsprochen.

Im einzelnen: Je nach Einschätzung der Koppelungsproblematik ergeben sich derzeit 11 (Vorschlag Professor Kahl) bis 17 (oder maximal 19) Abstimmungspunkte. Es ist nun fraglich, ob pro Abstimmungspunkt ein Gesetz(entwurf) vorzulegen ist, oder ob mehrere Abstimmungspunkte in einem Gesetz gebündelt werden können, etwa unter sachlichen Gesichtspunkten, wie Änderungen im Grundrechtsteil o.ä. Dabei ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die Zusammenfassung in einem Gesetz(entwurf) nicht bedeutet, dass dieses vom Volk nur gesamt abzustimmen wäre. Vielmehr war diese Frage schon vorweg zu klären (Vorschlag unter III.).

⁹ Als redaktionelle Anregung schlage ich vor, diesen im weitesten Sinn als Staatszielnorm verstandenen Artikel zu der anderen Staatszielbestimmung in Art. 62 oder 62 a zu verschieben. Das schiene mir nicht der beste Ort an sich, ist aber besser als dieses Auseinanderziehen der Staatsziele, das verunklart, ob darin auch ein sachlich-struktureller Unterschied zu sehen ist.

¹⁰ Bei Vergleich mit der alten Fassung fällt auf, daß alle zu schützenden Gruppen bzw. Sachverhalte (wie etwa Armut, Unfall etc.) aufgenommen wurden, außer einem Sachverhalt: nämlich dem Sachverhalt Schwangerschaft/ Kleinkindpflege. Man sollte bedenken, ob das wirklich so gehandhabt werden soll. Denn man muß damit rechnen, daß dies als ausdrückliche Entscheidung verstanden wird, daß diese Gruppe nicht mehr unter diese Schutzbestimmung fallen soll. Ich rege daher an, einen entsprechenden Passus aufzunehmen.

Etwa: nach "zur Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit, [bei Hilfsbedürftigkeit] in der Zeit der Schwangerschaft und unmittelbar nach der Geburt sowie im Alter"

¹¹ Die Einfügung des Sports an dieser Stelle ist sprachlich vielleicht nicht ganz glücklich. Vorschlag: Anfügung eines Satzes 2 an Abs. 1: *Das gilt auch für den Sport.*

Das VAbstG geht aber derzeit davon aus, dass pro Abstimmungspunkt ein Gesetz beschlossen wird, und dieses Gesetz dann vom Volk angenommen oder abgelehnt werden kann. So sind u. a. in den §§ 1, 3, 7 S. 3, 17 Abs. 1 VAbstG Formulierungen gewählt, aus denen deutlich wird, dass die abstimmende Bevölkerung nur "dem Gesetz" insgesamt zustimmen kann oder eben nicht. Deutlich wird das etwa in § 7 S. 3: "Im übrigen enthalten die Stimmzettel nur die von den Stimmberechtigten mit "ja" oder "nein" zu beantwortende Frage, ob sie dem vom Landtag beschlossenen Gesetz zur Änderung oder Ergänzung der Hessischen Verfassung zustimmen wollen." Der Wortlaut der anderen Regelungen entspricht diesem Modell.

Zur Abstimmung vorgelegt wird also – nach derzeitiger Rechtslage – das vom Landtag beschlossene Änderungsgesetz. Kombiniert man diese Vorgabe mit dem Ergebnis der 'Koppelungsprüfung' müsste also pro Abstimmungspunkt auch ein Gesetz(entwurf) vorgelegt werden.

Verfassungsrechtlich müsste das m. E. nicht so sein, ohne Änderung des VAbstG und der Stimmordnung bleibt jedoch einstweilen dieses Modell verpflichtend.

c) **Vorschlag des Sachverständigen Prof. Dr. Stolleis**

Vorschlag eines veränderten Abstimmungsmodus über verschiedene Verfassungsänderungen

I. Das derzeit gültige Verfahren der Verfassungsänderung ist in Art. 123 HV mit Verweisung auf den Weg der Gesetzgebung (Art. 116-122 HV) geregelt. Art. 123 HV schreibt zusätzlich vor, die Verfassung könne nur durch Änderung des Textes oder durch Zusatzartikel zur Verfassung geändert werden (123 Abs.1). Sinn dieser Vorschrift ist es, in Reaktion auf das kritisch betrachtete Verfahren der Weimarer Zeit, stillschweigende oder „indirekte“ Änderungen der Verfassung zu verhindern. Der Text der Verfassung soll – so die Intention – die maßgebliche und für jedermann einsehbare Grundlage bleiben.

Gem. Art. 123 II HV wird im Landtag „die Verfassungsänderung“ beschlossen und anschließend wird das Volk aufgerufen, zuzustimmen. Der Abstimmungsmodus im Parlament richtet sich nach der GO des Hessischen Landtags und, wenn dort nichts geregelt ist, nach parlamentarischem Gewohnheitsrecht. Normalerweise wird bei parlamentarischen Abstimmungen über ein Gesetz in erster Lesung darüber entschieden, dass das Gesetz in das Verfahren genommen (§ 79 GO BT) und an Ausschüsse überwiesen wird (§ 80 GO BT), in zweiter Lesung wird die überarbeitete Fassung vorgelegt und beraten (§ 81 GO BT), in dritter Lesung endgültig beschlossen (§ 84 GO BT). Als Regel dabei gilt: „Über mehrere oder alle Teile eines Gesetzentwurfs kann gemeinsam abgestimmt werden“ (§ 81 IV GO BT). Diese Regel enthält allgemeines Parlamentsrecht und gilt auch für die Landesparlamente.

II. Im vorliegenden Fall geht es jedoch nicht primär um das parlamentarische Entscheidungsverfahren, sondern um die in Art. 123 II HV vorgesehene Volksabstimmung.

Da es sich bei den vorgesehenen Änderungen nach allgemeiner Meinung nicht um eine Totalrevision der Verfassung handelt, über die nur en bloc abgestimmt werden sollte, sondern um eine zwar eingreifende, aber die Substanz der bisherigen Verfassung erhaltende Änderung, stellt sich die Frage, wie man dem Wählerwillen am besten zum Ausdruck verhelfen kann; denn viele Wähler wollen sich mit den Details der Änderung nicht beschäftigen, wollen aber dennoch legitimerweise ausdrücken, dass sie die Änderung insgesamt gutheißen oder ablehnen. Andere wollen – ebenso legitim – einige Änderungen akzeptieren, andere aber ablehnen. Deshalb lautet die Frage, ob es möglich ist, auf einem Stimmzettel alternativ eine Abstimmung en bloc und eine Abstimmung über die einzelnen Änderungen vorzusehen.

Diese Frage wird hier bejaht. Die dazu notwendigen Anpassungen des Volksabstimmungsgesetzes und der Stimmo werden dabei vorausgesetzt.

Mit dem hier vorgelegten Vorschlag erhalten die Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit, sich entweder pauschal oder differenziert zu äußern. Die pauschale Lösung zielt auf JA oder NEIN zu dem gesamten Vorschlag (linke Spalte). Die differenzierte Lösung eröffnet sich auf der rechten Spalte des Wahlzettels.

Der in zwei Spalten geteilte Stimmzettel könnte deshalb folgendermaßen aussehen:

„Sie haben die Möglichkeit, den vorgeschlagenen Änderungen der Hessischen Verfassung insgesamt zuzustimmen. In diesem Fall benutzen Sie **nur** die linke Spalte zur Abstimmung.“

„Sie haben aber auch die Möglichkeit, mit Ihrer Stimme einzelne Bestimmungen zu unterstützen, andere abzulehnen. In diesem Fall benutzen Sie zur Abstimmung **nur** die rechte Spalte.“

**„Vorsicht: Sie müssen sich entscheiden, ob Sie die linke oder die rechte Spalte wählen.
Eine Abstimmung in beiden Spalten macht die Stimme ungültig!“**

Linke Spalte:

Ich stimme den vorgeschlagenen Änderungen der Hessischen Verfassung (die in graphisch passender Form aufgeführt werden müssen) insgesamt zu

JA ()

NEIN ()

Rechte Spalte:

Ich stimme den vorgeschlagenen Änderungen der Hessischen Verfassung zu

a)	JA ()	NEIN ()
b)	JA ()	NEIN ()
c) usw.	JA ()	NEIN ()

Nach allgemeinen Wahlgrundsätzen müssen die Wahlmöglichkeiten klar und unmissverständlich formuliert sein, die Wahlzettel müssen die eröffneten Möglichkeiten in strikter Gleichheit ausweisen und den Wähler darüber belehren, was er tun kann.

Wird die linke Spalte gewählt, dann gelten die dort abgegebenen Stimmen für jeden einzelnen Artikel als Ja – bzw. Nein-Stimmen.

Wird die rechte Spalte gewählt, werden die gültigen Stimmen auf die einzelnen Artikel als Ja- bzw. Neinstimmen verteilt.

Das Gesamtergebnis wird für jeden einzelnen Änderungsvorschlag separat ermittelt, und zwar durch Addition der pauschal und der separat erzielten Stimmen. Technisch ist die Auszählung etwas komplizierter, aber ohne weiteres zu bewältigen.

Damit ist dem Gebot des Art. 124 III HV Genüge getan, dass nur bejahend oder verneinend abgestimmt werden kann.

Eine Irreführung des Wählers ist bei sorgfältiger Ausgestaltung des Wahlzettels ausgeschlossen. Er/sie weiß, was getan werden kann.

Um Missverständnisse zu vermeiden, müssen die einzelnen Änderungen auf der linken und auf der rechten Spalte nicht nur mit Ziffern gekennzeichnet, sondern mit Text und passender Überschrift auf dem Stimmzettel erscheinen.

Verfassungs- oder wahlrechtliche Bedenken treten hierbei nicht auf, weil der Vorschlag klar und unmissverständlich ist, weil er dem Wählerwillen einerseits und der Komplexität der Materie andererseits Rechnung trägt.

III. Während sich die Sachverständigen der vier Fraktionen wohl auf das hier vorgeschlagene Prinzip einigen können, ist bisher die Frage nicht ausdiskutiert, wie die rechte Spalte des Stimmzettels ausgestaltet werden sollte.

1. Ich schlage vor, auf der rechten Spalte alle zu ändernden Artikel der Verfassung in numerischer Folge in Alt- und Neufassung gegenüberzustellen und die JA – und NEIN- Felder jeweils anzufügen. Das den den Vorteil der Klarheit. Kollisionen mit dem „Koppelungsverbot“ können nicht eintreten.

2. Der Sachverständige Kahl schlägt mit Schr.v. 13. Januar 2005 vor, aus den zu ändernden Artikeln elf „Pakete“ zu bilden. Das reduziert die Möglichkeiten der Wählerinnen und Wähler, hält also den Stimmzettel übersichtlicher, weckt aber gewisse Bedenken wegen allzu starker Vereinfachung. Mehr als Bedenken sind es aber nicht. Ich halte auch den Vorschlag des Sachverständigen Kahl für gangbar, weil er inhaltlich das zusammengefasst hat, was sachlich zusammengehört.

3. Die Sachverständige Cancik hat mit Schr.v. 28. Januar 2005 den differenziertesten Vorschlag gemacht. Sie möchte die einzelnen Artikel zur Abstimmung stellen, aber im Fall der Artikel 123, 124 HV noch weiter aufspal-

ten. Damit würden wenigstens 17 kleinere Abstimmungspakete entstehen. Auch dieser Vorschlag ist m.E. rechtlich zulässig und praktisch durchführbar.

d) Ergänzende Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Kahl

In Ergänzung zu seinem Schreiben vom 13. Januar 2005 führte SV Prof. Dr. Kahl zum Verfahren einer Verfassungsänderung in einem weiteren Schreiben vom 15. Februar 2005 noch Folgendes aus:

Mit Herrn Kollegen Stolleis stimme ich dahingehend überein, dass alle drei vorliegenden Vorschläge der Sachverständigen (Cancik, Stolleis, Kahl) betreffend die rechte Spalte des Stimmzettels aus meiner Sicht rechtlich zulässig und praktisch durchführbar sind.

Entgegen den Ausführungen der Sachverständigen Dr. Cancik im Schreiben vom 28.01. bin ich der Auffassung, dass für die Koppelung einzelner Artikel kein zwingender Zusammenhang (notwendige Folgeänderung) vorauszusetzen ist. Diese Auffassung erscheint mir zu restriktiv. M. E. kann aus den spärlichen Urteilen und literarischen Stellungnahmen zum Problem nur herausgelesen werden, dass eine willkürliche, also eine ohne fachlich einleuchtenden Grund erfolgende Verkoppelung von Materien, die keine materielle Einheit bilden, unzulässig ist. Im Übrigen würde ich – entgegen dem Votum von Frau Dr. Cancik – die Autonomie des Parlaments höher gewichten. Diese Autonomie lässt es auch zu, dass das Parlament etwa die Änderungen der Art. 123 und 124 HV als Einheit betrachtet, da es jeweils um Verschiebungen zwischen den Polen einer parlamentarischen bzw. plebiszitären Demokratie geht. Das Parlament ist berechtigt, alle diese Änderungen, welche die Kompetenzverteilung zwischen Volksvertretung und Volk betreffen, als Einheit zu betrachten und auch nur als Einheit zu befürworten. Im Übrigen ergibt sich bereits verfahrenstechnisch und damit aus der Natur der Sache, dass, wie auch Frau Dr. Cancik schreibt, ein gewisses Erstzugriffsrecht des Parlaments unumgänglich ist. Wenn man ein solches Erstzugriffsrecht aber bejaht, und, was ich für richtig halte, nicht jeden einzelnen geänderten Absatz oder Satz der Verfassung zur Abstimmung stellt, stellt sich die Frage, warum dies nicht auch für die Artikel der Wirtschaftsverfassung oder die Änderungen betreffend das parlamentarische demokratische System gelten soll. Auch die Präambel etwa enthält sehr zahlreiche, inhaltlich ganz unterschiedliche Aussagen, soll aber, soweit ich sehe, als Einheit abgestimmt werden. Nicht zuletzt, wenn gleich eher nachrangig, sollte der Aspekt der Bürgernähe und damit der Nachvollziehbarkeit des Abstimmungzettels leitend sein. Vor diesem Hintergrund habe ich Bedenken gegen die von Frau Dr. Cancik vorgeschlagene starke Zergliederung der Materie unter den Punkten 14 bis 17.

Das mit meinem Vorschlag verbundene rechtliche Risiko, dass die Abstimmung in einem späteren Verfahren vor dem Hessischen Staatsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt werden könnte, halte ich für so gering, dass es vernachlässigt werden kann.

Hinsichtlich der Frage der gesetzestechnischen Erfassung der Abstimmungspunkte stimme ich den Ausführungen auf S. 5 f. der Stellungnahme von Frau Dr. Cancik voll zu.

4. Stellungnahme des Landeswahlleiters Hannappel

a) Zum Abstimmungsmodus der Verfassungsänderung

In einem Schreiben an den Vorsitzenden bat Herr Hannappel zu den Vorschlägen der Sachverständigen hinsichtlich des möglichen Abstimmungsmodus folgende Anmerkungen aus der Sicht der Praxis machen zu dürfen:

Ich teile die Auffassung, dass der Umfang der beabsichtigten Änderungen es nahe legt, anders als bei den bisherigen Abstimmungen über Verfassungsänderungen nur einen Stimmzettel zu verwenden.

Ebenso halte ich es für richtig, dass den Abstimmenden sowohl die Möglichkeit eröffnet werden soll, entweder den Verfassungsänderungen in ihrer Gesamtheit zuzustimmen bzw. sie in Gänze abzulehnen, oder die Stimme differenziert für oder gegen die Änderungen im Einzelnen, gegebenenfalls zu sachlich zusammen gehörenden Blöcken zusammengefasst, abzugeben. Ich gebe allerdings zu erwägen, ob man nicht – wie im Kommunalwahlrecht – vorsehen sollte, dass für einzelne Änderungen konkret abgegebene Stimmen in jedem Fall den Vorrang vor der allgemeinen Ja- oder Nein-Stimme haben. Damit würde man die Zahl der ungültigen Stimmabgaben verringern und so dem Wählerwillen möglichst vollständig zum Durchbruch verhelfen. Diese Frage ist indessen zurzeit noch nicht entscheidungsbedürftig. Da die Verwendung nur eines Stimmzettels eine Änderung des Volksabstimmungsgesetzes erforderlich macht, kann sie in diesem Zusammenhang näher geprüft werden.

Bevor man einer solchen Änderung jedoch näher tritt, bedarf es noch einiger Überlegungen zur Praktikabilität des einheitlichen Stimmzettels. Versteht man den Vorschlag von Herrn Prof. Dr. Stolleis in seinem Schreiben vom 31. Januar so, dass in beiden Spalten des Stimmzettels zu jedem zu ändernden Artikel eine Synopse von Alt- und Neufassung abgedruckt ist, würde auf dem Stimmzettel wohl eine wenig übersichtliche „Bleiwüste“ entstehen. Darüber hinaus würde der Stimmzettel so groß, dass er in der Wahlkabine nur schwer zu handhaben wäre und beim Versand von Briefwahlunterlagen Schwierigkeiten bereiten würde.

Bei der letzten Volksabstimmung hat es der Gesetzgeber für erforderlich gehalten, den Abstimmenden nicht nur eine Synopse, sondern auch den Änderungsbefehl des verfassungsändernden Gesetzes – wenn auch nicht auf dem Stimmzettel, so doch in einer Begleitinformation – zur Kenntnis zu geben (§ 3 Abs. 2 VAbstG). Würde man auch diese Information noch aufnehmen, würde der Stimmzettel noch größer.

Als Alternative kommt in Betracht, den Wortlaut der Verfassungsänderungen und die erforderlichen Synopsen in eine den Abstimmungsberechtigten mit der Wahlbenachrichtigung zu übersendende Broschüre aufzunehmen, und auf dem Stimmzettel nur die zu ändernden Artikel mit einer schlagwortartigen Information anzugeben. Zusätzlich könnte der Stimmzettel dadurch vereinfacht werden, dass Pauschal- und Einzelfallabstimmungen untereinander angeordnet werden. Ein Muster eines solchen Stimmzettels füge ich bei.

Dieses Verfahren wirft zwei Probleme auf:

Bei der Festlegung, welche Artikel einzeln oder zu Blöcken zusammengefasst zur Abstimmung gestellt werden sollen, muss auch eine Festlegung darüber getroffen werden, mit welchem Schlagwort der oder die Artikel bezeichnet werden sollen. Darüber hinaus erachte ich es nach den Erfahrungen der vergangenen Volksabstimmungen für notwendig, dass den Abstimmungsberechtigten in der Broschüre erklärt wird, welches die Gründe sind, die den Landtag bewegen haben, das jeweilige Gesetz zur Änderung der Verfassung zu beschließen.

Aufgabe des Landeswahlleiters und der Wahlorganisation ist es, die zur Abstimmung stehenden Texte den Abstimmungsberechtigten bekannt zu machen. Die inhaltliche Ausgestaltung dieser Informationen kann aber nicht der Wahlorganisation überlassen bleiben, da diese auf strikte Neutralität verpflichtet ist und die Festlegung der Begründungstexte nicht frei von subjektiven Wertungen erfolgen kann.

Beide Texte müssten daher im Falle, dass die Verfassungsänderungen von den Fraktionen des Hessischen Landtags in den Gesetzgebungsgang eingebracht werden, vom Landtag festgelegt werden. Sollte im Landtag keine einheitliche Abstimmung erfolgen, so sollten die Positionen der Befürworter und der Gegner der jeweiligen Änderung dargestellt werden.

b) Entwurf für einen Stimmzettel

HESSEN



STIMMZETTEL

für die Volksabstimmungen am xx . yyyyyyyyyy 200z
über die
vom Hessischen Landtag am 200z beschlossenen
1) Gesetze zur Änderung und Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen

• Erläuterung der Abstimmungsmöglichkeiten

A. Einheitliche Abstimmung			
Stimmen Sie den 14 nachstehend aufgeführten Gesetzen zur Änderung und Ergänzung der Hessischen Verfassung zu?		Ja	Nein
		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

B. Einzelabstimmung			
Stimmen Sie den folgenden Gesetzen zur Änderung und Ergänzung der Hessischen Verfassung zu?			
1	Präambel Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	Nein
		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2	Artikel 4 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	Nein
		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3	Artikel 21, 109 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	Nein
		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4	Artikel 26a Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	Nein
		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5	Artikel 29 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	Nein
		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6	Artikel 35 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	Nein
		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7	Artikel 38 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	Nein
		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8	Artikel 39 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	Nein
		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9	Artikel 41 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	Nein
		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10	Artikel 42 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	Nein
		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
11	Artikel 62, 62a Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	Nein
		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
12	Artikel 65 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	Nein
		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
13	Artikel 101 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	Nein
		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
14	Artikel 123, 124 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	Nein
		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

1) abhängig von der Zahl der vom Landtag beschlossenen Gesetze

2) vom Landtag zu jedem verfassungsändernden Gesetz zu vergeben

5. Beratung am 16. Februar 2005

EKV/16/10, S. 33-56

Der *Vorsitzende* eröffnete die Aussprache zum Thema Abstimmungsmodalitäten, an der teilzunehmen der Sachverständige Prof. Dr. Kahl verhindert war, mit einem Dank an die Sachverständigen und Herrn Hannappel für ihre Stellungnahmen und gab ihnen Gelegenheit, ihre Positionen noch einmal kurz darzustellen.

SV Prof. Dr. Stolleis verwies zunächst auf den Briefwechsel, der alle wesentlichen Punkte enthalte und kam auf seinen Vorschlag zurück, bei der Volksabstimmung einen zweigeteilten Abstimmungszettel vorzusehen: auf der einen Seite könne die Zustimmung pauschal mit einem „Ja“ oder „Nein“ erfolgen, in der anderen Spalte seien die Änderungsvorschläge aufgelistet, die eine Einzelabstimmung ermöglichen. Er halte diesen Vorschlag für den gangbarsten Weg für die Wählerinnen und Wähler.

Die Sachverständigen Prof. Dr. Kahl und Dr. Cancik hätten diesem Verfahrensvorschlag im Prinzip zugestimmt. Unterschiede bestünden lediglich darin, dass SV Prof. Dr. Kahl es für praktikabler halte, zu den einzelnen Artikeln Blöcke zu bilden. Auch dies sei ein gangbarer Weg.

Auch SV Dr. Cancik stellte fest, dass man nicht weit auseinander liege. Die Voten hätten gezeigt, dass es kaum möglich sei, mit Bestimmtheit zu sagen, was verfassungsrechtlich zwingend geboten sei und was nicht.

Sie habe ihren Vorschlag als „vorsichtige Perspektive“ bezeichnet, was sie am Beispiel der Abstimmungspakete, die SV Prof. Dr. Kahl vorschläge, noch einmal verdeutlichen wolle. SV Prof. Dr. Kahl habe vorgeschlagen, die Änderungen im wirtschaftsrechtlichen Teil zusammenzufassen. Es stelle sich die Frage, ob hierfür ein sachlicher Zusammenhang bestehe und was überhaupt als solcher gelten könne.

Ihr Anknüpfungspunkt sei ein anderer: Sie frage danach, wie die Mitwirkungsbefugnis des Volkes nach Art. 123 HV möglichst weitgehend sichergestellt werden könne und schlage vor, artikelweise abstimmen zu lassen, weil so das Volk am konkretesten Stellung nehmen könne.

Im Hinblick auf die beiden vorgeschlagenen Arten der Verfassungsänderung in Art. 123 HV sollte hingegen getrennt abgestimmt werden. Es gebe zwar einen sachlichen Zusammenhang, die Intention der Änderungen sei aber sehr unterschiedlich: In dem einen Fall gehe es um eine Stärkung der Volksbeteiligung, in dem anderen um eine gewisse Zurücknahme zugunsten des Parlaments.

Sie wage keine Prognose, ob der Staatsgerichtshof eine Verbindung der beiden Änderungen halten werde. Im Ergebnis schließe sie sich aber der Einschätzung von SV Prof. Dr. Kahl an, der das Risiko einer Aufhebung als gering einschätze.

MinDirig Hannappel erklärte, für ihn stehe die Praktikabilität und letztlich die Frage im Vordergrund, welchen Stimmzettel man den Abstimmungsberechtigten vorlege.

Würden auf dem Stimmzettel die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen den jetzt geltenden Bestimmungen in voller Länge synoptisch gegenübergestellt, könnte der Vorwurf erhoben werden, die Stimmzettel seien in einer nicht mehr handhabbaren Weise gestaltet worden.

Man habe daher einen Stimmzettel entworfen, bei dem nur die zu ändernden Artikel und eine noch festzulegende Kurzbezeichnung aufgeführt seien. Bei etwa 14 Abstimmungsblöcken hätte man einen Stimmzettel in der Größe, die ungefähr der eines Stimmzettels für die Europawahl entspreche.

Die Abstimmungsberechtigten müssten natürlich über die Texte informiert sein und nach seiner Auffassung auch eine Begründung für die einzelnen Änderungen erhalten. Dies könnte ähnlich wie in der Schweiz geschehen, wo die Abstimmungsberechtigten eine Broschüre im Format DIN A 5 erhalten, in dem der Abstimmungstext, die Abstimmungsfrage und Erläuterungen zum Gang des Verfahrens niedergelegt seien. Als Beispiel verwies er auf die Volksabstimmung im Kanton Zürich am 27. Februar 2005.

Seiner Auffassung nach wäre eine solche Broschüre vom Hessischen Landtag zu erstellen, da dieser die Initiative für die Verfassungsänderung ergriffen habe.

Die Broschüre sollte zusammen mit der Wahlbenachrichtigung versandt werden. Dann hätten die Abstimmungsberechtigten die notwendigen Informationen, um mit dem vorgeschlagenen verkürzten Stimmzettel zurechtzukommen.

Das Beispiel aus der Schweiz passe nicht ganz, wandte SV *Prof. Dr. Stolleis* als pragmatisch-praktisches Bedenken ein, weil dort eine stärkere Konsensorientierung bestehe. Er äußerte seine Skepsis, dass es gelingen werde, einen harmonischen und von allen Parteien im Konsens abgefassten Text für die Erläuterungen zu finden. Seiner Ansicht nach sei es Aufgabe der Politik, die Änderungsvorschläge mit entsprechenden Nuancierungen in der Öffentlichkeit vorzutragen und zu begründen.

MinDirig *Hannappel* informierte darüber, dass auch der Verfassungsentwurf für den Kanton Zürich umstritten sei. In der erläuternden Broschüre seien daher die Meinung der befürwortenden Mehrheit, diejenige der ablehnenden Minderheit sowie die Ansicht des Schweizer Regierungsrats dargestellt. Solche Darstellungen seien auch aus dem Bundestag bei politisch umstrittenen Vorhaben bekannt. Dort gebe es den Bericht des federführenden Ausschusses, in dem aufgeführt werde, was die Mehrheit wolle und was die Minderheit für richtig halte. Seiner Ansicht nach wäre das auch bei der angestrebten Änderung der Hessischen Verfassung leistbar.

Abg. *Axel Wintermeyer* befürwortete den Vorschlag, die Textalternativen gegenüberzustellen, so wie von SV Prof. Dr. Stolleis zu Beginn vorgeschlagen und erklärte, er halte es für schwierig, nur Kurzbezeichnungen abzudrucken, über deren Formulierung man wieder in Streit geraten könne.

Seines Wissens habe auch SV Prof. Dr. Kahl darauf hingewiesen, dass der Bürger möglichst umfassend informiert werden solle. Er halte die Ausformulierung des Artikels von Anfang bis zum Ende ohne Verkürzung für die maximal mögliche Information, die natürlich durch politische Information ergänzt werden müsse. In welcher Form dies geschehe, sei seines Erachtens keine Frage, mit der sich die Enquetekommission beschäftigen müsse.

Er habe in den Stellungnahmen der Sachverständigen in folgenden neun Punkten Übereinstimmungen festgestellt: Über die Änderung der Präambel, über die Änderungen in Art. 4 HV, in Art. 29 HV und Art. 35 HV könne jeweils insgesamt abgestimmt werden. Die Änderungen in Art. 21 und 109 HV könnten ebenso gemeinsam abgestimmt werden wie jene in Art. 62 und 62a HV. Einzeln müssten abgestimmt werden die vorgesehene Änderung in Art. 26a HV und die Änderungen zu Art. 65 und 101 HV.

Konsens bestehe auch dahingehend, dass einerseits mit einem Kreuz für alle Änderungen und alternativ in einer weiteren Spalte über jeden einzelnen Punkt mit „Ja“ oder „Nein“ abgestimmt werden könne.

Von den Kurzbezeichnungen abgesehen, sei dies auf dem von MinDirig Hannappel als Muster vorgestellten Stimmzettel genau so zum Ausdruck gebracht.

Seine Fraktion sei der Meinung, dass auch die Artikel 38 bis 42 HV en bloc abgestimmt werden könnten. Möglicherweise könne Art. 38 HV herausgenommen werden, da er einen etwas anderen Inhalt habe als die übrigen Bestimmungen zur Wirtschaft, deren Änderung, das betone er ausdrücklich, wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht erfolge. Auch nach Ansicht der Sachverständigen Prof. Dr. Kahl und Prof. Dr. Stolleis sei eine Abstimmung en bloc in dieser Frage möglich.

Auch bezüglich der Änderungsvorschläge zu Art. 123 und 124 HV plädiere er für eine Blockbildung, wie sie auch SV Prof. Dr. Kahl vorgeschlagen habe. SV Prof. Dr. Stolleis habe hierzu Gesprächsbereitschaft signalisiert, während SV Dr. Cancik vier einzelne Abstimmungen vorschlage. Dies halte er für zu viel.

Maßstab für eine zulässige Abstimmung en bloc sei das Koppelungsverbot, wonach inhaltlich nicht zusammengehörende einzelne Änderungen auch nicht zusammen abgestimmt werden dürften. Gerade bei den Änderungen zu Art. 123, 124 HV sei ein solcher sachlicher Zusammenhang aber gegeben. Zu berücksichtigen sei nämlich, dass sich beide Änderungen gegenseitig bedingten - auch aus politischen Gründen. Es sollte daher nicht möglich sein, sich einzelne „Rosinen herauszupicken“.

Im Ergebnis käme man, je nachdem, wie man sich im Wirtschaftsteil entscheide, auf elf oder zwölf Änderungsvorschläge. Er halte dies noch für ausreichend transparent. Jede Abstimmung, die über die Zahl zwölf hinausgehe, würde seine Fraktion als Problem erachten.

Er bitte Frau Dr. Cancik noch einmal um eine Äußerung zu den Vorstellungen seiner Fraktion im Hinblick auf die Abstimmungsmodalitäten im Bereich der Wirtschaftsverfassung sowie bei den Artikeln 123 und 124 HV.

Abg. *Dr. Andreas Jürgens* warf die Frage auf, ob jede einzelne Abstimmung eines eigenen Gesetzes bedürfe, wovon offenbar in dem Entwurf von MinDirig Hannappel für einen Abstimmungszettel ausgegangen werde. Er denke, es sei im „Gesetz über Volksabstimmung“ vorgeschrieben, dass bei einer Abstimmung über Verfassungsänderungen auf dem Stimmzettel tatsächlich die ursprüngliche und die neue Fassung nebeneinander stehen müssten.

Wollte man anders verfahren, müsste vorher das Gesetz geändert werden. Es stelle sich die Frage, ob man dann nicht gleich eine Regelung mit aufnehmen könne, nach der es möglich sei, Änderungen in einem einheitlichen Gesetz zu verabschieden, über diese aber dann getrennt abstimmen zu lassen.

Hinsichtlich der Änderungen zu Art. 39 Abs. 2 und 3 HV, sowie Art. 41 und 42 HV glaube auch er, dass es möglich sei, diese zusammen abzustimmen.

Mit den Änderungen zu Art. 123 und 124 HV würden hingegen mindestens drei voneinander unabhängige Sachverhalte geregelt, die seines Erachtens auch getrennt abgestimmt werden müssten: Zum einen die Vorschläge im Hinblick auf die Verfassungsänderung, zum Zweiten die Änderung bei der Volksgesetzgebung und zum Dritten die Einführung der Volksinitiative.

Noch nicht endgültig entschieden sei er in der Frage, ob die Einführung der Verfassungsänderung durch Volksbegehren mit der Einfügung der Möglichkeit der Verfassungsänderung ausschließlich durch das Parlament gekoppelt werden könne oder solle. Der Sache nach handele es sich auch hier um zwei unterschiedliche Dinge. Es sei schwierig, sich nur darauf zu berufen, dass der politische Kompromiss diese Koppelung erfordere. Er sei aber für eine Diskussion noch offen.

Allein das Argument, dies müsse en bloc abgestimmt werden, weil das alles mit direkter Demokratie zu tun habe, halte er für nicht ausreichend.

SV *Dr. Cancik* äußerte, sie halte den Vorschlag von MinDirig Hannappel für unterstützenswert, den Abstimmungsberechtigten auch die Motive für die vorgeschlagenen Änderungen mitzuteilen, was etwa im Wege der Verteilung einer Broschüre geschehen könnte. Sie halte es beispielsweise für sehr hilfreich, wenn beim Vorschlag, die Todesstrafe aus der HV herauszustreichen, verdeutlicht würde, dass nicht darüber abgestimmt werde, ob diese Bestimmung gelten solle oder nicht, sondern dass vielmehr darüber abgestimmt werde, diese Norm zu streichen, weil sie nicht mehr gelte.

Sympathisch sei ihr der von MinDirig Hannappel schriftlich unterbreitete Vorschlag, die Anzahl der ungültigen Stimmen möglichst dadurch gering zu halten, dass bei Teilnahme an der einheitlichen Abstimmung über die Änderungen als Ganzes und bei gleichzeitigem Ankreuzen bei der Einzelabstimmung letztere vorrangig gelten solle. Die einzelnen möglichen Fallkonstellationen müsse man sich noch einmal im Detail anschauen.

Zu der von Abg. Axel Wintermeyer aufgeworfenen Frage, ob nicht Änderungen unter dem Aspekt der Nichtigkeit als gemeinsamer Grund zusammen abgestimmt werden könnten, differenzierte SV *Dr. Cancik* nach solchen Artikeln, die aus zeitlichen Gründen und solchen, die wegen Verstoßes gegen Bundesrecht nichtig sein könnten. Für die erste Gruppe halte sie nach wie vor eine gemeinsame Abstimmung für möglich, bei der anderen Gruppe sei man sich hingegen in der Kommission in der Bewertung häufig nicht einig gewesen.

Sie sei, so SV *Dr. Cancik*, zu dem Ergebnis gekommen, dass einzelne Abstimmungen über jeden Artikel die einzige Form seien, der Anforderung der Verfassung, eine möglichst wirksame Volksbeteiligung zu erzielen, gerecht zu werden. Dabei habe sie zugleich versucht, Erwägungen der Praktikabilität Rechnung zu tragen.

Die These von der Überforderung der Wähler teile sie nicht, da es die Möglichkeit gebe, mit einem Kreuz über alle Änderungen komplett abzustimmen.

Es mache auch keinen großen Unterschied, ob es letztlich zu 16 möglichen Abstimmungen über einzelne Artikel komme, so der Vorschlag von SV Prof. Dr. Stolleis, oder zu insgesamt 17, wie das bei ihrem Vorschlag der Fall wäre.

Was die mögliche Abstimmung über die Änderungen zu Art. 123, 124 HV anbelange, so halte sie im Unterschied zu SV Prof. Dr. Kahl ein Rosinenpicken durchaus für erlaubt. Sie habe das Gutachten von Prof. Dr. Frotscher (vgl. Anhörung des HAA am 17.04.02) so verstanden, dass er es als sehr kritisch bewerten würde, eine Koppelung nur deshalb vorzunehmen, weil die Änderungen aus politischen Gründen nur auf diese Weise durch den Landtag verabschiedet werden könnten.

Sie könne allerdings nicht sagen, dass ihre dargelegte Auffassung in dieser Frage verfassungsrechtlich zwingend sei.

Nach der derzeitigen Fassung des „Gesetzes über Volksabstimmung“ könne nur über ein Gesetz, nicht aber über einzelne Punkte eines Gesetzes abgestimmt werden. Dies bedeute, dass man für jeden einzelnen Abstimmungsblock ein eigenes Gesetz verabschieden müsse. Sie halte dies nicht für verfassungsrechtlich geboten. Dieses Modell könnte über eine Änderung des Gesetzes über Volksabstimmung geändert werden.

Abg. *Axel Wintermeyer* machte darauf aufmerksam, dass auch auf dem Entwurf des Landeswahlleiters Hannappel für einen Stimmzettel die Art. 123, 124 HV zu einem Abstimmungsblock zusammengefasst seien und hob hervor, dass seine Fraktion mit ihrer Bereitschaft, die direkte Demokratie zu stärken, einen „Quantensprung“ vollzogen habe. Insofern hänge für ihn

das eine mit dem anderen direkt zusammen und er wolle nicht, dass diese Regelungen in der Abstimmung durch das Volk voneinander getrennt würden.

Die Möglichkeit der Änderung der Verfassung mit Zweidrittelmehrheit im Landtag werde schon deshalb benötigt, um die Regelungen, die sich wegen Zeitablaufs erledigt hätten, herausnehmen zu können, ohne darüber ewig lange Diskussionen zu haben, wie sie momentan geführt würden. Andererseits könnten Verfassungsänderungen durch den Landtag nach dem Vorschlag der Kommission durch Volksabstimmung wieder rückgängig gemacht werden.

Er bat SV Dr. Cancik darum zu erklären, ob sie eine Abstimmung en bloc über die Änderungen Art. 39, 41 und 42 HV als verfassungswidrig erachte und wie sie dies für die Art. 123, 124 HV beurteile.

MinDirig Dr. Günther merkte an, gerade weil Verfassungsänderungen in Hessen aus zwei Teilen bestünden, habe das Parlament aufgrund seines politischen Ermessens in Grenzen die Möglichkeit, bestimmte Themen als Kompromiss so zusammenzubinden, dass entweder ein bestimmter Block insgesamt oder gar nicht angenommen werden könne. Für eine Vertiefung des Themas sei es aber noch zu früh.

Er widerspreche nur ungern SV Prof. Dr. Stolleis, aber er müsse an ein Verfahren vor dem Staatsgerichtshof vor etwa 15 Jahren erinnern: Die damalige rot-grüne Opposition habe in einem Normenkontrollantrag beanstandet, dass die vorgesehene Verfassungsänderung (Umweltschutz und Direktwahl der Bürgermeister und Landräte) ohne ausreichende Erläuterung für die Abstimmenden habe durchgeführt werden sollen. Es sei damals um die Frage gegangen, ob es eine „informationelle Holschuld“ der Bevölkerung gebe und inwieweit es ausreiche, dass vorgeschlagene Verfassungsänderungen in verschiedenen Publikationsorganen ausführlich diskutiert worden seien.

Der Staatsgerichtshof habe den Antrag so ernst genommen, dass er dem Ministerpräsidenten vorsorglich für den Fall der Annahme verboten habe, diese Änderung der Verfassung zu verkünden. Das Gericht habe das Begehren der Opposition nicht für offensichtlich unbegründet gehalten, sonst hätte es keine einstweilige Anordnung erlassen.

Was die Frage von Abg. Dr. Jürgens angehe, so würde er es derzeit für unzulässig halten, den vorgeschlagenen Katalog an Änderungen in einem einzigen Gesetz zur Abstimmung zu stellen. Die Situation in Hessen sei nicht anders als im Bund. Dort habe der Bundespräsident in seiner Stellungnahme zum Luftsicherungsgesetz darauf hingewiesen, dass es ihm nicht möglich sei, ein Gesetz nur teilweise zu verkünden. Auch der Ministerpräsident des Landes Hessen könne sich nicht Teile eines Gesetzes herausgreifen und diese verkünden und andere Teile nicht.

Ob man es ermöglichen könnte, verschiedene Verfassungsänderungen in einem Gesetz zur Abstimmung zu stellen, hänge darüber hinaus auch von der Interpretation des Wortlauts des Art. 123 HV ab. Dieser könne so verstanden werden, dass jede einzelne Verfassungsänderung eben auch ein gesondertes Gesetz erfordere („Eine Verfassungsänderung kommt dadurch zustande, daß ...“).

SV Prof. Dr. Stolleis hob hervor, er halte es für wichtig, die Öffentlichkeit zu informieren. Eine Broschüre könne dabei sehr hilfreich sein. Er habe lediglich seine Skepsis ausdrücken wollen, ob sie in dieser Weise formuliert werden könnte.

Was die Frage der möglichen Blockbildung angehe, so habe er die bisherige Diskussion so verstanden, dass es nicht darum gehe, bereits in dieser Sitzung die Bildung der Blöcke zu beschließen, sondern Tendenzen anzuzeigen. Auch er sei der Meinung, dass die Artikel 39, 41 und 42 HV zusammengefasst werden könnten.

Bei Art. 123 und 124 HV sei dies schwieriger zu beurteilen: Politisch seien die Änderungen ein Paket, rechtlich könne man es aufschneiden und differenziert betrachten. Dies müsse noch einmal im Einzelnen besprochen werden.

Abschließend komme er auf die Gestaltung der Stimmzettel und den hierzu vorgelegten Entwurf des Landeswahlleiters zu sprechen. Es müsse noch viel stärker als vorgeschlagen zwischen der einheitlichen Abstimmung, Punkt A, und der Einzelabstimmung, Punkt B, unterschieden werden. Sowohl grafisch als auch durch eine ausdrückliche Warnung müsse hervorgehoben werden, dass der Wähler einen Fehler begehe, wenn er in beiden Spalten ankreuze. Am Besten würden zwei Blätter A und B gefertigt und deutlich voneinander getrennt. So, wie der Stimmzettel jetzt abgefasst sei, würde es zu enorm vielen ungültigen Stimmen kommen.

SV Dr. Cancik wandte sich an Abg. Axel Wintermeyer und erklärte, in Bayern werde die Frage der Kopplung verschiedener Verfassungsänderungen großzügiger in seinem Sinne gesehen. Sie warne davor, die Tatsache des politischen Kompromisses als Argument für eine Koppelung zu benutzen.

Er sei in der Tat davon ausgegangen, dass mindestens pro Block ein Gesetz erforderlich sei, äußerte MinDirig Hannappel. Der Wortlaut der Verfassung in Art. 123 Abs. 2, wonach die Verfassungsänderung dadurch zustande komme, dass die Bevölkerung „dem“ Gesetz zustimme, bilde seines Erachtens eine unüberwindliche Hürde.

Was die Teile A und B des Stimmzettels, Gesamt- und Einzelabstimmung, angehe, so ließen sich seiner Meinung nach ungültige Stimmen am ehesten vermeiden, wenn den Abstimmungen unter B Vorrang eingeräumt würde. Wenn also z. B. unter A „Ja“ und an einer Stelle unter B „Nein“ angekreuzt würde, ginge das Nein gegenüber dem oberen Ja vor. Eine entsprechende Regelung gebe es im Kommunalwahlrecht.

Abg. *Axel Wintermeyer* erklärte, er halte es nicht für eine Aufgabe der Enquetekommission darüber zu diskutieren, wie der Stimmzettel im Einzelnen zu gestalten sei. Dies würde im Verlaufe der beabsichtigten Anhörungen und insbesondere während des Gesetzgebungsverfahrens entschieden werden.

Er stelle für seine Fraktion fest, es sollten so wenige Abstimmungen wie möglich sein.

Es beruhige ihn zumindest, dass SV Dr. Cancik - und auch SV Prof. Dr. Stolleis habe er so verstanden - sage, es sei nicht von vornherein als verfassungswidrig zu bezeichnen, die Zusammenfassungen, wie von ihm erfragt, vorzunehmen.

Abg. *Dr. Judith Pauly-Bender* stellte fest, ihre Fraktion habe bereits in der Obleuterunde geäußert, dass man sich nicht vorstellen könne, diese sehr komplizierte Frage im Rahmen dieser Enquetekommission so zu lösen, dass man ein abstimmungsfähiges Ergebnis bekomme. Man könne sich nicht von dem von Abg. Axel Wintermeyer festgehaltenen Konsens für die Enquetekommission mit erfassen lassen.

SV *Prof. Dr. Wieland* legte seine Position dar, nach der die Zeit für einen Abschlussbericht der Enquetekommission nicht reif sei, solange es keine Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung der Kommission gegeben habe.

Abg. *Axel Wintermeyer* stellte demgegenüber fest, es gebe einen einstimmigen Beschluss der Enquetekommission über die Fragen, die man hier diskutiere. Insofern könne man durchaus eine Stellungnahme zum Thema Abstimmungsmodus abgeben und eine solche auch erwarten.

G. Empfehlungen der Enquetekommission

Die Enquetekommission zur Änderung der Hessischen Verfassung empfiehlt dem Landtag zu beschließen:

1. Zu den einstimmig ohne Beteiligung der Fraktion der SPD am 10. Dezember 2004 beschlossenen Vorschlägen zur Änderung und Ergänzung der Hessischen Verfassung, wie sie in Punkt E. 1. aufgeführt sind, sollen nach der Beratung des Berichts im Plenum öffentliche Voranhörungen durchgeführt werden, um die notwendige öffentliche Diskussion zu befördern.
2. Die Ergebnisse dieser Voranhörungen sind dem Hessischen Landtag bis zum 1. Oktober 2005 unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Sachverständigen und des Landeswahlleiters zur Frage der Abstimmungsmodalitäten für die Volksabstimmung in Form von Vorschlägen für die Gesetzgebungsverfahren vorzulegen.
3. Diese Vorschläge der Enquetekommission sind in Gesetzgebungsverfahren überzuleiten, die möglichst einvernehmlich von allen Fraktionen des Landtags getragen werden sollen.
4. In Ergänzung des Beschlusses der Enquetekommission vom 10. Dezember 2004, wonach auch die Inhalte der Protokolle nichtöffentlicher Sitzungen zum Gegenstand des Abschlussberichts gemacht werden können, sollen die Protokolle und der Bericht der EKV nebst Anhang außerdem in elektronischer Form im Internet und über CD-Rom öffentlich zugänglich gemacht werden.

H. Sondervotum der Fraktion der SPD

Sondervotum der SPD-Fraktion zum Bericht der Enquête-Kommission zur Reform der Hessischen Verfassung

- I. Mit dem folgenden Sondervotum zum Bericht der Enquête-Kommission zur Reform der Hessischen Verfassung nimmt die SPD-Fraktion in der Enquête-Kommission zur Reform der Hessischen Verfassung ein ihr zustehendes parlamentarisches Minderheitenrecht wahr. Die Mehrheitsgruppierung, bestehend aus CDU, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und FDP, hat diese Möglichkeit zugestanden, nachdem sie auf die Rechtslage mit Nachdruck hingewiesen worden war.

Das Sondervotum verfolgt den Zweck, die schweren Bedenken darzulegen, welche die SPD gegenüber den Positionen der Mehrheitsgruppierung hegt. Diese Bedenken bestehen sowohl in Hinblick auf die anvisierten Inhalte, als auch hinsichtlich des praktizierten Verfahrens.

Das Verfahren hat aus der Sicht der SPD das gerade in Verfassungsfragen dringend gebotene Ziel, die Öffentlichkeit frühzeitigst in den Diskurs der Verfassung einzubinden, klar verfehlt. Diese von Anfang an zu beobachtende Tendenz zur Abschottung der Beratungen wurde gewissermaßen dadurch gekrönt, dass Sondierungen und Vorberatungen im Rahmen der „Obleutegespräche“ von der Mehrheitsgruppierung kurzer Hand zum Abschlussergebnis der Enquetearbeit und zur Empfehlung der Enquête-Kommission erhoben wurden, noch bevor auch nur eine einzige Anhörung zu den teilweise außerordentlich weitreichenden Fragen (Veränderung der Volksrechte bei Verfassungsgebungen, weitreichende Veränderungen der Sozialverfassung sowie die Aufnahme eines Gottesbezugs in die Präambel) durchgeführt worden war.

Mit diesem Vorgehen hat die Mehrheitsgruppierung im Übrigen auch die Geschäftsgrundlage des gesamten Enquête-Verfahrens verlassen, dass Verfassungsänderungen im Konsens aller im Landtag vertretenen Parteien zu erfolgen haben.

Ebenso klar verfehlt die Mehrheitsgruppierung in inhaltlicher Hinsicht das noch im seinerzeitigen interfraktionellen Beschluss zur Einsetzung der Verfassungsenquête von allen Fraktionen verfolgte Ziel, die Hessische Verfassung zwar zu modernisieren, die historische Substanz aber zu erhalten. Diese Abkehr vom Ziel der Substanzerhaltung wird besonders bei den beabsichtigten Eingriffen in die Sozialverfassung als besonderem Signum der Hessischen Landesverfassung mehr als deutlich.

- II. Im Einzelnen trifft die SPD-Fraktion im Hessischen Landtag zu dem Konvolut der Änderungen, das die Mehrheitsgruppierung ‚verabschiedet‘ hat, folgende Feststellungen:

1. Die der SPD-Fraktion angehörig Mitglieder der Enquête-Kommission können und wollen die von der Mehrheit beschlossenen Empfehlungen nicht mittragen. Wir lehnen es grundsätzlich ab, vor einer ausführlichen öffentlichen Diskussion mit den gesellschaftlichen Gruppen über die in der Kommission erwogenen Vorschläge für Verfassungsänderungen bereits Beschlüsse zu fassen. Als Reaktion auf den Protest der SPD sind nun zwar doch noch öffentliche Anhörungen vorgesehen. Überzeugen kann dieses Nachschieben jedoch nicht. Wer Anhörungen ernst nimmt, muss sie so ausgestalten, dass ihre Ergebnisse in die Willensbildung der Kommission einfließen können. Erfolgen die Anhörungen aber erst nach Abschluss der Meinungsbildung in der Kommission, können sie auf diese naturgemäß nicht mehr einwirken. Ein solches Verfahren zeigt eine Geringschätzung der Meinungsäußerungen aus der Bevölkerung. Dieses Vorgehen entspricht nicht dem Geist der Verfassung des Landes Hessen. Diese zeichnet sich nämlich dadurch aus, dass Verfassungsänderungen eine Zustimmung des Volkes voraussetzen. Das Volk kann sein Zustimmungsrecht aber nur effektiv ausüben, wenn seine Auffassungen in die Beratungen über beabsichtigte Verfassungsänderungen möglichst frühzeitig einfließen. Wird es erst gehört, wenn von den Politikern bereits ein Kompromiss über einen von einer Mehrheit getragenen Änderungsvorschlag erzielt worden ist, genügt das dem grundlegenden Mitwirkungsrecht des Volkes nicht. Es droht zumindest der Anschein, dass die nachträglichen öffentlichen Anhörungen sich in einer reinen Formalie ohne wirkliche Möglichkeit zur Einflussnahme erschöpfen. Die Empfehlungen der Enquête-Kommission sind also zu früh beschlossen worden, die nachgeschobenen Anhörungen kommen zu spät.

2. Die Empfehlungen der Enquête-Kommission zur Reform der Hessischen Verfassung sind auch inhaltlich zu kritisieren:

Der Landtag hatte in seinem Einsetzungsbeschluss vom 8. Juli 2003 die Kommission einstimmig beauftragt, möglichst einvernehmliche Vorschläge zur Änderung und Ergänzung der Hessischen Verfassung „unter Wahrung ihrer demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Grundgedanken“ zu unterbreiten (Drucks. 16/264). Die Änderungsvorschläge der Kommissionsmehrheit sind weder einvernehmlich beschlossen worden, noch wahren sie die demokratischen und sozialen Grundsätze der Verfassung. Sie würden vielmehr zu einem Demokratieabbau in Hes-

sen führen und an die Stelle einer sozialstaatlich geprägten Wirtschaftsverfassung vom Geist des Neoliberalismus getragene Verfassungsbestimmungen setzen, vor allem die Tarifautonomie abwerten, die in Art. 9 Abs. 3 GG als tragende Säule der Sozialverfassung garantiert ist.

- 2.1.** Die Hessische Verfassung ist im wahrsten Sinne eine Verfassung des Volkes. Nur was das Volk beschließt, erlangt Verfassungskraft. Ohne Zustimmung des Volkes können auch Änderungsvorschläge, die der Landtag mit großer Mehrheit für sinnvoll erachtet, nicht Bestandteil der Verfassung werden. Das zwingt das Parlament zur Rücksichtnahme auf die Wünsche des Volkes. Änderungsvorschläge müssen überzeugend und gut nachvollziehbar begründet werden. Sie müssen dem Willen des Volkes entsprechen.

Würde entsprechend dem vorliegenden Mehrheitsvorschlag dem Landtag dagegen das Recht gegeben, die Verfassung mit qualifizierter Mehrheit zu ändern (vgl. Art 123 HV im neuen Vorschlag der Mehrheitsgruppierung), würde aus der Volksverfassung eine Politikerverfassung. Die von der Mehrheitsgruppe zusätzlich eingeräumte Möglichkeit einer Verfassungsänderung durch Volksentscheid würde daran ebenso wenig etwas ändern wie der Vorschlag einer Absenkung des Quorums für die Einleitung eines Volksbegehrens von einem Fünftel auf ein Achtel der Stimmberechtigten (vgl. Art 124 HV im neuen Vorschlag der Mehrheitsgruppierung). Wenn nämlich der Landtag eine vorgeschlagene Verfassungsänderung ablehnte, könnte sie nur eine Mehrheit der Stimmberechtigten, die in der Praxis kaum erreichbar scheint, gegen den Willen der Politiker durchsetzen. Einen nachvollziehbaren und überzeugenden Grund für diese Entmachtung des Volkes vermögen wir nicht zu erkennen. Er ist von der Mehrheit der Kommission auch nicht einmal angedeutet worden. Allein der Wunsch von Politikern, Verfassungsänderungen ohne die offenbar als lästig empfundene Hürde der Zustimmung des Volkes beschließen zu können, vermag nach unserer festen Überzeugung die weitreichende Beschneidung der Volksrechte nicht zu legitimieren. Wir halten vielmehr an dem bisherigen Grundprinzip der Hessischen Verfassung fest, dass Verfassungsänderungen in allen Fällen ein Zusammenwirken von Volk und Landtag voraussetzen.

- 2.2.** Auch die soziale Ausrichtung der Wirtschaftsordnung darf nach unserer Auffassung durch eine Verfassungsänderung nicht in Frage gestellt werden. Der Leitsatz der Wirtschaftsverfassung in Art. 38 Abs. 1 der Hessischen Verfassung, die Wirtschaft des Landes habe die Aufgabe, dem Wohl des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen, hat auch in Zeiten der Globalisierung, Deregulierung und Privatisierung unverändert Gültigkeit. Er bringt die soziale Verantwortung und Gemeinschaftsgebundenheit jeglichen Wirtschaftshandelns unmissverständlich zum Ausdruck. Deshalb darf er durch den unangemessenen Akzent auf Wirtschaftsfreiheit nicht degradiert werden, wie es die Mehrheitsgruppierung vorschlägt (vgl. Art 38 HV neuer Vorschlag der Mehrheitsgruppierung). Sonst droht die Gefahr einer vom Geist des Neoliberalismus getragenen Konzeption der Wirtschaftsordnung, die durch eine Verpflichtung auf die Grundsätze einer sozial gerechten und am Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ausgerichteten Marktwirtschaft nur bemäntelt, nicht aber gebannt werden kann. Gerade der vorgesehene ausdrückliche Verzicht auf eine Ausrichtung der Wirtschaft des Landes auf das Wohl der Allgemeinheit droht einem wirtschaftlichen Handeln Vorschub zu leisten, das sich an übersteigerten liberalistischen Glaubenssätzen orientiert, die dem Geist der Hessischen Verfassung diametral widersprechen. Auf der Strecke bliebe die Durchsetzung einer gerechten Gesellschaftsordnung, die auf tatsächlicher Chancengleichheit aller Wirtschaftsteilnehmer basiert. Das von der Hessischen Verfassung gesetzte Ziel, jedermann einen gerechten Anteil an dem wirtschaftlichen Ergebnis aller Arbeit zu sichern und ihn vor Ausbeutung zu schützen, ist nach unserer Überzeugung nicht obsolet, wie offenbar die Mehrheitsgruppierung meint. Es ist vielmehr Ausdruck der nach wie vor richtigen Erkenntnis, dass in einer Demokratie nicht nur wenigen, sondern allen die grundrechtlichen Freiheiten zu gewährleisten sind, wofür der Staat die Voraussetzungen schaffen muss.

- 2.3.** Eine wesentliche Gewährleistung dieser gerechten Ordnung ist die Tarifautonomie, wie sie in Art. 29 HV in der geltenden Verfassung enthalten ist. Würden entsprechend dem Mehrheitsvorschlag an die Stelle von Tarifverträgen ohne Zustimmung der Tarifparteien Vereinbarungen zwischen betrieblichen Arbeitnehmervertretungen und Arbeitgebern treten können (vgl. Art 29 I HV im neuen Vorschlag der Mehrheitsgruppierung), wäre die Tarifautonomie in ihren Grundlagen gefährdet, weil ihr Instrument, der kollektive Vertrag, keine Rechtssicherheit mehr bieten könnte. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt könnte dazu genutzt werden, Arbeitnehmern Rechte zu nehmen, ohne dass sie sich dagegen z.B. mit einem Streik zur Wehr setzen könnten. Eine autonome Rechtssetzung der Tarifparteien aus einer gleichgewichtigen Verhandlungsposition heraus ist nicht von ungefähr eine auch in Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes enthaltene Maxime. Sie ermöglicht Arbeitnehmern, sich nicht dem Willen des einzelnen Unternehmers unterwerfen zu müssen, sondern auf die Bedingungen ihrer Arbeit Einfluss nehmen zu können und ist damit unabdingbare Voraussetzung des kollektiven Arbeitsrechts. Eine solche Aushöhlung der Tarifautonomie setzte grundgesetzwidriges Landesverfassungsrecht und widerspräche auch dem Sozialstaatsgebot. Sie stößt deshalb auf massiven Widerstand der SPD-Fraktion.

- 2.4.** Die Distanz der Mehrheitsgruppierung zur sozialen Substanz der HV zeigt sich in ablehnungswürdiger Weise auch an anderen Stellen ihres Änderungsplans.

Die beabsichtigte Relativierung des vermeintlich nicht mehr haltbaren Aussperrungsverbots (vgl. Art 29 IV HV im neuen Vorschlag der Mehrheitsgruppierung) ist es bereits wert, juristisch genau hinterfragt zu werden. Vor allem aber wäre sie politisch außerordentlich unklug.

In einer Situation, in der der Staat auf die enge Kooperation mit der Arbeitnehmerschaft und deren Gewerkschaften dringend angewiesen ist, um notwendige Reformen zu gestalten und abzusichern, sind gesetzgeberische Maßnahmen gefragt, die Vertrauen bilden. Die Mehrheitsgruppierung sät demgegenüber ohne Not Misstrauen und Irritation. Gerade auch mit Blick auf die oben erörterte Umgestaltung der Institution Tarifautonomie liegt der Verdacht nicht fern, dass es der Mehrheitsgruppierung darum geht, richtungsweisende Zeichen gegen die kollektive Ordnung des Arbeitslebens zu setzen, denen dann auf bundesgesetzlicher Ebene gefolgt werden soll. Aus der Sicht der SPD führen solche Versuche aber nicht zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gesundung, sondern weisen den Weg zu einem ungezügelten und letztlich nicht menschengerechten Wirtschaftsliberalismus.

- 2.5.** In ähnlicher Weise muss die beabsichtigte Beseitigung des in der Hessischen Landesverfassung enthaltenen Bekenntnisses zur Bürgerversicherung (vgl. Art. 35 HV im neuen Vorschlag der Mehrheitsgruppierung) befremden. Auch hier liegt die Vermutung nahe, dass Interessen der Tagespolitik die Hessische Verfassungsdebatte in sachwidriger Weise überlagert haben. Es sieht so aus, als wollten zumindest Teile der Mehrheitsgruppierung die Hessische Landesverfassung zum Nebenschauplatz ihrer bundespolitischen Wahlkampfarena machen. Solche Bestrebungen würden der Bedeutung und historischen Würde der Hessischen Verfassung in keiner Weise gerecht und sind somit strikt zurückzuweisen.

III. Zusammenfassend:

Die Mehrheitsgruppierung in der Enquête-Kommission setzt sich mit ihrem Verfahren, über Vorschläge zur Änderung der Hessischen Verfassung ohne vorherige Anhörung gesellschaftlicher Gruppen zu beschließen, ebenso über die Grenzen ihres Einsetzungsauftrages hinweg wie mit den Inhalten ihres Vorschlags.

Würde zukünftig dem Landtag die Möglichkeit zu Verfassungsänderungen ohne Zustimmung des Volkes gegeben, die Wirtschaftsordnung in Hessen von der Ausrichtung auf das Wohl des ganzen Volkes gelöst und die Sozialverfassung untergraben, würden die demokratischen und sozialen Grundgedanken der Hessischen Verfassung nicht gewahrt, sondern in zentralen Bereichen aufgegeben. Diesen Weg können und wollen wir nicht mitgehen. Wir vertrauen darauf, dass in den anstehenden Anhörungen der gesellschaftlichen Gruppen deutlich werden wird, dass eine solche Demontage leitender Verfassungsprinzipien nicht auf die Zustimmung des Volkes hoffen kann.

I. Anhang*Anlage 1*

Vorschläge der Fraktionen zur Änderung und Ergänzung der Hessischen Verfassung

Anlage 2

Kommissionsvorlage 16/1 Neu, Aufbereitung der Ergebnisse der Enquetekommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ im Hinblick auf dort enthaltene Vorschläge zur Änderung der Hessischen Verfassung

Anlage 3

Kommissionsvorlage 16/4.1 Tabelle von außen eingereichter Vorschläge, Stand 24. Juni 2004

Anlage 4

Kommissionsvorlage 16/5, Teile 1 bis 4, Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen zur Anhörung am 7. Juli 2004

Anlage 5

Protokoll EKV 16/7 der öffentlichen Anhörung am 7. Juli 2004

Anlage 6

Presseerklärung des Vorsitzenden der EKV vom 27. Januar 2004

Anlage 7

Presseerklärung des Vorsitzenden der EKV vom 17. Februar 2004

Anlage 8

Presseerklärung des Vorsitzenden der EKV vom 9. Juni 2004

Hessische Verfassung Art. 1 – 63	Vorschläge der Fraktionen			
	CDU	SPD	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	FDP
<p>Präambel In der Überzeugung, daß Deutschland nur als demokratisches Gemeinwesen eine Gegenwart und Zukunft haben kann, hat sich Hessen als Gliedstaat der Deutschen Republik diese Verfassung gegeben.</p>	<p>Vollständige Neufassung: „Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, in dem Willen, Würde, Leben und Freiheit des Einzelnen zu achten, den Wohlstand der Menschen zu fördern, das Gemeinschaftsleben in sozialer Gerechtigkeit zu ordnen, die natürlichen Lebensgrundlagen nachhaltig zu schützen, den Frieden zu sichern, den Rechtsstaat zu erhalten und als lebendiges Glied der Bundesrepublik Deutschland einem vereinten Europa und der Welt zu dienen, hat sich Hessen, eingedenk seiner Geschichte und christlich-humanistischen Tradition, ausgehend von den leidvollen Erfahrungen totalitärer Gewaltherrschaft und in der Überzeugung, dass Deutschland nur als demokratisches Gemeinwesen eine Gegenwart und Zukunft haben kann, diese Verfassung gegeben.“ <i>Bemerkung:</i> - Aufnahme des Gottesbezuges - Aufnahme der christlich abendländischen Tradition des Landes - Ersetzung der Begrifflichkeit</p>			

	„deutsche Republik“			
Erster Hauptteil: Die Rechte des Menschen				
I. Gleichheit und Freiheit				
<p>Art. 1 [Gleichheit vor dem Gesetz] Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich, ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Herkunft, der religiösen und der politischen Überzeugung.</p>	<p>Tausch mit Art. 3: „Leben und Gesundheit, Ehre und Würde des Menschen sind unantastbar.“ <i>Bemerkung: Die Stellung des Gleichheitsartikels vor dem Menschenwürdeartikel ist nicht angemessen. Das höchste Gut ist die Würde des Menschen.</i></p>	<p>„Art. 1 (Gleichheit vor dem Gesetz) (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich. (2) Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seiner religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung, seiner sexuellen Identität, seines Alters, seiner Behinderung, bevorzugt oder benachteiligt werden. (3) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Das Land, die Kommunen und die anderen Träger der öffentlichen Verwaltung ergreifen Maßnahmen zur Herstellung, Förderung und Sicherung einer gleichgestellten Teilhabe der Geschlechter in Staat und Gesellschaft. Zum Ausgleich mittelbarer und unmittelbarer Ungleichheiten sind Maßnahmen, die der Gleichstellung dienen, geboten.“</p>	<p>Art. 1 wird wie folgt neu gefasst: „(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. (2) Niemand darf wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität benachteiligt werden.“</p>	
			<p>Nach Artikel 1 wird folgender Artikel 1a eingefügt: „Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche</p>	

			Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin. Dabei sind Maßnahmen zur Förderung von Frauen zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten zulässig.“	
Art. 3 [Leben, Gesundheit, Ehre, Menschenwürde] Leben und Gesundheit, Ehre und Würde des Menschen sind unantastbar.	Tausch mit Art. 1: „Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich, ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Herkunft, der religiösen oder der politischen Überzeugung.“		Artikel 3 wird wie folgt neu gefasst: „Leben, Gesundheit und genetische Merkmale, Ehre und Würde des Menschen sind unantastbar.“	
Art. 4 [Ehe und Familie] Ehe und Familie stehen als Grundlage des Gemeinschaftslebens unter dem besonderen Schutz des Gesetzes.		„Art. 4 (Ehe, Kinder und Familie) (1) Ehe und Familie stehen als Grundlage des Gemeinschaftslebens unter dem besonderen Schutz des Gesetzes. (2) Die Schutzwürdigkeit auch anderer auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaften wird anerkannt. (3) Wer in häuslicher Gemeinschaft Kinder erzieht oder für Hilfsbedürftige sorgt, verdient Förderung und Entlastung. (4) Kinder und Jugendliche haben das Recht auf eine gesunde geistige, körperliche und psychische Entwicklung. Sie sind vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung, Misshandlung, Missbrauch und Gewalt zu schützen.“	Artikel 4 wird wie folgt neu gefasst: „Ehe und andere auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften, Eltern und Kinder stehen unter dem besonderen Schutz des Staates. Jedes Kind hat ein Recht auf besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung.“	

	<p><i>Ergänzung neu Art. 4a:</i> <i>„(1) Das Land erkennt das Recht eines jeden Kindes auf eine gesunde seelische, geistige und körperliche Entwicklung an.</i> <i>(2) Die Jugend ist durch staatliche und gemeindliche Maßnahmen und Einrichtungen vor sittlicher, geistiger und körperlicher Gefährdung besonders zu schützen.</i> <i>(3) Besondere Fürsorge wird Familien mit Kindern, Müttern und Alleinerziehenden sowie Familien, in denen Angehörige gepflegt werden, zuteil.“</i> <i>Bemerkung:</i> <i>Art. 4a I und II: Anerkennung der Rechte von Kindern</i> <i>Art. 4a III: Aufwertung der Kindererziehung und der häuslichen Pflege.</i></p>			
<p>Art. 5 [Freiheit der Person] Die Freiheit der Person ist unantastbar.</p>		<p>„Art. 5 (Freiheit der Person) (1) Die Freiheit der Person ist unantastbar. (2) In diese Rechte darf nur aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden.“</p>		
<p>Art. 7 [Auslieferungsverbot; Asyl] Kein Deutscher darf einer fremden Macht ausgeliefert werden. Fremde genießen den Schutz vor Auslieferung und Ausweisung, wenn sie unter Verletzung der in dieser Verfassung niedergelegten Grundrechte im Ausland verfolgt werden und nach Hessen geflohen sind.</p>	<p>Neuformulierung: „Politisch Verfolgte genießen nach Maßgabe von Art. 16a GG Asyl.“ <i>Bemerkung: Anpassung an das GG</i></p>			
<p>Art. 8 [Wohnung] Die Wohnung ist unverletzlich.</p>		<p>„Art. 8 (Wohnung) (1) Die Wohnung ist unverletzlich. (2) Wohnungsdurchsuchun-</p>		

		<p>gen dürfen nur durch den Richter, bei Gefahr im Verzuge auch durch die in den Gesetzen vorgesehenen anderen Organe angeordnet und nur in der dort vorgeschriebenen Form durchgeführt werden. Eingriffe und Beschränkungen dürfen im Übrigen nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, aufgrund eines Gesetzes auch zur Verhütung bestehender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorgenommen werden.“</p>		
<p>Art. 11 [Meinungsäußerungsfreiheit; Zensurverbot] (1) Jedermann hat das Recht, seine Meinung frei und öffentlich zu äußern. Dieses Recht darf auch durch ein Dienstverhältnis nicht beschränkt werden, und niemand darf ein Nachteil widerfahren, wenn er es ausübt. Nur wenn die vereinbarte Tätigkeit einer bestimmten politischen, religiösen oder weltanschaulichen Richtung dienen soll, kann, falls ein Beteiligter davon abweicht, das Dienstverhältnis gelöst werden. (2) Pressezensur ist unstatthaft.</p>		<p>„Art. 11 (Meinungsäußerungs-, Informationsfreiheit und Zensurverbot) (1) Jeder Mensch hat das Recht, Informationen und Meinungen in jeder Form frei zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. Die Geltung dieser Rechte in Dienst- und Arbeitsverhältnissen darf nur aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. (2) die Freiheit der Presse, des Rundfunks, des Films und anderer Massenmedien ist gewährleistet. Das Gesetz hat sicherzustellen, dass die Vielfalt der in der Gesellschaft vorhandenen Meinungen in Presse und Rundfunk zum Ausdruck kommt. Eine Zen-</p>		

		<p>sur findet nicht statt.</p> <p>(3) Gesetzliche Einschränkungen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen sowie der Ehre und anderer wichtiger Rechtsgüter sind zulässig.</p> <p>(4) Das Land gewährt die Grundversorgung durch öffentlich-rechtlichen Rundfunk und sorgt für die Ausgewogenheit der Verbreitungsmöglichkeiten zwischen privaten und öffentlichen Veranstaltern.</p> <p>(5) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei.“</p>		
<p>Art. 12 [Postgeheimnis] Das Postgeheimnis ist unverletzlich.</p>		<p>„Art. 12 (Postgeheimnis) (1) Das Postgeheimnis ist unverletzlich. (2) Beschränkungen dürfen nur aufgrund eines Gesetzes angeordnet werden. Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlich demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, dass sie dem Betroffenen nicht mitgeteilt wird und dass an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt.“</p>	<p>Artikel 12 wird wie folgt neu gefasst: „Das Post- und Fernmeldegeheimnis ist unverletzlich.“</p>	
		<p>„Art. 12 a (Informationelle Selbstbestimmung) (1) Jeder Mensch hat das</p>		

		<p>Recht auf Schutz der ihn betreffenden personenbezogenen Daten. Einschränkungen sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes im Rahmen der darin festgelegten Zwecke zulässig.</p> <p>(2) Personenbezogene Daten dürfen nur mit Einwilligung der betroffenen Person oder aufgrund gesetzlicher Grundlagen verarbeitet werden. Jede Erhebung personenbezogener Daten ist dem Berechtigten zur Kenntnis zu geben, sobald der Zweck der Erhebung dies zulässt.</p> <p>(3) Jeder Mensch hat das Recht, Auskunft über die ihn betreffenden erhobenen Daten zu erhalten, Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen, soweit sie ihn betreffen und Rechte Dritter nicht entgegenstehen, zu verlangen sowie die Berichtigung der Daten zu erwirken.</p> <p>(4) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.“</p>		
<p>Art. 13 [Informationsfreiheit] Jedermann hat das Recht, sich auf allen Gebieten des Wissens und der Erfahrung sowie über die Meinung anderer durch den Bezug von Druckerzeugnissen, das Abhören von Rundfunksendern oder auf sonstige Weise frei zu unterrichten.</p>		<p>zu diskutieren: Einführung eines Akteneinsichtsrechts Aufgrund der Neufassung des Art. 11 kann der bisherige Art. 13 gestrichen werden.</p>	<p>Artikel 13 wird wie folgt geändert: a) der bisherige Text wird Abs. 1 b) folgender Abs. 2 wird angefügt: „Jeder Mensch, jede juristische Person und jede</p>	

			Vereinigung hat das Recht auf Akteneinsicht in Gesetz-, Verordnungs- oder Satzungsgebungsverfahren sowie in Verwaltungsverfahren, soweit nicht schutzwürdige Interessen oder Rechte Dritter entgegenstehen.“	
			Nach Artikel 13 wird folgender <u>Artikel 13a</u> eingefügt: „(1) Jeder Mensch hat das Recht, über die Verarbeitung der auf seine Person bezogenen Daten selbst zu bestimmen. (2) Jeder Mensch hat das Recht auf Informationen über die Verarbeitung der auf seine Person bezogenen Daten und Einsicht in die Akten, die Daten zu seiner Person enthalten. 3) Einschränkungen dieser Rechte dürfen nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen.“	
Art. 14 [Versammlungsfreiheit] (1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln. (2) Versammlungen unter freiem Himmel können durch Gesetz anmeldepflichtig gemacht werden.		„Art. 13 (Versammlungsfreiheit) (1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln. (2) Versammlungen unter freiem Himmel können durch Gesetze anmeldepflichtig gemacht werden.“	In Art. 14 Abs. 1 wird das Wort „Deutschen“ gestrichen.	„Alle haben das Recht ...“
Art. 15 [Vereinigungsfreiheit] Alle Deutschen haben das Recht, Vereine oder Ge-		„Art. 14 (Vereinigungsfreiheit) Alle Deutschen haben das	In Art. 15 wird das Wort „Deutschen“ gestrichen.	„Alle haben das Recht ...“

sellschaften zu bilden.		Recht, Vereine oder Gesellschaften zu bilden.“		
		<p>„Art. 15 (Recht auf politische Mitgestaltung) (1) Das Recht auf politische Mitgestaltung ist gewährleistet. (2) Jeder hat nach Maßgabe der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung das gleiche Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern, soweit nicht für die Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse etwas anderes gesetzlich bestimmt ist. Eine Entlassung oder Disziplinierung wegen einer Betätigung in Bürgerinitiativen, Verbänden, Religionsgemeinschaften oder Parteien ist unzulässig. (3) Alle Menschen haben das Recht, sich in Bürgerinitiativen oder Verbänden zur Beeinflussung öffentlicher Angelegenheiten zusammenzuschließen. Diese haben das Recht auf Informationen durch alle staatlichen und kommunalen Stellen und auf Vorbringen ihrer Anliegen bei den zuständigen Stellen und Vertretungskörperschaften. Das Nähere regelt ein Gesetz. (4) Jeder hat nach Maßgabe des Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden und Verwaltungs-</p>	<p>Nach Artikel 15 wird folgender Artikel 15a eingefügt: „Jeder hat das Recht auf politische Mitgestaltung des politischen Lebens in Hessen. Dieses Recht wird insbesondere durch Ausübung der politischen Freiheitsrechte und das Recht, sich in Parteien, Wählervereinigungen, Bürgerinitiativen oder Verbänden zur Beeinflussung der öffentlichen Angelegenheiten zusammenzuschließen und zu betätigen, wahrgenommen.“</p>	

		einrichtungen des Landes und der Kommunen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. (5) Wer durch öffentliche oder private Vorhaben in seinen rechtlichen Interessen betroffen wird, hat das Recht auf Verfahrensbeteiligung. Dieses Recht steht auch Zusammenschlüssen von Betroffenen zu. Das Nähere regelt ein Gesetz.“		
II. Grenzen und Sicherung der Menschenrechte				
Art. 17 [Verwirkung von Grundrechten] (1) Auf das Recht der freien Meinungsäußerung, der Versammlungs- und Vereinsfreiheit sowie auf das Recht der Verbreitung wissenschaftlicher oder künstlerischer Werke kann sich nicht berufen, wer den verfassungsmäßigen Zustand angreift oder gefährdet. (2) Ob diese Voraussetzung vorliegt, entscheidet im Beschwerdewege der Staatsgerichtshof.			Artikel 17 wird gestrichen	
Art. 18 [Jugendschutz] Auf das Recht der freien Meinungsäußerung, der Verbreitung wissenschaftlicher oder künstlerischer Werke und der freien Unterrichtung kann sich ferner nicht berufen, wer Gesetze zum Schutze der Jugend verletzt.		Aufgrund der Neufassung des Art. 11 Abs. 3 kann der bisherige Art. 18 gestrichen werden.		
Art. 19 [Richterliche Anordnung von Grundrechtseingriffen; Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung] (1) Bei dringendem Verdacht einer strafbaren Handlung kann der Richter die Untersuchungshaft, die Haussuchung und Eingriffe in das Postgeheimnis anordnen. Die Haussuchung kann auch nachträglich genehmigt werden, wenn die Verfolgung des Täters zu sofortigem Handeln gezwungen hat. (2) Jeder Festgenommene ist binnen 24 Stunden	Abs. 2: Verstoß gegen Art. 104 GG	„Art. 19 (Richterliche Anordnung von Grundrechtseingriffen; Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung und rechtliches Gehör) (1) Bei dringendem Verdacht einer strafbaren Handlung kann der Richter die Untersuchungshaft und die Haussuchung anordnen. Die Haus-	Artikel 19 wird wie folgt neu gefasst: „(1) Die Freiheit der Person kann nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden. (2) Über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsent-	

<p>seinem Richter zuzuführen, der ihn zu vernehmen, über die Entlassung oder Verhaftung zu befinden und im Falle der Verhaftung bis zur endgültigen richterlichen Entscheidung von Monat zu Monat neu zu prüfen hat, ob weitere Haft gerechtfertigt ist. Der Grund der Verhaftung ist dem Festgenommenen sofort und auf seinen Wunsch seinen nächsten Angehörigen innerhalb weiterer 24 Stunden nach der richterlichen Entscheidung mitzuteilen.</p>		<p>suchung kann auch nachträglich genehmigt werden, wenn die Verfolgung des Täters zu sofortigem Handeln gezwungen hat. (2) Über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung hat nur der Richter zu entscheiden. Bei jeder nicht auf richterliche Anordnung beruhenden Freiheitsentziehung ist unverzüglich eine richterliche Entscheidung herbeizuführen. (3) Jeder Festgenommene ist binnen 24 Stunden seinem Richter zuzuführen, der ihn zu vernehmen, über die Entlassung oder die Fortdauer der Freiheitsentziehung zu befinden und im Falle der Fortdauer der Freiheitsentziehung bis zur endgültigen richterlichen Entscheidung von Monat zu Monat neu zu prüfen hat, ob weitere Haft gerechtfertigt ist. Der Grund der Verhaftung ist dem Festgenommenen sofort und seinen nächsten Angehörigen oder einer Person seines Vertrauens innerhalb weiterer 24 Stunden nach der richterlichen Entscheidung mitzuteilen. Dem Festgenommenen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. (4) Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör und innerhalb einer angemessenen Frist ist effek-</p>	<p>ziehung hat nur der Richter zu entscheiden. Bei jeder nicht auf richterlicher Anordnung beruhenden Freiheitsentziehung ist unverzüglich eine richterliche Entscheidung herbeizuführen. Die Polizei darf niemanden länger als bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen in eigenem Gewahrsam halten. Das Nähere regelt das Gesetz. (3) Jeder wegen des Verdachtes einer strafbaren Handlung vorläufig Festgenommene ist spätestens am Tage nach der Festnahme dem Richter vorzuführen, der ihm die Gründe der Festnahme mitzuteilen, ihn zu vernehmen und ihm Gelegenheit zu Einwendungen zu geben hat. Der Richter hat unverzüglich entweder einen mit Gründen versehenen schriftlichen Haftbefehl zu erlassen oder die Freilassung anzuordnen. (4) Von jeder richterlichen Entscheidung über die Anordnung oder Fortdauer einer Freiheitsentziehung ist unverzüglich ein Angehöriger des Festgehaltenen oder eine Person seines Vertrauens zu benachrichtigen.“</p>	
--	--	--	---	--

		tiver Rechtsschutz zu gewährleisten.“		
		(Neu): „Art. 19 a (Folterverbot) Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden. Insbesondere darf niemand ohne seine freiwillige Zustimmung zu medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden.“		
Art. 20 [Gesetzlicher Richter; Unschuldsvermutung; Recht auf Verteidigerbestellung] (1) Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Ausnahme- und Sonderstrafgerichte sind unstatthaft. (2) Jeder gilt als unschuldig, bis er durch rechtskräftiges Urteil eines ordentlichen Gerichts für schuldig befunden ist. Das Recht, sich jederzeit durch einen Rechtsbeistand verteidigen zu lassen, darf nicht beschränkt werden.			In Artikel 20 wird folgender Abs. 3 angefügt: „(3) Jeder Mensch hat Anspruch auf ein faires und zügiges Verfahren vor einem unabhängigen Gericht und im Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör.“	
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.	Streichung Abs. 1 S. 2 <i>Bemerkung: Verstoß gegen Verbot der Todesstrafe nach Art. 102 GG</i>	„Art. 21 (Freiheitsstrafe) (1) Ist jemand einer strafbaren Handlung für schuldig befunden worden, so können ihm aufgrund der Strafgesetze durch richterliches Urteil die Freiheit und bürgerlichen Ehrenrechte entzogen oder beschränkt werden. (2) Die Strafe richtet sich nach der Schwere von Tat und Schuld. (3) Im Strafvollzug ist die Würde des Menschen zu achten; der Vollzug muss auch darauf ausgerichtet	Art. 21 Abs. 1 S. 2 streichen <i>(Begründung: Die Todesstrafe ist nach Art. 102 GG abgeschafft.)</i> Folgeänderung: Art. 109 Abs. 1 S. 2 streichen	Abs. 1 S. 2 entfällt

		sein, den Strafgefangenen zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen.“		
<p>Art. 23 [Freiheitsentziehung bei geistiger oder körperlicher Krankheit] Gefährdet ein geistig oder körperlich Kranker durch seinen Zustand seine Mitmenschen erheblich, so kann er in eine Anstalt eingewiesen werden. Er hat das Recht, gegen diese Maßnahme den Richter anzurufen. Das Nähere bestimmt das Gesetz.</p>		<p>„Art. 23 (Freiheitsentziehung bei geistiger oder körperlicher Krankheit) Gefährdet ein geistig oder körperlich Kranker durch seinen Zustand sich oder seine Mitmenschen erheblich, so kann auf richterlichen Beschluss die Freizügigkeit eingeschränkt werden. Er hat das Recht, gegen diese Maßnahme den Richter anzurufen. Das Nähere bestimmt das Gesetz.“</p>	<p>Artikel 23 wird wie folgt geändert: „Eine Person, bei der auf Grund einer psychischen Krankheit oder geistigen oder seelischen Behinderung die Gefahr besteht, dass sie sich selbst oder einen Dritten tötet oder erheblichen gesundheitlichen Schaden zufügt, kann durch richterliche Entscheidung in ein Krankenhaus oder eine vergleichbare Einrichtung eingewiesen werden. Bei Gefahr im Verzuge kann die Einweisung durch die zuständige Polizei- oder Ordnungsbehörde erfolgen. In diesem Falle ist die richterliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Das Nähere bestimmt das Gesetz.“</p>	<p>„Gefährdet ein geistig oder körperlich Kranker durch seinen Zustand seine Mitmenschen erheblich, so kann er durch Entscheidung eines Richters in eine Anstalt eingewiesen werden. Er hat das Recht, den Richter anzurufen, wenn die Entscheidung zur Abwehr einer erheblichen, unmittelbar drohenden Gefahr von einer anderen Stelle vorgenommen wurde.“</p>
<p>Art. 24 [Sonstige Beschränkungen der persönlichen Freiheit] Sonstige Beschränkungen der persönlichen Freiheit sind nur im Rahmen der Gesetze und nur insoweit zulässig, als sie nötig sind, um das Erscheinen Geladener vor Gericht, die Zeugnispflicht, die gerichtliche Sitzungspolizei, die Vollstreckung gerichtlicher Urteile und den Vollzug gesetzmäßiger Verwaltungsanordnungen zu sichern.</p>				
<p>Ila. Staatsziel Umweltschutz</p>				
<p>Art. 26a [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen] Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen</p>		<p>„Art. 26a [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Verbraucherschutz]</p>	<p>Artikel 26 a wird wie folgt neu gefasst: „Die natürlichen Lebens-</p>	

<p>stehen unter dem Schutz des Staates und der Gemeinden.</p>		<p>(1) Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen unter dem Schutz des Staates und der Gemeinden. Ein hohes Umweltschutz- und Verbraucherschutzniveau sowie eine Verbesserung der Umweltqualität sind nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sicherzustellen. (2) Tier und Pflanze sind als Lebewesen zu achten. Art und artgerechter Lebensraum sind zu erhalten und zu schützen. (3) die Verbandsklage ist zulässig. Anerkannte Verbände haben das Recht auf Beteiligung an Verwaltungsverfahren, die ihre Angelegenheiten betreffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“</p>	<p>grundlagen und die Tiere stehen unter dem Schutz des Staates und der Gemeinden.“</p>	
---	--	--	---	--

III. Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten

<p>Art 29 [Einheitliches Arbeitsrecht, Tarifsysteem, Schlichtungswesen, Arbeitskampf] (1) Für alle Angestellten, Arbeiter und Beamten ist ein einheitliches Arbeitsrecht zu schaffen. (2) Im Rahmen dieses Arbeitsrechts können Gesamtvereinbarungen nur zwischen den Gewerkschaften und den Unternehmungen oder ihren Vertretungen abgeschlossen werden. Sie schaffen verbindliches Recht, das grundsätzlich nur zugunsten der Arbeitnehmer abbedungen werden kann. (3) Das Schlichtungswesen wird gesetzlich geregelt. (4) Das Streikrecht wird anerkannt, wenn die Gewerkschaften den Streik erklären. (5) Die Aussperrung ist rechtswidrig.</p>	<p>Streichung Abs. 1 Abs. 2 wird redaktionell angepasst Streichung Abs. 5</p>			<p>„(1) Die für Angestellte, Arbeiter und Beamte geltenden Rechtsvorschriften sind zu vereinheitlichen. (2) Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse ist in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen. (3) Im Rahmen der für Angestellte, Arbeiter und Beamte geltenden Rechtsvorschriften können Vereinbarungen zwischen den Tarifvertragsparteien den betrieblichen Arbeitnehmervertretungen</p>
---	--	--	--	--

Anlage 1

	<i>Bemerkung: Abs. 1 verstößt gegen Art. 33 V GG. Es ist nicht möglich, das Recht der Beamten und das Recht der Arbeiter gleich zu regeln. Das Aussperrungsverbot ist nichtig, da Verstoß gegen Art. 9 GG</i>			und den Arbeitgebern abgeschlossen werden. (4) Das Schlichtungswesen wird gesetzlich geregelt. (5) Das Streikrecht und das Recht der Aussperrung werden im Rahmen der Gesetze anerkannt.“
Art. 30 [Arbeitsbedingungen; Mutterschutz; Verbot der Kinderarbeit] (1) Die Arbeitsbedingungen müssen so beschaffen sein, daß sie die Gesundheit, die Würde, das Familienleben und die kulturellen Ansprüche des Arbeitnehmers sichern; insbesondere dürfen sie die leibliche, geistige und sittliche Entwicklung der Jugendlichen nicht gefährden. (2) Das Gesetz schafft Einrichtungen zum Schutze der Mütter und Kinder, und es schafft die Gewähr, daß die Frau ihre Aufgaben als Bürgerin und Schaffende mit ihren Pflichten als Frau und Mutter vereinbaren kann. (3) Kinderarbeit ist verboten.			Abs. 2 wird wie folgt neu gefasst: „(2) Das Land schafft Einrichtungen zum Schutze von Kindern und den sie betreuenden Eltern und wirkt auf die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienleben hin. Dafür sind insbesondere Maßnahmen zulässig, die dem Ausgleich tatsächlicher ungleicher Belastungen dienen, welche aus dem Zusammentreffen von Erwerbstätigkeit und Familienleben folgen.“	„(1) Die Arbeitszeit und die Arbeitsbedingungen müssen ...“ „(2) Das Gesetz schafft Einrichtungen zur Förderung und zum Schutze der Mütter und Kinder.“
Art. 31 [Arbeitszeit] Der Achtstundentag ist die gesetzliche Regel. Sonntage und gesetzliche Feiertage sind arbeitsfrei. Ausnahmen können durch Gesetz oder Gesamtvereinbarung zugelassen werden, wenn sie der Allgemeinheit dienen.				S. 1 dieser Vorschrift entfällt! An die Stelle des Wortes „Gesamtvereinbarung“ in S. 3 tritt das Wort „Vereinbarung“.
Art. 33 [Arbeitsentgelt] Das Arbeitsentgelt muß der Leistung entsprechen und zum Lebensbedarf für den Arbeitenden und seine Unterhaltsberechtigten ausreichen. Die Frau und der Jugendliche haben für gleiche Tätigkeit und gleiche Leistung Anspruch auf gleichen Lohn. Das Arbeitsentgelt für die in die Arbeitszeit fallenden Feiertage wird weiter gezahlt.				S. 2: „Männer und Frauen haben bei gleichwertiger Arbeit Anspruch auf gleiche Vergütung.“ Als S. 4 wird angefügt: „Auszubildenden, Schwangeren, Alleinerziehenden, Kranken, Menschen mit Behinderungen und älteren Arbeitnehmern gebührt besonderer

Anlage 1

				Kündigungsschutz.“
Art. 34 [Bezahlter Urlaub] Jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf einen bezahlten Urlaub von mindestens 12 Arbeitstagen im Jahr. Näheres bestimmt das Gesetz.				„Jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf einen bezahlten Urlaub nach Maßgabe der gesetzlichen, tariflichen und vertraglichen Regelungen.“
Art. 35 [Sozialversicherung; Gesundheitswesen] (1) Es ist eine das gesamte Volk verbindende Sozialversicherung zu schaffen. Sie ist sinnvoll aufzubauen. Die Selbstverwaltung der Versicherten wird anerkannt. Ihre Organe werden in allgemeiner, gleicher, freier und geheimer Wahl gewählt. Das Nähere bestimmt das Gesetz. (2) Die Sozialversicherung hat die Aufgabe, den Gesundheitszustand des Volkes, auch durch vorbeugende Maßnahmen, zu heben, Kranken, Schwangeren und Wöchnerinnen jede erforderliche Hilfe zu leisten und eine ausreichende Versorgung für Erwerbsbeschränkte, Erwerbsunfähige und Hinterbliebene sowie im Alter zu sichern. (3) Die Ordnung des Gesundheitswesens ist Sache des Staates. Das Nähere bestimmt das Gesetz.			Art. 35 Abs. 1 und 2 streichen <i>Begründung:</i> <i>Die Sozialversicherung unterliegt zwar nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG der konkurrierenden Gesetzgebung. Insbesondere die „Verfassung“ der Sozialversicherung ist allerdings im SGB IV geregelt und es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass eine bundesgesetzliche Regelung wegfallen und Raum für Landesregelungen schaffen würde. Die in Art. 35 HV enthaltene Verpflichtung zur Schaffung einer Sozialversicherung ist daher überflüssig.</i>	Text des Art. 35 wird ersetzt durch: „Jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf einen bezahlten Urlaub nach Maßgabe der gesetzlichen, tariflichen und vertraglichen Regelungen.“
Art. 37 [Betriebsvertretungen] (1) Angestellte, Arbeiter und Beamte in allen Betrieben und Behörden erhalten unter Mitwirkung der Gewerkschaften gemeinsame Betriebsvertretungen, die in allgemeiner, gleicher, freier, geheimer und unmittelbarer Wahl von den Arbeitnehmern zu wählen sind. (2) Die Betriebsvertretungen sind dazu berufen, im Benehmen mit den Gewerkschaften gleichberechtigt mit den Unternehmern in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Fragen des Betriebes mitzubestimmen. (3) Das Nähere regelt das Gesetz.				„(1) Angestellte, Arbeiter und Beamte in allen Betrieben bilden gemeinsame Betriebsvertretungen ...“ (2) ... „im Benehmen mit den Gewerkschaften gleichberechtigt“ wird gestrichen.
Art. 38 [Wirtschaftsordnung]	Vollständige Neuformulierung			Text des Art. 38 wird ersetzt

<p>(1) Die Wirtschaft des Landes hat die Aufgabe, dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen. Zu diesem Zweck hat das Gesetz die Maßnahmen anzuordnen, die erforderlich sind, um die Erzeugung, Herstellung und Verteilung sinnvoll zu lenken und jedermann einen gerechten Anteil an dem wirtschaftlichen Ergebnis aller Arbeit zu sichern und ihn vor Ausbeutung zu schützen.</p> <p>(2) Im Rahmen der hierdurch gezogenen Grenzen ist die wirtschaftliche Betätigung frei.</p> <p>(3) Die Gewerkschaften und die Vertreter der Unternehmen haben gleiches Mitbestimmungsrecht in den vom Staat mit der Durchführung seiner Lenkungsmaßnahmen beauftragten Organen.</p>	<p>„Die soziale Marktwirtschaft ist die Grundlage der Wirtschaftsordnung. Sie hat die Aufgabe, dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen.“</p> <p><i>Bemerkung: Da GG keine Wirtschaftsordnung fest-schreibt, wäre Hessen eines der ersten Bundesländer, das sich in der Verfassung zur sozialen Marktwirtschaft be-kennt.</i></p> <p>Streichung Abs. 1 S 2 (alt)</p> <p><i>Bemerkung: Planwirtschaft</i></p> <p>Folgestreichung Abs. 2</p> <p>Folgestreichung Abs. 3</p> <p><i>Bemerkung: Es gibt keine Lenkungsorgane.</i></p>			<p>durch folgende Formulierung:</p> <p>„Die wirtschaftliche Betätigung ist frei im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung. Sie ist den Grundsätzen einer sozial gerechten und am Schutz der natürlichen Umwelt ausgerichteten marktwirtschaftlichen Ordnung verpflichtet.“</p>
<p>Art. 39 [Mißbrauch wirtschaftlicher Macht; Sozialisierung]</p> <p>(1) Jeder Mißbrauch der wirtschaftlichen Freiheit – insbesondere zu monopolistischer Machtzusammenballung und zu politischer Macht – ist untersagt.</p> <p>(2) Vermögen, das die Gefahr solchen Mißbrauchs wirtschaftlicher Freiheit in sich birgt, ist auf Grund gesetzlicher Bestimmungen in Gemeineigentum zu überführen. Soweit die Überführung in Gemeineigentum wirtschaftlich nicht zweckmäßig ist, muß dieses Vermögen auf Grund gesetzlicher Bestimmungen unter Staatsaufsicht gestellt oder durch vom Staate bestellte Organe verwaltet werden.</p> <p>(3) Ob diese Voraussetzungen vorliegen, entscheidet das Gesetz.</p> <p>(4) Die Entschädigung für das in Gemeineigentum überführte Vermögen wird durch das Gesetz nach sozialen Gesichtspunkten geregelt. Bei festgestelltem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht ist in der Regel die Entschädigung zu versagen.</p>	<p>Streichung Abs. 2 bis 4</p> <p><i>Bemerkung: Abs. 2 verstößt gegen Art. 15 GG.</i></p> <p><i>Abs. 3 ist nichtig aufgrund von Art. 72 Abs. 1 GG.</i></p> <p><i>Abs. 4 ist nichtig wegen Art. 14 Abs. 3 S. 3 und Art. 15 S. 2 GG</i></p>		<p>Artikel 39 Abs. 2 wird wie folgt neu gefasst:</p> <p>„Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Wohle der Allgemeinheit durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Eigentumsformen zum Wohl der Allgemeinheit überführt werden. Für die Entschädigung gilt Art. ... entsprechend [Verweis auf Entschädigungsregelung bei der Enteignung, derzeit Art. 45 II 3 a.E.]“</p> <p>Die Absätze 3 und 4 werden gestrichen.</p>	<p>Text des Art. 39 wird ersetzt durch folgende Formulierung:</p> <p>„Das Land ist verpflichtet, im Rahmen seiner Möglichkeiten den Missbrauch wirtschaftlicher Machtstellung zu verhüten.“</p>

<p>Art. 40 [Gemeineigentum] Gemeineigentum ist Eigentum des Volkes. Die Verfügung über dieses Eigentum und seine Verwaltung soll nach näherer gesetzlicher Bestimmung solchen Rechtsträgern zustehen, welche die Gewähr dafür bieten, daß das Eigentum ausschließlich zum Wohle des ganzen Volkes dient und Machtzusammenballungen vermieden werden.</p>				<p>Vorschrift wird gestrichen</p>
<p>Art. 41 [Sozialisierte Unternehmen] (1) Mit Inkrafttreten dieser Verfassung werden 1. in Gemeineigentum überführt: der Bergbau (Kohlen, Kali, Erze), die Betriebe der Eisen- und Stahlerzeugung, die Betriebe der Energiewirtschaft und das an Schienen oder Oberleitungen gebundene Verkehrswesen; 2. vom Staate beaufsichtigt oder verwaltet: die Großbanken und Versicherungsunternehmen und diejenigen in Ziffer 1 genannten Betriebe, deren Sitz nicht in Hessen liegt. (2) Das Nähere bestimmt das Gesetz. (3) Wer Eigentümer eines danach in Gemeineigentum überführten Betriebes oder mit seiner Leitung betraut ist, hat ihn als Treuhänder des Landes bis zum Erlaß von Ausführungsgesetzen weiterzuführen.</p>	<p>Streichung <i>Verstoß gegen Art. 14 GG</i></p>		<p>Den gesamten Art. streichen <i>Begründung: Die Vorschrift wurde nie in die Tat umgesetzt und ist unter der Geltung des GG auch nicht mehr zulässig, weil sie gegen die Freiheitsrechte des GG verstößt.</i></p>	<p>Vorschrift wird gestrichen</p>
<p>Art. 42 [Bodenreform] (1) Nach Maßgabe besonderer Gesetze ist der Grundbesitz, der nach geschichtlicher Erfahrung die Gefahr politischen Mißbrauchs oder der Begünstigung militärischer Bestrebungen in sich birgt, im Rahmen einer Bodenreform einzuziehen. (2) Aufgabe der Bodenreform ist vor allem, den land- und forstwirtschaftlichen Boden zu erhalten und zu vermehren und seine Leistung zu steigern, Bauern anzusiedeln und gesunde Wohnstätten, Kleinsiedlerstellen und Kleingärten zu schaffen. (3) Streubesitz ist durch Umlegung leistungsfähiger zu machen. (4) Grundbesitz, den sein Eigentümer einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung entzieht, kann nach näherer gesetzlicher Bestimmung eingezogen werden.</p>	<p>Streichung <i>Verstoß gegen Art. 74 Nr. 14, 18 und Art. 14 GG</i></p>		<p>Art. 42 streichen <i>Begründung: Die Vorschrift ist teils überholt, teils widerspricht sie den Regelungen des GG. Sie ist jedenfalls verzichtbar.</i></p>	<p>Vorschrift wird gestrichen</p>

Anlage 1

(5) Für die Entschädigung des seitherigen Eigentümers gilt der Artikel 39 Absatz 4 entsprechend.				
Art. 43 [Förderung von Klein- und Mittelbetrieben] (1) Selbständige Klein- und Mittelbetriebe in Landwirtschaft, Gewerbe, Handwerk und Handel sind durch Gesetzgebung und Verwaltung zu fördern und besonders vor Überlastung und Aufsaugung zu schützen. (2) Zu diesem Zweck ist die genossenschaftliche Selbsthilfe auszubauen.				„Selbständige Klein- und Mittelbetriebe des produzierenden Gewerbes, der Dienstleistungen, des Handwerks und des Handels sind als Träger eines ausgewogenen Wirtschaftslebens zu fördern.“

IV. Staat, Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften				
Art. 50 [Verhältnis von Staat und Kirche] (1) Es ist Aufgabe von Gesetz oder Vereinbarung, die staatlichen und kirchlichen Bereiche klar gegeneinander abzugrenzen. (2) Die Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften haben sich, wie der Staat, jeder Einmischung in die Angelegenheiten des anderen Teils zu enthalten.				„Es ist Aufgabe von Gesetz oder Vereinbarung, die staatlichen und kirchlichen Bereiche klar gegeneinander abzugrenzen. Meinungsverschiedenheiten werden auf freundschaftliche Weise beigelegt. Die Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften nehmen an der öffentlichen Willensbildung teil. Sie haben sich jedoch, wie der Staat, jeder Einmischung in die Angelegenheiten des anderen Teils zu enthalten.“
Art. 52 [Staatsleistungen] Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften werden im Wege der Gesetzgebung abgelöst.				Erörterungsbedürftig: entspricht Art. 138 WRV

V. Erziehung, Bildung, Denkmalschutz und Sport				
		<p>„Art. 55 a (Recht auf Bildung, Aus- und Fortbildung) (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung, berufliche Ausbildung, Weiter- und Fortbildung, unabhängig von seiner wirtschaftlichen und sozialen Lage und seiner politischen und weltanschaulichen Überzeugung. (2) Das Land ist verpflichtet, öffentliche Bildungseinrichtungen zu schaffen und vorzuhalten sowie alle Begabungen zu fördern.“</p>		
<p>Art. 56 [Schulwesen] (1) Es besteht allgemeine Schulpflicht. Das Schulwesen ist Sache des Staates. Die Schulaufsicht wird hauptamtlich durch Fachkräfte ausgeübt. (2) An allen hessischen Schulen werden die Kinder aller religiösen Bekenntnisse und Weltanschauungen in der Regel gemeinsam erzogen (Gemeinschaftsschule). (3) Grundsatz eines jeden Unterrichts muß die Duldsamkeit sein. Der Lehrer hat in jedem Fach auf die religiösen und weltanschaulichen Empfindungen aller Schüler Rücksicht zu nehmen und die religiösen und weltanschaulichen Auffassungen sachlich darzulegen. (4) Ziel der Erziehung ist, den jungen Menschen zur sittlichen Persönlichkeit zu bilden, seine berufliche Tüchtigkeit und die politische Verantwortung vorzubereiten zum selbständigen und verantwortlichen Dienst am Volk und der Menschheit durch Ehrfurcht und Nächstenliebe, Achtung und Duldsamkeit, Rechtlichkeit und Wahrhaftigkeit. (5) Der Geschichtsunterricht muß auf getreue, unverfälschte Darstellung der Vergangenheit gerichtet sein.</p>				<p>Die Vorschrift wird komplett ersetzt durch folgende Formulierung: „Erziehung und Bildung haben die Aufgabe, die Entwicklung der Persönlichkeit, selbständiges Denken und Handeln, Achtung vor der Würde, dem Glauben und den Überzeugungen anderer, Anerkennung der Demokratie und Freiheit, den Willen zu sozialer Gerechtigkeit, die Friedfertigkeit und Solidarität im Zusammenleben der Kulturen und Völker und die Verantwortung für Natur und Umwelt zu fördern.“</p>

<p>Dabei sind in den Vordergrund zu stellen die großen Wohltäter der Menschheit, die Entwicklung von Staat, Wirtschaft, Zivilisation und Kultur, nicht aber Feldherren, Kriege und Schlachten. Nicht zu dulden sind Auffassungen, welche die Grundlagen des demokratischen Staates gefährden.</p> <p>(6) Die Erziehungsberechtigten haben das Recht, die Gestaltung des Unterrichtswesens mitzubestimmen, soweit die Grundsätze der Absätze 2 bis 5 nicht verletzt werden.</p> <p>(7) Das Nähere regelt das Gesetz. Es muß Vorkehrungen dagegen treffen, daß in der Schule die religiösen und weltanschaulichen Grundsätze verletzt werden, nach denen die Erziehungsberechtigten ihre Kinder erziehen haben wollen.</p>				
<p>Art. 57 [Religionsunterricht] (1) Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach. Der Lehrer ist im Religionsunterricht unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts an die Lehren und die Ordnungen seiner Kirche oder Religionsgemeinschaft gebunden. (2) Diese Bestimmungen sind sinngemäß auf die Weltanschauungsgemeinschaften anzuwenden.</p>				<p>Erörterungsbedürftig: Religionsunterricht</p>
<p>Art. 58 [Teilnahme am Religionsunterricht] Über die Teilnahme des Kindes am Religionsunterricht bestimmt der Erziehungsberechtigte. Kein Lehrer kann verpflichtet oder gehindert werden, Religionsunterricht zu erteilen.</p>				<p>Erörterungsbedürftig: Teilnahme am Religions- Unterricht</p>
<p>Art. 59 [Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit; Zugang zu Schulen und Hochschulen] (1) In allen öffentlichen Grund-, Mittel-, höheren und Hochschulen ist der Unterricht unentgeltlich. 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. Es kann anordnen, daß ein angemessenes Schulgeld zu zahlen ist, wenn die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen es gestattet.</p>				<p>Abs. 1 S. 1 wird wie folgt ersetzt: „In allen öffentlichen Grund-, Mittel- und höheren Schulen ist der Unterricht unentgeltlich.“</p>

Anlage 1

<p>(2) Der Zugang zu den Mittel-, höheren und Hochschulen ist nur von der Eignung des Schülers abhängig zu machen.</p>				
<p>Art. 60 [Hochschulen] (1) Die Universitäten und staatlichen Hochschulen genießen den Schutz des Staates und stehen unter seiner Aufsicht. Sie haben das Recht der Selbstverwaltung, an der die Studenten zu beteiligen sind. (2) Die theologischen Fakultäten an den Universitäten bleiben bestehen. Vor der Berufung ihrer Dozenten sind die Kirchen zu hören. (3) Die kirchlichen theologischen Bildungsanstalten werden anerkannt.</p>				<p>„(2) Theologische Fachbereiche an den Universitäten bleiben bestehen, soweit nicht das Land im Einvernehmen mit den beteiligten Kirchen anders entscheidet. Die Berufung ihrer Dozenten geschieht im Einvernehmen mit den beteiligten Kirchen. Die kirchlichen theologischen Bildungsanstalten werden anerkannt.“</p>
<p>Art. 62 [Denkmal- und Landschaftsschutz] Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und Kultur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates und der Gemeinden. Sie wachen im Rahmen besonderer Gesetze über die künstlerische Gestaltung beim Wiederaufbau der deutschen Städte, Dörfer und Siedlungen.</p>				<p>„Das Land fördert die Entfaltung eines vielfältigen kulturellen Lebens. Der Zugang zu öffentlichen Kulturgütern soll allen offen stehen. Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates und der Gemeinden.“</p>
<p>Art. 62a [Sport] Der Sport genießt den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.</p>		<p>„Art. 62 a (Sport, Kultur, Kunst und Brauchtum) (1) Der Sport genießt den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände. (2) Entsprechendes gilt für Kultur, Kunst und Brauchtum.“</p>	<p>Artikel 62 a wird wie folgt neu gefasst: „Kultur, Kunst und Sport genießen den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“</p>	
<p>Art. 63 [Grundrechtsbeschränkungen; Zitiergebot] (1) Soweit diese Verfassung die Beschränkung eines der vorstehenden Grundrechte durch Gesetz zuläßt oder die nähere Ausgestaltung einem Gesetz vorbe-</p>			<p>In Artikel 63 wird folgender Absatz 3 angefügt: „(3) Die Grundrechte gelten auch für juristische Personen mit Sitz innerhalb der Europä-</p>	

<p>hält, muß das Grundrecht als solches unangetastet bleiben. (2) Gesetz im Sinne solcher grundrechtlichen Vorschriften ist nur eine vom Volk oder von der Volksvertretung beschlossene allgemeinverbindliche Anordnung, die ausdrücklich Bestimmungen über die Beschränkungen oder Ausgestaltung des Grundrechts enthält. Verordnungen, Hinweise im Gesetzestext auf ältere Regelungen sowie durch Auslegung allgemeiner gesetzlicher Ermächtigungen gewonnene Bestimmungen genügen diesen Erfordernissen nicht.</p>			<p>ischen Union, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.“</p>	
--	--	--	---	--

<p>Zweiter Hauptteil: Aufbau des Landes</p>				
<p>I. Das Land Hessen</p>				
<p>Art. 64 [Bundesstaatlichkeit] Hessen ist ein Glied der deutschen Republik.</p>			<p>Art. 64 wird wie folgt neu gefasst: „Hessen ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland und als solches Teil der Europäischen Union.“ <i>Änderungsziel: Hessen ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland; Europabezug aufnehmen</i></p>	<p>„Hessen ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland. Es bekennt sich zu einem geeinten Europa und setzt sich im Rahmen des Grundgesetzes für dessen Verwirklichung ein.“</p>
<p>Art. 64aa</p>	<p>Ergänzung um „Art. 64a: (1) Hessen ist getreu dem Subsidiaritätsprinzip von unten nach oben aufgebaut. (2) Der Staat anerkennt und fördert die Eigenverantwortung</p>			

	und Eigeninitiative der gesellschaftlichen Kräfte zugunsten des Gemeinwohls und nimmt Aufgaben nur wahr, soweit dies das Gemeinwohl erfordert.“ <i>Bemerkung: Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips</i>			
Art. 65 [Staatsform] Hessen ist eine demokratische und parlamentarische Republik.			Art. 65 wird wie folgt neu gefasst: „Hessen ist eine demokratische und parlamentarische Republik, rechtsstaatlichen und sozialen Grundsätzen verpflichtet.“ <i>Änderungsziel: Aufnehmen: Rechtsstaatsprinzip, Sozialstaatsprinzip</i>	

III. Die Staatsgewalt				
Art. 74 [Ausschluß vom Stimmrecht] Vom Stimmrecht ist ausgeschlossen: 1. wer entmündigt ist oder unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft steht; 2. wer nicht im Vollbesitz der staatsbürgerlichen Rechte ist.			Art. 74 wird wie folgt neu gefasst: „Das Gesetz bestimmt, wer wegen Bestellung eines Betreuers oder aufgrund richterlicher Entscheidung vom Stimmrecht ausgeschlossen ist.“ <i>Änderungsziel: Anpassen an neue Rechtslage durch das Betreuungsrecht (vom Stimmrecht ausgeschlossen, wenn Betreuer für alle Angelegenheiten bestellt)</i>	
IV. Der Landtag				
		„Art. 74 a [Aufgabe des Landtags]	Nach Art. 74 wird folgender Art. 74 a eingefügt:	

		<p>Der Landtag übt die gesetzgebende Gewalt aus, überwacht die Ausübung der vollziehenden Gewalt nach Maßgabe dieser Verfassung und ist Stätte der politischen Willensbildung.“</p>	<p>„(1) Der Landtag übt die gesetzgebende Gewalt aus, überwacht die Ausübung der vollziehenden Gewalt nach Maßgabe dieser Verfassung und ist Stätte der politischen Willensbildung. (2) Parlamentarische Opposition ist wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Die Landesregierung nicht tragende Teile des Landtags haben das Recht auf Chancengleichheit in Landtag und Öffentlichkeit sowie Anspruch auf eine zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben erforderliche Ausstattung.“ <i>Änderungsziel: Funktionsnorm Landtag und Oppositionsnorm Übernehmen von „EK Künftige Aufgaben des LT“</i></p>	
		<p>„Art. 74 b [Mitwirkung des Landtags in Europaangelegenheiten] (1) Die Landesregierung unterrichtet zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Landtag über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren, und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie berücksichtigt die Stellungnahme des Landta-</p>		

		<p>ges. (2) Bei Vorhaben, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, berücksichtigt die Landesregierung maßgeblich die Stellungnahme des Landtags. Entsprechendes gilt bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union. (3) Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des Landtages bleiben einer Vereinbarung zwischen der Landesregierung und dem Landtag vorbehalten.“</p>		
		<p>„Art. 74 c [Mitwirkung des Landtags in Bundesratsangelegenheiten] (1) Die Landesregierung unterrichtet zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Landtag über alle Vorhaben im Bundesrat, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren, und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie berücksichtigt die Stellungnahme des Landtages. (2) Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des Landtages bleiben einer Vereinbarung zwischen der Landesregierung und dem Landtag vorbehalten.“</p>		
		„Art. 74 d [Mitwirkung des		

		<p>Landtags in länderübergreifenden Angelegenheiten] (1) Die Landesregierung unterrichtet zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Landtag über alle geplanten Abschlüsse von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen, über Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen und deren nachgeordneten und vorbereitenden Gremien, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren, und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie berücksichtigt die Stellungnahme des Landtages. (2) Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des Landtages bleiben einer Vereinbarung zwischen der Landesregierung und dem Landtag vorbehalten.“</p>		
		<p>„Art. 74 e [Mitwirkungsrechte des Landtags im Zusammenhang mit Neuen Steuerungsmodellen] Im Rahmen der Bestimmung eines Art. 74 e erscheint es erforderlich, dass für den Landtag auch Mitwirkungsrechte im Zusammenhang mit der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in der Verfassung festgeschrieben werden.“</p>		

<p>Art. 75 [Zusammensetzung; Wählbarkeit; 5%-Klausel] (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.</p>			<p>In Abs. 2 wird das Wort „einundzwanzigste“ ersetzt durch „achtzehnte“. <i>Änderungsziel: Anpassung des passiven Wahlrechts an das aktive</i></p>	<p>„(2) Wählbar sind die gemäß Art. 73 Abs. 1 Stimmberechtigten.“</p>
<p>Art. 76 [Freie Mandatsausübung] (1) Jedermann ist die Möglichkeit zu sichern, in den Landtag gewählt zu werden und sein Mandat ungehindert und ohne Nachteil auszuüben. (2) Das Nähere regelt das Gesetz.</p>				
<p>Art. 77 [Stellung der Abgeordneten] Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes.</p>		<p>„Art. 77 [Stellung der Abgeordneten, Auskunft, Aktenvorlage und Zugang zu öffentlichen Einrichtungen] (1) Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. (2) Anfragen von Mitgliedern des Landtages hat die Landesregierung im Landtag und in den Ausschüssen nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten. (3) Die Landesregierung hat, wenn es ein einzelner Abgeordneter des Landtages verlangt, zum Gegenstand einer Ausschusssitzung Akten unverzüglich und vollständig vorzulegen und Zugang zu öffentlichen Einrichtungen zu gewähren. Für Akten und Einrichtungen, die nicht in der Hand des Landes sind, gilt</p>	<p>Art. 77 wird wie folgt neu gefasst: „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und dürfen von niemandem gezwungen werden, gegen ihr Gewissen zu handeln.“ <i>Änderungsziel: Abgeordnetenfreiheiten verankern</i></p>	

Anlage 1

		dies, soweit das Land die Vorlage oder den Zugang verlangen kann.“		
		<p>„Art. 77 a [Fraktionen] (1) Eine Vereinigung von mindestens vier Mitgliedern des Landtages bildet eine Fraktion. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung. (2) Fraktionen sind selbstständige und unabhängige Gliederungen des Landtages. Sie wirken mit eigenen Rechten und Pflichten bei der parlamentarischen Willensbildung mit. Sie haben Anspruch auf angemessene Ausstattung. Das Nähere regelt das Gesetz. (3) Die Fraktionen haben Sitz und Stimme im Ältestenrat des Landtages.“</p>		<p>Es wird ein neuer Art. 77 a eingeführt: „Die Opposition erfüllt in der parlamentarischen Demokratie besondere und unverzichtbare Aufgaben kritischer Begleitung der Regierung. Hierfür hat sie das Recht auf Chancengleichheit und auf entsprechende Ausstattung. Einzelheiten regelt das Gesetz.“</p>

		<p>Art. 77 b [Parlamentarische Opposition] “(1) Parlamentarische Opposition ist ein grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Die Fraktionen und die Mitglieder des Landtages, welche die Regierung nicht stützen, bilden die parlamentarische Opposition. (2) Sie hat insbesondere die Aufgabe, eigene Programme zu entwickeln und Initiativen für die Kontrolle von Landesregierung und Landesverwaltung zu ergreifen sowie Regierungsprogramm und Regierungs-</p>		
--	--	--	--	--

		<p>entscheidungen kritisch zu bewerten. (3) Die parlamentarische Opposition hat in Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf politische Chancengleichheit und Anspruch auf eine zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben erforderliche Ausstattung.“</p>		
<p>Art. 78 [Wahlprüfung] (1) Die Gültigkeit der Wahlen prüft ein beim Landtage gebildetes Wahlprüfungsgericht. Es entscheidet auch über die Frage, ob ein Abgeordneter seinen Sitz verloren hat.</p> <p>(2) Im Falle der Erheblichkeit für den Ausgang der Wahl machen eine Wahl ungültig: Unregelmäßigkeiten im Wahlverfahren und strafbare oder gegen die guten Sitten verstoßende Handlungen, die das Wahlergebnis beeinflussen.</p> <p>(3) Das Wahlprüfungsgericht besteht aus den beiden höchsten Richtern des Landes und drei vom Landtag für seine Wahlperiode gewählten Abgeordneten. (4) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.</p>	<p>Änderung: Es soll ersetzt werden „Wahlprüfungsgericht“ durch „Wahlprüfungsausschuss“ <i>Bemerkung:</i> <i>Umsetzung des Urteils des BVerfG</i></p>		<p>Art. 78 wird wie folgt neu gefasst: „(1) Die Gültigkeit der Wahlen prüft ein beim Landtag gebildeter Wahlprüfungsausschuss aus neun Abgeordneten. Er entscheidet auch über die Frage, ob ein Abgeordneter seinen Sitz verloren hat. (2) Im Falle der Erheblichkeit für den Ausgang der Wahl machen eine Wahl ungültig: Unregelmäßigkeiten im Wahlverfahren und strafbare oder gegen die guten Sitten verstoßende Handlungen, die das Wahlergebnis beeinflussen. (3) Gegen Entscheidungen des Wahlprüfungsausschusses kann der Staatsgerichtshof angerufen werden. (4) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“ <i>Änderungsziel: Änderung der Wahlprüfung: wie im Bund und in anderen Ländern üblich, soll der LT über die Gültigkeit der Wahl entscheiden. Diese Entscheidung kann beim StGH angefochten wer-</i></p>	<p>Abs. 1 wird wie folgt geändert: „Die Gültigkeit der Wahlen prüft ein beim Landtag gebildeter Wahlprüfungsausschuss. Er ...“</p> <p>In Abs. 3 wird das Wort „Wahlprüfungsgericht“ durch das Wort „Wahlprüfungsausschuss“ ersetzt.</p>

<p>Art. 91 [Anwesenheit der Regierung, Rederecht] Der Landtag und jeder seiner Ausschüsse können die Anwesenheit des Ministerpräsidenten und jedes Ministers verlangen. Der Ministerpräsident, die Minister und die von ihnen bestellten Beauftragten haben zu den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse Zutritt. Sie können jederzeit – auch außerhalb der Tagesordnung – das Wort ergreifen. Sie unterstehen der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden.</p>			<p><i>den.</i></p>	<p>S. 1 erhält folgende Fassung: „Der Landtag und jeder seiner Ausschüsse sowie jede Fraktion können die Anwesenheit des Ministerpräsidenten und jedes Ministers verlangen.“</p>
			<p>Nach Art. 91 wird folgender Art. 91 a eingefügt: „Die Landesregierung unterrichtet zum frühest-möglichen Zeitpunkt den Landtag über alle Vorhaben im Bundesrat, über geplante Abschlüsse von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen, über Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen und deren nachgeordnete und vorbereitende Gremien, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren, und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie berücksichtigt diese Stellungnahme. Einzelheiten der Unterrichtung und der Beteiligung werden in einer Vereinbarung zwischen dem Landtag und der Landesregierung geregelt.“ <i>Änderungsziel: Informationspflichten der LReg regeln wie von „EK Künftige Aufgaben</i></p>	

			<i>des LT“ vorgeschlagen</i>	
			Nach Art. 91 a (neu) wird folgender Art. 91 b eingefügt: „Die Landesregierung hat dem Landtag und den von ihm eingesetzten Ausschüssen auf Verlangen unverzüglich und vollständig Auskunft zu erteilen sowie auf Verlangen eines Fünftels der jeweils vorgeschriebenen Mitglieder Akten vorzulegen, soweit dem Bekanntwerden des Inhalts nicht gesetzliche Vorschriften entgegenstehen.“ <i>Änderungsziel: Fragerecht der Abg., Antwortpflicht der LReg, Aktenvorlagerecht auf Verlangen einer qual. Minderheit</i>	
Art. 92 [Untersuchungsausschüsse] (1) Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Sie können mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausschließen. Die Geschäftsordnung regelt ihr Verfahren und bestimmt die Zahl ihrer Mitglieder. 2) Die Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Auskünfte und Beweiserhebungen nachzukommen; die Akten der Behörden und der öffentlichen Körperschaften sind ihnen auf Verlangen vorzulegen. (3) Für die Beweiserhebungen der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Behörden gelten die Vorschriften der Strafprozeßordnung sinngemäß, doch bleibt das Postgeheimnis unberührt.			Abs. 1 Satz 4 wird wie folgt gefasst: „Das Nähere regelt das Gesetz.“ <i>Änderungsziel: Gesetzliche Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse</i>	Abs. 2 wird wie folgt ergänzt: „Die Gerichte und Verwaltungsbehörden sowie die Landesregierung sind verpflichtet, dem Ersuchen ...“
			Nach Art. 92 wird folgender	

			<p>Art. 92 a eingefügt: „(1) Die Landesregierung unterrichtet zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Landtag über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren, und gibt ihm die Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie berücksichtigt die Stellungnahme des Landtags. (2) Bei Vorhaben, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, berücksichtigt die Landesregierung maßgeblich die Stellungnahme des Landtags. Entsprechendes gilt bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union. (3) Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des Landtags bleiben einer Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag vorbehalten.“ <i>Änderungsziel: Beteiligung des LT an Europaangelegenheiten, wie von „EK Künftige Aufgaben des LT“ vorgeschlagen</i></p>	
<p>Art. 97 [Zeugnisverweigerungsrecht] (1) Die Mitglieder des hessischen oder eines anderen deutschen Landtags sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordneten Tat-</p>				<p>Abs. 1 S. 1 wird wie folgt geändert:</p>

Anlage 1

<p>sachen anvertrauen oder denen sie in Ausübung ihrer Abgeordnetentätigkeit solche anvertraut haben sowie über diese Tatsachen selbst das Zeugnis zu verweigern. Auch in Beziehung auf Beschlagnahme von Schriftstücken stehen sie den Personen gleich, die ein gesetzliches Zeugnisverweigerungsrecht haben. (2) Eine Durchsuchung oder Beschlagnahme darf in den Räumen des hessischen Landtags nur mit Zustimmung des Präsidenten vorgenommen werden.</p>				<p>„Alle Abgeordneten sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft ...“</p>
<p>Art. 98 [Entschädigung der Abgeordneten] (1) Die Mitglieder des Landtags erhalten das Recht zur freien Fahrt auf allen in Hessen bestehenden staatlichen Verkehrseinrichtungen, ferner Erstattung der Reisekosten sowie Sitzungsgelder. Außerdem erhält der Präsident für die Dauer seines Amtes eine Aufwandsentschädigung. (2) Ein Verzicht auf diese Rechte ist unstatthaft. (3) Das Nähere bestimmt das Gesetz.</p>			<p>Art. 98 wird neu gefasst: „Die Mitglieder des Landtages haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Sie haben das Recht auf freie Benutzung aller in Hessen bestehenden staatlichen Verkehrsmittel. Auf diese Rechte kann nicht verzichtet werden. Das Nähere regelt das Gesetz.“ <i>Änderungsziel: Regelung einer angemessenen Entschädigung, wie in AbgG längst vorgesehen</i></p>	<p>Abs. 1 erhält folgende Fassung: „Die Mitglieder des Landtags erhalten eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Sie haben das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel in Hessen und Anspruch auf Erstattung von Reisekosten. Das Nähere bestimmt das Gesetz. Außerdem erhält der Präsident für die Dauer seines Amtes eine Aufwandsentschädigung.“</p>
			<p>Nach Art. 98 wird folgender Art. 98 a eingefügt: „(1) Mitglieder des Landtags können sich zu Fraktionen zusammenschließen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Landtags. (2) Die Fraktionen wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Landtages insbesondere durch Koordination der parlamentarischen Tätigkeit mit. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben haben</p>	

			<p>sie Anspruch auf angemessene Ausstattung. Das Nähere über Ausstattung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof regelt das Gesetz.“</p> <p><i>Änderungsziel: Anpassung an Rechtswirklichkeit und geltendes einfaches Recht: GOHLT, Fraktionsgesetz von 1993, § 42 StGHG, wonach Fraktion im Verfassungsverfahren antragsberechtigt, obwohl in Verfassung nicht vorgesehen! Sicherstellung der Rechnungsprüfung wie im Gesetz vorgesehen auf verfassungsrechtlicher Ebene.</i></p>	
V. Die Landesregierung				
<p>Art. 101 [Wahl des Ministerpräsidenten; Ernennung der Minister; Ausschluß von Regierungsämtern; Vertrauensbeschluß des Landtags]</p> <p>(1) Der Landtag wählt ohne Aussprache den Ministerpräsidenten mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder. Das Nähere bestimmt die Geschäftsordnung.</p> <p>(2) Der Ministerpräsident ernennt die Minister. Er zeigt ihre Ernennung unverzüglich dem Landtag an.</p> <p>(3) Angehörige der Häuser, die bis 1918 in Deutschland oder einem anderen Land regiert haben oder in einem anderen Lande regieren, können nicht Mitglieder der Landesregierung werden.</p> <p>(4) Die Landesregierung kann die Geschäfte erst übernehmen, nachdem der Landtag ihr durch besonderen Beschluß das Vertrauen ausgesprochen hat.</p>	<p>Abs. 3: streichen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 S. 1 und Art. 38 GG</p>	<p>Abs. 3: Der Ausschluss von Angehörigen ehemals regierender Adelshäuser von Regierungsämtern ist obsolet.</p>	<p>Abs. 3 streichen <i>Begründung: Verstoß gegen Art. 3 GG; durch Zeitablauf überholt</i></p>	<p>Art. 101 Abs. 3 wird gestrichen</p>

<p>Art. 107 [Erlaß von Rechtsverordnungen] Die Landesregierung erläßt die zur Ausführung eines Gesetzes erforderlichen Rechts- und Verwaltungsverordnungen, soweit das Gesetz diese Aufgaben nicht einzelnen Ministern zuweist.</p>			<p>Art. 107 wird gestrichen. <i>Änderungsziel:</i> <i>Zusammenfassen mit Art. 118</i></p>	
<p>Art. 109 [Begnadigung, Straferlasse, Niederschlagung anhängiger Strafsachen] (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 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.</p>	<p>Abs. 1 S. 3: streichen Folgeänderung, da Verstoß gegen das Verbot der Todesstrafe</p>	<p>Abs. 1 S. 3: Durch die Streichung der Todesstrafe wird auch die Regelung der Bestätigung durch die Landesregierung obsolet.</p>	<p>Abs. 1 S. 3 aufheben, Folgeänderung zu Art. 21 <i>Begründung: Abschaffung der Todesstrafe durch GG</i></p>	<p>Art. 109 Abs. 1 S. 3 wird gestrichen</p>
<p>VI. Die Gesetzgebung</p>				
<p>Art 118 [Verordnungsermächtigung] Durch Gesetz kann der Landesregierung die Befugnis zum Erlaß von Verordnungen über bestimmte einzelne Gegenstände, aber nicht die Gesetzgebungsgewalt im ganzen oder für Teilgebiete übertragen werden.</p>			<p>Art. 118 wird wie folgt neu gefasst: „(1) Die Ermächtigung, Rechtsverordnungen zu erlassen, kann nur durch Gesetz erteilt werden. Das Gesetz muss Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. In der Rechtsverordnung ist die Rechtsgrundlage anzugeben. (2) Sieht das Gesetz vor, dass eine Ermächtigung weiterübertragen werden kann, so bedarf es zu ihrer Übertragung einer Rechtsverordnung. (3) Die zur Ausführung von</p>	

			Gesetzen erforderlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erlässt die Landesregierung, soweit nichts anderes bestimmt ist.“	
<p>Art. 123 [Verfassungsänderung] (1) Bestimmungen der Verfassung können im Wege der Gesetzgebung geändert werden, jedoch nur in der Form, daß eine Änderung des Verfassungstextes oder ein Zusatzartikel zur Verfassung beschlossen wird. (2) Eine Verfassungsänderung kommt dadurch zustande, daß der Landtag sie mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließt und das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmt.</p>			<p>In Abs. 2 wird folgender Satz angefügt: „Art. 124 bleibt unberührt.“ <i>Änderungsziel: Abs. 2 notwendige Folgeänderung, wenn Verfassungsänderung auch durch Volksinitiative möglich werden soll (s. Art. 124)</i></p>	
<p>Art. 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 Haushaltsplan, 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.</p>			<p>In Abs. 1 wird das Wort „Fünftel“ ersetzt durch „Zehntel“. In Abs. 2 wird folgender Satz angefügt: „Ist Gegenstand des Gesetzentwurfs eine Änderung dieser Verfassung, so kommt diese zustande, wenn eine Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder des Landtags zustimmt.“ In Abs. 3 wird folgender Satz angefügt: „Ist Gegenstand des Gesetzentwurfs eine Änderung dieser Verfassung, ist die Volksabstimmung nur gültig, wenn sich mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten hieran beteiligt hat.“ <i>Änderungsziel: Ändern:</i> 1. Quorum auf 1/10 senken, Eingangsantrag vereinfachen 2. auch Verfassungsände-</p>	<p>Art. 124 erhält folgende Überschrift: „Art. 124 [Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid]“ Als neuer Abs. 1 wird eingefügt: „(1) Auf Verlangen von 2 vom Hundert der Stimmberechtigten ist der Landtag verpflichtet, sich mit der Volksinitiative zu befassen. Lehnt der Landtag die Volksinitiative ab, kann im Wege des Volksbegehrens nach Abs. 2 eine Entscheidung herbeigeführt werden.“ Die bisherigen Abs. 1 bis 4 werden Abs. 2 bis 5. – S. 2 im neuen Abs. 4 erhält folgende Fassung: „Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen,</p>

			<i>rung durch Volksbegehren ermöglichen</i>	sofern diese Mehrheit mindestens 25 vom Hundert der Wahlberechtigten be- trägt.“
			Nach Art. 124 wird folgender Art. 124 a eingefügt: „Alle Einwohner Hessens haben das Recht, dem Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung zu unterbreiten. Wird eine Initiative von mindestens 50.000 Einwohnern unterstützt, muss sich der Landtag hiermit befassen. Initiativen zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalangelegenheiten sind unzulässig.“ <i>Änderungsziel: Einführung einer Volksinitiative</i>	
VII. Die Rechtspflege				
Art. 127 [Rechtsstellung der Richter] (1) Die planmäßigen hauptamtlichen Richter werden auf Lebenszeit berufen. (2) Auf Lebenszeit berufen werden Richter erst dann, wenn sie nach vorläufiger Anstellung in einer vom Gesetz zu bestimmenden Bewährungszeit nach ihrer Persönlichkeit und ihrer richterlichen Tätigkeit die Gewähr dafür bieten, daß sie ihr Amt im Geiste der Demokratie und des sozialen Verständnisses ausüben werden. (3) Über die vorläufige Anstellung und die Berufung auf Lebenszeit entscheidet der Justizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuß. (4) Erfüllt ein Richter nach seiner Berufung auf Lebenszeit diese Erwartungen nicht, so kann ihn der Staatsgerichtshof auf Antrag des Landtages seines	Abs. 4: Verstoß gegen Art. 98 Abs. 5 S. 3 GG		Abs. 4 wird wie folgt neu gefasst: „(4) Verstößt ein Richter nach seiner Berufung auf Lebenszeit gegen die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes oder des Landes, so kann das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Landtages anordnen, dass der Richter in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist. Im Fall eines vorsätzlichen Verstoßes kann auf Entlassung erkannt werden. Der	Abs. 3 wird wie folgt ergänzt: „Über die vorläufige Anstellung und die Berufung auf Lebenszeit sowie über die Beförderung in Funktionsstellen entscheidet der Justizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuß.“ Abs. 4: Anpassung an DRiG siehe Vorschlag Bündnis 90/Die Grünen

<p>Amtes für verlustig erklären und zugleich bestimmen, ob er in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen oder zu entlassen ist. Der Antrag kann auch vom Justizminister im Einvernehmen mit dem Richterwahlausschuß gestellt werden. Während des Verfahrens ruht die Amtstätigkeit des Richters. (5) Die Bestimmungen der Absätze 1 bis 4 gelten nicht für Laienrichter. (6) Das Nähere regelt ein Gesetz, das auch auf die bereits ernannten Richter Anwendung findet.</p>			<p>Antrag kann auch vom Justizminister im Einvernehmen mit dem Richterwahlausschuß gestellt werden. Während des Verfahrens ruht die Amtstätigkeit des Richters.“ <i>Änderungsziel: Anpassung an DRiG</i></p>	
<p>Art. 128 [Amtsenthebung, Versetzung] (1) Außer nach vorstehender Bestimmung können die auf Lebenszeit berufenen Richter wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus den Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Die Gesetzgebung kann Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung Richter in den Ruhestand treten. (2) Die vorläufige Amtsenthebung, die kraft Gesetzes eintritt, wird hierdurch nicht berührt. (3) Bei einer Veränderung in der Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke kann die Landesregierung unfreiwillige Versetzungen an ein anderes Gericht oder Entfernung vom Amt, jedoch nur unter Belassung des vollen Gehalts, verfügen.</p>	<p>überholt: Verstoß gegen Art. 31 GG Grund: Verstoß gegen §§ 30 bis 32 DRiG</p>		<p>Anpassungsbedarf an DRiG</p>	
<p>VIII. Der Staatsgerichtshof</p>				
<p>Art. 130 [Zusammensetzung, Wahl] (1) Der Staatsgerichtshof besteht aus elf Mitgliedern, und zwar fünf Richtern und sechs vom Landtag nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählten Mitgliedern, die nicht dem Landtag angehören dürfen. Bei ihm wird ein öffentlicher Kläger bestellt. (2) Die Richter werden vom Landtag auf Zeit gewählt, die übrigen Mitglieder zu Beginn jeder neuen Wahlperiode bis zur Wahl durch den neuen Landtag. (3) Wiederwahl ist zulässig.</p>				<p>S. 2 wird gestrichen</p>

<p>(4) Das Nähere über die Bildung des Staatsgerichtshofs, das Verfahren vor ihm sowie über die Vollstreckung seiner Entscheidungen bestimmt das Gesetz.</p>				
<p>Art. 131 [Zuständigkeit; Antragsberechtigte] (1) Der Staatsgerichtshof entscheidet über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze, die Verletzung der Grundrechte, bei Anfechtung des Ergebnisses einer Volksabstimmung, über Verfassungsstreitigkeiten sowie in den in der Verfassung und den Gesetzen vorgesehenen Fällen. (2) Den Antrag kann stellen: eine Gruppe von Stimmberechtigten, die mindestens ein Hundertstel aller Stimmberechtigten des Volkes umfaßt, der Landtag, ein Zehntel der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder, die Landesregierung sowie der Ministerpräsident. (3) Das Gesetz bestimmt, in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen jedermann das Recht hat, den Staatsgerichtshof anzurufen.</p>		<p>„(2) Den Antrag kann stellen: eine Gruppe von Stimmberechtigten, die mindestens ein Hundertstel aller Stimmberechtigten des Volkes umfaßt, der Landtag, ein Zehntel der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder, eine Fraktion des Landtages, die Landesregierung sowie der Ministerpräsident.“</p>	<p>Art. 131 wird wie folgt neu gefasst: „(1) Der Staatsgerichtshof entscheidet über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze, bei Anfechtung des Ergebnisses einer Volksabstimmung, über Verfassungsstreitigkeiten sowie in den in der Verfassung und den Gesetzen vorgesehenen Fällen. (2) Den Antrag kann stellen: eine Gruppe von Stimmberechtigten, die mindestens ein Hundertstel aller Stimmberechtigten des Volkes umfaßt; der Landtag; eine Gruppe von Abgeordneten, deren Anzahl mindestens Fraktionsstärke erreicht, die Landesregierung sowie der Ministerpräsident. Einzelne Abgeordnete sind in Streitigkeiten über die ihnen von Verfassungs wegen zugewiesenen Rechte und Pflichten antragsberechtigt. Der Rechnungshof ist in Streitigkeiten über seine sich aus Art. 144 ergebenden Befugnisse antragsberechtigt. (3) Der Staatsgerichtshof entscheidet über Grundrechtsklagen, die jede Person wegen einer Verletzung ihrer Grundrechte aus dieser Verfassung erheben kann.</p>	

			<p>(4) Der Staatsgerichtshof entscheidet über die auf eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts gestützte Grundrechtsklage, die Gemeinden und Gemeindeverbände erheben können.</p> <p>(5) Das Nähere bestimmt das Gesetz.“</p> <p><i>Änderungsziel: Anpassung an Regelungen in StGHG; Absenkung des Quorums auf Mindeststärke einer Fraktion, Antragsrecht auch für Rechnungshof; Ergänzung kommunale Grundrechtsklage</i></p>	
<p>Art. 133 [Vorlage an den Staatsgerichtshof] (1) Hält ein Gericht ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung, auf deren Gültigkeit es bei einer Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, so teilt es seine Bedenken auf dem Dienstwege dem Präsidenten des höchsten ihm übergeordneten Gerichts mit. Dieser führt eine Entscheidung des Staatsgerichtshofes herbei. Die Entscheidung des Staatsgerichtshofes ist endgültig und hat Gesetzeskraft. (2) Das Nähere bleibt gesetzlicher Regelung vorbehalten.</p>				<p>S. 1 und S. 2 werden wie folgt geändert: „Hält ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei einer Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, so ist das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Staatsgerichtshofs einzuholen.“</p>
<p>IX. Die Staats- und die Selbstverwaltung</p>				
<p>Art. 137 [Kommunale Selbstverwaltung] (1) Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen sind. (2) Die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleiche Stellung.</p>		<p>„Art. 137 [Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise, örtliche Allzuständigkeit der Gemeinden, Auftragsverwaltung, Finanzgarantie für die Gemeinden, Konnexitätsprinzip] (1) Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließli-</p>		

<p>(3) Das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden vom Staat gewährleistet. Die Aufsicht des Staates beschränkt sich darauf, daß ihre Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen geführt wird.</p> <p>(4) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen können durch Gesetz oder Verordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden.</p> <p>(5) Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Er stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.</p> <p>(6) Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.</p>		<p>chen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschriften anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen sind.“</p> <p>“(4) Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Er stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.</p> <p>(5) Das Land kann die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes verpflichten, Aufgaben des Landes zur Erfüllung nach Anweisung wahrzunehmen. Werden den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes neue öffentliche Aufgaben übertragen oder neue Pflichten auferlegt, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller</p>		
--	--	---	--	--

		Ausgleich zu schaffen.“ (Abs. 6 wird gestrichen.)		
X. Das Finanzwesen				
Art. 141 [Kreditaufnahme] Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Staates dürfen nur durch förmliches Gesetz erfolgen.				„(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Landesgesetz. (2) Die Einnahmen aus Krediten dürfen die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen (Kreditobergrenze) nicht überschreiten. (3) Einzelheiten zur Kreditobergrenze werden durch Gesetz geregelt.“
Art. 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.			Art. 144 wird neu gefasst: „(1) Der Hessische Minister der Finanzen hat dem Hessischen Landtag im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Hessischen Landesregierung Rechnung zu legen. (2) Der Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung. Er prüft auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der lande-	„(1) Der Hessische Minister der Finanzen hat dem Hessischen Rechnungshof im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Hessischen Landesregierung Rechnung zu legen. (2) Der Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung. Er prüft auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der lande-

Anlage 1

			<p>schaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Er hat außer der Hessischen Landesregierung unmittelbar dem Hessischen Landtag jährlich zu berichten.</p> <p>(3) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“</p> <p><i>Änderungsziel: Überarbeitung der Norm entsprechend Vorschlag des Rechnungshofs; Antragsrecht in StGH-Verfahren in Art. 131 geregelt.</i></p>	<p>sunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Er hat außer der Hessischen Landesregierung unmittelbar dem Hessischen Landtag jährlich zu berichten.</p> <p>(3) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“</p>
XI. Der Schutz der Verfassung				
<p>Art. 147 [Widerstandspflicht; Anrufung des StGH bei Verfassungsbrüchen]</p> <p>(1) Widerstand gegen verfassungswidrig ausgeübte öffentliche Gewalt ist jedermanns Recht und Pflicht.</p> <p>(2) Wer von einem Verfassungsbruch oder einem auf Verfassungsbruch gerichteten Unternehmen Kenntnis erhält, hat die Pflicht, die Strafverfolgung des Schuldigen durch Anrufung des Staatsgerichtshofes zu erzwingen. Näheres bestimmt das Gesetz.</p>	<p>Abs. 2 streichen</p> <p><i>Bemerkung: Verstoß § 6 EGStPO und Vorschriften des StGB</i></p>		<p>Abs. 2 streichen; ggf. anpassen an Regelungen StGB (§ 138 i. V. m. §§ 81 ff.)</p> <p><i>Begründung: Strafverfolgung vor StGH nicht zulässig, deshalb auch kein Verfahren nach StGHG vorgesehen</i></p>	<p>Abs. 2: streichen</p>
<p>Art. 148 [Revolutionäre Handlungen]</p> <p>Sollte die Verfassung durch revolutionäre Handlungen ihre tatsächliche Wirkung auf kürzere oder längere Zeit verlieren, so sind alle, die sich beim Umsturz oder danach einer Verletzung der Verfassung schuldig gemacht haben, zur Rechenschaft zu ziehen, sobald der verfassungswidrige Zustand wieder beseitigt ist.</p>				<p>streichen</p>
<p>Art. 149 [Strafrechtliche Folgen bei Verfassungsbrüchen]</p> <p>Die aus Artikel 147 und 148 sich ergebenden strafrechtlichen Folgen bestimmt das Gesetz.</p>	<p>Streiche: „147 und“</p> <p><i>Bemerkung: Folgeänderung wegen der Streichung in Art. 147 HV</i></p>			

Übergangsbestimmungen				
<p>Art. 151 [Gesamtdeutsche Einheit] (1) Hessen wird alle Maßnahmen, die es auf Gebieten trifft, für welche die deutsche Republik die Zuständigkeit beanspruchen könnte, unter den Grundsatz stellen, daß die gesamtdeutsche Einheit zu wahren ist. (2) Vor allem wird es die bestehende Rechtseinheit nicht ohne zwingenden Grund antasten. Ob ein zwingender Grund vorliegt, entscheidet das Gesetz.</p>		<p>streichen: Durch die Wiedervereinigung ist diese Bestimmung obsolet geworden.</p>	<p>streichen oder an die Rechtslage nach dem GG anpassen <i>Begründung:</i> Die bundesstaatliche Ordnung ist im GG geregelt und im Übrigen in Art. 64 und 153 HV, die evtl. überarbeitet werden müssen</p>	<p>streichen</p>
<p>Art. 152 [Einheitliche Gesetzgebung für bestimmte Teile des Rechts] (1) Bis zur Bildung einer gesetzgebenden Körperschaft für die deutsche Republik kann die Regierung mit anderen deutschen Regierungen vereinbaren, daß für bestimmte Teile des Rechts eine einheitliche Gesetzgebung geschaffen wird, die der endgültigen gesamtdeutschen Einheit kein Hindernis bereiten darf. (2) Solche Vereinbarungen bedürfen der Zustimmung des Landtages. Sie müssen vorsehen, daß die gesetzgebende Gewalt auf ein Organ übertragen wird, das mittelbar oder unmittelbar aus demokratischen Wahlen hervorgegangen ist. Gesetze, die von diesen Organen beschlossen werden, binden das Land Hessen nur, wenn sie dieser Verfassung nicht zuwiderlaufen.</p>	<p>streichen <i>Bemerkung: mit Gründung der Bundesrepublik obsolet geworden“</i></p>	<p>streichen: Auch diese Bestimmung ist durch die Wiedervereinigung obsolet geworden.</p>	<p>streichen <i>Begründung:</i> Nach GG Staatsverträge nur mit den anderen Bundesländern und nicht zur Übertragung von Gesetzgebungskompetenz. Art. 103 Abs. 2 gibt implizit Kompetenz für Staatsverträge</p>	<p>streichen</p>
<p>Art. 153 [Zuständigkeitsabgrenzung gegenüber dem Bund] (1) Die Zuständigkeiten zwischen der Deutschen Republik und Hessen sind von einer deutschen Nationalversammlung, die vom ganzen deutschen Volk zu wählen ist, verfassungsmäßig abzugrenzen. (2) Künftiges Recht der Deutschen Republik bricht Landesrecht.</p>	<p>Abs. 1 streichen <i>Bemerkung: durch Schaffung des Kompetenzkatalogs in Art. 70 ff GG überholt</i></p>	<p>streichen: Abs. 1 ist inhaltlich obsolet geworden. Die Streichung des Abs. 2 entspricht einer redaktionellen Anpassung an die aktuelle Rechtslage.</p>	<p>Abs. 1 streichen, ggf. Neufassung der gesamten Vorschrift mit Einordnung in Bundesrecht <i>Begründung: obsolet durch Kompetenzordnung des GG</i> Abs. 2 ggf. verschieben zu Art. 64 und umformulieren</p>	<p>streichen</p>
<p>Art. 154 [Inländer] Inländer im Sinne gesetzlicher Bestimmungen sind alle Angehörigen der deutschen Länder. Inland ist</p>		<p>Streichen: Aufgrund der Regelung des Art. 116 GG ist der Begriff „Inländer“ nicht</p>		<p>Streichen</p>

<p>das gesamte Gebiet dieser Länder.</p>		<p>mehr zeitgemäß und angemessen. Das Gleiche gilt für die in Satz 2 verwandte Definition für „Inland“, da die Präambel zum GG das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland konstitutiv festlegt.</p>		
<p>Art. 155 [Weiteres Gesetzgebungsorgan] Es bleibt vorbehalten, durch ein Verfassungsgesetz nach Artikel 123 Absatz 2 in das Verfahren der Gesetzgebung ein weiteres aus demokratischen Wahlen hervorgehendes Organ einzuschalten.</p>				<p>Streichen</p>
<p>Art. 156 [Schulwesen] (1) Bis zum Erlaß des in Artikel 56 Absatz 7 vorgesehenen Gesetzes bleibt es im Schulwesen bei dem derzeitigen tatsächlichen Zustand. (2) Vorbehalten bleibt lediglich, die Verhältnisse, die am 30. Januar 1933 bestanden und nachher abgeändert worden sind, wiederherzustellen, wenn die Mehrheit der Erziehungsberechtigten im Schulbezirk es wünscht. Im übrigen darf an dem derzeitigen Zustand bis zum 1. Januar 1950 auch durch Gesetz nichts geändert werden. Die Umgestaltung des Bildungsganges wird hierdurch nicht berührt.</p>	<p>Streichen <i>Bemerkung: inhaltlich und wegen Zeitablaufs erledigt, da ein Schulgesetz inzwischen erlassen</i></p>	<p>streichen: Die Regelung ist inhaltlich inzwischen ohne Bedeutung und damit obsolet.</p>	<p>Vorschrift streichen <i>Begründung: obsolet durch Zeitablauf</i></p>	<p>streichen</p>
<p>Art. 157 [Befristete Zulässigkeit notlagenbedingter Grundrechtseingriffe] (1) Gesetze, die aus Anlaß der gegenwärtigen Notlage ergangen sind oder noch ergehen werden, können unerlässliche Eingriffe in folgende Grundrechte zulassen: a) in das Grundrecht der Freizügigkeit nach Artikel 6, b) in das Recht nach Artikel 8 im Rahmen einer Wohnungszwangswirtschaft, c) in das Recht auf freien Gebrauch der Arbeitskraft nach dem Artikel 28 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 2 im Rahmen von Notdienstpflichtgesetzen, d) in das Recht auf den Gebrauch des Eigentums im Rahmen von Gesetzen zur Milderung des Mangels an Gegenständen des täglichen Bedarfs.</p>	<p>Streichen <i>Bemerkung: wegen Zeitablaufs erledigt</i></p>	<p>streichen: Die Beschränkung der Grundrechte nach Abs. 1 ist gem. Abs. 2 seit dem 31. Dezember 1950, 24.00 Uhr, nicht mehr möglich, sodass die Regelung gänzlich entfallen kann.</p>	<p>Vorschrift streichen <i>Begründung: obsolet und ohnehin nach Abs. 2 ausgelaufen</i></p>	<p>streichen</p>

<p>(2) Die im ersten Absatz zugelassenen Beschränkungen der Grundrechte fallen mit dem 31. Dezember 1950 weg. Mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder kann der Landtag diese Frist verlängern.</p>				
<p>Art. 158 [Entnazifizierung] Die verfassungsmäßigen Freiheiten und Rechte können nicht den Bestimmungen entgegengehalten werden, die ergangen sind oder vor dem 1. Januar 1949 noch ergehen werden, um den Nationalsozialismus und den Militarismus zu überwinden und das von ihm verschuldete Unrecht wieder gutzumachen.</p>	<p>Streichen <i>Bemerkung: wegen Zeitablaufs erledigt, da durch entsprechende Abschlussgesetze hinfällig geworden</i></p>		<p>Vorschrift ist obsolet, könnte aber wegen besonderer Bedeutung bestehen bleiben wie z. B. in Rheinland-Pfalz</p>	<p>streichen</p>
<p>Art. 159 [Besatzungsrecht] Der vom Kontrollrat für Deutschland und von der Militärregierung für ihre Anordnungen nach Völker- und Kriegsrecht beanspruchte Vorrang vor dieser Verfassung, den verfassungsmäßig erlassenen Gesetzen und sonstigem deutschen Recht bleibt unberührt.</p>	<p>Streichen <i>Bemerkung: Es gibt kein Besatzungsrecht mehr.</i></p>	<p>Streichen: Da der hierin formulierte Vorrang des Besatzungsrechts seit der Wiedervereinigung der vollen Souveränität der Bundesrepublik Deutschland durch die Wiedervereinigung nicht mehr besteht, ist die Regelung insgesamt obsolet geworden.</p>	<p>Vorschrift streichen, könnte allenfalls – da bereits aus dem Wortlauf die zeitliche Überholung ersichtlich ist – als historischer Teil bestehen bleiben. <i>Begründung: ist nach dem Zwei-plus-Vier-Vertrag obsolet</i></p>	<p>streichen</p>
<p>Art. 160 [Inkrafttreten] (1) Diese Verfassung tritt mit ihrer Annahme durch das Volk in Kraft. Gleichzeitig tritt das Staatsgrundgesetz vom 22. November 1945 außer Kraft. (2) Die zu dieser Zeit die Staatsgeschäfte führende Landesregierung gilt bis zur Bildung einer neuen Regierung als geschäftsführende Regierung im Sinne des Artikels 113 Absatz 3 dieser Verfassung, der Hauptausschuß der Verfassungsberatenden Landesversammlung als Ausschuß im Sinne des Artikels 93. (3) Die am Tage der Annahme dieser Verfassung durch das Volk gewählten Abgeordneten bilden den ersten Landtag im Sinne dieser Verfassung.</p>	<p>Beratungsbedürftig unter dem Stichwort „Historie“</p>		<p>Abs. 2 und 3 sind obsolet, könnten aber als historisches Dokument bestehen bleiben Ggf. Anpassung im Zusammenhang mit den vorgesehenen Änderungen durch die Enquete</p>	<p>neu fassen</p>

<p>Art. 161 [Inkrafttreten der neu gef. Art. 138 und 79]</p>			<p>Wohl obsolet.</p>	<p>streichen</p>
---	--	--	----------------------	------------------

<p>Satz 1] (1) Artikel 138 in der Fassung vom 20. März 1991 gilt erstmals für die nächste seinem Inkrafttreten folgende Kommunalwahlperiode. Die erforderlichen Übergangsregelungen trifft der Gesetzgeber. (2) Artikel 79 Satz 1 in der Fassung vom 18. Oktober 2002 gilt erstmals für die nächste seinem In-Kraft-Treten folgende Wahlperiode.</p>			<p>Da dies aus der Vorschrift selbst ersichtlich, Streichung nicht unbedingt erforderlich</p>	
---	--	--	---	--

Kommissionsvorlage EKV 16/1 N e u

zu TOP 4 der 2. Sitzung der EKV am 19. November 2003:

Aufbereitung der Ergebnisse der Enquetekommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ im Hinblick auf dort enthaltene Vorschläge zur Änderung der Hessischen Verfassung

1. Verfassungsänderungen

Die Enquetekommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ (nachfolgend als EKP bezeichnet) hat in ihrem Bericht¹ ausgeführt, dass sie eine umfassende Novellierung der Hessischen Verfassung für erforderlich halte (13)², ihre verfassungsändernden Vorschläge allerdings auf solche Regelungen beschränkt, die im Zusammenhang mit ihrem Arbeitsauftrag standen. Vorab hat sie den Fraktionen empfohlen, die Wahlperiode von vier auf fünf Jahre zu verlängern und die Verfassung um das Konnexitätsprinzip zu ergänzen. Beide Vorschläge sind in der 15. Wahlperiode umgesetzt worden durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Verlängerung der Landtagswahlperiode) und das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme des Konnexitätsprinzips), beide vom 18. Oktober 2002.³

2. Mitwirkung des Hessischen Landtags in Europaangelegenheiten

Empfehlung (14)

Mittelfristig wird eine Verfassungsergänzung in Anlehnung an Art. 34a der baden-württembergischen Landesverfassung dahingehend empfohlen, dass dann, wenn Vorhaben der Europäischen Union die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren bzw. zu der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder an die Europäische Union führen würden, die Landesregierung Stellungnahmen des Landtags „maßgeblich“ zu berücksichtigen hat. Eine entsprechende Verfassungsergänzung hätte danach folgenden Wortlaut:

¹ Drucksache 15/4000

² die nachfolgend im Text in Klammern gesetzten Zahlen beziehen sich auf die Seiten der Drucks. 15/4000

³ GVBl. I, S. 627 und 628

(1) Die Landesregierung unterrichtet zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Landtag über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren, und gibt ihm die Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie berücksichtigt die Stellungnahme des Landtags.

(2) Bei Vorhaben, die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren, berücksichtigt die Landesregierung maßgeblich die Stellungnahme des Landtags. Entsprechendes gilt bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf die Europäische Union.

(3) Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung des Landtags bleiben einer Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag vorbehalten.

Begründung (17-19)

In ihrer Begründung hat sich die EKP auf die verfassungsrechtlichen Erwägungen der Vorgängerkommission gestützt. Diese war zu dem Ergebnis gekommen, dass es angesichts der Bedeutung, welche die Maßnahmen der Europäischen Union inzwischen für die Wahrnehmung der Landesaufgaben gewonnen hätten, nicht dabei bleiben könne, dass der Landtag lediglich über die Informationen, die von der Landesregierung im Europaausschuss gegeben würden, beteiligt werde. In einer parlamentarischen Demokratie müsse das Parlament bei allen wesentlichen Angelegenheiten mitwirken. Da sich bei Schaffung des Grundgesetzes in der Verfassung des Landes Hessen diese Fragen noch nicht gestellt hätten, fehle es insoweit an verfassungsrechtlichen Regelungen. Auch wenn die Vertretung des Landes im Bundesrat allein Sache der Exekutive sei, sei eine Beteiligung des Landtags an der Vorbereitung der durch die Landesregierung zu vertretenden Position des Landes im Bundesrat, etwa durch die Abgabe von Stellungnahmen oder die Aufforderung zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten durch Parlamentsbeschluss, nicht ausgeschlossen.

Die Letztentscheidung und Eigenverantwortlichkeit der Landesregierung bei ihrer Vertretung des Landes im Bundesrat bleibe gewahrt, wenn der Landtag entsprechend der baden-württembergischen Regelung Gelegenheit zur Stellungnahme erhalte und diese Stellungnahme von der Landesregierung zu berücksichtigen sei. Eine maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme des Landtags sei dann geboten, wenn es um Vorhaben der Europäischen Union gehe, welche die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berührten und wenn Hoheitsrechte der Länder auf die Europäische Union übertragen werden sollten. Durch diese verstärkte Form der Berücksichtigung der Stellungnahmen des Landtags trete eine weitgehende Bindung der Landesregierung ein, wenn man den Begriff der maßgeblichen Berücksichtigung hier genauso verstehe, wie er überwiegend bei Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG interpretiert werde. Ein solches grundsätzliches Letztentscheidungsrecht des Landtags erscheine nicht nur gerechtfertigt, sondern sogar geboten.

Es widerspreche dem Grundgedanken der parlamentarischen Demokratie, dass allein die Regierung darüber entscheide, wenn Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berührt bzw. Hoheitsrechte der Länder auf die Europäische Union übertragen würden. Hier bedürfe es einer grundsätzlichen Letztentscheidung des Parlaments. Um der Landesregierung den erforderlichen Entscheidungsspielraum zu

belassen, halte die Enquetekommission es für sachgerecht und ausreichend, dass die Landesregierung sich an die tragenden Kerngedanken der Auffassung des Landtags gebunden fühle. Werde eine solche Regelung des Verfahrens der Willensbildung des Landes in Europaangelegenheiten getroffen, so könne sie, da es um die Kompetenzabgrenzung von Verfassungsorganen gehe, weder in der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags noch in einem Gesetz getroffen werden. Vielmehr sei hierfür eine Verfassungsergänzung erforderlich. Bis dahin könne zur Gewinnung von Erfahrungen die Beteiligung des Landtags so erfolgen, wie es durch Beschluss des Landtags vom 14. Dezember 1995 (Stenografische Berichte 14. Wahlperiode S. 1226) und die Erklärung von Staatsminister von Plottnitz in der Sitzung des Europaausschusses namens der Landesregierung am 7. Februar 1996 (Kurzbericht EUA 14/4) für beide Verfassungsorgane festgelegt worden sei.

Anmerkung

Es wird angeregt zu eruieren, wie der EUA und die Fraktionen dieses seither praktizierte Verfahren bewerten.

3. Beteiligung des Hessischen Landtags an der Auswahl der das Land Hessen in europäischen Gremien vertretenden Personen

Was die Beteiligung des Hessischen Landtags an der Auswahl der das Land Hessen in europäischen Gremien vertretenden Personen anbelangt, so hat sich die Enquetekommission hauptsächlich mit dem Ausschuss der Regionen befasst (19 ff.). Sie hat eine Verfassungsänderung für nicht erforderlich gehalten mit der Begründung, dass die Wahl des oder der hessischen Mitglieder im Ausschuss der Regionen durch den Landtag aus einer Interpretation der Kompetenzverteilung nach der Landesverfassung hergeleitet werde (21).

Der Hessischen Verfassung liege der Grundsatz der Gewaltenteilung im Rahmen der parlamentarischen Demokratie zugrunde, wonach die Befugnisse von Legislative und Exekutive so abgegrenzt seien, dass beiden Staatsgewalten ein eigener Zuständigkeitsbereich verbleibe. Diese Abgrenzung lasse jedoch auch Verschiebungen zu, soweit der jeweiligen Staatsgewalt ein unentziehbarer Kernbereich verbleibe. Die Benennung von Mitgliedern für einen beratenden Ausschuss auf europäischer Ebene durch den Landtag bedeute nicht den Eingriff in den unentziehbaren Kernbereich der Exekutive. Vielmehr ergebe eine Interpretation des Gewaltenteilungsprinzips, dass die Wahl der hessischen Vertreterinnen und Vertreter für den Ausschuss der Regionen durch den Landtag und damit die inhaltliche Entscheidung in dieser Angelegenheit durch das Landesparlament diesem Grundsatz nicht widerspreche (20).

Die Vorgängerkommission der EKP⁴, hatte sich für folgende Empfehlung ausgesprochen:

Das hessische Mitglied oder die hessischen Mitglieder im Ausschuss der Regionen werden vom Landtag gewählt.

Für Amtsperioden des Ausschusses der Regionen, in denen nur ein hessisches Mitglied benannt werden kann, wird für jeweils eine Wahlperiode

⁴ Siehe hierzu den Zwischenbericht der Enquetekommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“, Drucks. 14/4365, beraten am 16. Dezember 1998 im Hessischen Landtag

alternierend ein Mitglied der Landesregierung oder des Landtags gewählt. Stehen Hessen zwei Sitze zu, gehört je ein Mitglied dem Landtag und der Landesregierung an. Der oder die Stellvertreter/in soll dem jeweils anderen Verfassungsorgan angehören.

In Nr. 3 des Antrags der Fraktionen der CDU und der FDP vom 6. Mai 1997 betreffend hessischer Beitrag zum europäischen Einigungsprozess (Drucks. 14/2849) war u. a. vorgesehen, dass der Landtag in Abstimmung mit der Landesregierung die Mitglieder der Gremien, die das Land Hessen ab 1998 auf europäischer Ebene vertreten, wählt. Am 26. März 1998 nahm der Hessische Landtag folgende Beschlussempfehlung, Drucks. 14/3729, an:

Der Europaausschuss empfiehlt dem Plenum die Behandlung der Nr. 3 des Antrages Drucks. 14/2849 in Zusammenhang mit der Vorlage der Ergebnisse der Enquetekommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ vorzunehmen.

Anmerkung

Obschon die EKP in ihrer Empfehlung eine Verfassungsergänzung nicht für erforderlich hält, könnte gleichwohl erwogen werden, im Zusammenhang mit der unter 2. vorgeschlagenen Empfehlung zur Klarstellung in die Verfassung aufzunehmen, dass die Vertreter des Landes Hessen in europäischen Gremien vom Landtag in Abstimmung mit der Landesregierung gewählt werden. Wie bei der im Sommer 2003 erfolgten Nachbesetzung der Vertretung des Landes Hessen im „Kongress der Gemeinden und Regionen Europas“ (KGRE) und im „Ausschuss der Regionen“ (AdR) (Drucks. 16/298) erfolgt die Benennung bislang aufgrund eines entsprechenden Antrags und nicht explizit eines Wahlvorschlags, in dem die „Bitte“ an die Landesregierung formuliert wird, die im Antrag genannten Personen in den KGRE oder AdR zu entsenden.

4. Mitwirkung des Landtags bei der Willensbildung des Bundesrates sowie bei Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen, Ministerpräsidentenkonferenzen, Fachministerkonferenzen wie auch Länderkommissionen und länderübergreifenden Kommissionen

Empfehlung (31/32)

Folgende Ergänzung der landesverfassungsrechtlichen Kompetenzordnung hinsichtlich der Mitwirkung des Landtags in Bundesstaatsangelegenheiten sowie den genannten Gremien wird empfohlen:

Die Landesregierung unterrichtet zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Landtag über alle Vorhaben im Bundesrat, geplante Abschlüsse von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen, über Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen und deren nachgeordnete und vorbereitende Gremien, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen Landes unmittelbar berühren, und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie berücksichtigt diese Stellungnahme.

Einzelheiten der Unterrichtung und der Beteiligung werden in einer Vereinbarung zwischen dem Landtag und der Landesregierung geregelt.

Eine solche Ergänzung der landesverfassungsrechtlichen Kompetenzordnung sollte in der Verfassung getroffen werden. Zur Gewinnung von Erfahrungen erscheint aber vorläufig eine Absprache zwischen Landesregierung und Landtag ausreichend.

Begründung (32-34)

Die EKP hält angesichts der Verlagerung des Schwergewichts der Ländermitwirkung in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes von der Ausübung eigener Gesetzgebungskompetenzen auf die Beteiligung an der gesetzgeberischen Willensbildung des Bundes die bisherige Interpretation des Grundgesetzes, wonach allein den Landesregierungen die Vertretung der Länder im Bundesrat obliegt, nicht mehr für angemessen. Diese Entwicklung widerspreche der ursprünglich vom Grundgesetz gewollten Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Gesetzgebung in Art. 70 GG.

Die 1974 zwischen dem Landtagspräsidenten und dem Ministerpräsidenten getroffene Absprache, wonach die Landesregierung den Landtag im Hauptausschuss über die Beratungsgegenstände des Bundesrates informiert, reiche nicht aus. Der Landtag müsse die Möglichkeit haben, sich aktiv in das Gesetzgebungsverfahren einzuschalten. Auch hierfür wird vorgeschlagen, sich an Art. 34a der baden-württembergischen Landesverfassung zu orientieren. Was die Beteiligung des Landtags an Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen sowie den genannten Gremien anbelangt, so wird auch hier wegen der oft faktischen Bindung des Gesetzgebers eine frühere Beteiligung des Landesparlaments für geboten gehalten und im Einzelnen zwischen den Formen der föderativen Kooperation und Koordination differenziert.

Anmerkung

Die Empfehlungen unter Punkt C, Themenbereich I, 2.3 Mitwirkung des Landtags bei der Willensbildung des Bundesrates und 2.4 Beteiligung des Landtags bei Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen usw. (31/32) sind hier sprachlich zusammengefasst wiedergegeben.

5. Budgetierung, Privatisierung, außer- und überplanmäßige Ausgaben, Leasingfinanzierung

Dieser Themenkomplex nimmt einen relativ breiten Raum im Bericht der EKP ein (46-64). Die EKP stellt fest, dass die hessische Haushaltsreform, die auf ein ergebnisorientiertes Haushaltssystem setze, bislang nicht als Staats- und Verfassungsreform angelegt sei; die haushaltsrechtlichen Gewalten- und Zuständigkeitsverteilung nicht geändert werde. Daher müssten die Parlamentsrechte bei der Haushaltsermächtigung und -kontrolle gestärkt werden (siehe Empfehlung zu 1.3, S 48). Hierzu konzentrieren sich die weiteren Empfehlungen auf Vorschläge zur Ergänzung bzw. Änderung von Vorschriften der Landeshaushaltsordnung (siehe die Empfehlung zu Punkt 1.4, S. 48/49) oder der Geschäftsordnung des Landtags (aaO).

Eine Änderung der Hessischen Verfassung könnte sich mittelfristig als notwendig erweisen, wenn die Praxis zeigen sollte, dass das Parlament zur Wahrung seines Budgetrechts Eingriffsmöglichkeiten in den Haushaltsvollzug, der zurzeit allein Sache der Exekutive sei, benötigen sollte (54/55).

6. Stärkung der Kontrollfunktion des Landtags und der Stellung der Opposition

Empfehlung (70)

Die EKP schlägt vor, Stellung und Rechte der Opposition in der Verfassung zu verankern und sich dabei am Beispiel des Art. 16a der bayerischen Verfassung zu orientieren. Dieser lautet:

Parlamentarische Opposition ist ein grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie.

Die Fraktionen und die Mitglieder des Landtags, welche die Staatsregierung nicht stützen, haben das Recht auf ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten in Parlament und Öffentlichkeit. Sie haben Anspruch auf eine zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben erforderliche Ausstattung.

Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

Begründung (70/71)

Die Kommission stellt fest, mittlerweile sei allgemein anerkannt, dass die Opposition ein konstitutiver Bestandteil der parlamentarischen Demokratie sei. Die Mehrheit der Bundesländer habe darauf mit entsprechenden Verfassungsänderungen reagiert. Das Für und Wider einer Verfassungsregelung sei in der Kommission intensiv diskutiert worden. Im Ergebnis spricht sie sich dafür aus, die tragende Rolle, die der Opposition in einem parlamentarischen Regierungssystem zukomme, durch ausdrückliche Erwähnung in der Landesverfassung anzuerkennen und verfassungsrechtlich abzusichern, auch wenn diese Erwähnung überwiegend klarstellende und deklaratorische Bedeutung habe. Die Aufgabe der (öffentlichen) Kontrolle der Regierung sei im Wesentlichen Sache der Opposition und nicht des Parlaments als Ganzem. In der öffentlichen Wahrnehmung stehe der politischen Einheit aus Regierung und Mehrheitsfraktion bzw. Regierungskoalition die Parlamentsminderheit in Opposition gegenüber.

7. Verfassungsrechtliche Kompetenznorm

Empfehlung (75)

Die EKP schlägt im Zusammenhang mit der Erörterung eines Ausbaus der Informations- und Beteiligungsrechte vor, in die Hessische Verfassung eine Art. 39 Abs. 2 der sächsischen Verfassung entsprechende Regelung aufzunehmen, die wie folgt lauten könnte:

Der Landtag übt die gesetzgebende Gewalt aus, überwacht die Ausübung der vollziehenden Gewalt nach Maßgabe dieser Verfassung und ist Stätte der politischen Willensbildung.

Begründung (75)

In der Hessischen Verfassung sind die Aufgaben des Landtags, anders als in neun anderen Bundesländern, nicht in einer zentralen Bestimmung festgehalten, sondern an verschiedenen Stellen geregelt. Die EKP vertritt die Auffassung, dass jede Aufzählung der Aufgaben des Landtags unvollständig sein müsse, und plädiert deshalb für eine Regelung, die sich auf die bedeutsamsten Aufgabenfelder beschränkt, wie dies bei Art. 39 Abs. 2 der sächsischen Verfassung der Fall sei.

8. Informationspflicht der Landesregierung

Empfehlung (76)

Die Kommission spricht sich dafür aus, die Informationspflichten der Landesregierung zu intensivieren und empfiehlt:

Neben den bereits unter Nr. C.1, C.2.3 und C.2.4 empfohlenen Informationspflichten sollte in der Hessischen Verfassung geregelt werden, dass die Landesregierung den Landtag zeitnah zu unterrichten hat über

- *Gesetzentwürfe*
- *Entwürfe von Rechtsverordnungen,*

soweit es sich um Gesetze und Rechtsverordnungen mit nicht unerheblichen finanziellen Auswirkungen oder von grundsätzlicher politischer Bedeutung handelt.

Unabhängig davon sollte der Landtag die Landesregierung auffordern, bereits zuvor in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Hessen zu bestimmen, dass der Landtag zum gleichen Zeitpunkt wie die Fachkreise, Verbände und kommunalen Spitzenverbände nicht nur wie in § 38 Abs. 3 vorgesehen über Gesetzentwürfe, sondern auch über Entwürfe von Rechtsverordnungen unterrichtet wird.

Begründung (76-77)

Neben den bereits empfohlenen Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag betreffend Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union (C.1), Vorhaben im Bundesrat, geplante Abschlüsse in Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen, über Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen und deren nachgeordnete und vorbereitende Gremien (C.2.3 und C.2.4), hält die Kommission es für geboten, die Landesregierung durch eine Verfassungsnorm zu verpflichten, den Landtag zeitnah über Gesetzentwürfe und Entwürfe von Rechtsverordnungen zu informieren, soweit die Gesetze oder Rechtsverordnungen erhebliche finanzielle Auswirkungen hätten oder von besonderer politischer Bedeutung seien.

Es beeinträchtigt die Funktion der Abgeordneten, Vermittler zwischen Staat und Bürgern zu sein, erheblich, wenn diese vom Inhalt eines Entwurfs für ein Gesetz oder

eine Rechtsverordnung im Unterschied etwa zu Verbandsvertretern, die von ihnen hierzu Auskunft begehrten, keine Kenntnis hätten.

Keine Einigung konnte die Kommission darüber erzielen, ob die Landesregierung durch Verfassungsnorm verpflichtet werden sollte, den Landtag über Angelegenheiten der Landesplanung, Grundsatzfragen der Standortplanung, Durchführung von Großvorhaben und Entwürfe von Verwaltungsvorschriften frühzeitig zu informieren, wie dies teilweise in anderen Bundesländern der Fall sei.

9. Stärkung der Frage- und Akteneinsichtsrechte

Empfehlung (79)

Zur Stärkung der Frage- und Akteneinsichtsrechte empfiehlt die EKP:

In der Hessischen Verfassung sollte geregelt werden, dass die Landesregierung parlamentarische Anfragen unverzüglich zu beantworten hat.

Sollte dies nicht der Fall sein, wird die Aufnahme einer Verfahrensregelung in der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags vorgeschlagen, nach der der Gegenstand auf Antrag der Fragestellenden auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Landtags gesetzt werden müsse.

Begründung (80-81)

Das Fragerecht zähle zu den wichtigsten Kontrollinstrumenten des Landtags; insbesondere die Opposition sei auf dieses Mittel angewiesen, um sich die für ihre Kontrollaufgabe notwendigen Informationen zu verschaffen. Die Kommission empfiehlt, das parlamentarische Fragerecht und die Antwort der Regierung in der Hessischen Verfassung ausdrücklich zu regeln, hält eine detaillierte Vorschrift allerdings nicht für notwendig. So seien insbesondere die Grenzen der Antwortpflicht der Landesregierung durch die Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts ausreichend bestimmt.

Mehrheitlich abgelehnt hat die EKP ein allgemeines Akteneinsichtsrecht für Ausschüsse, wie es beispielsweise die Verfassungen von Niedersachsen und Schleswig-Holstein vorsehen. Die Vertreterinnen und Vertreter der Fraktion der CDU und der Vertreter der Fraktion der FDP in der Kommission sähen durch ein allgemeines Akteneinsichtsrecht für Ausschüsse den Bereich der exekutiven Eigenverantwortung unzulässig beeinträchtigt, während die Vertreterinnen und Vertreter der Fraktion der SPD und der Vertreter der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN sich dafür aussprächen, ein an die Regelungen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein angelehntes quorumabhängiges allgemeines Akteneinsichtsrecht der Ausschüsse in die Verfassung aufzunehmen.

Eingereicht von

Vorschläge

Begründungen

Rechte des Menschen

Frauenvertretung im DBB Hessen 03.04.04	Erweiterung von Art. 1 HV (Gleichheit) um folgende Regelung: <i>„Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen und wirkt auf die Beseitigung bestehen-der Nachteile hin.“</i>	Der Satz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“ verdeutlicht, dass bestimmte Unterscheidungen durch besondere Differenzierungsverbote untersagt sind. Durch die Aufnahme des Gleichberechtigungsgrund- satzes wird das Land Hessen in die Verantwortung genommen, die Durchsetzung der Gleichberechtigung zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin zu wirken.
Königstein, Hubert 22.11.03	Abschaffung der Todesstrafe	
	Verbot der verdachtsunabhängigen Polizeikontrolle	Unschuldsvermutung wird ins Gegenteil verkehrt, Übermaßverbot/Verhältnismäßigkeit nicht beachtet, da gar nichts abgewogen wird.
	Datenschutz ausreichend wahren	Gefahr der Erstellung von Bewegungsprofilen und Schaffung einer flächendeckenden Überwachung durch geplante vollautomatische Mauterfassung und den Einsatz von Kennzeichenlesegeräten
	Verbot der Datenvernetzung in Verfassung festschreiben	Beispiel: Schutz des Steuergeheimnisses ist durch die Ausnahmen in § 30 ff. Abgabenordnung nur noch die Ausnahme
Deutscher Kinderschutzbund – die Lobby für Kinder, Landesverband Hessen 14.01.04	Folgender Text soll in die Verfassung aufgenommen werden: <i>„Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Die staatliche</i>	Umsetzung der Rechte der Kinder

Eingereicht von

Vorschläge

Begründungen

Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.“

Aufbau des Landes

Resolution des Hessischen
Sängerbundes
11.10.2003

Art. 62a HV:
„Der Sport genießt den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“

Änderung des Art. 62a wie folgt:
„*Der Sport und die Kultur genießen den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.*“

In der HV fehlt ein Hinweis auf die Förderung von Kunst und Kultur, ausgenommen Denkmäler. Chor- und Musikverbände leisten wertvolle kulturelle und gesellschaftspolitische Arbeit. Nicht nur der Aktiv-Sport, auch aktives Singen und Musizieren stehen für Gesundheitsvorsorge, Prävention und Rehabilitation. Chöre und Musikvereine sind ideale Begegnungsstätten für Menschen und Keimzellen für eine funktionierende Demokratie. Sie ermöglichen Kontakte zwischen Generationen, zwischen Bevölkerungs- und Berufsgruppen. Sie leisten wichtige Aufgaben der musikalischen Bildung, die durchaus vergleichbar ist mit den hoch subventionierten öffentlichen Instituten wie Volkshochschulen oder öffentlichen Musikschulen. Singen in Chören bedeutet für die ca. 16.000 Kinder und Jugendliche eine sinnvolle Gestaltung der Freizeit. Jugendliche, die singen und musizieren randalieren nicht, sind nicht gewalttätig, fehlen in den Kriminalstatistiken und verursachen keine Kosten für Reha-Maßnahmen. Bislang ist dem Hessischen Sängerbund e.V. eine vom Landeshaushalt unabhängige Förderung aus

Die Förderung der Kultur pflegenden Vereine erfolgt durch Beteiligung an den Spieleinsätzen nach dem Sportwetten- und

Eingereicht von	Vorschläge		Begründungen
	<p>dem Zahlenlottogesetz des Landes Hessen (aus den so genannten Toto- und Lottomitteln).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Mittel sollen für die Bezuschussung von Kosten für Jugendchorleiter/innen und Chorleiter/innen, für die Aus- und Fortbildung von Chorleitern/Chorleiterinnen, für die Bezuschussung der Anschaffung von Chorliteratur, Notenschränken und Musikinstrumenten, sowie die Bezuschussung von herausragenden, musikalisch wertvollen Veranstaltungen des Landesverbandes und der ihm angehörenden Untergliederungen zweckgebunden werden. - Die Höhe der Leistungen aus den vorgenannten Spieleinsätzen wird seitens der Hessischen Landesregierung so bemessen, dass den Chor- und Musikverbänden in Hessen eine angemessene Förderung der vorgenannten Leistungen ermöglicht wird. 		<p>Toto- und Lottomitteln verwehrt worden. Anders als etwa in Baden-Württemberg und Bayern, hat die Förderung aus dem Landeshaushalt nie den Status einer „Mindestförderung“ überschritten. Die in § 1 Abs. 2 Satz 2 HessLottoG festgelegte Förderung des Landessportbundes Hessen verletzt den Gleichheits-grundsatz in Art. 1 HV und Art. 3 Abs. 1 GG. Um das reichhaltige aber notwendige Leistungsangebot aufrechterhalten zu können wie Chorleiterausbildungs- und -fortbildungsseminare, Seminare für musikalische Grundausbildung von Kindergartenpersonal, Workshops für Kinder in Kinderchören u.v.m., bedürfe der Hessische Sängerbund auch der kontinuierlichen Förderung.</p>
<p>Königstein, Hubert 22.11.03</p>	<p>Verbot für die Einnahmen übersteigende Ausgaben</p>		<p>Abgeordnete überschreiten ihre Gesetzgebungsbefugnis über den Zeitraum hinaus, für den sie gewählt sind, wenn sie mehr ausgeben als während der Legislaturperiode eingeht.</p>
	<p>Aufnahme eines festen Schuldentilgungszeitraums für die Staatsschulden/entsprechende Regelung für die Gemeinden</p>		<p>Vorschlag zur Lösung des Verschuldungs- und Demokratiedefizitproblems</p>
<p>Präsident des Hessischen Rechnungshofs, 02.04.04</p>	<p>Art. 144 HV: „Die Rechnungen über den Haushaltsplan werden vom</p>	<p>Neufassung des Art. 144 HV: „(1) Der Hessische Minister der Finanzen hat dem</p>	<p>Formulierung orientiert sich an Art. 114 Abs. 1 GG, verzichtet allerdings mit Blick auf die</p>

Eingereicht von

Vorschläge

Begründungen

	<p>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.“</p>	<p><i>Hessischen Landtag im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Hessischen Landesregierung Rechnung zu legen.</i></p> <p><i>(2) Der Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung. Er prüft auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Er hat außer der Hessischen Landesregierung unmittelbar dem Hessischen Landtag jährlich zu berichten.</i></p>	<p>beschlossene flächendeckende Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens auf die explizite Herausstellung der Einnahmen und Ausgaben. Verzicht auf Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden; einfachgesetzliche Regelung ausreichend; die Vermögens- bzw. Schuldenrechnungslegung ist gemäß §§ 85 und 86 LHO bereits in die Gesamtrechnungslegung einbezogen.</p> <p>Orientiert am 1969 eingeführten Art. 114 Abs. 2 GG, der durch Literatur und Rechtsprechung umfassend konkretisiert ist. Es wird nur der verfassungsrechtliche Rahmen der staatlichen Finanzkontrolle festgelegt, Detailregelungen bleiben einfachgesetzlicher Regelung vorbehalten. Enthalten ist eine institutionelle Garantie für den Bestand des Rechnungshofs, der Kernbereich seiner Zuständigkeiten (Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes) sowie die richterliche Unabhängigkeit seiner Mitglieder. Mit der Nennung der Wirtschaftlichkeit als erster Prüfungsmaßstab soll deren Bedeutung für die moderne Finanzkontrolle herausgestellt werden.</p>
--	--	---	--

Eingereicht von

Vorschläge

Begründungen

		<i>(3) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“</i>	Der Gesetzgeber kann weitere einfachgesetzliche Regelungen treffen, bestehende Regelungen werden berücksichtigt.
--	--	--	--

Stand: 01.07.2004

Teil 1

– Kommissionsvorlage EKV/16/5 –

eingegangene schriftliche Stellungnahmen

zu der **mündlichen Anhörung** am 7. Juli 2004

**der Enquetekommission zur Reform der Hessischen
Verfassung**

- | | |
|--|------|
| 1. Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern,
Herr Dr. Friedemann Götting | S. 1 |
| 2. Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern,
Herr Harald Brandes (Geschäftsführer) | S. 6 |
| 3. Sozialverband VdK Hessen-Thüringen e. V.,
Herr Egbert Koeppen (Landesgeschäftsführer) | S. 8 |



Arbeitsgemeinschaft
Hessen

Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern | 60284 Frankfurt

Herrn
MdL Lothar Quanz
Hessischer Landtag
Enquetekommission zur Reform
der Hessischen Verfassung
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
VI/G8/Ma

E-mail

f.goetting@wiesbaden.ihk.de

☎ (0611) 15 00-
1 55

Wiesbaden

29.06.2004

Anhörung der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung Schriftliche Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Quanz,

Gerne kommen wir Ihrem Wunsch nach und äußern uns zum Reformbedarf der Verfassung des Landes Hessen. Die Enquetekommission hat dazu die Frage vorgegeben, „welche Bedeutung der historische Charakter der Hessischen Verfassung für deren Reform hat“. Wir sehen in vielen Punkten, vor allem in dem wirtschaftsrelevanten Abschnitt „Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten“, einen starken historischen Einschlag. Er spiegelt heutige Themen nicht ausreichend wider und genügt nicht den Anforderungen an eine moderne Landesverfassung.

In der Anlage überreichen wir Ihnen unsere schriftliche Stellungnahme. Wir freuen uns, unsere Position auch bei der Anhörung am 7. Juli 2004 im Hessischen Landtag vorzustellen. Wir wünschen Ihnen und der Enquetekommission viel Erfolg bei Ihrer Arbeit.

Für weitere Gespräche stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Arbeitsgemeinschaft hessischer
Industrie- und Handelskammern
Büro der Arbeitsgemeinschaft

Industrie- und Handelskammer
Wiesbaden
Geschäftsfeld Recht

Barbara Ulreich
Geschäftsführerin

Dr. Friedemann Götting
Federführer

-2-



Stellungnahme

der Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern zur Anhörung der Enquetekommission zur Reform der hessischen Verfassung

I. Zum Verhältnis Landesverfassung und Grundgesetz

Eine Reform der Landesverfassung kann im Bundesstaat nicht beziehungslos zum Grundgesetz erfolgen. Aufgrund Art. 31 GG (Vorrang des Bundesrechts) und Art. 142 GG (Grundrechte in Landesverfassungen) besitzt das Landesverfassungsrecht eine geringe praktische Relevanz. Denkbar wäre somit eine radikale Lösung, indem man aus der Landesverfassung die im Grundgesetz garantierten Rechte (vor allem: Grundrechte) und Pflichten herausnimmt. Diesen Weg hat z.B. die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein eingeschlagen. Sie umfasst nach ihrer Revision nur noch 60 Artikel, während die Hessische Verfassung 161 Artikel aufweist.

Auf der anderen Seite könnte dies als falsches Signal verstanden werden. Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 und Abs. 3 GG) mit einem entsprechendem Selbstverständnis der Länder. Die Tatsache, dass die Länder staatliche Gebilde sind, schließt ein, dass sie auch eine Verfassung aufweisen, die ihrem Staatssein ein politisches Gepräge gibt.

Dazu gehört auch ein Grundrechtsteil. Die entsprechenden Gewährungen der Hessischen Verfassung müssen indes mit den Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes übereinstimmen. Die mannigfachen Rechte und Pflichten, die historischen Charakter haben, sind zu streichen (siehe dazu im Folgenden unter II.). Dieselbe Situation stellt sich zurzeit auf einer anderen Ebene mit der Europäischen Verfassung. Sie sollte ebenfalls nicht dazu führen, dass identische Grundrechte aus den Verfassungen der Mitgliedstaaten verschwinden, auch wenn sie doch aufgrund Europäischen Verfassungsrechts garantiert werden. Vor diesem Hintergrund sähe es ebenso merkwürdig aus, die Grundrechte aus

- 3 -

der Landesverfassung zu streichen, sie aber in der nationalen Verfassung verankert zu lassen.

II. Zum Ersten Hauptteil der Hessischen Verfassung: Die Rechte des Menschen

Bei den Grundrechten bietet sich eine wörtliche Übernahme des Grundrechtsteils des Grundgesetzes an. Auf jeden Fall sollte die Hessische Verfassung mit dem Schutz der Menschenwürde beginnen, weil sich die sonstigen Freiheitsrechte aus ihr ableiten. Historischen Charakter hat dagegen die Entscheidung der Verfassungsgeber, die Gleichheit vor dem Gesetz an die erste Stelle zu setzen.

Die allgemeine Handlungsfreiheit ist in Art. 2 Abs. 1 Hessische Verfassung eindringlicher und verständlicher beschrieben als in Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz. Diese Formulierung – die nichts anderes als die im Grundgesetz meint – sollte man daher auch bei einer Übernahme des Grundrechtsteils des Grundgesetzes so belassen.

Als Konsequenz einer Angleichung an den Grundrechtsteil des Grundgesetzes kann sowohl der Abschnitt II (Grenzen und Sicherung der Menschenrechte) als auch der Abschnitt III (Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten) entfallen. In jedem Fall müssen im Abschnitt „Grenzen und Sicherung der Menschenrechte“ Art. 21 Hessische Verfassung, der noch die Todesstrafe vorsieht sowie Art. 25 Hessische Verfassung, der die Pflicht zur Übernahme von Ehrenämtern bestimmt, gestrichen werden.

Ferner finden sich im Abschnitt „Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten“ viele sog. soziale Grundrechte, z.B. das Recht auf Arbeit (Art. 28 Abs. 1 Hessische Verfassung). Das Verhältnis solcher Programmsätze zu anderen Verfassungsbestimmungen, vor allem den Grundrechten, hat die Verfassungsrechtsprechung immer einmal wieder beschäftigt. Versteht man nämlich etwa die Verbürgung des Rechts auf einen Arbeitsplatz wörtlich, muss daraus ein einklagbarer Anspruch resultieren. Hieran wird indes die Undurchführbarkeit eines solchen Rechts deutlich, da mangels Unbestimmtheit keine konkrete Verpflichtung des Staates ausgesprochen werden kann. Die Rechtsprechung hat deshalb solchen sog. sozialen Grundrechten den Status eines subjektiven öffentlichen

-4-

Rechts versagt (SaarVerfGH, NJW 1996, S. 383, 384 f.). Somit sollte man sie auch nicht mehr in einer Verfassung gebrauchen.

Überdies blieb das ganze System „sozialer Grundrechte“ schon im Anlauf stecken, soweit es um die Sofortsozialisierung (Art. 41 Hessische Verfassung) ging. Im Übrigen ist es später teils von den Grundrechten des Grundgesetzes, teils von den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes verdrängt oder überlagert worden (siehe Walter Schmidt, Verfassungsrecht, in: Hans Meyer/Michael Stolleis, Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 4. Aufl., Baden-Baden, 1996, S. 35, 47 f.).

Der Abschnitt „soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten“ ist schließlich durchsetzt von Staatszielen, die allerdings unterschiedliche Ausformungen besitzen. Sie verpflichten den Gesetzgeber zu konkreten Maßnahmen, z.B. ein einheitliches Arbeitsrecht (Art. 29 Abs. 1 Hessische Verfassung) oder eine Sozialversicherung (Art. 35 Abs. 1 S. 1 Hessische Verfassung) zu schaffen. Es finden sich auch weniger konkretisierte Formen, wie z.B. den Schutz selbstständiger Klein- und Mittelbetriebe durch den Staat (Art. 43 Abs. 1 Hessische Verfassung). Schließlich gibt es allgemeine Staatsziele, wie z.B. die Verpflichtung des Staates, im Interesse des Gemeinwohls die Wirtschaft zu lenken (Art. 38 Abs. 1 Hessische Verfassung).

Schon die Beispiele verdeutlichen ein Problem, das Staatszielbestimmungen innewohnt. Je konkreter sie gefasst sind, desto größer wird die Gefahr, dass sie alsbald zeitlich überholt sind. So hat zwar das Land Hessen kein einheitliches Landesrecht geschaffen. Allerdings sind die bundesgesetzlichen Regelungen – trotz Fehlens eines Arbeitsgesetzbuches – inzwischen umfassend. Damit hat sich dieses Staatsziel aus der Hessischen Verfassung erledigt. Bei einer Diskussion über Staatsziele im Rahmen der Novellierung der Verfassung sollte man deshalb auf allgemein gefassten Formulierungen bestehen, um überhaupt effektive Regeln zu schaffen.

- 5 -

III. Selbstverwaltung und Landesverfassung

Anders als das Grundgesetz benutzen einige Landesverfassungen den Begriff der Selbstverwaltung nicht nur für den kommunalen Bereich, sondern beziehen ihn auch auf Träger der funktionalen Selbstverwaltung. So heißt es etwa in Art. 71 Abs. 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg: „Das Land gewährleistet den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie den Zweckverbänden das Recht der Selbstverwaltung. Sie verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung. Das gleiche gilt für sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten in den durch Gesetz gezogenen Grenzen“. Bei einer Revision der Hessischen Verfassung regen wir an, das Recht der Selbstverwaltung entsprechend dem Baden-Württembergischen Vorbild zu regeln.

Wiesbaden, 23. Juni 2004

- 6 -

Arbeitsgemeinschaft der
Hessischen Handwerkskammern

2

arge · Postfach 29 60 · 65019 Wiesbaden

Per Telefax: 0611 350-345

Herrn Geschäftsführer
Hanns Otto Zinßer
Enquetekommission zur Reform
der Hessischen Verfassung
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1 - 3

65183 Wiesbaden

Unser Zeichen: Mu-Be

Ansprechpartner: Bernhard Mundschenk
Telefon: 0611 136-127
Telefax: 0611 136-183
E-Mail: bernhard.mundschenk@
hwk-wiesbaden.de

Datum: 29. Juni 2004

Anhörung der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung

Sehr geehrter Herr Zinßer,

grundsätzlich begrüßen wir die Absicht, die Hessische Verfassung, die mit fast 60 Jahren die älteste Verfassung aller deutschen Länder ist, einer Reform zu unterziehen. Dabei sollte unter Bewahrung ihres historischen Charakters die Hessische Verfassung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Weiterentwicklung angepasst werden. Grundvoraussetzung für das Gelingen einer solchen Reform ist aus unserer Sicht, dass diese soweit als möglich von einem breiten Konsens aller demokratischen Kräfte getragen wird.

Bei einer Überarbeitung bzw. Neufassung der Landesverfassung sollte nicht nur auf die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz geachtet, sondern gleichzeitig auch die Übereinstimmung mit der geplanten neuen EU-Verfassung in die Überlegungen mit einbezogen werden. Im Zusammenhang mit dem Erfordernis einer „EU-Konformität“ der Hessischen Landesverfassung stellt sich allerdings die prinzipielle Frage, ob eine Reform der Hessischen Landesverfassung schon im Vorfeld der Verabschiedung einer neuen EU-Verfassung, die frühestens ab 2007 in Kraft treten wird, angezeigt ist.

Reformbedürftig sind die Vorschriften in der derzeitigen Landesverfassung, die sich nur noch aufgrund ihres historischen Ursprungs erklären lassen. Vielfach erscheinen diese Vorschriften nicht nur sprachlich nicht mehr zeitgemäß, sondern haben sich auch inhaltlich „überlebt“. Hierzu gehören insbesondere die Vorschriften über die sozialen und wirtschaftlichen Rechte und Pflichten nach den Art. 27 ff. Die dort getroffenen Regelungen über die Sozialisierung von Unternehmen, der Bildung von Gemeineigentum, der Bodenreform sowie des Tarif- und Arbeitsrechts, wie etwa des Aussperrungsverbots bei gleichzeitiger Festschreibung eines Rechts auf Arbeit, bedürfen einer Überarbeitung. Außerdem sollte die in Art. 43 enthaltene Förderung von Klein- und Mittelbetrieben verstärkt und neu strukturiert werden. Insoweit sollten sprachlich nicht mehr zeitgemäß erscheinende Begriffe, wie z. B. einer „Aufsaugung“ in Art. 43 Abs. 1, wegfallen, ohne allerdings den nach wie

..2

- 7 -

Seite 2 - Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern vom 29. Juni 2004

vor sehr aktuellen und richtigen Ansatz der Förderung von Klein- und Mittelbetrieben zu relativieren. Im Gegenteil erachten wir eine Festschreibung der Förderung der vorwiegend klein- und mittelständisch strukturierten Wirtschaft, wobei das Handwerk als Rückgrat des Mittelstandes eine besondere Stellung hat, auch in einer überarbeiteten Hessischen Landesverfassung für sehr wichtig. Allein die Stütze in der genossenschaftlichen Selbsthilfe zu sehen, wie in Artikel 43 Abs. 2 geregelt, erscheint nicht mehr ausreichend und praktikabel. Vielmehr sollten zusätzlich die Selbstverwaltungsorganisationen der mittelständischen Wirtschaft, wie insbesondere die Handwerkskammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts Erwähnung und Unterstützung finden. Mit einer solchen Festschreibung verbunden werden sollte auch eine ausdrückliche Erwähnung des Rechts der Selbstverwaltung nicht nur für die Kommunalseite, sondern auch für die Träger der funktionalen Selbstverwaltung, wie die Kammern, wie dies bereits in der baden-württembergischen Verfassung geschehen ist.

Die Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern wird in der öffentlichen mündlichen Anhörung am 7. Juli 2004 durch Herrn Bernhard Mundschenk vertreten.

Mit freundlichen Grüßen



Harald Brandes
Geschäftsführer



Sozialverband VdK Hessen-Thüringen e. V., Eisheimerstraße 10 · 60322 Frankfurt/Main

Hessischer Landtag
Enquetekommission zur Reform der Hessischen
Verfassung
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

vorab per Telefax

Landesgeschäftsstelle

Eisheimerstraße 10 · 60322 Frankfurt
Telefon: 0 69 - 71 40 02-0
www.vdk.de/hessen-thueringen

Soziales, Recht und Organisation

Ihr Ansprechpartner:
Heiner Sabrowski
Telefon: 0 69 - 71 40 02-26
Telefax: 0 69 - 71 40 02-22
E-Mail: sozialpolitik.ht@vdk.de

Frankfurt, 28.06.2004

**Anhörung der Enquetekommission zur
Reform der Hessischen Verfassung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst bedanken wir uns für die Beteiligung des Sozialverbands VdK Hessen-Thüringen, als größter Selbsthilfeorganisation alter und behinderter Menschen in Hessen, an der Anhörung der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung.

Zu der Frage, »Welche Bedeutung der historische Charakter der Hessischen Verfassung für deren Reform hat und welche Bedeutung der Hessischen Verfassung bei der Vertretung des Landes Hessen nach außen zukommt«, möchten wir aus Sicht des Sozialverbands VdK Hessen-Thüringen Stellung nehmen:

Die Verfassung ist Ausdruck der Identität unseres Landes und zugleich die Festschreibung der Grundlagen unseres Zusammenlebens. Deswegen ist es wichtig, dass sich die grundlegenden Wertmaßstäbe unserer Gesellschaft in der Verfassung wiederfinden.

Dies vorausgeschickt unterbreiten wir zur Reform der Hessischen Verfassung die folgenden Vorschläge:

- 1. In den Gleichbehandlungsgrundsatz der Verfassung sollten auch die Bereiche „Behinderung“ und „Alter“ eingearbeitet werden.

Wie im Grundgesetz muss auch in der Hessischen Verfassung ein deutliches Zeichen für das Bekenntnis zur gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, für Menschen mit und ohne Behinderung, gesetzt werden.

-9-

Die Diskussionen im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung haben uns aber vor Augen geführt, dass auch ein Bekenntnis zum Alter dringend notwendig ist. Die Verfassung muss klarstellen, dass das Alter als Grundlage für eine Ungleichbehandlung nicht akzeptiert werden kann.

Der Staat muss sich zur Gleichbehandlung aller Generationen bekennen.

Wie wichtig ein solches Bekenntnis ist, hat sich auch im Rahmen der Diskussion zur Generationengerechtigkeit gezeigt: Dort sind Forderungen laut geworden, alte Menschen aus wirtschaftlichen Gründen von bestimmten Leistungen des Gesundheitssystems auszuschließen. Solch unsäglichen Gedanken muss eine klare Absage erteilt werden.

Die Sicherstellung eines würdigen Lebens, auch im Alter, ist eine der Grundlagen der solidarischen Strukturen unserer Gesellschaft.

2. Artikel 23, der festschreibt, dass ein geistig oder körperlich Kranker in eine „Anstalt“ eingewiesen werden kann, wenn er „durch seinen Zustand“ seine Mitmenschen erheblich gefährdet, sollte ersatzlos gestrichen werden.

Die Regelung entspricht glücklicherweise nicht mehr den Wertvorstellungen unserer Gesellschaft. Sie unterstellt, dass von kranken und behinderten Menschen eine besondere Gefahr aus geht. Eine solche Botschaft darf von der Hessischen Verfassung nicht ausgehen.

Mit freundlichen Grüßen

Egbert Koeppen
Landesgeschäftsführer





– Kommissionsvorlage EKV/16/5 –

eingegangene schriftliche Stellungnahmen

zu der **mündlichen Anhörung** am 7. Juli 2004

**der Enquetekommission zur Reform der Hessischen
Verfassung**

- | | |
|---|-------|
| 4. Der Beauftragte der Ev. Kirche in Hessen und Nassau
Herr Kirchenrat Jörn Dulige | S. 10 |
| 5. Technische Universität Darmstadt, Fachbereich Öffentliches Recht
Frau Prof. Dr. Viola Schmid, LL.M. (Harv.) | S. 12 |
| 6. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für öffentliches Recht
Herr Prof. Dr. Thomas Würtenberger | S. 13 |



DER BEAUFTRAGTE
DER EVANGELISCHEN KIRCHEN IN HESSEN
AM SITZ DER LANDESREGIERUNG

Ev. Kirche in Hessen und Nassau Ev. Kirche von Kurhessen-Waldeck Ev. Kirche im Rheinland

4

An den Vorsitzenden
der Enquetekommission
zur Reform der Hessischen Verfassung
Herrn Vizepräsident
MdL Lothar Quanz
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

30.06.2004

Betr.: Anhörung der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung

Sehr geehrter Herr Quanz,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung ist übereingekommen, eine öffentliche mündliche Anhörung zu den Fragestellungen abzuhalten, welche Bedeutung der historische Charakter der Hessischen Verfassung für deren Reform hat und welche Bedeutung der Hessischen Verfassung bei der Vertretung des Landes Hessen nach aussen zukommt.

Diese Entscheidung der Enquetekommission nehmen die Evangelischen Kirchen in Hessen zum Anlass, den historischen Wert der Hessischen Verfassung zu betonen. Die Hessische Verfassung ist älter als das 1949 verfasste Grundgesetz unseres Landes. Vorarbeiten wurden bereits 1945 nach der Proklamierung des Landes Groß-Hessen durch die alliierten Truppen getroffen. Der Verfassungsentwurf wurde am 29. Oktober 1946 von der Militärregierung grundsätzlich genehmigt, von der Landesversammlung mit großer Mehrheit beschlossen und am 01. Dezember 1946, am Tag der ersten Landtagswahlen, mit 77% der Stimmen der Menschen in Hessen angenommen.

Die Hessische Verfassung trat drei Jahre vor dem Grundgesetz in Kraft. Deshalb enthält sie einen umfangreichen, 63 Artikel umfassenden Teil, der sich ausschließlich mit den Grundrechten beschäftigt. Sie stellt damit in besonderer Weise den Menschen in den Mittelpunkt. Sie stellt ein wichtiges historisches Zeugnis über die demokratische Entwicklung des neuen Deutschlands dar. Damit hängt es zusammen, dass sie in umfangreicher Weise Regelungen in Anlehnung an die französische Verfassung, die Erklärung der Menschenrechte sowie die Verfassung Weimars enthält. Die Verfassung bildet in konsensualer Weise die Grundlage des gesellschaftlichen Zusammenlebens in unserem Bundesland.

Die Evangelischen Kirchen in Hessen raten sehr, diese wichtigste und höchste Rechtsquelle als Norm der Normen in ihrem historischen Wert zu bewahren. Die kontinuierliche Gesetzgebung im Land aktualisiert, wie schon in den vergangenen 58 Jahren, diese bestehende wichtigste Rechtsquelle. Vor diesem Hintergrund betonen die Evangelischen Kirchen in Hessen, dass eine Reform der Hessischen Verfassung, wenn nötig, äusserst behutsam, zurückhaltend und im parteipolitischen Konsens vorgenommen werden sollte.

Zur Zeit liegen Vorschläge zur Änderung der Hessischen Verfassung in Form von Pressemitteilungen der im Hessischen Landtag vertretenen Parteien vor. Angesichts des überaus grossen Werts der historisch bedingten, gewachsenen und bewährten Hessischen Verfassung sowie der Themenstellung für die anstehende öffentliche mündliche Anhörung der Enquetekommission geben die Evangelischen Kirchen in Hessen zu den einzelnen Vorschlägen in dieser Form zur Zeit keine Stellung ab.

Mit freundlichen Grüssen

W. J. J. J.

TUD · FG Öffentliches Recht · Hochschulstr. 1 · 64289 Darmstadt

An den

Vorsitzenden der Enquetekommission zur
Reform der Hessischen Verfassung und
Vizepräsidenten des Hessischen Landtags
Herrn Lothar Quanz, MdL
zu Händen von Herrn Zinßer
Hessischer Landtag



Prof. Dr. Viola Schmid, LL.M. (Harv.)
Technische Universität Darmstadt
Fachgebiet Öffentliches Recht
Hochschulstrasse 1
64289 Darmstadt

Telefon 06151-166464
Telefax 06151-163984
E-mail: schmid@jus.tu-darmstadt.de

per Fax
0611 / 350345

05.07.2004

Anhörung der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung am 7.7.2004 - Ihr Schreiben vom 1.7.2004

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

die Spektabilität des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissenschaften hat mir Ihr Schreiben zukommen lassen. Ich habe die Freude und Ehre, die Technische Universität Darmstadt am 7.7.2004 bei der Anhörung vertreten zu dürfen.

Entgegen Ihrer freundlichen Aufforderung habe ich aus mehreren Gründen bisher von einer schriftlichen Stellungnahme abgesehen (zum einen sind die von den Fraktionen benannten Sachverständigen aus meiner Sicht hervorragend ausgewiesen; zum anderen scheint mir als "weiterer Anzuhörender" der politische Meinungsbildungsprozess noch nicht so abgeschlossen, dass eine juristische Stellungnahme - und nicht eine "nur verfassungspolitische" - meinerseits erfolgen könnte).

Gestatten Sie mir deswegen vielleicht nur die Anregung, dass auch der Prozess der europäischen Verfassung in die Überlegungen der Enquetekommission Eingang finden könnte. Die europäische Verfassung wird nicht nur eine europäische Grundrechtscharta, sondern auch in weiteren Teilen Bestimmungen etwa zur Subsidiarität wie auch zum Vorrang des Unionsrechts vor deutschem Recht enthalten. Des Weiteren findet eine Umbenennung der europäischen Rechtsakte statt (etwa statt Verordnung "Europäisches Gesetz" und statt Richtlinie "Europäisches Rahmengesetz"). Sowohl aus der Sicht des Europarechts als auch aus der Sicht der Bürger, die transparent über das in Hessen geltende Recht informiert werden könnten, wäre deswegen zu erwägen, in wieweit eine moderne Landesverfassung den Prozess europäischer Einigung widerspiegeln und fördern will.

Für heute verbleibe ich mit dem Ausdruck meiner vorzüglichen
Hochachtung

Prof. Dr. Viola Schmid

Professor Dr. Thomas Würtenberger, Freiburg

Zur Reform der Hessischen Verfassung*

I. Zur Rolle und Funktion des Landesverfassungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland

Wenn die Reform der Hessischen Verfassung auf der politischen Agenda steht, so ist die Frage aufgeworfen: Welche Rolle und welche Funktionen hat das Landesverfassungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland hat? Die Antwort auf diese Frage ist daher wichtig, weil das Grundgesetz zum einen limitierend, zum anderen aber auch Impuls gebend im Zentrum der politisch-rechtlichen Entwicklung auf Bundesebene aber auch in den Ländern steht. Was kann also von einer Landesverfassung, die zudem das verfassungsrechtliche Homogenitätsprinzip zu beachten hat, für das jeweilige Land erwartet werden¹? Und ist es überhaupt sinnvoll, am historischen Charakter einer Landesverfassung festzuhalten?

1. Die Landesverfassung als alternative sozio-ökonomische Verfassung

Eine Landesverfassung könnte dann einen besonderen Stellenwert gewinnen, wenn sie eine Alternative zur sozio-ökonomischen Ordnung des Grundgesetzes schaffen könnte.

Bei der Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern wurde diskutiert, ob Landesverfassungen eine zum Grundgesetz alternative sozio-ökonomische Verfassung vorgeben können, – eine Frage, die sich auch im Hinblick auf die Hessische Verfassung stellt. Hier hat sich freilich bald gezeigt, dass die grundgesetzlichen Vorgaben für die soziale und ö-

*) Herrn wiss. Mitarbeiter G. Gebhardt sage ich für die Unterstützung bei der Ausarbeitung des Manuskripts meinen herzlichen Dank.

¹ Zur begrenzten Relevanz von Landesverfassungen: Peter M. Huber, Die Verfassungsentwicklung in Thüringen, in: JöR 52 (2004), S. 323, 345.

konomische Ordnung derart umfassend und verbindlich sind, dass durch Landesverfassungen keine ernst zu nehmenden Alternativen vorgesehen werden können². Dies gilt zunächst für das System der Grundrechte. Das Grundgesetz gewährleistet – auch auf Grund der ausgreifenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – einen umfassenden Grundrechtsschutz. Hier erscheint es kaum möglich, neue Grundrechte im Landesverfassungsrecht zu normieren, die einen weiteren grundrechtlichen Schutz eröffnen würden³. Dies gilt vor allem auch für die Versuchung, soziale Grundrechte, wie etwa ein Recht auf Wohnung, in das Landesverfassungsrecht einzuführen. Die Einführung sozialer Grundrechte wäre schlichtweg verfassungswidrig, da etwa bei einem Recht auf Wohnung der Staat zugleich auch wesentliche Einflüsse auf Wohnungsbau, Wohnungsfinanzierung und Wohnungsmarkt nehmen müsste, die ihrerseits mit einer liberalen marktwirtschaftlichen Ordnung nicht vereinbar wären⁴. Ebensolchen Bedenken unterliegt die politisch schöne Geste, ein Recht auf Wohnung als Staatsziel zu formulieren. Hier würde die Verfassung etwas versprechen, was der Staat in schwieriger konjunktureller Situation nicht einlösen kann. Zudem hat sich in den Verfassungen der neuen Bundesländer, die ein Recht auf Wohnung als Staatsziel formuliert haben, gezeigt, dass derartige Verfassungsbestimmungen toter Buchstabe geblieben sind.

Eine eigene Identität können Landesverfassungen lediglich im Bereich von Schule, Bildung, Kultur und innerer Sicherheit erreichen⁵. Hier können in Landesverfassungen landesspezifische Traditionen fortgeschrieben und kann eine bedeutsame Profilbildung erfolgen. Aber auch hier bleibt zu beachten, dass diese an sich originären Politikbereiche der Länder zunehmend durch das Recht der Europäischen Union, durch die Vorgaben des Grundgesetzes für Schule, Bildung und innere Sicherheit sowie durch eine an die Grenzen

² Storr, Verfassungsgebung in den Ländern – zur Verfassungsgebung unter den Rahmenbedingungen des GG, Stuttgart u.a. 1995, S. 214 f.

³ Dabei ist insbesondere dringend davon abzuraten, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundrechten des Grundgesetzes im Landesverfassungsrecht seinerseits zu positivieren. Ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Landesverfassungsrecht oder der Hinweis auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip wären verfehlt, da derartige durch Richterrecht geschaffene Grundrechte oder Prinzipien vom Bundesverfassungsgericht geschöpft sind. Neue Freiheitsrechte würden hier keinesfalls gewährleistet werden.

⁴ Storr, a.a.O. (Fn. 2), S. 223.

⁵ Zum Kulturföderalismus vgl. Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 31. Aufl. München 2004, S. 379 ff.

des verfassungsrechtlich zulässig gehende Ausschöpfung der Bundeskompetenzen begrenzt ist.

Damit bleibt auf einem letzten Gesichtspunkt hinzuweisen: Regelungen des Landesverfassungsrechts sind überall dort verfehlt, wo der Bundesgesetzgeber zur Regelung von Politikbereichen befugt ist. Die Idee, über landesverfassungsrechtliche Regelungen das Land darauf zu verpflichten, auf Bundesebene, insbesondere über den Bundesrat, Initiativen zur Veränderung des Bundesrechts zu ergreifen, ist unhaltbar⁶.

2. Zur Symbolfunktion von Landesverfassungen

Verfassungen sind nicht nur Grundordnungen für die Organisation des Staates und für das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern. Sie haben darüber hinaus eine wichtige Symbol- und Integrationsfunktion.

Das Grundgesetz steht als Symbol für die Zäsur zur Unrechtsherrschaft des nationalsozialistischen Staates und einer rechtsstaatlichen und demokratischen Entwicklung in Deutschland, wie sie bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts weder stattgefunden hatte noch vorstellbar war. Damit hat das Grundgesetz zugleich eine erhebliche Integrationsleistung erbracht. Wer sich als Bürger seinem Staat gegenüber verpflichtet fühlt, wer die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland als legitime politisch-rechtliche Ordnung betrachtet, denkt zuerst an das Grundgesetz. Im Sinne eines viel diskutierten Verfassungspatriotismus liefert das Grundgesetz sowohl eine politische als auch eine geistige Heimat.

Eine vergleichbare Symbol- und Integrationskraft geht den Landesverfassungen auf den ersten Blick ab. Diese sind im allgemeinen politisch-rechtlichen Bewusstsein kaum präsent. Dies wiederum könnte zur Konsequenz haben: Wenn Verfassungen in ihrer Eigenschaft als historische und an die politische Geschichte anknüpfende Dokumente im kollektiven Bewusstsein eines Bundeslandes nicht (mehr) präsent sind, warum dann an deren Stelle nicht eine moderne Verfassung setzen? Warum dann nicht gemäß der alten Lehre

⁶ Storr, a.a.O.(Fn. 2), S. 217 ff; E. Klein, DVBl. 1993, 1329 (1332).

vom Generationenvertrag im Verfassungsrecht⁷ der jetzt lebenden Generation anheimzugeben, eine neue Verfassung zu verabschieden?

Blicken wir zur Beantwortung dieser Fragen auf ausländische Vorbilder:

Die derzeitige Französische Verfassung der fünften Republik verweist für die Grundrechte u. a. auf die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789; diese Erklärung ist zwar ein klassischer Text, kann aber im Hinblick auf heutige grundrechtliche Gefährdungslagen oft nicht zeitgemäßen Schutz gewähren. Hier handelt es sich also um einen Verfassungstext, der um der historischen Erinnerung an ein freiheitsstiftendes Ereignis willen beibehalten wird. Ähnliches mag auch für die Hessische Verfassung gelten. Sie steht beispielhaft für den verfassungsrechtlichen Neuanfang nach 1945, als nach einer neuen politisch-rechtlichen demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialstaatlichen und freiheitlichen Ordnung in Deutschland gesucht wurde. Sie ist ein Monument historischer Erinnerung des Woher, das nicht nur für die Entwicklung Hessens, sondern auch Deutschlands insgesamt von hoher Bedeutung ist. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

II. Folgerungen für die Reform der Hessischen Verfassung

Auf dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Überlegungen können einige Folgerungen für die Hessische Verfassung gezogen werden.

1. Aufhebung der mit dem Grundgesetz unvereinbaren Bestimmungen in der Landesverfassung

Im Rechts- und Verfassungsstaat dürfen nicht nur die Rechtsnormen, sondern auch die verfassungsrechtlichen Regelungen nicht mit höherrangigem Recht kollidieren. Bereits dieser allgemeine Grundsatz zwingt dazu, alle jene Vorschriften der Hessischen Landesverfassung, die mit dem Grundgesetz nicht in Einklang stehen, aufzuheben. Dies gilt ins-

⁷ Würtenberger, Die Idee der paktierten Verfassung, in: Behrends/Starck (Hg.), Gesetz und Vertrag I, 2004, S. 107 ff.

besondere für jene Vorschriften, die einem sozio-ökonomischen Modell entsprechen, das unter dem Grundgesetz keinen Bestand haben kann.

Hiergegen mag man einwenden:

Landesverfassungsrecht sei auch ein Symbol dafür, wie in Distanz zum nationalsozialistischen Unrechtssystem auf Landesebene nach einer neuen politisch-rechtlichen Ordnung gesucht wurde. Dies in Erinnerung zu halten, würde einer Revision der Landesverfassung entgegenstehen.

Ein derartiger Einwand überzeugt allerdings nicht. Landesverfassungen sollen zwar, ebenso wie das Grundgesetz, Aussagen über das „Woher“ und über die Traditionen machen, die in einem Bundesland lebendig sind und fortgeführt werden sollen. Regelungen in Landesverfassungen aber, die auf ein politisch-rechtliches Programm hinweisen, das weder jetzt noch in Zukunft verwirklicht ist, können nicht hingenommen werden. Sie können nicht jene normative Kraft entfalten, derer eine Verfassung bedarf, um Gegenwart und Zukunft zu gestalten.

2. Zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen

In jüngeren Landesverfassungen, insbesondere in den Verfassungen der neuen Bundesländer, besteht die Tendenz, eine Vielzahl von Staatszielen und Staatsaufgaben als verfassungsrechtliche Leitlinien von Politik, Rechtsetzung, Verwaltung und Rechtsprechung aufzunehmen. Hierzu zählen etwa der besondere staatliche Schutz von Menschen mit Behinderung, die Gleichstellung von Lebenspartnerschaften, der Schutz von Tieren, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass jeder seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte und dauerhafte Arbeit verdienen kann oder das Angebot angemessenen Wohnraums in ausreichendem Maße.

Aus verschiedenen Gründen ist allerdings davon abzuraten, die Hessische Landesverfassung mit neuen Staatszielbestimmungen zu belasten. Zum einen besteht die Gefahr einer Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips: Staatsziele sind geeignet in die Präferenz-

ordnung der Tagespolitik, in das Budgetrecht des Parlaments und in die Auseinandersetzungen zwischen den Fachressorts normativ einzuwirken. Die Schmälerung der Befugnisse der gesetzgebenden und ausführenden Gewalt degradieren diese einerseits zum bloßen Ausführungsorgan der Verfassung⁸, während andererseits ein Machtzuwachs der über die Verwirklichung der Verfassungsfestlegungen judizierenden dritten Gewalt bewirkt wird⁹.

Weiterhin wird durch derartige Aufzählungen von Staatszielen und Staatsaufgaben nichts weiter als ein Katalog der derzeitigen politischen Forderungen aufgelistet. Wenn aber in Zukunft neue politische Forderungen auf das Land zukommen: Sind diese dann weniger gewichtig, weil sie etwa in der Verfassung nicht genannt sind? Setzt sich das Land durch die formulierten Staatszielbestimmungen nicht einem sozialen „Anpassungsdruck“ aus, der nicht nur die nicht formulierten Staatsziele ausgrenzt¹⁰, sondern auch den Charakter der Verfassung als einen dauerhaft verbindlichen Ordnungsrahmen untergräbt?

Auch stellt es einen Verstoß gegen das „Gebot der Verfassungsredlichkeit“ dar, wenn insbesondere im Bereich der individualbezogenen Staatsziele diese den Anschein erwecken, als habe der Bürger von Verfassungen wegen einen Anspruch auf die Bereitstellung einer Wohnung etc., obwohl die Verwirklichung des sozialen Grundrechtsanspruchs lediglich nach Maßgabe näherer gesetzlicher Zuteilungskriterien geschaffen werden kann¹¹.

Bedenkt man weiterhin, dass die Vielzahl der Staatsziele schon wegen der knappen Haushaltsmittel nicht verwirklicht werden können, würde die Verfassung durch einen Katalog von Staatszielbestimmungen zu reinen Parteiprogrammen oder Erbauungsfibeln denaturieren.

Diese vielen generellen Bedenken werden noch dadurch verstärkt, dass zahlreiche der in der Landesverfassung genannten Staatsziele entweder ebenfalls im Grundgesetz genannt sind oder durch bundesrechtliche Normen zu erfüllen sind, so dass das Landesverfassungsrecht hierauf ohnehin kein Einfluss hat und „potemkinsche Fassade“ würde.

⁸ Graf Vitzthum, VBIBW 1991, 404 (413).

⁹ Klein, DVBl. 1991, 729 (735); Feddersen, DÖV 1992, 989 (997).

¹⁰ Merten, VerwArch. 83 (1992), 283 (294).

¹¹ Merten, a.a.O. (Fn. 10), (297).

Auch aus verfassungsvergleichender Sicht ist von einer Ergänzung der Verfassung um weitere Staatsziele abzuraten. Insbesondere die Verfassungen der dritten Generation, nämlich die der neuen Länder, haben zahlreiche Staatszielbestimmungen kodifiziert. Die neuen Länder sahen in der Aufnahme von vielfältigen Staatszielbestimmungen und Grundrechten die Möglichkeit, nach langjähriger Agonie die wiedergewonnene Staatlichkeit und Individualität ihres Landes in besonders prononcierter Weise sichtbar zu machen¹². Ein solcher Bedarf besteht bei der seit nunmehr 57 Jahren florierenden Landesstaatlichkeit Hessens nicht.

3. Positionsbestimmung des Landes Hessen im Zentrum Europas durch die hessische Verfassung

In einem Bereich erscheint eine Ergänzung der Hessischen Verfassung jedoch wünschenswert: Die Europäisierung muß zu einem neuen Selbstverständnis der Bundesländer und ihrer Bürger führen.

Wirft man von der Warte des Rechts der Europäischen Union aus den Blick auf die staats- und verfassungsrechtliche Rolle der deutschen Länder, insbesondere auf die Rolle der Landesverfassungen, so läßt sich allerdings feststellen, dass der Blick ins Leere geht. Völker- und gemeinschaftsrechtlich ist nämlich allein die Bundesrepublik Vertragspartei der europäischen Verträge. Die interne föderale Struktur und die staatsrechtliche Qualität der Länder mit ihren Landesverfassungen haben keinen Einfluss auf Gemeinschaftsebene – sieht man vom „Ausschuss der Regionen“¹³ ab, der als beratendes Organ die regionalen Interessen gegenüber dem Rat und gegenüber der Kommission zu vertreten hat¹⁴.

¹² Stiens, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im deutschen Bundesstaat der Gegenwart, Berlin 1997, S. 314.

¹³ Zum Ausschuss der Regionen Zuleeg in: Eichel/Möller, 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, Eine Festschrift, Wiesbaden 1997, 383 (386 f.).

¹⁴ G. Hirsch, SächsVBl. 1998, 101 f.

Mit dieser Länderblindheit einher geht eine Kompetenzbescheidung der Länder durch die fortschreitende europäische Integration¹⁵, insbesondere durch die Tätigkeit der Europäischen Union in den klassischen Länderdomänen (Kultur-, Bildungs-, und Ausbildungswe-
sen)¹⁶.

Umso mehr bedarf es einer leistungsfähigen Landesverfassung, die die Herausforderungen der Europäisierung mittragen kann¹⁷. Um nicht an Bedeutung zu verlieren, sollte die Landesverfassung einen eigenständigen Beitrag zur Positionierung des Landes als Region im Zentrum Europas leisten und einen Weg zwischen Offenheit bzw. Europafreundlichkeit einerseits und Eigenständigkeit als Region in einem vereinten Europa andererseits aufzeigen¹⁸.

Die Positionierung des Landes Hessen als Region im Zentrum Europas gerade durch die hessische Verfassung ist damit von großer Bedeutung¹⁹. Sie ist zum einen durch ein europafreundliches Signal und die Anpassung der Verfassungsartikel an die Bedürfnisse der Europäisierung möglich. So könnte zum Beispiel ein Artikel aufgenommen werden, der Staatsangehörige anderer Mitgliedsstaaten der EU nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Gemeinschaften mit Deutschen gleichstellt.²⁰ Normierbar wäre ebenfalls das aktive und passive Kommunalwahlrecht für Staatsangehörige anderer Mitgliedsstaaten der Union²¹.

Außerdem ist die Positionierung Hessens durch eine Stärkung der Eigenständigkeit Hessens als Region in Europa denkbar. Dazu verhilft die geplante Ergänzung des Artikels 64 der Hessischen Verfassung. Diese könnte etwa wie folgt lauten: „Hessen ist ein Glied der

¹⁵ Stiens, a.a.O. (Fn. 12), S. 24, 44 f., 311.

¹⁶ Stiens, a.a.O. (Fn. 12), S. 45.

¹⁷ Zur Notwendigkeit der Schaffung eines sach- und zeitadäquaten Rahmens durch Rechtssetzung Württemberg, *Zeitgeist und Recht*, 2. Aufl. Tübingen 1991, S. 148 f.

¹⁸ So für die Verfassung von Rheinland-Pfalz Gusy/Müller, *DÖV* 1995, 257 (264).

¹⁹ Zur Stellung des Landes Hessen in der Europäischen Union Zuleeg, a.a.O. (Fn. 13), S. 383 ff.

²⁰ Dies ist etwa in Art 19 a der Landesverfassung Rheinland-Pfalz erfolgt: „Rechte, welche die Verfassung allen Deutschen gewährt, stehen auch Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union zu, soweit diese nach dem Recht der Europäischen Union Anspruch auf Gleichbehandlung haben.“ Mit dieser dynamischen Verweisung werden im Übrigen keine eigenständigen Rechte für die EU-Bürger geschaffen.

²¹ So etwa Art. 50 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung Rheinland-Pfalz: „Auch Angehörige anderer Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union wahlberechtigt und wählbar“.

deutschen Republik (so weit der bisherige Text) und eine Region in Europa.“ Konsequent wäre dann auch eine entsprechende Ergänzung der Präambel²².

4. Zur Bedeutung des historischen Charakters der Verfassung für die Reform

Um die Bedeutung des historischen Charakters der Verfassung für die Reform zu ermes- sen, soll zunächst geklärt werden, was den historischen Charakter dieser ältesten heute noch geltenden²³ Landesverfassung der Bundesrepublik überhaupt ausmacht.

Der historische Charakter der Landesverfassung Hessen ist, cum grano salis gesprochen, durch vier Aspekte geprägt, mit denen die Landesverfassung Hessen zum Zeitpunkt ihrer Entstehung gleichzeitig auch verfassungsrechtliches Neuland betrat²⁴.

Zum einen hat die Landesverfassung - ebenso wie das spätere Grundgesetz - die Grund- rechte an die erste Stelle gestellt und damit ihre fundamentale Bedeutung betont²⁵.

Sie hat weiterhin, wohl auf Walter Jellinek zurückgehend²⁶, den Grundrechten unmittelbar geltende Kraft verliehen (Art. 26 HV)²⁷.

Sie ist drittens durch religiöse Neutralität und den Grundsatz der strikten Trennung von Kirchen und Staat geprägt²⁸.

Vor allem aber hat sie eine neue Sozial- und Wirtschaftsverfassung eingeführt, die Aus- druck einer einmaligen Verbindung von demokratischem Sozialismus und christlicher So- ziallehre war²⁹.

²² Bothe in: Eichel/Möller, a.a.O., S. 400 (406) will die europapolitische Aussage der Landesverfassung da- gegen an Art. 69 HV festmachen.

²³ Stiens, a.a.O. (Fn. 12), S. 80.

²⁴ Zur Verfassungsgebungsgeschichte insgesamt Berding, in: Heidenreich/Böhme, Hessen-Verfassung und Politik, Stuttgart u.a. 1997, S. 274 (284 ff.).

²⁵ Bachmann in: Eichel/Möller, a.a.O. (Fn. 13), S. 90 (100).

²⁶ Berding, a.a.O. (Fn. 24), S. 274 (287).

²⁷ Bachmann, a.a.O. (Fn. 13), S. 90 (100).

²⁸ Vgl. zu diesem Grundsatz und seinen Auswirkungen in der Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichts- hofes, insbesondere zum Schulgebet Schrod, Die Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofes zu den Grundrechten der Hessischen Verfassung, Frankfurt am Main, 1984, S 112 f.

Sie hob sich dadurch nicht nur von den parallel dazu entstandenen Landesverfassungen erster Generation, sondern auch von der gesamten bisherigen Verfassungstradition in Deutschland ab. Im Gegensatz zu den Verfassungen der unionsregierten Länder Bayern, Rheinland-Pfalz und Saarland, die auf die staatlichen Exzesse des dritten Reiches mit einer Besinnung auf das christliche Naturrecht reagierten³⁰, war die Verfassung Hessens von einer starken Betonung des sozialstaatlichen Anspruchs geprägt, der einen parteiübergreifenden Konsens bei der Verfassungsgebung fand³¹. Von entscheidender Bedeutung war weiterhin die Ansicht der damals regierenden SPD, dass für den Einfluss der Nationalsozialisten vorwiegend das Bestehen wirtschaftlicher Machtkonzentrationen und der daraus folgende politische Einfluss verantwortlich war³². Als unabdingbare Voraussetzung für eine Überlebenschance der parlamentarischen Demokratie sollte deshalb eine neue Eigentums- und Wirtschaftsordnung durch indirekte Eingriffe in den Wettbewerb die Industrie als politischen Faktor ausschalten.

Die hessische Verfassung ging aber auch weit über die damalige Tradition der deutschen Verfassungsgebung hinaus. Mit dem bedeutenden Verfassungsvater der Hessischen Landesverfassung Erwin Stein gesprochen, stellte die Hessische Verfassung nämlich „das erste Staatsgrundgesetz dar, das den Wandel von der nur liberal-humanitären zur sozial-humanitären Ordnung vollzogen hat“³³.

Dieser historische Charakter der Landesverfassung erscheint bewahrenswert. Die Hessische Verfassung stellt gerade in ihrer konkreten Gestalt eines der frühesten Zeugnisse verfassungsrechtlicher und politischer Neubesinnung nach dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Unrechtsregimes dar und ist insofern nicht nur für Hessen, sondern für ganz Deutschland von immenser historischer Bedeutung.

²⁹ Berding, a.a.O. (Fn. 13), S. 274 (304).

³⁰ Stiens, a.a.O. (Fn. 12), S. 80; v. Zezschwitz, a.a.O. (Fn. 24), S. 317 (331 ff.).

³¹ v. Zezschwitz, a.a.O. (Fn. 24), S. 317 (331 ff.).

³² Schockenhoff, Wirtschaftsverfassung und GG, Die Auseinandersetzungen in den Verfassungsberatungen 1945 – 1949, Frankfurt a.M. 1986, S. 31; Stiens, a.a.O. (Fn. 12), S. 80; v. Zezschwitz, a.a.O. (Fn. 24), S. 317 (317 f., 331 ff.).

³³ Erwin Stein, in: Stein, 30 Jahre Hessische Verfassung 1946 – 1976, Wiesbaden 1976, 185 (189); Berding, a.a.O. (Fn. 24), 274 (304).

Dieses Zeugnis kann nur durch Beibehaltung von Geist und Formulierungsgut³⁴ gewahrt werden. Nur auf diese Weise kann die wichtige Aufgabe von Verfassungen, Auskunft über das „Woher“ und die Traditionen eines Volkes zu geben, erfüllt werden. Sie ist eben ein Dokument grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Neuorientierung, als man unmittelbar nach Kriegsende in Deutschland nicht absehen konnte, welche Richtung die Verfassunggebung einzuschlagen hat. In dieser Phase der Suche nach einer neuen politisch-rechtlichen Ordnung finden sich in der Hessischen Verfassung sowohl Bestimmungen, die später im Grundgesetz zur Geltung gelangten aber auch solche, die zum Grundgesetz in Distanz stehen.

Welche Folgerungen sollte man daraus für die für die Reform der Hessischen Landesverfassung ziehen?

Während man die ersten drei Aspekte des historischen Charakters, die doppelte Aufwertung der Grundrechte und die religiöse Neutralität, aus den eben genannten Gründen und auch weil sie mit dem Grundgesetz übereinstimmen, beibehalten sollte, so gibt der vierte Aspekt, die Sozial- und Wirtschaftsordnung, jedoch Anlass zu Bedenken. Mit ihrer sozialistisch orientierten Wirtschaftsordnung reicht die Hessische Verfassung nämlich deutlich über die bestehende grundgesetzliche Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik hinaus³⁵. Sie dürfte damit auch nicht dem Bild Hessens und Frankfurts als „erstem“ Finanzplatz Europas entsprechen.

Dennoch meine ich, dass es möglich und geboten ist, den historischen Charakter auch dieses Teils zu wahren. Neben den schon erwähnten Gründen - erstens dem Hinweis auf ein freiheitsstiftendes Ereignis und zweitens der Aufgabe, Aussagen über die Herkunft zu treffen - können nämlich noch zwei weitere Gründe die Beibehaltung der wirtschaftlichen und sozialen Grundkonzeption der Landesverfassung rechtfertigen. Zum einen wird die grundsätzliche Beibehaltung der Aussagen zur Wirtschaftsverfassung dadurch begünstigt, dass die Vielzahl der Artikel zur Wirtschaftsverfassung es ermöglicht, einzelne grundrechtswid-

³⁴ Stiens, a.a.O. (Fn. 12), S. 316 nennt dies Verfassungsstringenz.

³⁵ Die Inhalte der Verfassung haben sogar dazu geführt, dass die hessische Verfassung wegen ihrer Sozialstaatskonzeption in den 50er und 60er Jahren des letzten Jahrhunderts oftmals als eine Art Alternativverfassung zum Grundgesetz angesehen wurde (Bachmann, a.a.O. (Fn. 13), S. 90, 91 Fn. 6).

rige Artikel zu streichen, ohne dass dadurch die Grundkonzeption verloren ginge. Zum anderen ist die Konzeption der hessischen Landesverfassung, nach Entfernung der eindeutig grundrechtswidrigen Artikel insofern noch mit dem Grundgesetz vereinbar, als dieses kein geschlossenes Modell einer Wirtschaftsordnung enthält, sondern dem Bund und den Ländern vielmehr einen weiten wirtschaftspolitischen Spielraum belässt³⁶.

III. Schlussbemerkung

Lassen Sie mich mit einer allgemeinen Überlegung schließen:

Eine große Verfassungsreform bzw. eine Totalrevision der Hessischen Verfassung würde voraussetzen, dass von einer breiten öffentlichen Meinung oder anders formuliert vom Zeitgeist eine derartige Verfassungsreform eingefordert wird. Derzeit scheint weder in Hessen noch in den anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland jenes Verfassungsfieber ausgebrochen zu sein, das auf eine grundsätzliche Änderung der Landesverfassung dringt. Bereits Hegel hat gesagt, dass eine Verfassung nicht gemacht und nicht von zufälligen politischen Mehrheiten auf den Weg gebracht werden könne. Eine neue Verfassung setzt eben ein in der Bevölkerung vorhandenes Verlangen voraus, den Staat und seine Rechtsordnung auf eine neue politisch-rechtliche Grundlage zu stellen³⁷.

So gesehen scheint es sinnvoll zu sein, die grundgesetzwidrigen und obsolet gewordenen Bestimmungen in der Hessischen Verfassung zu streichen, sonst aber die Hessische Verfassung im Wesentlichen unverändert zu belassen.

³⁶ Zippelius/Würtenberger, a.a.O. (Fn. 5), S. 373 f.

³⁷ Würtenberger, a.a.O. (Fn. 17), S. 68 ff.



– Kommissionsvorlage EKV/16/5 –

eingegangene schriftliche Stellungnahmen

zu der **mündlichen Anhörung** am 7. Juli 2004

**der Enquetekommission zur Reform der Hessischen
Verfassung**

7. Herr Prof. Dr. Dr. h. c. Erhard Denninger S. 25

8. Frau Prof. Dr. Viola Schmid, LL.M. (Harv.) S. 30



Prof. Dr. Dr. h.c. Erhard Denninger

61462 Königstein, 7. Juli 2004
Am Wiesenhof 1

Anhörung der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung

Verfassungsreform in Hessen.

Erste Überlegungen

- I. Über den Umgang in normativer Absicht mit dem historisch überkommenen Verfassungstext.

Meine Ausgangsthese lautet:

Es ist viel einfacher, im Zuge einer erfolgreichen Revolution eine neue Verfassung zu konzipieren und durchzusetzen als in friedlichen Zeiten eine alte Verfassung vernünftig zu reformieren. Dieser Satz sollte nicht als Aufruf zur Revolution missverstanden werden.

Er soll vielmehr dazu anhalten, nicht einfach Wunschlisten möglicher Verfassungsänderungen aufzustellen und damit auf das Feld des politischen bargaining zu ziehen, sondern sich zuerst über die *Kriterien* Klarheit zu verschaffen, nach denen eine Verfassungsänderung als notwendig oder wünschenswert und andererseits eine Verfassungsbewahrung als sinnvoll beurteilt werden kann. Solche Kriterien zu entwickeln, erscheint besonders wichtig zu sein, wenn es zur Verfassungsänderung, was eigentlich selbstverständlich sein sollte, einer *großen demokratischen Öffentlichkeit* bedarf, wenn also, wie Art. 123 HV vorschreibt, außer der absoluten Parlamentsmehrheit auch noch eine Mehrheit in der *Volksabstimmung* erforderlich ist.

1.

Eine moderne, säkulare Verfassung ist *positives Recht*, von Menschen gesetztes Recht, kein heiliger, kanonisierter, unabänderlicher Text, ist nicht einer religiösen Offenbarung vergleichbar. Kennzeichen des modernen positiven Rechts ist, worauf besonders *Niklas Luhmann* immer wieder hingewiesen hat, seine grundsätzliche *Änderbarkeit*. Der unermüdlich tätige Gesetzgeber bestätigt dies, zuweilen allzu intensiv. Aber auch moderne Verfassungen normieren Grenzen ihrer Änderbarkeit, beanspruchen für bestimmte Grundsätze „Ewigkeitswert“. Bekannt ist die „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG. Weniger bekannt ist die entsprechende Klausel des Hessischen Verfassung in Art. 150. Sie enthält nicht nur plastische Formulierungen, sondern hat im Unterschied zum Grundgesetz auch noch den Vorzug, dass sie *ohne Verweisungen* auskommt, während Art. 79 Abs. 3 GG auf die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze verweist, ein gesetzgebungstechnischer Sündenfall, der seitdem leider hunderttausendfach wiederholt wurde.

„Keinerlei Verfassungsänderung darf die demokratischen Grundgedanken der Verfassung und die republikanisch-parlamentarische Staatsform antasten. Die Errichtung einer Diktatur, in welcher Form auch immer, ist verboten“ (Art. 150 Abs. 1 HV). Hier ist also eine äußerste inhaltliche Grenze für Verfassungsänderungen festgeschrieben, die nur durch einen revolutionären Akt überschritten werden könnte.

Dieser „Ewigkeits“-Artikel ist aber, abgesehen von seiner formellen Geltung, zugleich ein Beispiel für eine Reihe von Verfassungsnormen, die ich - in Anlehnung an den

Terminus „*acquis communautaire*“ aus dem Europarecht – als „*acquis républicain historique*“ bezeichnen und dem sorgfältigen Schutz des verfassungsändernden Gesetzgebers anvertrauen möchte. Es handelt sich um Normen, die einerseits deutlich die Situation und den „Zeitgeist“ widerspiegeln, aus dem die Landesverfassung entstanden ist, die aber keineswegs aus gar nostalgischer Liebe für Altertümliches erhaltungswürdig sind, sondern die, wenngleich in zeitgebundener Form, Grundsätze formulieren, die auch heute noch Beachtung verdienen. Außerdem werden in ihnen charakteristische Prägungen des hessischen Gemeinwesens sichtbar. Lassen Sie mich dies an einigen Beispielen verdeutlichen:

Die Hessische Verfassung, die am 1. Dezember 1946 (rückwirkend) in Kraft trat (ein Unicum!), hat mit der einen Tag später ausgefertigten Verfassung des Freistaates Bayern gemeinsam, dass sie einer Zeit entstammt, in der das rechtlich-politische Schicksal Deutschlands insgesamt im Ungewissen und Dunkeln lag.

Nicht einmal über den (völker)rechtlichen Fortbestand des Deutschen Reiches bestand Einhelligkeit und Klarheit. In dieser Lage formulierten die Bayerischen Verfassungsväter, der Eigenstaatlichkeit ihres Landes gewiss, recht vorsichtig: „Bayern wird einem künftigen deutschen demokratischen Bundesstaat beitreten.“ Und dies auch nicht ohne Bedingungen: „Er soll auf einem freiwilligen Zusammenschluss der deutschen Einzelstaaten beruhen, deren staatsrechtliches Eigenleben zu sichern ist.“

(Art. 178 BayV). Ganz anders die hessischen Verfassungsväter, die freilich den Vorbehalt der amerikanischen Militärregierung im Ohr hatten, keine Regelungen zu billigen, „which are undemocratic, contrary to American or Allied policies, or prejudicial to the future structure of the Reich“. (*W. Mühlhausen*, Hessen 1945 – 1950, 1985, S. 232). Also enthält schon die Präambel ein Bekenntnis zur Demokratie und die Aussage, dass „*Hessen als Gliedstaat der Deutschen Republik*“ sich diese Verfassung gegeben habe. Und Art. 64 betont noch einmal an zentraler Stelle: „Hessen ist ein Glied der deutschen Republik“. Und: „Künftiges Recht der Deutschen Republik bricht Landesrecht“, Art. 153 Abs. 2 HV. Diese durchaus mutige föderale Positionierung gehört zum „historischen republikanischen Besitzstand“.

Ein zweites Beispiel: Es könnte sein, dass im Zuge der Reformdiskussion ein Recht der *Informationsfreiheit* im Sinne des freien Zugangs zu den bei Behörden vorhandenen Informationen vorgeschlagen wird, wie dies etwa in Art. 21 Abs. 3 und 4 der Brandenburgischen Verfassung normiert ist. Da wird man dann auch auf Art. 13 HV stoßen, der ganz „altmodisch“ das Recht eines jeden bestimmt, sich „durch den Bezug von Druckerzeugnissen, das *Abhören von Rundfunksendern* oder auf sonstige Weise frei zu unterrichten.“ Nur wer sich erinnern kann, dass während des letzten Weltkrieges das „Abhören“ ausländischer Sender, gar von „Feindsendern“, mit KZ-Haft bedroht war, wird den elementaren Freiheitsgehalt dieser Informationsfreiheit richtig einschätzen. Es wäre schade, wenn Art. 13 HV, so antiquiert er sein mag, einer modernen, der heutigen IuK-Technik angepassten Formulierung zum Opfer fiele.

Weitere Beispiele, welche dem „*acquis républicain*“ in der spezifischen Prägung der Verfassung von 1946 zuzurechnen sind, seien nur kurz erwähnt: Die Bedeutung des *Geschichtsunterrichts* in der Schule wird hervorgehoben. „Dabei sind in den Vordergrund zu stellen die großen Wohltäter der Menschheit, die Entwicklung von Staat, Wirtschaft, Zivilisation und Kultur, nicht aber Feldherren, Kriege und Schlachten. Nicht zu dulden sind Auffassungen, welche die Grundlagen des demokratischen Staates gefährden“ (Art. 56 Abs. 5 HV). Die soziale und finanzielle Seite des *Rechts auf Bildung* – das übrigens leider in der HV als solches nicht vorkommt, aber vielleicht doch auf eine „Wunschliste“ gehört – wird in Art. 59 Abs. 1 angesprochen: „In allen öffentlichen Grund-, Mittel-, höheren und Hochschulen ist der Unterricht unentgeltlich.“ So sehr religiöse und weitanschauliche Toleranz, die Verfassung spricht von

„Duldsamkeit“, als Leitprinzip jeglichen Unterrichts gelten sollen (vgl. Art. 56 Abs.3 HV), so rigoros ist jeder Bürger zur *Verteidigung der Verfassung* und ihres demokratischen Prinzips aufgerufen. Jeder hat die Pflicht, „für den Bestand der Verfassung mit allen ihm zu Gebote stehenden Kräften einzutreten,“ (Art. 146 Abs. 1 HV) und „Widerstand gegen verfassungswidrig ausgeübte öffentliche Gewalt“ ist in Hessen nicht nur ein (Grund)recht, sondern eine *Pflicht* (Art. 147 Abs. 1). Man wird an das Ur-Menschenrecht der „résistance à l' oppression“ der Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789 erinnert. Im demokratischen Geist müssen sich auch die *Richter* bewähren, bevor sie auf Lebenszeit in ihr Amt berufen werden können. Sie müssen „nach ihrer Persönlichkeit und ihrer richterlichen Tätigkeit die Gewähr dafür bieten, daß sie ihr Amt im Geiste der Demokratie und des sozialen Verständnisses ausüben werden.“ (Art. 127 Abs.2 HV). So würde man das heute nicht mehr formulieren. Aber die Substanz dessen, was den „historischen republikanischen Besitzstand“ ausmacht, wird mit den beiden Elementen „Geist der Demokratie“ und „soziales Verständnis“ schön und genau bezeichnet.

2.

Neben dem zu Bewahrenden gilt es das auf jeden Fall Auszuscheidende zu markieren. Es gilt ein Gebot der *Entrümpelung*; und man sollte den Versuch wagen , sich rasch über die Tragweite dieses Gebots zu einigen. Sicherlich gehören die in Art. 21 HV noch lesbare, durch Art. 102 GG längst abgeschaffte *Todesstrafe* und die dazu gehörige Bestätigung von Todesurteilen durch die Landesregierung (Art. 109 Abs. 1 HV) zu dem zu entsorgenden Sperrmüll, aber auch der „Achtsturentag“ als gesetzliche Regelarbeitszeit in einer Sechs-Tage-Arbeitswoche, Art. 31 HV. Die 48-Stunden-Woche wurde 1946 als „soziale Errungenschaft“ anvisiert; auch wenn heute die 35-Stunden-Woche teilweise in Frage gestellt wird, denkt doch niemand an eine 48-Stunden-Woche. Solche Festlegungen gehören ohnehin nicht in eine Verfassung. Auch die Vorschriften über die Sozialisierung von Unternehmen und über die Bodenreform, Art. 41 und 42 HV, sollten entrümpelt werden.

II. Die Hessische Verfassung im Europäischen Mehrebenensystem.

1.

Eine „Verfassungsreform“, die diesen Namen verdienen soll und nicht nur Notreparaturen vornehmen will, wird zunächst die Hauptproblemfelder benennen und dann eine Skala der Dringlichkeit aufstellen.

Bei den Problemfeldern wird man die des *Grundrechte- bzw. Staatsziele-Katalogs* von jenen des *Organisations- und Verfahrensrechts* im weiten Sinne unterscheiden.

Eine umfassende Modernisierung des Grundrechts- und Staatsziele-Katalogs der Landesverfassung erscheint durchaus angebracht. Sie wird sich an den im Grundgesetz und in anderen Landesverfassungen erreichten *standards* orientieren können. Vor allem aber wird sie die Abstimmung mit der Grundrechte-Charta in dem Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa vom 18. Juli 2003, wie sie vom Europäischen Konvent angenommen wurde, suchen müssen. Was das bedeutet, welche Entwicklung in der „Verfassungskultur“ von 1946 bis heute stattgefunden hat, macht ein Blick auf das Thema „Gleichheit“ deutlich: Die Hessische Verfassung 1946 begnügte sich mit *einem einzigen* Satz, allerdings in ihrem ersten Artikel. Der Titel III: „Gleichheit“ des Entwurfs einer Europäischen Verfassung 2003 umfasst sieben, zum Teil umfangreiche Artikel, die alle möglichen Formen der Diskriminierung von Männern und Frauen, von Kindern, Alten und Behinderten in Betracht ziehen. Das Themenfeld „Grundrechte“ sei hier nur als „Merkposten“ genannt.

2.

Ein zweiter großer Problemkomplex, an den hier ebenfalls nur erinnert werden kann, ist dem Bereich „Organisation und Verfahren“ zuzurechnen. Es geht um die Verbesserung der *Gesetzgebungsverfahren* und damit um die *Qualität der Gesetzgebung*. Von Verfahren ist hierbei im Plural die Rede, weil hier auch an die in Hessen notwendige Reform *direktdemokratischer Gesetzgebungsformen*, an Volksbegehren und Volksentscheid, Art. 116 Abs. 1 a), Art. 124 HV, zu denken ist. Im Übrigen bezeichnen der *Grundsatz der Normbestimmtheit und Normenklarheit*, eine radikale Veränderung der *legislativen Verweisungstechnik*, die Entwicklung von Methoden der *Gesetzesfolgenabschätzung*, die *Begründungspflicht für Gesetzesentwürfe*, die *Befristung* und die *Evaluation* von Gesetzen hier die leitenden Stichwörter. Seit der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere seit dem Beschluss vom 3. 3. 2004 – 1 BvF 3/92 – zu §§ 39 ff. Außenwirtschaftsgesetz, wird auch niemand mehr einwenden können, bei den angesprochenen Defiziten und Dysfunktionalitäten handele es sich nicht verfassungsrechtliche, sondern um untergeordnete, gesetzgebungstechnische, der Aufmerksamkeit des Verfassungsgebers nicht würdige Probleme.

3.

Ganz offenkundig ist der Reformbedarf im Bereich der *bundesstaatlichen Ebenenverflechtung* am dringlichsten. Dies gilt zum einen für die *nationale föderale Gliederung*, deren Kompetenzabscheidungen und Mitwirkungsmöglichkeiten, besonders bei der Gesetzgebungs- und Verordnungsgebung. Es gilt zum anderen und in verstärktem Maße für die Einbringung parlamentarisch ausformulierter und konsentierter Landesinteressen auf der Ebene der *europäischen Gemeinschaftsrechtsbildung*. Das Europäische Gemeinschaftsrecht ist nach wie vor gegenüber den spezifischen Belangen der „Regionen“, sprich: der Länder, so gut wie blind, daran ändert auch der Verfassungsentwurf 2003 nichts. Der vielzitierte, jetzt in Art. III – 292 bis 294 beschriebene „Ausschuss der Regionen“ erfüllt mit seinem „Recht“, von den Gemeinschaftsorganen (Parlament, Ministerrat oder Kommission) angehört zu werden, wenn „eines dieser Organe dies für zweckmäßig erachtet“ (Art. III- 294 Abs. 1), bestenfalls eine Alibifunktion; schon die Verfahrensregelung für seine Stellungnahmen ist nicht mehr als eine höfliche Umschreibung seiner Bedeutungslosigkeit.

Um so wichtiger wird, wie die Enquetekommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ zutreffend erkannt hat (s. Bericht, LT-Drs. 15/ 4000 vom 2.5. 2002, S. 14 ff.), eine Neugewichtung des Landes- und insbesondere des Landtags-Einflusses bei der Willensbildung des Bundes, und das heißt vor allem: der *Bundesregierung*, in Angelegenheiten der Europäischen Union. Dazu hier abschließend einige Bemerkungen:

- (1) Die Lösung der Problematik fällt nur zu einem Teil, und vermutlich zum kleineren Teil, in die Kompetenz des verfassungsändernden Landesgesetzgebers. Maßgeblich ist hier der Bundesgesetzgeber gefragt, der mit Bundesratszustimmungspflichtigem Gesetz das Ausführungsgesetz zu Art. 23 Abs. 7 GG vom 12. März 1993 im Lichte der nunmehr zehnjährigen Erfahrungen einer gründlichen Revision zu unterziehen hätte. Vermutlich ist etwa die Regelung des § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Vertretung der Länderinteressen in den Beratungen der europäischen Organe nicht nur europaweit ein Unicum (das wäre nicht schlimm!), sondern auch Anlass zu vielfältiger Karikatur.
- (2) Gegenstand von Überlegungen zur Verfassungsreform muss allerdings das „Innenverhältnis“ zwischen Landtag und Landesregierung sein. Zur Frage der

frühzeitigen Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung über Vorhaben der Europäischen Union, zur Möglichkeit der Stellungnahme des Parlaments und zur Verbindlichkeit solcher Stellungnahmen für das Verhalten der Landesregierung im Bundesrat gibt es inzwischen Regelungen in mehreren Landesverfassungen. Die Hessische Enquetekommission befürwortet in ihrem Bericht von 2002 eine Lösung nach dem Vorbild des Art. 34 a der Verf. von Baden-Württemberg. Diese überlässt, ebenso wie die Verf. von Rheinland-Pfalz, Art. 89 b Abs.3, die näheren Einzelheiten der Unterrichtung und der Beteiligung des Landtags in Europa-Angelegenheiten einer *Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag*. Dies mag pragmatisch gedacht sein, ist aber verfassungsrechtlich ganz unangemessen. Regierung und Parlament sind nicht zwei unabhängig voneinander willensbildende Vertragssubjekte, sondern durch *Kompetenzen* abgegrenzte *Organe* eines und desselben Rechtssubjekts, des Landes Hessen. Es ist Sache des Verfassungsgebers und des Gesetzgebers, die Beziehungen der Organe zueinander zu regeln; diese können nicht der Vertragswillkür der Beteiligten überlassen bleiben. Denkbar ist freilich eine nicht verbindlich fixierte *Staatspraxis* im unregelmäßigten Bereich, die der Beobachtung in einer Übergangszeit dient und dann in eine Verfassungsänderung einmündet. (Mir ist bekannt, dass es schon viel früher Empfehlungen zum Abschluss von Vereinbarungen zwischen Landesparlamenten und Regierungen gegeben hat, so etwa 1976 als Ergebnis der 46. Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente in Wiesbaden, doch kann dies die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht mildern.)

- (3) Ein letzter Punkt betrifft auch wiederum das Bund-Länder-Verhältnis, also primär den Grundgesetz-ändernden Gesetzgeber. Im Zuge der schärferen Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern wird immer wieder der Vorschlag erneuert, die Kategorie der „*Rahmengesetzgebung*“ des Bundes abzuschaffen und , beispielsweise, durch ein „Zugriffsrecht“ der Länder auf die Kompetenzmaterie zu ersetzen. (z.B. Stoiber, lt. FAZ v. 27. Januar 2004, S.4). Demgegenüber wird die Kategorie „Europäisches Rahmengesetz“, der auch eine Europäische Rahmenverordnung entspricht, im Verfassungsentwurf 2003 ausdrücklich festgeschrieben und legal definiert. (Art. I – 32) . In der Tat erscheint ein auf *Finalität* beschränktes Rahmengesetz durchaus als ein geeignetes Instrument, den Grundsätzen der „begrenzten Einzelermächtigung“, der „Subsidiarität“ und der „Verhältnismäßigkeit“ als den leitenden Prinzipien der Unionszuständigkeiten Geltung zu verschaffen. Dies sollte auch bei Reformen auf der nationalen föderalen Ebene berücksichtigt werden.

*

KOMMISSARIAT DER KATHOLISCHEN BISCHÖFE IM LANDE HESSEN

Viktoriastraße 19 ♦ 65189 Wiesbaden

- Telefon (0611) 3 60 08 - 0
- Telefax (0611) 3 60 08 - 20
- E-mail: komm.kath.bischoefe.hessen@t-online.de

Anhörung der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung

Anmerkungen

Es ist zu begrüßen, dass die Diskussion um eine Reform der Hessischen Verfassung auf eine breite gesellschaftliche Grundlage gestellt wird. Dass die Kirchen in diese Diskussion einbezogen werden, ist nicht nur unter der Hinsicht sinnvoll, dass die Hessische Verfassung einen eigenen Abschnitt über die Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften enthält, sondern die Kirche als Mitwirkende bei der öffentlichen Willensbildung gefragt ist.

Da eine Reform der Hessischen Verfassung nach zutreffender Auffassung aller im Hessischen Landtag vertretenen Fraktionen sorgsam durchgeführt werden muss, ist ausreichend Zeit für diese Diskussion vorzusehen. Die folgenden Überlegungen sind daher nur als erste Anmerkungen zu verstehen, sie sind nicht abschließend. Es wird daher darum gebeten, Möglichkeiten für eine umfassendere Äußerung vorzusehen.

Beim weiteren Vorgehen sollten die Vorgaben berücksichtigt werden, die der Beschluss zur Einsetzung der Enquetekommission vorsieht. Danach sollen die Vorschläge der Fraktionen

- möglichst einvernehmlich erfolgen und
- die demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Grundgedanken der Hessischen Verfassung wahren.

Diese Vorgaben bringen den Respekt vor der bestehenden Verfassung des Landes Hessen zum Ausdruck und mahnen dazu, eine Änderung des rechtlichen Fundaments unseres Bundeslandes möglichst im Konsens anzugehen. Dies spricht sogar dafür, einen Konsens nicht nur anzustreben, sondern, ihn zur Bedingung einer Reform zu machen.

Im Folgenden sollen einige in der parlamentarischen Diskussion bislang bekannt gewordenen Änderungsvorschläge der Fraktionen aufgegriffen werden:

-31-

Zur Präambel

Hierzu hat die CDU-Fraktion einen Vorschlag unterbreitet, der ausführlicher ist als die derzeitig in der Hessischen Verfassung enthaltene Präambel.

Vieles spricht in der Tat dafür, vor dem Hintergrund verschiedener Entwicklungen seit 1946 eine ausführlichere Präambel dem Verfassungstext voranzustellen, um damit die Verfassung zu „verorten“. Diese Verortung wird im CDU-Entwurf zum einen in Bezug auf die sich je weitenden politischen Einheiten vorgenommen: Land Hessen – Bundesrepublik Deutschland – Europa – Welt; zum anderen in Bezug auf die verschiedenen Verantwortungsbereiche außerhalb und jenseits der staatlichen Instanzen, nämlich Gott und die Menschen. Schließlich erfolgt die Verortung durch Erwähnung der geschichtlichen Grundlage des Bundeslandes Hessen.

1. Der Gottesbezug in der Hessischen Verfassung würde eine Entsprechung zur Präambel des Grundgesetzes herstellen. Auch in anderen Landesverfassungen findet sich ein Gottesbezug; zuletzt wurde ein solcher 1993 in die Verfassung des Landes Niedersachsen aufgenommen. Damit würde deutlich, dass der Verfassungsgesetzgeber sich nicht als Träger eines absoluten, nur an selbstgesetzte Wertmaßstäbe gebundenen Willens betrachtet. Die Überzeugung des Verfassungsgesetzgebers von der sittlichen Bindung an höhere Werte war auch bei der Verfassungsberatenden Landesversammlung im Jahre 1946 vorhanden, auch wenn ein Gottesbezug seinerzeit nicht in den Verfassungstext aufgenommen worden ist (Zinn–Stein, Die Verfassung des Landes Hessen, 1954, Präambel, Ziffer 1).
2. Zu überlegen wäre auch, die „Bewahrung der Schöpfung“ als eine Zielorientierung in die Präambel aufzunehmen. Dies ist bei der Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 geschehen.
3. Die im CDU-Entwurf enthaltene Erwähnung der „christlich-humanistischen Tradition“ beschreibt das, was ist. So kann es auch in die Verfassung aufgenommen werden.

Auch die Rechtsordnung steht in einer Beziehung zu dieser geschichtlichen Grundlage. „Jeder Gesetzgeber bleibt stets an gewisse oberste zum notwendigen Inhalt einer Rechtsordnung gehörende Werte gebunden, wie sie sich auf der Grundlage der traditionellen christlich-abendländischen Gesittung und Rechtskultur herausgebildet haben“ (Zinn–Stein, Die Verfassung des Landes Hessen, Kommentar Vor Art. 1, VI, Ziffer 4).

Schließlich ist die geschichtliche Entwicklung der Grundrechte selbst ohne die christlich-humanistische Tradition nicht denkbar. „Wenn die Grundrechte auch nicht in der Religionsfreiheit ihren Ursprung haben, so ist ihre christliche Herkunft nicht zu verkennen. Die Grundrechte beruhen auf bestimmten scholastischen Traditionen von Menschen als höchstem Wesen – als Ebenbild Gottes - und in dem nachreformatorischen Menschenbild“ (Zinn-Stein, Die Verfassung des Landes Hessen, Kommentar Vor Art. 1, II 1.).

Artikel 4 (Ehe und Familie)

Der Vorschlag der SPD-Fraktion, in der Überschrift die Begriffe „Ehe und Familie“ durch „Ehe, Kinder und Familie“ zu ersetzen, ist abzulehnen. Der Begriff „Kinder“ ist bereits unter dem Begriff „Familie“ zu subsumieren. Die in dem Vorschlag enthaltene Auflösung des bewährten Familienbegriffs weicht auch von Art. 6 Abs. 1 des Grundgesetzes ab.

Abzulehnen ist folglich auch die im Vorschlag der SPD enthaltene Einbeziehung nichtehelicher Partnerschaften in den Schutzbereich des Art. 4 HV.

Artikel 21 (Todesstrafe)

Es ist zu Recht allgemeine Meinung, dass Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 gestrichen werden sollte.

Artikel 41 (Sozialisierte Unternehmen)

Für diese Norm besteht kein Bedarf und kann gestrichen werden.

Artikel 50 (Verhältnis von Staat und Kirche)

Der Vorschlag der FDP-Fraktion stellt inhaltlich eine Verbesserung des bisherigen Wortlauts von Art. 50 dar. Der Vorschlag sieht die Einfügung folgender Sätze vor: „Meinungsverschiedenheiten werden auf freundschaftliche Weise beigelegt“, sowie „Die Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften nehmen an der öffentlichen Willensbildung teil“.

Der Gedanke der freundschaftlichen Beilegung von Meinungsverschiedenheiten ist in den Staatskirchenverträgen von 1960 (mit den Evangelischen Kirchen in Hessen) sowie von 1963 (mit den [Erz-]Diözesen in Hessen) Gegenstand rechtlicher

- 33 -

Vereinbarung und geltendes Recht geworden. Auch der sogenannte Öffentlichkeitsauftrag der Kirchen ist rechtlich gesichert.

In formaler Hinsicht bedarf der Vorschlag der FDP-Fraktion einer Modifizierung. Durch die Aneinanderreihung der Sätze: „Die Kirchen.....nehmen an der öffentlichen Willensbildung teil“ und „Sie haben sich jedoch.....jeder Einmischung in die Angelegenheiten des anderen Teils zu enthalten“ entsteht der Eindruck, als solle mit dem zweiten Satz die Meinungsfreiheit der Kirchen, die im Satz zuvor anerkannt wird, wieder eingeschränkt werden. Dies ist weder mit dem geltenden Art. 50 HV noch von der FDP gemeint. Um diesen Eindruck nicht aufkommen zu lassen, sollte der zweite Satz in einen eigenen Absatz gefasst werden – wie auch in der geltenden Verfassung -, und das Wort „jedoch“ sollte gestrichen werden.

Artikel 50 ist in einem bestimmten geschichtlichen und bei der Schaffung der Hessischen Verfassung bestehenden parteipolitischen Zusammenhang zu sehen, der heute nicht mehr besteht. Der Wortlaut von Art. 50 kann daher zutreffend nur aus dieser geschichtlichen Perspektive heraus interpretiert werden; aus heutigem Verständnis ist er eher missverständlich.

Grundgedanke des Art. 50 ist der der grundsätzlichen Trennung der verschiedenen Bereiche des staatlichen und kirchlichen Rechts. Dieser Grundsatz ist auch heute unbestritten und wird von Staat und Kirche anerkannt. Der Wortlaut von Art. 50 könnte jedoch den Schluss zulassen, dass Trennung in einem absoluten und distanzierendem Sinne, d. h. im Sinne des Laizismus zu verstehen sei. Diesen Inhalt hat Art. 50 HV gerade nicht. Art. 50 „bedeutet nicht die Trennung von Staat und Kirche – sie wurde von der KPD begehrt... – in dem Sinne, dass die Berücksichtigung der Religion im öffentlichen Leben ausgeschlossen, die Aufgaben der Kirchen keine Angelegenheiten des öffentlichen Interesses seien, und deshalb öffentliches Recht für Kirchen nicht gelten sollen“ (Zinn-Stein, Die Verfassung des Landes Hessen, 1954, Art. 50, Ziffer 2). „Eine Trennung von Staat und Kirche in diesem Sinne würde auch dem System des GG widersprechen“ (Zinn-Stein, a.a.O., Ziffer 2). Gemeint mit Art. 50 HV ist auch: „Die Kirche soll und kann sich nicht über ihren besonderen Auftrag hinaus staatliche Art, staatliche Aufgaben und staatliche Würde aneignen und damit selbst zum Organ des Staates werden“ (Zinn-Stein, a.a.O., Ziffer 3). Mit Art. 50 ausgeschlossen werden soll die Verbindung zwischen Kirche und Staat im Sinne des Staatskirchentums und des Kirchenstaatstums (Zinn-Stein, a.a.O., Art. 50, Ziffer 2).

- 34 -

Dem Art. 50 ist wesentlich „die Koordination zwischen Staat und Kirche nach dem Status der Freiheit und der Erhaltung der geschichtlichen Stellung der Kirchen im Volk, mithin die Unantastbarkeit des Rechts- und Seinsbestandes der Kirche für den Staat und des Staates für die Kirche“ (Zinn-Stein, a.a.O., Art. 50, Ziffer 3).

Im weiteren Verlauf der Reformdiskussion sollte überlegt werden, welche Formulierung für das beschriebene, von den Verfassungsgebern gewollte und dem heutigen Verständnis entsprechende Verhältnis zwischen Staat und Kirchen gewählt werden sollte.

Artikel 56 (Schulwesen)

Art. 56 Abs. 1 Satz 2 („Das Schulwesen ist Sache des Staates“) könnte dem Wortlaut nach dahingehend gedeutet werden, als statuiere diese Bestimmung ein staatliches Schul- und Erziehungsmonopol. Es ist jedoch in der Literatur unbestritten, dass dies nicht gemeint ist; vielmehr soll damit der Staat lediglich als Träger der Schulaufsicht bestimmt werden (Zinn-Stein, Die Verfassung des Landes Hessen, Art. 56, Ziffer 2); ferner will Art. 56 mit dieser Formulierung eine institutionelle Garantie gewährleisten. Nach richtiger Auslegung besteht damit zwischen dieser Vorschrift und dem Grundgesetz kein Widerspruch (Zinn-Stein, Die Verfassung des Landes Hessen, Art. 56, Ziffer 2); eine präzisere Formulierung wäre allerdings hilfreich.

Artikel 60 (Hochschulen)

Die Klarstellungen, welche der Ergänzungsvorschlag der FDP bringt, sind zu begrüßen. Die Formulierung „Die Berufung ihrer Dozenten geschieht im Einvernehmen mit den beteiligten Kirchen“ greift in zutreffender Weise die mittlerweile bestehende höchstrichterliche Rechtsprechung auf. Das Bundesverwaltungsgericht hat anlässlich seiner Entscheidung vom 18. Juli 1996 betreffend Diplom-Studiengang Katholische Theologie an der Universität Frankfurt am Main festgestellt, dass es sich bei den theologischen Studiengängen an staatlichen Hochschulen um eine gemeinsame Angelegenheit von Staat/Universität und Kirche handelt (sog. „res mixta“). Diese gemeinsame Verantwortung spiegelt sich auch bei der Besetzung von Stellen wieder.

Wiesbaden, 25. Juni 2004

– Kommissionsvorlage EKV/16/5 –

eingegangene schriftliche Stellungnahmen

zu der **mündlichen Anhörung** am 7. Juli 2004

**der Enquetekommission zur Reform der Hessischen
Verfassung**

- | | |
|---|-------|
| 9. Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände,
Herr Dr. Franz-Josef Rose | S. 35 |
| 10. Deutscher Gewerkschaftsbund – Landesbezirk Hessen – | S. 39 |



- 35 -

9

VEREINIGUNG DER HESSISCHEN
UNTERNEHMERVERBÄNDE

VhU · Postfach 50 05 61 · 60394 Frankfurt

Geschäftsführung

Hessischer Landtag
Enquete-Kommission zur Reform der
hessischen Verfassung
z. H. Herrn Lothar Quanz
Schlossplatz 1 – 3

06.07.2004

65183 Wiesbaden

Stellungnahme zur Reform der hessischen Verfassung

Sehr geehrter Herr Quanz,

mit Schreiben vom 18.05. und 03.06.2004 ist die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e. V. aufgefordert worden, sich an der Anhörung der Enquete-Kommission zur Reform der hessischen Verfassung zu beteiligen. Vorab ist gebeten worden, die Stellungnahme schriftlich der Kommission zuzusenden.

Die Landesverfassung bildet bis zum heutigen Tag die Grundlage der demokratischen Entwicklung des Bundeslandes Hessen. Viele der aufgeführten Werte spiegeln sich im Bewusstsein der Bürger wider. Dennoch ist festzustellen, dass die Verfassung den Geist der Nachkriegszeit trägt. Signifikant hierfür ist die inhaltliche Regelung im Abschnitt III, der die sozialen und wirtschaftlichen Rechte und Pflichten regelt. Neben dem besonders signifikanten Beispiel des Abschnittes III ist festzustellen, dass die Wortwahl in einigen Bereichen sowie große Teile der inhaltlichen Regelung der hessischen Landesverfassung nur im historischen Kontext der Nachkriegszeit zu verstehen sind.

Die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e. V. würde eine Weiterentwicklung der hessischen Verfassung begrüßen, die Respekt vor der historischen Funktion wie den inhaltlich überlieferten Wertentscheidungen der Verfassungsgeber zollt. Dies setzt nach Auffassung der hessischen Wirtschaft mehr als nur eine textliche Bereinigung voraus. In jedem Fall sollten die nachfolgend aufgelisteten Artikel geändert werden. Die Begründung erfolgt jeweils im Zusammenhang mit dem zu nennenden Artikel.

Art. 11 LVerf

Soweit in Art. 11 Abs. 1 Satz 2 niedergelegt ist, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung auch im Dienstverhältnis besteht, kann dies nur soweit verfassungsrechtlich geschützt sein, als der betriebliche Ablauf nicht gestört wird. Jede darüber hinausgehende Meinungsäußerung muss nach dem Ende der Arbeitszeit erfolgen.

- 2 -

- 36 -

Art. 25 LVerf

Zwar ist die Übernahme von Ehrenämtern nach wie vor erwünscht und aus dem demokratischen Grundverständnis des Bundeslandes Hessen notwendig, dennoch bestehen erhebliche Zweifel daran, ob Bürger Hessens zur Übernahme eines Ehrenamtes verpflichtet werden können.

Art. 26a LVerf

Aus Sicht der hessischen Wirtschaft ist darauf zu achten, dass dieser Artikel nicht geändert wird. Es ist ein wichtiges und begrüßenswertes Ziel, die Lebensgrundlagen des Menschen in den Mittelpunkt zu stellen.

Art. 28 Abs. 2 LVerf

Das in Art. 28 Abs. 2 LVerf verankerte Recht auf Arbeit ist lediglich theoretischer Natur. Ein einklagbarer Anspruch besteht nicht. Mithin sollte dieser Absatz gestrichen werden.

Art. 28 Abs. 3 LVerf sollte ebenfalls gestrichen werden. Sofern eine Regelung erfolgen soll, ist ein Verweis auf die entsprechenden Gesetze ausreichend.

Art. 29 LVerf

Art. 29 sollte ersatzlos gestrichen werden. Inhaltlich wird noch von der überkommenen Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten ausgegangen. Dies ist mit dem Bundesverfassungsgericht als nicht vereinbar mit dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland anzusehen.

Soweit die Arbeitskämpfungsmittel Streik und Aussperrung erwähnt werden, ist die unterschiedliche Zulässigkeit seitens des Bundesarbeitsgerichts aufgehoben worden. Auch insoweit sollte eine Streichung erfolgen, da ein ausreichend differenziertes Arbeitskämpfungssystem vom Bundesarbeitsgericht entwickelt worden ist.

Art. 31 LVerf

Art. 31 sollte ebenfalls gestrichen werden, da die Arbeitszeit auf der Basis der europarechtlichen Vorgaben ausreichend geregelt ist.

Art. 35 LVerf

Die Ausgestaltung der Sozialversicherungssysteme haben sich anders entwickelt, als in Art. 35 Abs. 1 Satz 1 LVerf festgelegt. Eine für das gesamte Volk verbindliche Sozialversicherung besteht nicht. Dieser Tatsache sollte Rechnung getragen werden.

Art. 35 Abs. 1 Satz 2 sollte gestrichen werden, da inhaltlich eine Selbstverständlichkeit wiedergegeben wird.

- 3 -

- 37 -

Soweit in Art. 35 Abs. 1 Satz 3 die ehrenamtliche Mitwirkung der Versicherten an der Selbstverwaltung gemeint ist, sollten hier auch die Arbeitgeber in der Verfassung ausdrücklich anerkannt werden. Auch dies entspricht dem tatsächlichen Status Quo der Sozialversicherungsträger.

Soweit in Art. 35 Abs. 2 niedergelegt ist, dass die Sozialversicherung „jede erforderliche Hilfe zu leisten“ hat, so geht die Formulierung ebenfalls an den tatsächlichen Gegebenheiten vorbei und sollte nicht in der Verfassung niedergelegt werden. Notwendig ist es, ein flexibles System der Sozialversicherungssysteme aufzubauen. Dieser zukunftsweisenden Zielsetzung sollte die hessische Landesverfassung Rechnung tragen.

Art. 41 LVerf

Der Artikel über sozialisierte Unternehmen ist zu streichen. Er ist geschichtlich völlig überholt worden.

Art. 47 LVerf

Die inhaltliche Regelung sollte dahingehend geändert werden, dass Vermögen und Einkommen nur nach Maßgabe der Gesetze besteuert werden.

Art. 48 - 54 LVerf

Die dezidierte Regelung der Art. 48 – 54 zu Religionsfragen sollte inhaltlich gänzlich gekürzt werden und entsprechend dem Grundgesetz in einer einheitlichen Aussage zusammengefasst werden.

Art. 56 LVerf

Art. 56 Abs. 5 sollte überarbeitet werden. Die Regelung zum Geschichtsunterricht ist nicht mehr zeitgemäß.

Art. 57, 58 LVerf

Die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände hält am Religionsunterricht fest. Klargestellt werden sollte, dass der konfessionelle Religionsunterricht in Richtung eines Ethik-Unterrichts geöffnet werden kann.

Art. 61 LVerf

Privatschulen sollten bei der Wahrung der ansonsten in Art. 61 genannten Voraussetzungen auch dann zulässig sein, wenn sie bei einer ausreichenden Grundversorgung und entsprechenden Angeboten des Staates lediglich Ergänzungsfunktion haben und auch hohe elterliche Zuwendungen verlangen. Das in der hessischen Verfassung ausgesprochene generelle Verbot solcher Schulangebote (Sondierung nach den Besitzverhältnissen der Eltern) greift zu eng und entspricht auch längst nicht mehr der staatlich geduldeten und im Ersatz- und Ergänzungsschulwesen auch förmlich anerkannten Realität in Hessen (zahlreiche Privatschulen mit hohen finanziellen „Entgelten“).

- 4 -

- 38 -

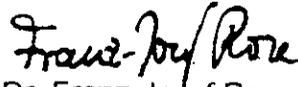
Art. 128 LVerf

Soweit in Art. 128 LVerf die Versetzungsbefugnis der Richter anders geregelt ist, könnte die Diskussion, inwieweit es einer Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten bedarf, für das Land Hessen beantwortet werden. Dies gilt insbesondere deshalb, da offensichtlich die Bundeskultusministerkonferenz die Regelungsbefugnis den Ländern übertragen will.

Mit freundlichen Grüßen



Volker Fasbender



Dr. Franz-Josef Rose

Stellungnahme des DGB Hessen zur Hessischen Verfassungsreform

I. Grundsätzliche Vorüberlegung zum gegenwärtigen Änderungsbedarf des Hessischen Verfassungsrechts

Die im Landtag vertretenen Parteien haben bereits Vorschläge zur Veränderung der Landesverfassung vorgelegt und dabei betont, das historisch bewährte Grundkonzept nicht antasten zu wollen – zumal es am 01.12.1946 durch Volksabstimmung mit mehr als 76 % angenommen worden ist. Auch ist die Verfassung des Landes Hessen noch relativ jung, wenn man bedenkt, dass diejenige der USA von 1787 stammt und seither nur 26 Zusätze (Amendments) benötigte, um die Grundstrukturen des heutigen amerikanischen Systems angemessen zu regeln.

Die vorliegenden Änderungsvorschläge der Landtagsparteien werden zum größeren Teil jeweils damit begründet, dass die entsprechenden Bestimmungen der Hessischen Verfassung (HV) an abweichendes Bundesrecht, insbesondere an das Grundgesetz (GG) angepasst werden müssten. Dabei schlagen die Parteien aber jeweils nur solche Änderungen vor, die ihren jeweiligen politischen Grundauffassungen entsprechen. Unterstellt man für die künftig geplante Gesamtrevision einen Kompromiss aller Veränderungswünsche, so würden die gewünschten Ergänzungen, Anpassungen und Streichungen einen verfassungsrechtlichen Flickenteppich entstehen lassen, welcher das ursprünglich sorgfältig austarierte Grundmuster der Landesverfassung zerstören müsste, weil er auf widersprüchliche und punktuelle Anregungen zurückginge. Wenn man das Grundkonzept dagegen erhalten will, dann dürfen nur solche Änderungen erfolgen, die verfassungsrechtlich zwingend sind oder eine Fortschreibung der vorhandenen Strukturen unter neuen gesellschaftlichen und politischen Bedingungen notwendig machen.

1. Anpassungen an abweichendes Bundesrecht

Bekanntlich verstoßen etliche Vorschriften der HV gegen Bundesgesetze oder gegen das Grundgesetz. Die Landesverfassung hatte diese Möglichkeit schon vorhergesehen und deshalb in Art. 153 Abs. 2 HV festgelegt, dass künftiges Recht der „Deutschen Republik“ Landesrecht bricht. Dies war ein Vorbild für den damit übereinstimmenden Art. 31 GG, dem zufolge Bundesrecht Landesrecht bricht. Demnach hat die HV selbst bereits alle ihre Vorschriften außer Kraft gesetzt, welche gegen Bundesrecht verstoßen. Da sie sich also quasi automatisch synchronisiert, hätten die entsprechenden heutigen Anpassungsvorschläge nur bestätigende, aber keine regelnde Wirkung. Sie würden den Verfassungstext zwar auf den neuesten Stand bringen, wären aber bei der nächsten Änderung des entsprechenden Bundesrechts schon wieder veraltet. Auf diesem Weg müsste der hessische Verfassungsgesetzgeber also ständig dem (bekanntlich extrem aktiven) Bundesgesetzgeber hinterher hecheln, um auf dem neuesten Stand zu bleiben. Angesichts der nach Art. 123 Abs. 2 HV jeweils notwendigen jeweiligen Volksabstimmungen bliebe eine derartige fortlaufende Textanpassung aussichtslos. Dennoch läge sie in der Konsequenz der jetzt von den Parteien geforderten aktuellen Synchronisation des Textes der HV mit dem derzeitigen Bundesrecht. Sie widerspricht indessen dem sinnvollen automatischen Anpassungsprinzip der Art. 153 Abs. 2 HV, 31 GG.

2. Die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG

Eine permanent den Bundesrechtsänderungen folgende Anpassung der HV sollte aber auch deshalb unterbleiben, weil manche dieser Textanpassungen der HV stets rückgängig gemacht werden müssten, sobald eine bundesrechtliche Regelung (z. B. beim Wechsel parlamentarischer Mehrheiten) wieder zurückgenommen wird. Um ein solches würdeloses Nachlaufen der HV zu vermeiden, erscheint eine Textanpassung an das GG heute nur dort sinnvoll, wo sich das entgegengesetzte Bundesrecht nicht mehr ändern kann. Dies ist nur im Bereich der sog. Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG der Fall. Soweit die HV den dort als unabänderbar festgelegten Verfassungsprinzipien widerspricht, sollte sie auch text-

lich entsprechend angepasst werden, denn insoweit gäbe es auch künftig keinen Änderungsbedarf für Hessen.

So widersprechen z. B. Art. 21 Abs. 1 Satz 2, 109 Abs. 1 Satz 3 HV (Todesstrafe) nicht nur Art. 102 GG, sondern auch dem Prinzip der Menschenwürde des Art. 1 GG, welches in Art. 79 Abs. 3 GG für unabänderlich erklärt worden ist (vgl. Dreier, GG-Kommentar, 2000, Art. 102 Rn. 54). Ähnliches gilt für Art. 101 Abs. 3 HV, welcher das passive Wahlrecht für Angehörige von „Herrscherhäusern“ ausschließt und damit gegen das Prinzip der Wahlrechtsgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verstieße. Da dieses wiederum Bestandteil des Demokratieprinzips ist, bleibt es nach Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlich (vgl. Dreier, Art. 79 III Rn. 32).

Die anderen von den Landtagsparteien jetzt zur Anpassung vorgeschlagenen Bestimmungen der HV berühren die unveränderlichen Grundsätze des Art. 79 Abs. 1 GG nicht und sollten daher der fortlaufenden Selbstsynchronisation nach Art. 153 Abs. 2 HV, 31 GG überlassen bleiben.

Teilweise sind die vorgeschlagenen Änderungen der HV ihrerseits jedoch durch Art. 79 Abs. 3 GG als unveränderlich festgeschrieben. Das gilt insbesondere für das Sozialstaatsprinzip, welches über Art. 20 Abs. 1 GG Bestandteil der „Ewigkeitsklausel“ ist. Insoweit würde eine Streichung entsprechender Regelungen der Art. 27 ff. HV zu den wirtschaftlichen und sozialen Rechten und Pflichten ohnehin wenig bewirken. Sie sind deshalb gesondert zu betrachten.

II. Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten

„Darüber hinaus entnimmt die freiheitliche demokratische Grundordnung dem Gedanken der Würde und Freiheit des Menschen die Aufgabe, auch im Verhältnis der Bürger untereinander für Gerechtigkeit und Menschlichkeit zu sorgen. Dazu gehört, dass eine Ausnutzung des einen durch den anderen verhindert wird. Allerdings lehnt die freiheitliche Demokratie es ab, den wirtschaftlichen Tatbestand der Lohnarbeit im Dienste privater Unternehmer als solchen allgemein als Aus-

beutung zu kennzeichnen. Sie sieht es aber als ihre Aufgabe an, wirkliche Ausbeutung, nämlich Ausnutzung der Arbeitskraft zu unwürdigen Bedingungen und unzureichendem Lohn zu unterbinden. Vorzüglich darum ist das Sozialstaatsprinzip zum Verfassungsgrundsatz erhoben worden; es soll schädliche Auswirkungen schrankenloser Freiheit verhindern und die Gleichheit fortschreitend bis zu dem vernünftigerweise zu fordernden Maße verwirklichen.“ (BVerfGE 5, S. 85, 305 f.) Diese Begriffsbestimmung des Sozialstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 1 GG durch das Bundesverfassungsgericht zeigt, dass die verfassungsrechtliche Aufgabe, die Ausnutzung der Arbeitskraft zu unwürdigen Bedingungen zu unterbinden, dauerhaft bestehen bleibt – und zwar auch unter geänderten wirtschaftlichen Bedingungen.

Dazu seien folgende Einzelbestimmungen beispielhaft erwähnt:

1. Arbeitsrecht

Die Bestimmungen der HV, welche ein soziales Arbeitsrecht garantieren (Art. 27, 28, 29 Abs. 1, 30, 31, 32, 33, 34, 35), dienen der Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips. Sie sind durch Art. 20 Abs. 1 GG gedeckt und daher aufrecht zu erhalten.

2. Betriebliche und unternehmerische Mitbestimmung

Hinsichtlich der Personalvertretung ist verfassungsrechtlich festgestellt worden, dass sie im Sozialstaatsprinzip und in der Menschenwürde (Art. 1, 2 Abs. 1 GG) wurzelt (BVerfGE 28, 314, 323; 58, 43, 58). Das muss auch für die ebenso strukturierte Betriebsverfassung gelten. Selbst wenn man in dieser (auf die Biedenkopf-Kommission von 1970) zurückgehenden Aussage keine Pflicht zur Einführung der betrieblichen Mitbestimmung sieht, sondern eine Ausgestaltung der Berufsfreiheit am Arbeitsplatz (Art. 12 Abs. 1 GG), dann gewährt Art. 37 HV insoweit jedoch ein damit übereinstimmendes Grundrecht, welches seither nach Art. 142 GG in Kraft bleiben soll. Dabei müsste es folglich bleiben.

Während die betriebliche Mitbestimmung der persönlichen Entfaltung am Arbeitsplatz dient, soll die Unternehmensmitbestimmung die „ökonomische Legitimation durch eine soziale ergänzen“ (BVerfGE 50, 290, 350). Diese Zweckbestimmung deckt auch Art. 38 Abs. 1, 2 HV, welcher folglich ebenfalls über Art. 142 GG bestandskräftig erhalten wird und jetzt nicht zu ändern ist.

3. Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie, Streikrecht und Aussperrung

Nach BVerfGE 84, 212 garantiert das Grundrecht des Art. 9 Abs. 3 GG die arbeitsrechtliche Koalitionsfreiheit, die Tarifautonomie und die Streikfreiheit ebenso wie die Art. 36; 29 Abs. 2, 4; 37 Abs. 1, 2 HV. Diese landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen sollten nach Art. 142 GG ebenfalls bestehen bleiben. Hinsichtlich des Aussperrungsverbots nach Art. 29 Abs. 5 HV ist zu differenzieren. Das Bundesverfassungsgericht anerkennt lediglich „Aussperrungen mit suspendierender Wirkung, die in Abwehr von Teil- und Schwerpunkstreiks der Herstellung der Verhandlungspartität dienen“ (BVerfGE 84, 212, 225). Nur hinsichtlich suspendierender Abwehraussperrungen existiert damit Bundesrecht, welches das Aussperrungsverbot des Art. 29 Abs. 5 HV verdrängt. Für alle anderen Formen der Aussperrung (vgl. BAG AP Nr. 64 zu Art. 9 GG Arbeitskampf) gilt die Vorschrift also ungeändert weiter und garantiert darüber hinaus ein eigenes hessisches Grundrecht, welches nach Art. 142 GG gleichfalls zu erhalten ist. Wegen der komplizierten richterlichen Voraussetzungen einer suspendierenden Abwehraussperrung ist von einer entsprechend zu formulierenden Teil-Aufhebung des Art. 29 Abs. 5 HV dringend abzuraten.

4. Recht auf Arbeit

Das Recht auf Arbeit nach Art. 28 Abs. 2 HV ist im Rahmen der privaten Wirtschaftsordnung als eine wesentliche Zielverpflichtung staatlicher Wirtschaftspolitik auf „Vollbeschäftigung“ zu verstehen. Als solches gilt es nach Teil II Art. 1 ff. der Europäischen Sozialcharta auch in Deutschland. Auch die vom Rat der EU in Dublin im Juni 2004 verabschiedete Europäische Grundrechte-Charta enthält eine entsprechende Bestimmung, welche den Bund künftig binden wird. Unter

diesen Voraussetzungen bleibt es geboten, Art. 28 Abs. 2 HV beizubehalten. Auch hinsichtlich des Rechts auf Arbeit besteht folglich wegen entsprechender europarechtlicher Bestimmungen kein Änderungsbedarf. --

Im Rahmen der weiteren politischen bzw. öffentlichen Diskussion um die beabsichtigte Reform der Hessischen Verfassung werden sich der DGB und die Gewerkschaften in Hessen einschalten.

Auch wir sehen Ergänzungsbedarf z.B. in folgenden Bereichen:

Gleichstellungspolitik (Gender Mainstreaming)

Bildung (u.a. Studienfreiheit)

Plebiszitäre Elemente (Volksbegehren, Volksentscheid)

Der innergewerkschaftliche Diskussionsprozess zur Verfassungsreform hat gerade erst begonnen. Wir werden uns zu gegebenem Zeitpunkt zu Wort melden.



HESSISCHER LANDTAG

Stenografischer Bericht

– öffentlich –

7. Sitzung der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung

7. Juli 2004, 13.03 bis 16.13 Uhr

Anwesend

Vorsitzender: Abg. Lothar Quanz (SPD)
Präsident Norbert Kartmann

ordentliche Mitglieder:

stellvertretende Mitglieder:

CDU

Abg. Armin Klein (Wiesbaden)
Abg. Axel Wintermeyer
Abg. Margarete Ziegler-Raschdorf

SPD

Abg. Nancy Faeser
Abg. Dr. Judith Pauly-Bender

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Abg. Dr. Andreas Jürgens

FDP

Abg. Dieter Posch

Sachverständige:

Herr Prof. Dr. Wolfgang Kahl
Herr Prof. Dr. Joachim Wieland
Frau Dr. Pascale Cancik
Herr Prof. Dr. Michael Stolleis

FraktAss Ingo Schon (Fraktion der CDU)
FraktAss Matthias Zach (Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
FraktAss Rainer Welteke (Fraktion der FDP)

Landesregierung:

StK

LtdMinR Dr. Winter

MdJ

MinRin Niemeyer

Landtagskanzlei:

MinDirig Friedrich
MinRin Reitzmann

Protokollierung: Herr Neil

Anzuhörende:**Sachverständige:**

- Herr Prof. Dr. Erhard Denninger,
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main
- Herr Prof. Dr. Dieter Simon,
Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Berlin
- Herr Prof. Dr. Thomas Würtenberger,
Universität Freiburg
- Herr Prof. Dr. Thomas Groß,
Justus-Liebig-Universität Gießen

Verbände und Organisationen:

- Frau Prof. Dr. Viola Schmid,
Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität
Darmstadt
- Frau Prof. Erika Fellner,
Arbeiterwohlfahrt Hessen-Süd, Frankfurt am Main
- Herr Bernhard Mundschenk,
Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern, Wiesbaden
- Herr Dr. Friedemann Goetting,
Frau Eva Reifferscheid,
Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern, Frankfurt am Main
- Herr Kirchenrat Jörn Dulige,
Beauftragter der Ev. Kirchen in Hessen am Sitz der Landesregierung, Wiesbaden
- Herr Hans Schwarz,
Herr Kai Eicker-Wolff,
Herr Christian Rothländer (ver.di),
Deutscher Gewerkschaftsbund, Landesbezirk Hessen, Frankfurt am Main
- Herr Dr. Guido Amend,
Geschäftsführer beim Kommissariat der Kath. Bischöfe im Lande Hessen, Wiesbaden
- Herr Heiner Sabrowski,
Sozialverband VdK Hessen e. V., Frankfurt am Main
- Herr Dr. Franz-Josef Rose,
Frau Kreyser,
Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e. V., Frankfurt am Main

Öffentliche Anhörung zu den Fragestellungen:

Welche Bedeutung hat der historische Charakter der Hessischen Verfassung für ihre Reform?

Welche Bedeutung hat die Hessische Verfassung bei der Vertretung des Landes Hessen nach außen?

Präsident Norbert Kartmann: Sehr geehrte Damen, meine Herren, lieber Herr Vorsitzender der Enquetekommission – mein Vizepräsident, Herr Kollege Quanz –, verehrte Abgeordnete, verehrte Sachverständige! Ich darf Sie als Sachverständige und damit Beteiligte an der Diskussion über eine Verfassungsreform und auch die an diesem Thema Interessierten, die nicht Parlamentarier sind, ganz herzlich in diesem Landtag begrüßen. Vor einem Dreivierteljahr wurde die Enquetekommission eingesetzt und am 8. Oktober 2003 hat sie sich konstituiert.

Diese Enquetekommission hat den Auftrag – ich zitiere –,

„die Hessische Verfassung auf Veränderungs- und Ergänzungsbedarf zu überprüfen und“

– ich betone jetzt die nächsten beiden Wörter besonders –

„möglichst einvernehmliche Vorschläge unter Wahrung ihrer demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Grundgedanken zu ihrer Änderung zu unterbreiten.“

Dabei sind die Empfehlungen der Enquetekommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtages an der Wende zum 21. Jahrhundert“ aus der letzten Legislaturperiode – mit dem Kürzel EKP bezeichnet – zu berücksichtigen. Diese Enquetekommission hatte in ihrem Abschlussbericht damals ausgeführt, dass sie eine umfassende Novellierung der Hessischen Verfassung für erforderlich halte. Sie hat sich bei ihren Vorschlägen allerdings auf solche Regelungen beschränkt, die mit ihrem Arbeitsauftrag im Zusammenhang standen. Dieser war – wie wir hier im Landtag wissen – recht komplex. Es ging darum, „sich mit der verfassungspolitischen Realität des Hessischen Landtages angesichts der Veränderungen an Aufgaben auf bundesstaatlicher und europäischer Ebene zu befassen“. Insbesondere sollten Empfehlungen vorgelegt werden, „wie die Rechte des Parlaments beziehungsweise die Kontrollfunktion des Landtages gegenüber der Regierung durch Veränderung des Haushaltsrechts zu gestalten sind“.

Zu den Vorschlägen gehörte z. B. die Empfehlung, in Anlehnung an Art. 34 a der Baden-Württembergischen Verfassung eine Verfassungsergänzung vorzunehmen, die vorsieht, dass die Landesregierung Stellungnahmen des Landtages maßgeblich zu berücksichtigen hat, wenn Vorhaben der Europäischen Union die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wesentlich berühren bzw. zur Übertragung der Hoheitsrechte der Länder an die Europäische Union führen würden. Eine Berücksichtigung der Stellungnahmen des Landtages empfahl die EKP auch im Zusammenhang mit der Mitwirkung des Landtages bei der Willensbildung des Bundesrates sowie bei Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen, Ministerpräsidentenkonferenzen, Fachministerkonferenzen und

anderer Gremien. Das ist im Übrigen ein Thema, das am Rande der gesamten Föderalismusdebatte immer wieder eine Rolle spielt.

Vorab hatte die damalige Enquetekommission den Fraktionen empfohlen, die Wahlperiode von vier auf fünf Jahre zu verlängern und die Verfassung um das Konnexitätsprinzip zu ergänzen. Beide Vorschläge sind inzwischen in der 15. Wahlperiode, wie Sie wissen, umgesetzt worden, inklusive des Staatszieles „Sport“, was aber damals nicht ein Teil des Ergebnisses der Enquetekommission war.

Auch die jetzige Kommission zur Reform der Hessischen Verfassung wird sich noch mit möglichen Ergänzungen – sei es im Grundrechtsteil, sei es im Staatsaufbau – ausführlich befassen. Hierzu gibt es bereits Vorschläge aller Fraktionen, was den ersten Hauptteil der Verfassung betrifft. Auch für den zweiten Hauptteil werden alle Fraktionen ihre Vorstellungen – so ist es verabredet in der Enquetekommission – noch vor der Sommerpause eingebracht haben.

Aber, meine sehr geehrten Damen und Herren, diese sind nicht Gegenstand der heutigen Anhörung. Hier geht es um die Herausarbeitung der Bedeutung des historischen Charakters der Hessischen Verfassung. Ich persönlich will auch nicht verhehlen, dass ich sehr gespannt darauf bin, wie diese Anhörung ausgehen wird und wie von Ihnen die Frage unterschiedlich beurteilt wird – da diese Anhörung auch dokumentiert wird, wird das auch vielen zugänglich sein –, welche Teile der Hessischen Verfassung zu dem gehören, was als historisch zu gelten hat.

Das Wort „Historia“ ist griechischen Ursprungs – die aktuelle griechische Geschichte hat mit Sport zu tun und zugegebenermaßen nicht mit der Hessischen Verfassung –

(Heiterkeit)

und bedeutet eigentlich „Wissen, Kunde“. Es geht also um die Erforschung und Untersuchung von Ereignissen, ihre Kenntnis und Darstellung. Idealerweise gehen wir also hier aus der Anhörung – ich hoffe das sehr – als „Kundige“ heraus. Aber wovon?

Die Hessische Verfassung ist die älteste Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, die noch heute in Kraft ist. In zwei Jahren werden wir ihre Begründung zum 60. Mal begehen und auch gebührend feiern. Im Grunde ist sie – von wenigen Änderungen abgesehen, die sie seitdem erfahren hat – insgesamt als historisch zu bezeichnen. Es geht bei der Fragestellung aber um mehr als um Historie, es geht um einen Brückenschlag in die Zukunft, um das, was als Grundidee, als Überzeugung von damals auch heute noch Maßstab für unser Verfassungsleben sein kann und sein soll. Es geht nach meiner Überzeugung darum, eine Balance zu finden zwischen dem, was es zu bewahren, und dem, was es zu ändern gilt.

Die Enquetekommission ist sich einig darin, dass der historische Charakter der Hessischen Verfassung erhalten werden soll. Andererseits ist deutlich geworden, dass insbesondere die Übergangsbestimmungen im zweiten Hauptteil – also die Artikel 151 bis 161 HV – überprüfungsbedürftig sind, dass – zweitens – etliche Vorschriften der Hessischen Verfassung von Bestimmungen des zweieinhalb Jahre später in Kraft getretenen Grundgesetzes überlagert sind und – drittens – dass es in unserer Landesverfassung Bestimmungen gibt, die mit der Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger nicht mehr übereinstimmen.

Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit – das ist ja immer der spannende Prozess bei jeder Verfassungsbetrachtung – liegen also, wie man gern sagt, nach beinahe 60 Jahren in Teilen nicht mehr so nahe beieinander, wie das ursprünglich der Fall war.

Die Frage ist, wie diese Lücke geschlossen werden kann. Auch das ist eine Hoffnung, die wir mit der heutigen Anhörung verbinden.

Welche Bestimmungen, auch wenn die keine praktische Bedeutung mehr haben, wollen wir erhalten, weil sie als zeitgeschichtliches Dokument uns noch heute wichtig sind? Welches sind die demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Grundgedanken, die es zu wahren gilt, weil sie schlicht prägend und immer noch zukunftsweisend für die Gestaltung unseres Gemeinwesens sind? Und wie können wir andererseits – das halte ich für sehr wichtig – der Versuchung widerstehen, einzelnen Bestimmungen im Nachhinein vielleicht eine Bedeutung zuzuschreiben, die ihnen nach dem Willen der Verfassungsmütter und Verfassungsväter gar nicht zugehört war?

In diesem Zusammenhang, meine Damen und Herren, will ich das wiederholen, was ich auch schon früher vor Einsetzung dieser Enquetekommission gesagt habe, dass ich nämlich einen sehr sensiblen Umgang mit unserer Hessischen Verfassung anmahne. – Dies ist kein Hinweis an die hier heute Anzuhörenden, sondern an die später Ausführenden.

Ich darf darauf hinweisen und daran erinnern, dass wir – das ist eine besondere hessische Art der Verfassungsänderung – am Ende das Volk fragen müssen. Das will ich schon hier sehr deutlich machen. Wir können hier beschließen, was wir wollen, das Volk muss es am Ende verabschieden. Die spannende Debatte über die drei Veränderungen, die wir vor drei Jahren geführt haben, habe ich ja noch gut in Erinnerung. Wir werden dabei sicherlich einige Debattenebenen hier wieder erleben. Es gibt eben Dinge, die begegnen einem im Leben zweimal.

Daraus ergibt sich natürlich auch meine Bitte an alle Beteiligten – innerhalb und außerhalb des Landtages –, selbst dann, wenn es in einzelnen Fragen Dissens gibt, sie verfassungswürdig zu diskutieren. Ich glaube nicht, dass Verfassungsbestimmungen geeignet sind, das, was üblicherweise auch nicht verboten ist, nämlich politisch streitig zu diskutieren, hieran festzumachen.

Bei Beantwortung der Fragen zu der geschichtlichen Bedeutung, zu dem, was grundlegend ist und gar nicht verändert werden kann, zu dem, was verändert werden muss, und dem, was man verändern könnte, wenn man wollte, bitten wir als Hessischer Landtag insbesondere Sie, die Anzuhörenden, um Hilfestellung und fachkundigen Rat. Daher ist es mein Wunsch an Sie alle und an die Mitglieder der Enquetekommission mit ihrem verantwortungsvollen Auftrag, dass es zu einem interessanten, sachlichen und fruchtbaren Gedankenaustausch kommt.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen einen erfolgreichen Mittwochnachmittag in Wiesbaden. Herzlich willkommen und vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall)

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr Präsident Kartmann, danke sehr für die einleitenden Worte, danke sehr aber auch dafür, dass wir Ihre Gäste sein dürfen. Ich möchte damit den Hinweis verknüpfen, dass Sie die Getränke rege in Anspruch nehmen sollen. – Herr Präsident, vielen Dank für die Gastfreundschaft.

Präsident Norbert Kartmann: Den Haushalt des Landtagspräsidenten bestimmt das Parlament!

(Heiterkeit)

Vorsitzender: Wenn das Geld auf diese Art und Weise gut ausgegeben wird, nehmen wir das gern zur Kenntnis.

Meine Damen und Herren, auch ich möchte Sie alle ganz herzlich willkommen heißen. Mein besonderer Gruß gilt heute vier Sachverständigen, die wir extra über die Fraktionen zu dieser Anhörung eingeladen haben. Ich darf das in alphabetischer Reihenfolge kundtun: Herr Prof. Dr. Erhard Denninger, Herr Prof. Dr. Thomas Groß, Herr Prof. Dr. Dieter Simon und Herr Prof. Dr. Thomas Würtenberger, herzlich willkommen!

Sie wurden von den Fraktionen als Experten benannt, die uns bei dem schwierigen Spagat weiterhelfen sollen, den der Herr Landtagspräsident skizziert hat: Bewahrung des historischen Erbes, was heißt das? Was sind die Essentials, die das historische Erbe ausmachen? Was ist die moralisch-historische Substanz, die es zu bewahren gilt? Andererseits das Aufzeigen von Gestaltungsspielräumen. Wo ist Handlungsbedarf? Wo muss die Verfassung ein Stück näher an die Verfassungswirklichkeit herangebracht werden? Welche Gestaltungsspielräume ergeben sich damit auch für uns, für die Enquetekommission, und damit für den Landtag? Das ist der eine wesentliche Teil, um den es gehen soll.

Es gibt einen zweiten Aspekt, den ich nicht vergessen darf und für den wir bei Ihnen ebenfalls nach Rat suchen: Was bedeutet der Verfassungsrahmen für die Außenvertretung des Landes? Wo sind gewissermaßen die Spielräume für die Legislative? Was hat die Exekutive bisher in Richtung Bundesrat, in Richtung Europa allein besorgt? Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn Sie diesen Aspekt ebenfalls in Ihre Begutachtung einfließen ließen.

Wir haben uns auf ein „Zeitkorsett“ verständigt; ich will das noch einmal kurz skizzieren. Es wird eine erste Runde geben, in der die Statements der externen Sachverständigen abgegeben werden sollen – dafür sind jeweils 20 Minuten vorgesehen –, und ich hoffe, Sie sind mir nicht böse, wenn ich Ihnen ein Zeichen geben werde, falls die 20 Minuten überschritten werden sollten; in einer zweiten Runde können von den Fraktionen jeweils in einem Zeitraum von 15 Minuten Stellungnahmen abgegeben werden, Fragen gestellt werden. – Bei dieser Gelegenheit begrüße ich auch ganz herzlich unsere internen Sachverständigen, die diese Gelegenheit sicherlich wahrnehmen werden, um mit Ihnen in einen Meinungs austausch einzutreten. Die letzte Stunde soll dann den übrigen Anzuhörenden vorbehalten sein, die sich dann ebenfalls in diese Anhörung einbringen können.

Ich weise darauf hin, dass wir mittlerweile vier verschiedene Paper haben, in denen die schriftlichen Stellungnahmen zusammenfasst worden sind; sie liegen hier aus. Darüber

hinaus darf ich sagen, dass kein Beitrag verloren gehen wird. Alles das, was an diesem Nachmittag in dieser Anhörung von Ihnen mündlich geliefert werden wird, wird Eingang in das Protokoll finden, sodass anschließend alles nicht nur der Nachwelt, sondern auch unseren Beratungen zugänglich sein wird.

Ich darf an dieser Stelle nachfragen, ob irgendwelche Änderungswünsche zum Ablauf dieser Anhörung bestehen. – Das ist nicht der Fall. Dann haben wir uns verständigt, dass die Sachverständigen nun in der Reihenfolge nach dem Alphabet vortragen sollten.

Damit bitte ich zuerst Herrn Prof. Dr. Erhard Denninger um sein Statement. – Bitte, Sie haben das Wort.

SV Prof. Dr. Denninger: Herr Landtagspräsident, Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich werde versuchen, mich an die Zeitvorgabe und auch an die thematische Vorgabe, wie sie eben noch einmal konkretisiert worden ist, zu halten. Ich beginne mit dem ersten Abschnitt, der der Frage gewidmet ist, wie man mit der historisch überkommenen Hessischen Verfassung heute normativ umgehen soll.

Meine Ausgangsthese hierzu lautet: Es ist viel einfacher, im Zuge einer erfolgreichen Revolution eine neue Verfassung zu konzipieren und durchzusetzen, als in friedlichen Zeiten eine alte Verfassung vernünftig zu reformieren. Dieser Satz sollte aber nicht als Aufruf zur Revolution missverstanden werden.

(Heiterkeit)

Er soll vielmehr dazu anhalten, nicht einfach Wunschlisten möglicher Verfassungsänderungen aufzustellen und damit auf das Feld des politischen Bargaining zu ziehen, sondern sich zuerst über die Kriterien Klarheit zu verschaffen, nach denen eine Verfassungsänderung als notwendig oder wünschenswert und andererseits eine Verfassungsbewahrung als sinnvoll erscheinen kann. Solche Kriterien zu entwickeln scheint besonders wichtig zu sein, wenn es zur Verfassungsänderung – was eigentlich selbstverständlich sein sollte – einer großen demokratischen Öffentlichkeit bedarf, wenn also – wie Art. 123 HV vorschreibt – für eine Verfassungsänderung außer der absoluten Parlamentsmehrheit auch noch eine Mehrheit in der Volksabstimmung erforderlich ist. – Der Herr Landtagspräsident hat das eben auch noch einmal betont.

Eine moderne, säkulare Verfassung ist positives Recht, von Menschen gesetztes Recht und kein heiliger, kanonisierter, unabänderlicher Text, ist nicht einer religiösen Offenbarung vergleichbar. Kennzeichen modernen positiven Rechts ist – dies hat besonders Niklas Luhmann immer wieder betont – seine grundsätzliche Änderbarkeit. Der unermüdlich tätige Gesetzgeber bestätigt dies – zuweilen allzu intensiv. Aber auch moderne Verfassungen normieren Grenzen ihrer Änderbarkeit, beanspruchen für bestimmte Grundsätze „Ewigkeitswert“. Bekannt ist die „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG. Weniger bekannt ist die entsprechende Klausel der Hessischen Verfassung in Art. 150. Sie enthält nicht nur plastische Formulierungen, sondern sie hat im Unterschied zum Grundgesetz auch noch den Vorzug, dass sie ohne Verweisungen auskommt, während Art. 79 Abs. 3 GG ja auf die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze verweist. Ich würde sagen, dies war ein erster gesetzgebungstechnischer Sündenfall, der

seitdem leider hunderttausendfach wiederholt wurde. – Also: Das Stichwort „Verweigerungstechniken“ wäre auch ein Verfassungsthema.

„Keinerlei Verfassungsänderung“ – heißt es in Art. 150 HV – „darf die demokratischen Grundgedanken der Verfassung und die republikanisch-parlamentarische Staatsform antasten. Die Errichtung einer Diktatur, in welcher Form auch immer, ist verboten.“ Hier ist also eine äußerste inhaltliche Grenze für Verfassungsänderungen festgeschrieben, die nur durch einen revolutionären Akt überschritten werden könnte.

Dieser „Ewigkeitsartikel“ ist aber, abgesehen von seiner formellen Geltung, zugleich ein Beispiel für eine Reihe von Verfassungsnormen, die ich – in Anlehnung an den Terminus „acquis communautaire“ aus dem Europarecht – als den „acquis républicain historique“ bezeichnen und dem sorgfältigen Schutz des verfassungsändernden Gesetzgebers anvertrauen möchte. Es handelt sich um Normen, die einerseits deutlich die Situation und den „Zeitgeist“ widerspiegeln, aus dem die Landesverfassung entstanden ist, die aber keineswegs aus nostalgischer Liebe für Altertümliches erhaltungswürdig sind, sondern die, wenngleich in zeitgebundener Form, Grundsätze formulieren, die auch heute noch Beachtung verdienen. Außerdem werden in ihnen charakteristische Prägungen des hessischen Gemeinwesens sichtbar. Das möchte ich jetzt an einigen Beispielen verdeutlichen.

Die Hessische Verfassung, die am 1. Dezember 1946 ja rückwirkend – übrigens ein Unikum – in Kraft trat, hat mit der einen Tag später ausgefertigten Verfassung des Freistaates Bayern gemeinsam, dass sie einer Zeit entstammt, in der das rechtlich-politische Schicksal Deutschlands insgesamt im Ungewissen und Dunkeln lag.

Nicht einmal über den (völker)rechtlichen Fortbestand des Deutschen Reiches bestand Einhelligkeit und Klarheit. In dieser Lage formulierten die bayerischen Verfassungsväter, der Eigenstaatlichkeit ihres Landes gewiss, recht vorsichtig, nämlich: „Bayern wird einem künftigen deutschen demokratischen Bundesstaat beitreten“ – und dies auch nicht ohne besondere Bedingungen (Art. 178 der Bayerischen Verfassung).

Ganz anders die hessischen Verfassungsväter aber, die freilich den Vorbehalt der amerikanischen Militärregierung im Ohr hatten, sie würde keine Regelungen billigen, „which are undemocratic, contrary to American or Allied policies, or prejudicial to the future structure of the Reich“. Also enthält schon die Präambel ein Bekenntnis zur Demokratie und die Aussage, dass – Zitat – „Hessen als Gliedstaat der deutschen Republik“ sich diese Verfassung gegeben habe. Art. 64 HV betont dann noch einmal an zentraler Stelle: „Hessen ist ein Glied der deutschen Republik“ und „Künftiges Recht der deutschen Republik bricht Landesrecht“ (Art. 153 Abs. 2 HV). Diese durchaus mutige föderale Positionierung gehört – wie ich meine – „zum historischen republikanischen Besitzstand“.

Zweites Beispiel: Es könnte sein, dass im Zuge der Reformdiskussion ein Recht der Informationsfreiheit im Sinne des freien Zugangs zu den bei Behörden vorhandenen Informationen vorgeschlagen wird, wie das z. B. in der Brandenburgischen Verfassung normiert ist. Da wird man dann auch auf Art. 13 der Hessischen Verfassung stoßen, der nun ganz „altmodisch“ das Recht eines jeden bestimmt, sich – Zitat – „durch den Bezug von Druckerzeugnissen, das Abhören von Rundfunksendern oder auf sonstige Weise frei zu unterrichten“. Nur wer sich erinnern kann, dass während des letzten Weltkrieges das „Abhören“ ausländischer Sender, gar von „Feindsendern“ – wie es hieß –, mit KZ-Haft bedroht war, wird den elementaren Freiheitsgehalt dieser Informationsfreiheit rich-

tig einschätzen. Es wäre schade, wenn Art. 13 HV – so antiquiert er sein mag – einer modernen, der heutigen IuK-Technik angepassten Formulierung zum Opfer fiele.

Weitere Beispiele, die diesen „acquis ré publicain“ in der spezifischen Prägung der Verfassung von 1946 zuzurechnen sind, dürfen nur kurz erwähnt werden. Die Bedeutung des Geschichtsunterrichts in der Schule wird hervorgehoben. Zitat: „Dabei sind in den Vordergrund zu stellen die großen Wohltäter der Menschheit, die Entwicklung von Staat, Wirtschaft, Zivilisation und Kultur, nicht aber Feldherren, Kriege und Schlachten. Nicht zu dulden sind Auffassungen, welche die Grundlagen des demokratischen Staates gefährden“ (Art. 56 HV). Die soziale und finanzielle Seite des Rechts auf Bildung – das als solches übrigens leider in der Hessischen Verfassung nicht vorkommt, aber vielleicht doch auf eine „Wunschliste“ gehört – wird in Art. 59 Abs. 1 HV angesprochen. Da heißt es: „In allen öffentlichen Grund-, Mittel-, höheren und Hochschulen ist der Unterricht unentgeltlich.“

So sehr religiöse und weltanschauliche Toleranz – die Verfassung spricht hier noch von „Duldsamkeit“ – als Leitprinzip jeglichen Unterrichts gelten soll, so rigoros ist doch jeder Bürger zur Verteidigung der Verfassung und ihres demokratischen Prinzips aufgerufen. Jeder hat die Pflicht – Zitat –, „für den Bestand der Verfassung mit allen ihm zu Gebote stehenden Kräften einzutreten“ und – wiederum Zitat – „Widerstand gegen verfassungswidrig ausgeübte öffentliche Gewalt“ ist in Hessen nicht nur ein Grundrecht – wie anderswo –, sondern eine Pflicht (Art. 147 HV).

Man wird an das Ur-Menschenrecht der „résistance à l' oppression“ der Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789 erinnert. Im demokratischen Geist müssen sich auch die Richter bewähren, bevor sie auf Lebenszeit in ihr Amt berufen werden können. Sie müssen nämlich – Zitat – „nach ihrer Persönlichkeit und ihrer richterlichen Tätigkeit die Gewähr dafür bieten, dass sie ihr Amt im Geiste der Demokratie und des sozialen Verständnisses ausüben werden“ (Art. 127 Abs. 2 HV).

So würde man das heute nicht mehr formulieren. Aber die Substanz dessen, was den „historischen republikanischen Besitzstand“ ausmacht, wird – so meine ich – mit diesen beiden Elementen „Geist der Demokratie“ und „soziales Verständnis“ schön und auch ausreichend genau bezeichnet.

Nun zur anderen Seite: Neben dem zu Bewahrenden gilt es, das auf jeden Fall Auszuscheidende zu markieren. Es gilt ein Gebot der Entrümpelung. Man sollte den Versuch wagen, sich rasch über die Tragweite dieses Gebots zu einigen. Sicherlich gehören die in Art. 21 HV noch lesbare, durch Art. 102 GG längst abgeschaffte Todesstrafe und die dazu gehörige Bestätigung von Todesurteilen durch die Landesregierung (Art. 109 HV) zu dem zu entsorgenden Sperrmüll, aber auch der „Achtstundentag“ als gesetzliche Regelarbeitszeit in einer Sechs-Tage-Arbeitswoche (Art. 31 HV), was eine 48-Stunden-Woche bedeutet. Diese 48-Stunden-Woche wurde 1946 als eine „soziale Errungenschaft“ anvisiert. Auch wenn heute die 35-Stunden-Woche teilweise infrage gestellt wird, denkt doch niemand an eine 48-Stunden-Woche.

(Heiterkeit)

Solche Festlegungen gehören aber – so meine ich – ohnehin nicht in eine Verfassung. Auch die Vorschriften über die Sozialisierung von Unternehmen und über die Bodenreform (Art. 41 und 42 HV) sollten entrümpelt werden.

Wenn Sie gestatten, komme ich jetzt zu dem zweiten Fragenkomplex: Die Hessische Verfassung im europäischen Mehrebenensystem.

Eine „Verfassungsreform“, die diesen Namen verdienen soll und nicht nur Notreparaturen vornehmen will, wird zunächst die Hauptproblemfelder benennen und dann eine Skala der Dringlichkeit aufstellen. Bei den Problemfeldern wird man die des Grundrechte- bzw. Staatsziele-Katalogs von jenen des Organisations- und Verfahrensrechts im weiten Sinne unterscheiden.

Eine umfassende Modernisierung des Grundrechts und Staatsziele-Katalogs erscheint durchaus angebracht. Sie wird sich an den im Grundgesetz und in anderen Landesverfassungen erreichten Standards orientieren können. Vor allem aber wird sie die Abstimmung mit der Grundrechtecharta in dem Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa vom 18. Juli 2003, wie sie vom Europäischen Konvent angenommen wurde, suchen müssen.

Was das bedeutet, welche Entwicklung in der „Verfassungskultur“ – um einen Ausdruck von Peter Häberle zu verwenden – von 1946 bis heute stattgefunden hat, macht ein Blick auf das Thema „Gleichheit“ deutlich. Die Hessische Verfassung begnügte sich 1946 und bis heute mit einem einzigen Satz, allerdings in ihrem ersten Artikel, also an hervorgehobener Stelle. Der Titel III unter dem Stichwort „Gleichheit“ des Entwurfs der Europäischen Verfassung von 2003 umfasst sieben – zum Teil sehr umfangreiche – Artikel, die alle möglichen Formen der Diskriminierung von Männern und Frauen, von Kindern, Alten und Behinderten in Betracht ziehen. Das Themenfeld „Grundrechte“ insgesamt sei hier nur als Merkposten genannt.

Ein zweiter großer Problemkomplex, an den hier ebenfalls nur erinnert werden kann, ist dem Bereich „Organisation und Verfahren“ zuzurechnen. Es geht um die Verbesserung der Gesetzgebungsverfahren und damit um die Qualität der Gesetzgebung. Von Verfahren ist hierbei im Plural die Rede, weil auch an die in Hessen notwendige Reform direktdemokratischer Gesetzgebungsformen, nämlich Volksbegehren und Volksentscheid, zu denken ist. Im Übrigen bezeichnen der Grundsatz der Normbestimmtheit und Normenklarheit, eine radikale Veränderung der legislativen Verweisungstechniken, die Entwicklung von Methoden der Gesetzesfolgenabschätzung, die Begründungspflicht für Gesetzentwürfe, die Befristung und die Evaluation von Gesetzen hier die leitenden Stichwörter.

Seit der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere seit dem Beschluss vom 3. März d. J. zum Außenwirtschaftsgesetz, wird auch niemand mehr einwenden können, bei den angesprochenen Defiziten und Dysfunktionalitäten handele es sich nicht um verfassungsrechtliche, sondern um untergeordnete, gesetzgebungstechnische, der Aufmerksamkeit des Verfassungsgebers nicht würdige Probleme.

Im komme zum letzten und vielleicht wichtigsten Punkt: Ganz offenkundig ist der Reformbedarf im Bereich der bundesstaatlichen Ebenenverflechtung am dringlichsten. Dies gilt zum einen für die nationale föderale Gliederung, deren Kompetenzabscheidungen und Mitwirkungsmöglichkeiten, besonders bei der Gesetzgebungs- und Verordnungsgebung. Es gilt zum anderen und in verstärktem Maße für die Einbringung parlamentarisch ausformulierter und konsentierter Landesinteressen auf der Ebene der europäischen Gemeinschaftsrechtsbildung. Das europäische Gemeinschaftsrecht ist nach

wie vor gegenüber den spezifischen Belangen der Regionen – sprich der Länder – so gut wie blind. Daran ändert auch der Verfassungsentwurf 2003 nichts.

Der viel zitierte, jetzt in Art. III-292 bis 294 beschriebene „Ausschuss der Regionen“ erfüllt mit seinem „Recht“, von den Gemeinschaftsorganen angehört zu werden, wenn – Zitat – „eines dieser Organe dies für zweckmäßig erachtet – auch nur dann –, bestenfalls eine Alibifunktion. Schon die Verfahrensregelung für seine Stellungnahmen ist nicht mehr als eine höfliche Umschreibung seiner Bedeutungslosigkeit.

Umso wichtiger wird – wie die Enquetekommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtages an der Wende zum 21. Jahrhundert“ zutreffend erkannt hat – eine Neugewichtung des Landes- und insbesondere des Landtageeinflusses bei der Willensbildung des Bundes – das heißt vor allem der Bundesregierung – in Angelegenheiten der EU.

Dazu ein paar abschließende Bemerkungen. Erstens. Die Lösung dieser Problematik fällt nur zu einem Teil – und vermutlich zum kleineren Teil – in die Kompetenz des verfassungsändernden Landesgesetzgebers. Maßgeblich ist hier der Bundesgesetzgeber gefragt, der mit bundesratszustimmungspflichtigem Gesetz das Ausführungsgesetz zu Art. 23 Abs. 7 GG vom März 1993 im Lichte der nunmehr zehnjährigen Erfahrungen einer gründlichen Revision zu unterziehen hätte. Vermutlich ist etwa die Regelung des § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Vertretung der Länderinteressen in den Beratungen der europäischen Organe nicht nur europaweit ein Unikum – das wäre nicht so schlimm –, sondern auch Anlass zu vielfältiger Karikatur.

Zweitens. Gegenstand von Überlegungen zur Verfassungsreform muss allerdings das „Innenverhältnis“ zwischen Landtag und Landesregierung sein. Zur Frage der frühzeitigen Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung über Vorhaben der Europäischen Union, zur Möglichkeit der Stellungnahme des Parlaments und zur Verbindlichkeit solcher Stellungnahmen für das Verhalten der Landesregierung im Bundesrat gibt es inzwischen in mehreren Landesverfassungen Regelungen.

Die hessische Enquetekommission befürwortet in ihrem Bericht von 2002 eine Lösung nach dem Vorbild des Art. 34 a der Verfassung von Baden-Württemberg. Diese überlässt – ebenso wie die Verfassung von Rheinland-Pfalz, nämlich Art. 89 b Abs. 3 – die näheren Einzelheiten der Unterrichtung und der Beteiligung des Landtages in Europaangelegenheiten einer Vereinbarung zwischen Landesregierung und Landtag. Dies mag pragmatisch gedacht sein, ist aber verfassungsrechtlich ganz unangemessen. Regierung und Parlament sind nicht zwei unabhängig voneinander willensbildende Vertragssubjekte, sondern durch Kompetenzen abgegrenzte Organe eines und desselben Rechtssubjekts, nämlich des Landes Hessen.

Es ist Sache des Verfassungsgebers und des Gesetzgebers, die Beziehungen der Organe zueinander zu regeln. Diese können nicht der Vertragswillkür der Beteiligten überlassen bleiben. Denkbar ist freilich eine nicht verbindlich fixierte Staatspraxis im unregulierten Bereich, die der Beobachtung in einer Übergangszeit dient und dann in eine Verfassungsänderung einmünden kann. Dabei ist mir ist bekannt, dass es schon viel früher Empfehlungen zum Abschluss von Vereinbarungen zwischen Landesparlamenten und Regierungen gegeben hat; so etwa schon 1976 als Ergebnis der 46. Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente hier in Wiesbaden. Doch dies kann meine verfassungsrechtlichen Bedenken hier nicht ausräumen.

Drittens. Ein letzter Punkt betrifft auch wiederum das Bund-Länder-Verhältnis, also primär den grundgesetzändernden Gesetzgeber. Im Zuge der schärferen Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern wird immer wieder der Vorschlag erneuert, die Kategorie der „Rahmengesetzgebung“ des Bundes abzuschaffen und jeweils z. B. durch ein so genanntes Zugriffsrecht der Länder auf die Kompetenzmaterie zu ersetzen. Demgegenüber wird die Kategorie „europäisches Rahmengesetz“, der dann übrigens auch eine europäische Rahmenverordnung entspricht, im Verfassungsentwurf 2003 ausdrücklich festgeschrieben und legal definiert. (Art. I – 32). In der Tat erscheint ein auf Finalität beschränktes Rahmengesetz durchaus als ein geeignetes Instrument, den Grundsätzen der „begrenzten Einzelermächtigung“, der „Subsidiarität“ und der „Verhältnismäßigkeit“ als den leitenden Prinzipien der Unionszuständigkeiten Geltung zu verschaffen. Dies sollte – so meine ich – auch bei Reformen auf der nationalen föderalen Ebene berücksichtigt werden.

(Beifall)

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Prof. Denninger. – Herr Prof. Dr. Thomas Groß, Sie haben als Nächster das Wort.

SV Prof. Dr. Groß: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Einladung, an dieser Anhörung teilnehmen zu können, und widme mich zunächst auch der Frage nach der Bedeutung des historischen Charakters der Verfassung des Landes Hessen für ihre Reform.

Es ist klar, dass eine Verfassung auf der einen Seite natürlich ein historisches Dokument ist, dass sie einen bestimmten Diskussionsstand in einem bestimmten politischen Zusammenhang – im konkreten Fall des Endes des Jahres 1946 – widerspiegelt. Sie ist aber gleichzeitig auch eine politische Grundordnung für die Gegenwart. Sie muss für die Gegenwart geltendes Recht definieren, sonst verpasst sie ihre hauptsächliche Aufgabe. Das bedeutet, es ist immer eine gewisse Balance zwischen Stabilität und Anpassungsfähigkeit notwendig. Die beiden Faktoren Stabilität in der politischen Grundordnung, Anpassungsfähigkeit an veränderte politische, eventuell auch juristische Umstände beschäftigen jeden Verfassungsgeber und führen im Vergleich zu durchaus unterschiedlichen Regelungen über Verfahren und Umfang von Änderungen von Verfassungen. Aber dass Verfassungen geändert werden können, müssen, das ist – so denke ich – unstrittig; in welchem Umfang, in welchen Verfahren ist dann jeweils in der einzelnen Verfassung verfahrensrechtlich zu regeln und im Übrigen politisch zu klären.

Klar ist aber, dass eine versäumte Anpassung an veränderte Umstände die Geltungskraft einer Verfassung bedroht und damit letztlich auch die Eigenständigkeit der Länder als Verfassungssubjekte unterhöhlen kann. Wenn eine Verfassung nicht mehr auf die gegenwärtigen Umstände reagiert, dann ist auch die Basis des Landes als eigenständiges Staatssubjekt gefährdet. Es ist ja ohnehin schon lange Zeit beklagt worden, dass die Länder zu wenig Eigenständigkeit haben. Wenn sie ihre eigene verfassungsrechtliche Grundlage nicht ernst nehmen dadurch, dass sie auch regelmäßig auf Anpassungen überprüft wird, dann – so denke ich – machen die Länder selbst einen Fehler, der ihnen ansonsten immer vorgeworfen worden ist, dass sie nämlich ihre Eigenständigkeit zu wenig wahrnehmen, dass sie insbesondere vom Bund und von Europa zu wenig Eigenständigkeit gewährleistet bekommen. Das ist auch eine Aufgabe des Landes selbst,

sich um diese Eigenständigkeit unter anderem durch Anpassung seiner Verfassung zu kümmern.

Dass man sehr geschichtsbewusst sein kann und trotzdem Verfassungen grundlegend ändert, zeigt z. B. ein Blick in das Nachbarland Schweiz. In der Schweiz gibt es Kantonsverfassungen, die häufig noch aus dem vorletzten Jahrhundert, aus dem 19. Jahrhundert, stammen und die in den letzten 20, 30 Jahren fast alle grundlegend erneuert worden sind. Dort ist der technische Begriff der Begriff der Totalrevision. Etwa der Kanton Zürich hat eine Verfassung aus dem Jahre 1869, die vielfach angepasst worden ist. Trotzdem wurde vor wenigen Jahren ein Verfassungsrat eingesetzt, um sie grundlegend zu überarbeiten. Die zentrale Begründung ist – ich zitiere –: „Die Kantonsverfassung vermittelt daher keine Impulse mehr in die Gegenwart und hat keine prägende Wirkung mehr auf die heute Handelnden“. Das – so denke ich – ist eine gute Maxime für die notwendige Gegenwartsorientierung einer Verfassung. Die Hessische Verfassung ist zwar „erst“ aus 1946, aber – wie bekannt ist – sehr wenig, nämlich nur dreimal, angepasst worden; das Grundgesetz immerhin – ich darf die Zahl erwähnen – 51-mal in den 55 Jahren, in denen es bisher gilt. Deshalb ist eigentlich auch unter den Kennerinnen und Kennern des Hessischen Verfassungsrechts schon viele Jahre relativ einhellig die Meinung vertreten worden, dass Reformen notwendig sind, werden unterstützt durch Begriffe wie museal, veraltet oder verstummend.

Wenn man sich jetzt allerdings nach den Gründen für eine Reform näher erkundigt, wird man feststellen, dass nirgendwo behauptet wird, dass es juristische Gründe für die Anpassung gibt. Insbesondere gibt es nach meiner Auffassung, wohl aber auch nach allgemeiner Auffassung, keine Verfassungsbestimmung, die gegen Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 GG verstößt, also gegen die so genannte – wohl aber fälschlich – Homogenitätsklausel des Grundgesetzes, dass die Grundprinzipien des Grundgesetzes auch von den Landesverfassungen berührt werden müssen. Dagegen verstößt wohl keine Bestimmung des Landes, sodass es sich letztlich allein um eine politische Entscheidung handelt, inwieweit, in welchem Umfang die Verfassung angepasst wird. Es gibt zwar einige Bestimmungen der Landesverfassung, die im Augenblick durch Grundgesetz, Europäische Menschenrechtskonvention, europäisches Gemeinschaftsrecht überlagert sind, aber insbesondere aus Art. 142 GG ergibt sich ja, dass das grundsätzlich anerkannt wird, und z. B. im Rahmen der jetzigen Föderalismusreform oder im Rahmen künftiger Reformen könnte es ja sein, dass das Land auch Kompetenzen zurückbekommt, für die dann im Augenblick irrelevante Verfassungsbestimmungen auf Landesebene wieder auch aktuelle juristische Relevanz enthalten.

Deshalb ist die Frage, warum soll man dann eigentlich Reformen vornehmen, differenziert zu beantworten. Ich würde sagen, Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage ist zunächst einmal, dass Adressat der Verfassung nicht nur die juristisch Gebildeten sind. Auch die haben mit manchen Bestimmungen der geltenden Verfassung ihre Verständnisschwierigkeiten, und zwar insbesondere dann, wenn sie von dem gewohnten Verfassungsrecht des Bundes abweichen. Ich würde sagen, in erster Linie sind Adressaten einer Verfassung, die man als Grundordnung des Staates verfasst, die Bürgerinnen und Bürger des Landes. Für die muss der Text der Verfassung ohne Fachkenntnisse verständlich sein. Wer die Verfassung liest, darf nicht sofort merken, da stimmt etwas nicht, und er darf nicht erst einen juristischen Experten fragen müssen, warum steht darin etwas über Todesstrafe oder über Sofortsozialisierung, warum fehlen dort Bestimmungen, die ich doch aus anderen Verfassungen kenne, wenn man sich

zumindest einmal für Verfassungstexte interessiert. Diese Fragen stellen sich aber vielen Bürgerinnen und Bürger, die den jetzigen Verfassungstext lesen.

Daraus ergibt sich eine unterschiedliche Begründung für mögliche Reformen. Ich habe sechs verschiedene Kategorien von Bestimmungen gebildet, die unterschiedliche Reformnotwendigkeiten belegen, und will dazu jeweils ein paar Beispiele nennen, ohne dass das vollständig ist. Die Debatte in der Enquetekommission geht da ja wohl auch auf sehr viele einzelne Bestimmungen ein. Dazu kann ich nicht umfassend Stellung nehmen.

Die erste Kategorie von Bestimmungen ist – da ist man sich einig –: Die Mehrzahl der Artikel der geltenden Verfassung sind nach wie vor aktuell und politisch, juristisch unumstritten. Das ist unzweifelhaft. Für die Reform relevant sind die folgenden fünf anderen Kategorien von Bestimmungen.

Zunächst einmal – auch darin besteht, glaube ich, weitgehende Einigkeit – gibt es einige Bestimmungen, die juristisch obsolet sind und irreführend sind, insbesondere für Leute, die nicht gleich den Kontext mit dem Grundgesetz und anderen übergeordneten Normen herstellen können. Eindeutiges Beispiel, das immer genannt wird, ist die Nennung der Todesstrafe. Das ist nicht nur überlagert durch Art. 102 GG, sondern auch durch ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Ebenfalls zu nennen ist hier der Art. 41 HV, die Sofortsozialisierung. Ich habe einmal versucht, die Geschichte dieses Artikels und seiner Anwendung zu recherchieren. Das ist aber ausgesprochen schwierig. Es ist wohl in Teilen verwirklicht worden, aber jedenfalls der Eindruck, dass wesentliche Teile der Wirtschaft in Hessen heute im Gemeineigentum stünden, ist ja offensichtlich verfehlt und eben in diesem Sinne irreführend.

Dann gibt es eine dritte Kategorie von Bestimmungen, die ich als juristisch zwar obsolet, aber nicht irreführend bezeichnen würde, sodass es dann eher wieder eine Frage ist, wie stark man diesen historischen Charakter wertet, ob man diese Verfassung ändern will. Beispiel ist etwa der Art. 158 HV über die Fortgeltung des Entnazifizierungsrechtes. Das ist schon dadurch, dass es in den Übergangsbestimmungen steht, klar als heute nicht mehr relevantes Recht gekennzeichnet – auch durch die zeitliche Befristung. Das ist dann eher eine Frage der politischen Symbolik, ob man diese Bestimmung aufrechterhalten will oder ob man sie wegen nicht mehr erkennbarem Anwendungsbereich streicht.

Die vierte Kategorie würde ich die juristisch rückständigen Bestimmungen nennen, insbesondere solche, die mit dem Verfassungsrecht des Bundes und Entwicklungen auch in den anderen Landesverfassungen nicht mehr übereinstimmen. Da wäre z. B. die Unterscheidung zwischen zwei Arten von Verordnungsrecht zu nennen in Art. 107 HV und Art. 118 HV. Nach allgemeiner Auffassung ist zwar der Artikel 80 GG mit der strengen Verpflichtung der gesetzlichen Grundlage für Verordnungen nicht unmittelbar auf Verordnungen des Landes anwendbar, trotzdem ist schwer erkennbar, was diese beiden unterschiedlichen Arten von Verordnungen noch rechtfertigt. Es wäre sinnvoller, den Art. 107 HV wohl wie auf Bundesebene auf Verwaltungsvorschriften zu beschränken.

Dann ist ein Desiderat, das auch schon lange auf der Tagesordnung steht, eine Reform des Art. 144 HV, die Aufnahme einer Unabhängigkeitsgarantie für den Rechnungshof. Ich sage das, wenn ich auch nicht unterstellen will, dass das politisch aktuell ein Problem sein könnte. Das ist einfach die Reformwelle der Finanzverfassung, die in Hessen

in die Landesverfassung nicht aufgenommen worden ist. Oder von den vielen Sachen, die in der Hessischen Verfassung an neueren Entwicklungen fehlen, will ich nur erwähnen – was auch für das Landesrecht besonders wichtig ist – das fehlende Grundrecht auf Persönlichkeits- und Datenschutz. Das kann man dann zwar durch Interpretation aus anderen Vorschriften möglicherweise ableiten, aber gerade für die Verständlichkeit für die Bevölkerung wäre es gut, ein solches Grundrecht in den Text aufzunehmen.

Die fünfte Kategorie würde ich juristisch klarstellungsbedürftige Regelungen nennen. Ihnen allen ist bekannt, dass nicht – wie in Art. 98 der Verfassung vorgesehen – nur Sitzungsgelder an die Abgeordneten des Landtages ausgezahlt werden, sondern Diäten. Auch das führt zu Unklarheiten, die man bei Gelegenheit einer solchen Reform doch auch im Sinne der politischen Ehrlichkeit klarstellen sollte. Oder juristisch schon relevanter ist der unvollständige Katalog der Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs in Art. 131 HV. Das ist zwar juristisch wohl unproblematisch, aber es ist unglücklich, dass dort nur ein Teil der Verfahren genannt sind, nicht alle, etwa die kommunale Grundrechtsklage, die ja übrigens selbst auch noch einmal unglücklich titulierte ist durch den Bezug auf die Grundrechte. Das wäre auch ein Beispiel für juristische Klarstellungsbedürftigkeit.

Die sechste Kategorie – das ist natürlich die heikelste Kategorie – ist das, was man als politisch rückständig bezeichnen könnte, ohne dass es jetzt mit Rechtsentwicklungen auf anderer Ebene unbedingt notwendig korreliert. Man wird sich vielleicht noch am ehesten einigen können, dass der Art. 101 Abs. 3 HV, der Ausschluss von Angehörigen monarchischer Familien aus der Landesregierung, jetzt nach 86 Jahren Republik vielleicht nicht mehr ein dringendes Problem ist, obwohl ich gerade entdeckt habe, in der österreichischen Verfassung, die gerade „renoviert“ wird, gibt es auch eine entsprechende Regelung; die sind also ähnlich ängstlich vor dem Wiederaufleben des Monarchismus.

Dann würde ich auch im Hinblick auf die politische Praxis sagen, dass der Art. 124 HV rückständig ist, weil sich die Hürden für den Volksentscheid in der Praxis als zu hoch erwiesen haben. Wenn man das ernst nimmt – das war ein Anliegen der Hessischen Verfassung; insofern kann man sich sogar auf den historischen Willen rückbeziehen –, muss man Hürden für Volksbegehren und Volksentscheid etwas absenken. Nach der Verfassungsentwicklung eigentlich auch obsolet ist nach meiner Beobachtung der politischen Diskussion der Art. 155 HV, die Option für eine zweite Kammer. Die einzige bestehende zweite Kammer auf Landesebene ist in Bayern vor einigen Jahren – wenn auch nicht ganz unkontrovers – abgeschafft worden und es macht eigentlich keinen Sinn, in Zeiten eines schlanken Staates darüber nachzudenken, ob man noch eine zweite Parlamentskammer einführen will.

Damit komme ich zur zweiten Frage, zur Bedeutung der Verfassung für die Vertretung des Landes nach außen. Meiner Meinung nach hat für diese Frage die Verfassung Relevanz sowohl in ihrer Konstitutions- wie in ihrer Limitationsfunktion. Als Konstitution der Organe ist sie relevant, weil sie die vertretungsberechtigten Organe benennt; dort in erster Linie natürlich der Ministerpräsident mit Delegationsmöglichkeit nach Art. 103 HV bzw. die entsprechenden Regelungen für den Bundesrat und seit einigen Jahren auch die Vertretungsmöglichkeit eines Landesministers im EU-Ministerrat nach den Regelungen des Art. 23 i.V.m. dem EG-Vertrag.

Die Frage, die sich stellt, ist: Inwieweit können andere Landesorgane dort Einfluss nehmen? Da ist man sich grundsätzlich einig, dass das Landesverfassungsrecht zusammenwirkt bei der Vertretung im Bundesrat mit dem Grundgesetz, bei der Vertretung im EU-Ministerrat sogar mit dem Bundesrecht und dem EU-Recht. Man muss also die drei bzw. die zwei Ebenen vereinbaren.

Für die praktisch relevanteste Frage der politischen Beratungen im Bundesrat ist es eine allgemeine Tendenz, die Beteiligung des Landesrechts insbesondere durch Informationsrechte aufzuwerten. Nach ganz herrschender Meinung sind aber Weisungen, was das weitest gehende Einflussnahmerecht eines Landesparlaments an die Mitglieder der Landesregierung angeht, die im Bundesrat tätig sind, unzulässig. Das hat das Bundesverfassungsgericht zwar so nicht entschieden, ist aber aus der Entscheidung über die Volksabstimmungen im 8. Band wohl unweigerlich abzuleiten. Im Übrigen: Wieweit diese Informationsrechte wahrgenommen werden und welcher Einfluss tatsächlich auf die Landesregierung und ihr Verhalten im Bundesrat ausgeübt wird, ist meiner Meinung nach eine Frage der politischen Praxis und entzieht sich letztlich einer näheren verfassungsrechtlichen Regelung. Allenfalls könnte man meiner Meinung nach also ein Informationsrecht des Landesparlaments über Vorgänge im Bundesrat in der Landesverfassung verankern.

Interessanter ist der zweite Aspekt, inwieweit nämlich die Limitationsfunktion der Landesverfassung auch für Handeln auf den übergeordneten Ebenen, insbesondere im Bundesrat, relevant ist. Das ist die Frage, inwieweit die Grundrechte der Landesverfassung Vertreter der Landesregierung im Bundesrat binden. Ausgangspunkt ist der Art. 26 HV, der eine umfassende Geltung der Grundrechte für alle Arten der Ausübung von Landesstaatsgewalt anordnet. Insofern eine Parallele zu Art. 1 Abs. 3 GG. Daraus ergibt sich, wenn diese Frage auch kaum erörtert worden ist, dass die Landesregierung grundsätzlich verpflichtet ist, auch bei ihren politischen Aktivitäten im Rahmen des Bundesrats die Vorgaben der Landesverfassung zu berücksichtigen. Da es hauptsächlich um die Grundrechte geht und die ja auch nur in ihrer objektivrechtlichen Funktion einschlägig sind, wird sich daraus in der Regel ein weiter Gestaltungsspielraum ergeben und insbesondere – da kann man ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Verhalten von Vertretern der Bundesregierung im Rat der Europäischen Union fruchtbar machen – ist das Initiativrecht des Landes in gewisser Weise gebunden. Die Verhandlungen im Rahmen des Bundesrates können schon erheblich weniger gesteuert werden.

Um das Ganze konkret zu machen: Was ist überhaupt als Anwendungsfall denkbar? – Eine Regelung ist mir untergekommen, die ich gar nicht kannte, die aber in dem Fall relevant ist und möglicherweise auch demnächst politisch aktuell wird. Es gibt eine ausdrückliche Regelung in Art. 47 Abs. 1 HV, dass die Einkommensteuer progressiv, d. h. nach Leistungsfähigkeit gestaltet werden muss. Es gibt ja inzwischen Modelle zur Umgestaltung einer Einkommensteuer ohne oder mit nur sehr schwacher Progression. Ich würde sagen, die Landesregierung ist durch diesen Art. 47 Abs. 1 HV gehindert, einen Vorschlag zur Änderung des Einkommensteuergesetzes in den Bundesrat einzubringen, der einen Verzicht auf die Progression vorsehen würde. Aber es werden sich nur sehr wenige, ähnlich operationalisierbare Vorgaben im Grundrechtsteil finden.

Die letzte Frage, die sich daran anknüpft, lautet: Könnte eine entsprechende Verpflichtung, so sie überhaupt vorfindbar ist, sanktioniert werden? – Da ist es ziemlich eindeutig, dass ein abweichendes Votum im Bundesrat nicht ungültig wäre, da das Verfas-

sungsrecht die Gültigkeit des Handelns auf der Bundesebene nicht unmittelbar beeinflussen kann. Letztlich wäre also die einzige Möglichkeit der Sanktion, die ich sehe, dass der Landtag eine Verfassungsstreitigkeit vor dem Staatsgerichtshof einleitet. Das ist aber wohl auch nur eine rein theoretische Möglichkeit.

(Beifall)

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Groß. – Ich darf jetzt Herrn Prof. Dr. Simon das Wort erteilen.

SV Prof. Dr. Simon: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Änderungen von Verfassungen sind eine schwerwiegende Angelegenheit. Trotz des hartnäckigen und formal auch zutreffenden Hinweises des Positivismus, dass auch ein Verfassungsgesetz am Ende nichts anderes sei als ein Gesetz – Herr Denninger hat diesen Gedanken gerade noch einmal stark unterstrichen –: Für unser Gefühl ist es nicht dasselbe, ob die Straßenverkehrsordnung geändert wird oder eine Verfassung. Es liegt vermutlich an den Lebensbereichen, die von diesen Normenkomplexen erfasst werden. Im ersten Fall geht es um die Ordnung des Verkehrs, im zweiten Fall um die Ordnung des Ganzen.

Ich fühle mich deshalb geehrt und geschmeichelt, dass Sie mich zu einem Kommentar zu dem Vorhaben Änderung der Hessischen Verfassung eingeladen haben, zumal ich wirklich nicht behaupten kann, und zwar weder als Historiker noch als Theoretiker, durch spezielle Kenntnisse oder Leistungen im verfassungsrechtlichen Bereich bisher aufgefallen zu sein. Aber das hat vielleicht auch Vorteile. Es hat den Vorteil, dass Sie dieselben Sachen jetzt jedenfalls nicht zum dritten Mal hören müssen, sondern vielleicht etwas ganz anderes, was Sie wenigstens zu amüsieren beabsichtigt.

(Heiterkeit)

Ich bekenne auch gern, dass ich mit einer gewissen Skepsis, jedenfalls aber mit Zurückhaltung auf dieses Unternehmen blicke. Wenn ich die Unterlagen richtig verstanden habe, gibt es so etwas wie einen parteiübergreifenden Konsens, der davon ausgeht, dass die Verfassung veraltet sei, dass man sie entrümpeln müsse – das Wort ist von Herrn Denninger natürlich auch nicht ausgelassen worden –, weil sie nicht mehr den Realitäten der Gegenwart entspreche. Wieso man das aber muss – Herr Denninger hat sogar ein Gebot für die Entrümpelung „erfunden“ –, das leuchtet mir nicht ohne weiteres ein.

Sicherlich sind diese Vorschriften – wir haben das heute schon zweimal gehört; wir werden das von Herrn Würtenberger wahrscheinlich auch noch einmal hören; jedenfalls von mir hören Sie sie jetzt zum dritten Mal – über die Möglichkeit der Todesstrafe, über den Ausschluss der Mitglieder der vor 1918 regiert habenden Häuser von der Regierung und die angedrohte Sozialisierung von Banken und der Montanindustrie lediglich noch historische Reminiszenzen. Das ist unbestreitbar. Aber das macht sie in meinen Augen noch nicht zum „Gerümpel“, das wie ausgetretene Kinderschuhe von den Erwachsenen auf den Müll zu werfen ist. Sie sind in meinen Augen wichtige, zum Teil rührende Dokumente, aus denen sich im Zusammenhang mit den anderen Normen die Regelungsabsichten, die Gestaltungsprinzipien und der Staatsformwille des historischen Gesetzgebers von 1946 zuverlässig erschließen lassen, sodass sich – wie auch

sonst; das ist beim historischen Argument ganz üblich – genau der Punkt bestimmen lässt, an dem aus heutiger Sicht Kontinuität und auch Abweichungen zu begründen sind.

Die Streichung bejahrter Vorschriften in der Verfassung ähnelt in meinen Augen also der Übermalung alter Gemälde in der Absicht, dem Betrachter die Dargestellten in moderner Kleidung erscheinen zu lassen.

Dass die Verfassungswirklichkeit und die Verfassungsurkunde auseinander klaffen, ist überhaupt nichts Besonderes und keine etwa auf unseren Rechtskreis beschränkte Erscheinung. Darin ist auch theoretisch überhaupt nichts Bedrohliches zu entdecken. Es gibt genug Rechtswissenschaftler, die sogar die Meinung vertreten würden, dass es relativ belanglos sei, wie die Texte im Einzelnen lauten, da es nur auf die Überzeugung der Verfassungsinterpreten auf der einen Seite und die Handlungen der Verfassungsjustiz auf der anderen Seite ankomme. In diesem Sinne wäre das auseinander fallen von Realität und Buchstaben eher ein ästhetisches Problem. Tote Texte oder – wie ich in den Unterlagen auch gelesen habe – eine mumifizierte Verfassung gäbe es in dieser Blickrichtung überhaupt nicht, weil genau genommen es eben auch keine lebendige gibt. Lebendig sind nur wir.

Das wird in der Diskussion durchaus auch häufig gesehen. Wer allerdings erwarten würde, dass die Verfassungsreform deshalb in der Absicht betrieben würde, Realität wieder enger aufeinander zu beziehen, den Status quo der Interpretation mit dem Status quo ante, als die Texte formuliert wurden, zu versöhnen, der würde enttäuscht werden. Vielmehr geht es den beteiligten Parteien doch um mehr als nur um eine rein äußerliche Modernisierung, also um eine Neuformulierung, die sich in der peniblen Beschreibung der juristischen Interpretationspraxis und ihrer verfassungsgerichtlichen Umsetzung erschöpfen würde. Anderes würde meines Erachtens auch zweifellos nicht der Mühe lohnen; denn eine Reform, die nur der Konservierung der gegenwärtigen Verfassungspraxis dienen wollte, würde diesen Namen nicht verdienen; sie würde den großen Aufwand, den ein solches Unternehmen verursacht, nur rechtfertigen, wenn es darum ginge, die jetzigen herrschenden Auffassungen gegen aktuelle Angriffe zu verteidigen, die mit Argumenten der Vergangenheit oder der Zukunft operieren. Dafür gibt es jedoch keine Hinweise. Im Gegenteil, es wird allgemein betont – parteienübergreifend –, dass die Hessische Verfassung eine Schöpfung sei, auf die man durchaus mit Stolz blicken könne, dass sie sich bewährt habe und dass sie jedenfalls im Kern bewahrt werden müsse.

Wenn dem aber so ist: Warum dann überhaupt eine Reform? Herr Groß hat eine Antwort gegeben, die sich auf den Bürger konzentrierte, die den Bürger und sein Rechtsverständnis und die Verständlichkeit der Verfassung in den Vordergrund rückte. Ich würde diesen volkspädagogischen Gesichtspunkt nicht für besonders wichtig halten, sondern glauben, dass man letztlich eine Reform eben doch deswegen anstrebt, weil es eben nicht nur bloß um andere Formulierungen, sondern um materielle Änderungen geht, die man dann auch in der Regel als Verbesserungen bezeichnet. Änderungen zu verabschieden, bedeutet allerdings – daran kommt man nicht vorbei –: Die Verfassungsurkunde wird angetastet. Das ist eine tabuisierte Handlung, weil eben Verfassung ein symbolisch außerordentlich stark aufgeladener Begriff ist. Der Verfassungsfeind geht ins Mark, der Verbrecher signalisiert nur eine Störung der Rechtsordnung. Da hilft es wenig, dass der hessische Verfassungsgesetzgeber die Lage seinerzeit anscheinend sehr viel weniger dramatisch aufgefasst hat, als dies heute üblich ist. Aus dem

Umstand, dass Verfassungsänderungen nicht an eine qualifizierte Mehrheit gebunden wurden, kann man mit einigem Recht schließen, dass die Verfassungsväter und -mütter ihre Verfassung als ein Grundgesetz angesehen haben, das ohne viel Aufhebens am jeweiligen Mehrheitswillen orientiert werden kann.

Wir sehen das inzwischen eben anders und deshalb wird von Aktualisierung, von Fortschreibung und von zeitgerechter Ergänzung gesprochen, was ja deutlich eine Vorsichtssemantik ist, die gerade durch ihre Vorsicht darauf hinweist, dass man dem Wort „Änderung“ aus dem Wege gehen möchte, obwohl doch etwas Schwerwiegendes geschieht. Dagegen wäre gar nichts einzuwenden, wenn alle Beteiligten dasselbe wollten. Dass dem nicht so ist, zeigt sich an dem Schicksal, das den zahlreichen Vorschlägen zustieß, die nach dem Willen der verschiedenen Reformer bei Gelegenheit – wie es immer so schön heißt – der Reform in den Text aufgenommen werden sollen. Viele von ihnen waren alsbald sehr umstritten, so umstritten, dass die Überschriften der Presseberichte zur Frage des Verfassungskonsenses immer pessimistischer wurden. Das beweist zur Genüge, dass hinter der wertfrei, buchhalterisch klingenden Formel von der Fortschreibung der Verfassung allerlei ideologieträchtiges Material zum Vorschein kommen könnte und dass der gefeierte Konsens sich vielleicht doch zum Scheinkonsens mausert.

Das müsste nicht unbedingt ein Schaden sein. Man könnte darin das unerwartete Auftauchen eines naturgemäß kontroversen politischen Willens zu einer umfassenden Verfassungsrevision erblicken, der sich rein äußerlich an der Alternative Änderung oder Aktualisierung festbeißt. Gegen diese Deutung der Lage spricht freilich der Umstand, dass in Hessen keine allgemeine politische Situation gegeben ist, die eine Totalrevision der Verfassung nahe legen würde, die dann ihrerseits einer quasi revolutionären Neufassung der Staatsgrundlage gleichkäme.

Die neuen Bundesländer hatten es – auch das hat Herr Denninger zu Recht erwähnt – hier in mancherlei Hinsicht sehr viel leichter.

Da sich für solche Neufundierungen mit Sicherheit keine Mehrheiten finden lassen werden, bemühen sich die Beteiligten nicht nur um semantische Harmonie und Konsens, sondern – das ist jedenfalls meine Beobachtung – im Augenblick versprechen sie sich wechselseitig, dass man keine substanziellen Änderungen des Verfassungswerks in Angriff nehmen wolle. Da aber auch die geringfügigste Umstellung einer Buchstabenfolge unweigerlich eine Änderung darstellt, wird die notwendige Folge sein, dass man bei jedem Formulierungsvorschlag über die Frage in Zwietracht geraten wird, ob es sich bei den Texteingriffen um eine materielle Änderung der Verfassung oder um eine bloße so genannte zeitgemäße Ergänzung handeln könnte.

Wo rechtstheoretisch der Unterschied zwischen formeller Verdeutlichung und materieller Veränderung liegt, wird sich nämlich meines Erachtens allgemein kaum bestimmen lassen, sodass ein Konsens über die Verfassungsreform gleichsam zwangsläufig in weitere Ferne rückt.

Das ist der Hintergrund für meine anfänglich geäußerte Skepsis. Ich sehe nämlich, dass Sie sich sehr viel aufgebürdet haben, und frage mich natürlich auch nach der Relation zwischen Ihrem Aufwand und Ihrem möglichen Ertrag. Ein Ausweg aus dieser Lage wird sicherlich nicht leicht zu finden sein. Möglicherweise lässt sich aber doch an die wiederholte Erklärung anknüpfen, wonach sich die vier Fraktionen des Landtages zu

einer Modernisierung bekennen, aber den historisch hohen Rang des Verfassungsdokuments achten wollen. Das muss bedeuten, dass Sie – wie es im Einsetzungsbeschluss der Enquetekommission ja auch heißt – unter Wahrung der demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Grundgedanken operieren wollen. Sollten die Parteien an diesem Grundkonsens festhalten, ergibt sich aus diesem Bekenntnis nicht nur ein Zwang zur Behutsamkeit, sondern es lässt sich auch die Forderung ableiten, dass alle Vorschläge für Eingriffe in den Text nur insoweit zulässig sind, als sie ohne Substanzverlust am historischen Monument durchgeführt werden können, woraus sich dann natürlich postwendend die nicht gerade einfache Frage ergibt, was wohl zur Substanz der ehrwürdigen Verfassung gehört und was nicht.

Folgt man einer seit Mitte der 50er-Jahre des vorigen Jahrhunderts zunehmend akzeptierten generellen rechtstechnischen Einteilung aller Normen, auch derjenigen des Verfassungsrechts, in Regeln und Prinzipien, könnte man vielleicht zu einer gangbaren und einverständlichen Lösung kommen. Prinzipien sind Normen, die gebieten, dass der Solensgehalt der Norm, soweit es natürlich die rechtlichen und tatsächlichen Umstände zulassen, in einem möglichst hohem Maße realisiert wird. Prinzipien sind also – wie die Rechtstheorie das nennt – Optimierungsgebote.

Regeln sind demgegenüber Normen, die Festsetzungen über gebotene verbotene oder erlaubte Handlungen im Rahmen des tatsächlich rechtlich Möglichen treffen. Sie können eben nur erfüllt oder nicht erfüllt werden.

Die Erlaubnis, sich in schweren Fällen der Todesstrafe zu bedienen, wäre demnach eine Regel. Das Geheiß, einen sekularen Staat zu schaffen, das sich in Art. 50 unserer Verfassung findet, wäre ein Prinzip. Wer die Substanz wahren will, sollte – das wäre die operative Regel, nach der man vorzugehen hätte – davon ausgehen, dass die Prinzipien der Verfassung in allen Fällen erhalten bleiben müssen und dass es im Einzelnen lediglich um eine Frage der Erhöhung oder der Minderung ihres Gewichts gehen kann, während bei den Regeln die Tilgung oder Hinzufügung grundsätzlich innerhalb der Modernisierungstoleranz – wie ich das nennen würde – liegt, was natürlich nicht heißen soll, dass beim Umfang mit Regeln auf Achtsamkeit verzichtet werden könnte.

Es wird dann zwar immer noch Auseinandersetzungen geben, ob nicht im Einzelfall hinter den Regeln zu entdeckende Prinzipien angetastet werden, aber formal hätte man zunächst ein geklärtes Operationsfeld. Um im Beispiel zu bleiben: Art. 50 HV lautet:

„Es ist Aufgabe von Gesetz oder Vereinbarung, die staatlichen und kirchlichen Bereiche klar gegeneinander abzugrenzen.“

Mein verehrter Kollege Stolleis – er sitzt mir gegenüber – hat empfohlen, hier den Satz einzufügen:

„Meinungsverschiedenheiten werden auf freundschaftliche Weise beigelegt.“

Das ist eine Ergänzung des Prinzips um eine Regel, die einen Verfahrenswunsch ausspricht – ein wenig salbungsvoll und sicherlich nicht unverzichtbar; denn dass man freundschaftlich miteinander umgehen soll, ist meines Erachtens ohnehin prinzipiell der Kriegserklärung vorzuziehen.

(Heiterkeit)

Darin liegt aber keine Änderung des Prinzips, sondern ein Hinweis darauf, wie man – in diesem Fall der eine Reform vorschlagende Stolleis – das Prinzip entfaltet sehen möchte.

Der zweite Absatz von Art. 50 HV lautet:

„Die Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften haben sich, wie der Staat, jeder Einmischung in die Angelegenheiten des anderen Teiles zu enthalten.“

Stolleis schickt diesem Gebot der Sphärentrennung und der wechselseitigen Nichtbehehlung die Feststellung voraus, die Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften nehmen an der öffentlichen Willensbildung teil. Das wäre eine verdeutlichende Beschreibung der gegenwärtigen Verfassungspraxis, die meines Erachtens vom Nichteinmischungsgebot von 1946 vorausgesetzt wurde, da nur derjenige, der von einem Tätigwerden des anderen ausgeht, sich auch veranlasst sehen wird, ihm eine Einmischung zu untersagen. Da diese allerdings nicht unbedingt öffentlich sein muss, ist die Einfügung eines Teilnahmerechts, das ohnehin jedermann zusteht, hier – wie ich gegenüber Stolleis einwenden würde – eher überflüssig und der klaren Botschaft des Verfassungsgesetzgebers mehr abträglich als förderlich. Aber – das ist das Entscheidende an diesem Beispiel – die Substanz dessen, was 1946 gewollt wurde, ist sicherlich nicht berührt.

Demgegenüber würde die Einfügung eines – jetzt immer unschön so genannten – Gottesbezuges, über den in viel dramatischerer Weise – das brauche ich hier wohl nicht zu erwähnen – an anderer Stelle immer noch gehadert wird, zweifellos das Säkularisierungsgebot weder entfalten noch dieses Prinzip neu gewichten, sondern es aufheben; denn es würde eine Beziehung hergestellt und fixiert, die dem überlieferten Abgrenzungsgebot geradezu widerspricht. Das heißt, an dieser Stelle fände ein Eingriff in die Substanz statt, die sich ein konservativer Reformierender dann doch verbieten müsste.

Um noch einmal zu der vor dem Hintergrund des Grundgesetzes zwar nicht umsetzbaren, aber als Beispiel doch gut geeigneten Regelzulassung der Todesstrafe zurückzukehren: Die lässt sich auch unschwer auf Prinzipien des Schutzes der Bürger und der Abschreckung von Straftätern zurückführen. Aber diese Prinzipien und ähnliche lassen sich auch in anderer Weise befriedigend entfalten, sodass man nicht einmal auf die Lösung einer Prinzipienkollision durch die Bevorzugung des Prinzips der Menschenwürde angewiesen wäre. Sie sehen also, damit lässt sich arbeiten.

Ausgehend von einer Kernsubstanz dieser bedeutenden Verfassung, einiger weniger Prinzipien, die ich in der Festigung der individuellen Freiheit und der Selbstbestimmung sehe, in umfassender Sicherung und Gewährleistung sozialer Teilhaberechte und in einer außerordentlich entschiedenen demokratischen Staatsorganisation, müsste es möglich sein, jene Prinzipien festzustellen, um deren Entfaltung und Gewichtung es im Einzelnen gehen soll. Beseitigt und ergänzt man dann widerspruchsfrei die dazu gehörigen Regeln, könnte das Paradox, das Sie ja anstreben, nämlich das Paradox einer Änderung ohne Veränderung, eine Substanzerweiterung bei Substanzkonservierung, auch für einen mündigen Staatsbürger plausibel gelöst werden. Das verlangt – verzeihen Sie mir, dass ich das so sage – allerdings einen wirklich nachhaltigen politischen Willen zur argumentativen Dynamisierung dieser exzellenten Verfassung, die wir

besitzen. Das ist eine Kraftanstrengung, zu der ich dieser Enquetekommission viel Mut und große Ausdauer wünsche.

(Beifall)

Vorsitzender: Ganz herzlichen Dank für Ihren Beitrag, Herr Prof. Simon. – Ich freue mich, dass ich jetzt als Letztem in dieser Runde Herrn Prof. Dr. Würtenberger das Wort erteilen darf.

SV Prof. Dr. Würtenberger: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Sie haben mit mir einen Sachverständigen geladen, der hier – so denke ich – sehr in der Minderzahl ist: Ich bin einer der wenigen, die derzeit nicht unter Ihrer Verfassung leben oder schon unter ihr gelebt haben. Wenn ich auf meine verehrten Kollegen blicke, gehöre ich auch nicht zu denen, die diese Verfassung jedes Semester wieder in den Vorlesungen an der Universität lehren. Deswegen können Sie von mir nur eine Art von Außensicht erwarten.

Es ist die Frage aufgeworfen worden, welche Rolle und welche Funktionen eigentlich die Landesverfassung hat. Diese Frage ist – so glaube ich – wichtig, weil das Grundgesetz zum einen limitierend, zum anderen aber auch impulsgebend im Zentrum der politisch-rechtlichen Entwicklung auf Bundesebene, aber natürlich auch in den Ländern steht. Was kann also von einer Landesverfassung, die zudem noch das Homogenitätsprinzip zu beachten hat, für das jeweilige Land erwartet werden? Ist es überhaupt sinnvoll, am historischen Charakter einer Landesfassung festzuhalten?

Ich möchte hier zunächst eine weitere Frage stellen, um mich den zunächst gestellten Fragen anzunähern, nämlich, ob eine Landesverfassung überhaupt eine Alternative sozio-ökonomische Verfassung zum Grundgesetz sein kann.

Bei der Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern wurde diskutiert, ob Landesverfassungen eine zum Grundgesetz alternative sozio-ökonomische, politisch-rechtliche Ordnung vorgeben können. Hier hat sich allerdings bald gezeigt, dass die grundgesetzlichen Vorgaben für die soziale und die ökonomische Ordnung derart umfassend und verbindlich sind, dass durch Landesverfassungen hier keine ernst zu nehmenden Alternativen vorgesehen werden können. Eine eigene Identität können Landesverfassungen lediglich im Bereich von Schule, Bildung, Kultur und innerer Sicherheit erreichen. Hier können in Landesverfassungen landesspezifische Traditionen fortgeschrieben und kann auch eine bedeutsame Profilbildung erfolgen. Aber auch hier bleibt zu beachten, dass diese an sich originären Politikbereiche der Länder zunehmend durch das Recht der Europäischen Union, durch die Vorgaben des Grundgesetzes für Schule, Bildung und innere Sicherheit sowie durch eine an die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen gehende Ausschöpfung der Bundeskompetenzen begrenzt ist.

Ich denke, ein weiterer Gesichtspunkt ist wichtig: Regelungen des Landesverfassungsrechts sind überall dort verfehlt, wo der Bundesgesetzgeber zur Regelung von Politikbereichen befugt ist. En passant möchte ich auch davor warnen, Grundrechte, die das Bundesverfassungsgericht durch Rechtsprechung geschöpft hat, auf dem derzeitigen Stand versuchen festzuschreiben. Da ist es – so glaube ich – besser, wenn man sich auf die Geltung und Regelungen des Bundesverfassungsgerichts und des Grundgesetzes insoweit zurückziehen kann.

Landesverfassungen haben sicherlich auch eine Symbolfunktion. Verfassungen sind nicht nur Grundordnungen für die Organisation des Staates und für das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern. Sie haben darüber hinaus auch eine wichtige Integrationsfunktion, Symbolfunktion.

Das Grundgesetz steht hier als Symbol für die Zäsur zur Unrechtsherrschaft des nationalsozialistischen Staates und einer rechtsstaatlichen und demokratischen Entwicklung in Deutschland, wie sie bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts weder stattgefunden hatte noch in Deutschland vorstellbar war. Damit hat das Grundgesetz zugleich auch eine erhebliche Integrationsleistung erbracht.

Eine vergleichbare Symbol- und Integrationskraft geht den Landesverfassungen auf den ersten Blick ab. Diese sind im allgemeinen politisch-rechtlichen Bewusstsein kaum präsent. Ich vermute, dass das möglicherweise auch für Hessen gilt. Dies wiederum könnte zur Konsequenz haben: Wenn Verfassungen in ihrer Eigenschaft als historische und an die politische Geschichte anknüpfende Dokumente im kollektiven Bewusstsein eines Bundeslandes nicht oder nicht mehr oder kaum noch präsent sind, warum dann an deren Stelle nicht eine andere, moderne Verfassung setzen? Warum dann nicht gemäß der alten Lehre vom Generationenvertrag im Verfassungsrecht der jetzt lebenden Generation anheim zu geben, eine neue Verfassung zu verabschieden?

Blicken wir zur Beantwortung dieser Frage auf ein ausländisches Vorbild! Die derzeitige französische Verfassung der Fünften Republik verweist für die Grundrechte u. a. auf die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789. Diese Erklärung ist zwar ein klassischer Text, kann aber im Hinblick auf heutige grundrechtliche Gefährdungslagen oft nicht zeitgemäßen Schutz gewähren. Hier handelt es sich also um einen Verfassungstext, der um der historischen Erinnerung an ein freiheitsstiftendes Ereignis willen beibehalten wird. Ähnliches mag dann aber auch möglicherweise für die Hessische Verfassung gelten. Sie steht beispielhaft – wie wir schon gehört haben – für den verfassungsrechtlichen Neuanfang nach 1945, als nach einer neuen politisch-rechtlichen, demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialstaatlichen und freiheitlichen Ordnung in Deutschland gesucht wurde. Die Hessische Verfassung ist ein Monument historischer Erinnerung des Woher, das nicht nur für die Entwicklung von Hessen, sondern auch von Deutschland insgesamt von hoher Bedeutung ist. Darauf werde ich am Schluss noch einmal zurückkommen.

Ich will jetzt zu der Frage Stellung nehmen, die hier auch mehrfach angesprochen worden ist, welche Bestimmungen aus der Hessischen Verfassung gestrichen werden sollen. Ich will hier gar nicht einzelne Bestimmungen ansprechen, ich will hier auch gar nicht von „entrümpeln“ und Ähnlichem sprechen, ich meine nur, dass all jene Bestimmungen in der Hessischen Verfassung zu streichen sind, die mit dem Grundgesetz als höherrangigem Recht nicht in Einklang stehen. Insofern habe ich gesehen, dass eine Liste bereit liegt, aus der sich ergibt, welche Bestimmungen hier gestrichen werden sollten.

Auch wenn die Hessische Verfassung ein wichtiges historisches Dokument ist, das Aussagen über das Woher und über die Traditionen macht, so meine ich doch, dass sich in einem Bundesstaat die Landesverfassungen nicht in einen offensichtlichen Widerspruch zu dem setzen dürfen und sollten, was im Grundgesetz verbindlich vorgegeben ist.

Ein zweiter Punkt, der auch schon angesprochen worden ist, ist die Aufnahme von Staatszielbestimmungen. In den jüngeren Landesverfassungen, insbesondere in den Verfassungen der neuen Bundesländer, besteht die Tendenz, eine Vielzahl von Staatszielen und Staatsaufgaben als verfassungsrechtliche Leitlinien von Politik, Rechtsetzung, Verwaltung, aber natürlich auch von Rechtsprechung aufzunehmen.

Ich möchte aus verschiedenen Gründen abraten, die Hessische Landesverfassung mit neuen Staatszielbestimmungen zu belasten. Durch derartige Aufzählungen von Staatszielen und Staatsaufgaben wird nichts weiter als ein Katalog der derzeitigen politischen Forderungen aufgelistet. Wenn aber in Zukunft neue politische Forderungen auf das Land zukommen: Sind diese dann weniger gewichtig, weil sie etwa in der Verfassung nicht genannt sind? Muss die Verfassung dann gleich wieder geändert werden? Setzt sich das Land durch die formulierten Staatszielbestimmungen nicht einem bestimmten Anpassungsdruck aus? Müssen die nicht formulierten Staatszielbestimmungen ausgegrenzt werden, dürfen sie überhaupt noch erfüllt werden?

Ich denke, es stellt auch einen Verstoß gegen das Gebot der Verfassungsredlichkeit dar, wenn insbesondere im Bereich der individualbezogenen Staatsziele diese den Anschein erwecken, als habe der Bürger von Verfassungs wegen einen Anspruch auf die Bereitstellung einer Wohnung usw., obwohl die Verwirklichung eines solchen sozialen Grundrechtsanspruchs lediglich nach Maßgabe näherer gesetzlicher Zuteilungskriterien geschaffen werden kann und hier auch zu beachten ist, dass das Haushaltsrecht hier gewisse Limitierungen schafft.

Wenn darauf hingewiesen wird, dass man deswegen in die Hessische Verfassung Staatsziele aufnehmen sollte, weil Staatsziele ja nun auch im neuen Verfassungsvertrag genannt sind, weil sich Staatsziele auch in anderen Verfassungen finden, so möchte ich die Gegenfrage stellen: Was bringen eigentlich weitere Staatsziele in einer Landesverfassung, wenn die Politik, die diese Staatsziele realisieren soll, letztlich von der Europäischen Union vorgegeben wird oder auch vom Bund selber?

Ein letzter Punkt hierzu: Die neuen Bundesländer haben ja eine Vielzahl von Staatszielen in ihre Landesverfassungen aufgenommen. Dass hier nun gerade diese Staatsziele politikleitend gewesen wären, lässt sich kaum behaupten.

Ein weiterer Punkt: Die Positionsbestimmung des Landes Hessen im Hinblick auf Europa. Ich denke, dass es wichtig ist, dass es erforderlich ist, dass sich Hessen als Region in Europa auch in der Verfassung positioniert, dass hier zum Ausdruck gebracht wird, dass Hessen eine Region in Europa ist. Man könnte dann auch daran denken, hier auch die Rechtsstellung der Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten in der Europäischen Union verfassungsrechtlich mit zu regeln. Allerdings hätte ich Bedenken, wenn in der Verfassung Regelungen dazu getroffen würden, wie die Landespolitik im Hinblick auf Brüssel, im Hinblick auf die Europäische Union besser durchgesetzt werden könnte; denn in Brüssel ist Deutschland nur stark, wenn die Bundesrepublik gemeinsam mit allen Bundesländern dort handelt. Die Schwäche der derzeitigen Durchsetzung der deutschen Politik in Brüssel liegt eben darin, dass die Bundesrepublik gemeinsam mit den Ländern hier nicht immer die nötige Position bezieht, die bezogen werden könnte.

Was geändert werden könnte, wäre beispielsweise, dass im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung immer dann, wenn eine Richtlinie der Europäischen Union umzu-

setzen ist, nicht der Bund umsetzt, sondern dass das Land diese Richtlinie durch eigene Gesetzgebung umsetzt, also eine Neuinterpretation aus Artikel 72 Abs. 2 GG. Aber das ist nun auch wieder nicht eine Frage der hessischen Landesverfassung, sondern das ist eine Positionierung Hessens in der derzeitigen Diskussion zur Föderalismusreform.

Ich komme zum abschließenden Punkt, zur Bedeutung des historischen Charakters der Verfassung für die Reform. Was macht eigentlich den historischen Charakter dieser ältesten heute noch geltenden Landesverfassung in der Bundesrepublik Deutschland aus? Der historische Charakter der Landesverfassung Hessens ist durch vier Aspekte geprägt, mit denen die Landesverfassung von Hessen zum Zeitpunkt ihrer Entstehung gleichzeitig – so denke ich – auch verfassungsrechtliches Neuland betreten hat. Zum einen hat die Landesverfassung – ebenso wie das spätere Grundgesetz – die Grundrechte an die erste Stelle gestellt und damit ihre fundamentale Bedeutung betont. Sie hat weiterhin – das geht wohl auf Walter Jellinek zurück – den Grundrechten unmittelbar geltende Kraft verliehen. Drittens ist sie – auch das ist schon angesprochen worden – durch religiöse Neutralität und den Grundsatz der Trennung von Kirche und Staat geprägt. Vor allem aber hat sie eine neue Sozial- und Wirtschaftsverfassung eingeführt, die Ausdruck einer einmaligen Verbindung von demokratischem Sozialismus und christlicher Soziallehre gewesen ist. Sie hob sich dadurch nicht nur von den parallel dazu entstandenen Landesverfassungen erster Generation ab, sondern auch von der gesamten bisherigen Verfassungstradition in Deutschland.

Im Gegensatz zu den Verfassungen der Länder Bayern, Rheinland-Pfalz und Saarland, die auf die staatlichen Exzesse des dritten Reiches mit einer Besinnung auf das christliche Naturrecht reagierten, war die Verfassung Hessens von einer starken Betonung des sozialstaatlichen Anspruchs geprägt, der einen parteiübergreifenden Konsens bei der Verfassungsgebung fand. Von entscheidender Bedeutung war weiterhin die Ansicht der damals regierenden SPD, dass für den Einfluss der Nationalsozialisten vorwiegend das Bestehen wirtschaftlicher Machtkonzentrationen und der daraus folgende politische Einfluss verantwortlich gewesen sind. Als unabdingbare Voraussetzung für eine Überlebenschance der parlamentarischen Demokratie sollte deshalb eine neue Eigentums- und Wirtschaftsordnung durch indirekte Eingriffe in den Wettbewerb die Industrie als politischen Faktor ausschalten.

Die Hessische Verfassung ging aber auch weit über die damalige Tradition der deutschen Verfassungsgebung hinaus. Mit dem bedeutenden Verfassungsvater der Hessischen Landesverfassung, Erwin Stein, gesprochen, stellte die Hessische Verfassung nämlich „das erste Staatsgrundgesetz dar, das den Wandel von der nur liberal-humanitären zur sozial-humanitären Ordnung vollzogen hat“.

Dieser historische Charakter der Landesverfassung erscheint bewahrenswert. Die Hessische Verfassung stellt gerade in ihrer konkreten Gestalt eines der frühesten Zeugnisse verfassungsrechtlicher und politischer Neubesinnung nach dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Unrechtsregimes dar und ist insofern nicht nur für Hessen, sondern auch – so denke ich – für ganz Deutschland von immenser historischer Bedeutung.

Dieses Zeugnis kann nur durch Beibehaltung von Geist und Formulierungen gewahrt werden. Nur auf diese Weise kann die wichtige Aufgabe von Verfassungen, auch Auskunft über das Woher und die Traditionen eines Volkes zu geben, erfüllt werden. Sie ist

eben ein Dokument grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Neuorientierung, als man unmittelbar nach Kriegsende in Deutschland überhaupt nicht absehen konnte, welche Richtung die Verfassungsgebung in Deutschland einschlagen wird. In dieser Phase der Suche nach einer neuen politisch-rechtlichen Ordnung finden sich in der Hessischen Verfassung sowohl Bestimmungen, die später im Grundgesetz zur Geltung gelangten, als auch solche, die zum Grundgesetz durchaus in Distanz stehen.

Welche Folgerungen sollte man nun daraus für die Reform der Hessischen Verfassung ziehen? Während man die ersten drei Aspekte des historischen Charakters, die doppelte Auswertung der Grundrechte und die religiöse Neutralität, aus den eben genannten Gründen und auch weil sie mit dem Grundgesetz übereinstimmen, beibehalten sollte, so gibt der vierte Aspekt, die Sozial- und Wirtschaftsordnung, jedoch Anlass zu Bedenken. Mit ihrer sozialistisch orientierten Wirtschaftsordnung reicht die Hessische Verfassung nämlich deutlich über die bestehende grundgesetzliche Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland hinaus. Sie dürfte damit auch nicht dem Bild Hessens und Frankfurts als erstem „Finanzplatz“ nicht nur Deutschlands, sondern auch Europas entsprechen. Aber das nur am Rande.

Dennoch meine ich, dass es möglich und geboten ist, den historischen Charakter auch dieses Teils zu wahren. Neben den schon erwähnten Gründen – erstens dem Hinweis auf ein freiheitsstiftendes Ereignis und zweitens der Aufgabe, Aussagen über die Herkunft zu treffen – können nämlich noch zwei weitere Gründe die Beibehaltung der wirtschaftlichen und sozialen Grundkonzeption der Landesverfassung rechtfertigen. Zum einen wird die grundsätzliche Beibehaltung der Aussagen zur Wirtschaftsverfassung dadurch begünstigt, dass die Vielzahl der Artikel zur Wirtschaftsverfassung es ermöglichen, einzelne grundrechtswidrige Artikel zu streichen, ohne dass dadurch die Grundkonzeption verloren ginge. Zum anderen ist die Konzeption der Hessischen Verfassung nach Entfernung der eindeutig grundrechtswidrigen Artikel insofern noch mit dem Grundgesetz vereinbar, als dieses eben kein geschlossenes Modell einer Wirtschaftsordnung enthält, sondern dem Bund und den Ländern vielmehr auch einen gewissen wirtschaftspolitischen Spielraum belässt.

Lassen Sie mich mit einer allgemeinen Überlegung schließen. Eine große Verfassungsreform bzw. eine Totalrevision der Hessischen Verfassung würde voraussetzen, dass von einer breiten öffentlichen Meinung oder – anders formuliert; auch davon ist schon gesprochen worden – vom Zeitgeist eine derartige Verfassungsreform eingefordert wird. Derzeit scheint weder in Hessen noch in den anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland jenes Verfassungsfieber ausgebrochen zu sein, das auf eine grundsätzliche Änderung der Landesverfassung dringt. Bereits Hegel hat gesagt, dass eine Verfassung nicht gemacht und nicht von zufälligen politischen Mehrheiten auf den Weg gebracht werden könne. Eine neue Verfassung setzt eben ein in der Bevölkerung vorhandenes Verlangen voraus, den Staat und seine Rechtsordnung auf eine neue politisch-rechtliche Grundlage zu stellen.

So gesehen scheint es sinnvoll, die grundgesetzwidrigen und obsolet gewordenen Bestimmungen in der Hessischen Verfassung zu streichen, sonst aber die Hessische Verfassung im Wesentlichen unverändert belassen.

(Beifall)

Vorsitzender: Auch Ihnen ganz herzlichen Dank, Herr Prof. Würtenberger. – Ich darf mich bei allen vier Sachverständigen auch sehr herzlich dafür bedanken, dass sie sich an die zeitliche Vorgabe so exakt gehalten haben, wie ich das von meinen Landtagskollegen nicht immer gewohnt bin.

(Heiterkeit)

Für mich ist deutlich geworden, dass die Schwere der Aufgabe, der wir uns da verschrieben haben, von Ihnen noch einmal sehr anschaulich dargelegt wurde und dass – zweitens – die Notwendigkeit der Reform nicht ganz unumstritten ist. Alle vier Sachverständigen haben allerdings auch gesagt, es gibt durchaus Möglichkeiten – ich nannte das Spagat -, diesen Spagat hinzubekommen, einerseits den historischen Gehalt zu bewahren und andererseits Reformen, die auch vom Volk, von uns, vom Landtag, durchaus mit Würde quasi zu vertreten sind, anzugehen. Vielen Dank dafür.

Wir haben uns verabredet, dass jetzt die Fraktionen mit ihren internen Sachverständigen für ihre Fragen jeweils eine Viertelstunde Zeit haben. Die Fraktionen tun das nach dem Stärkeverhältnis im Hessischen Landtag. Damit hat die CDU-Fraktion zuerst das Wort. – Herr Wintermeyer, bitte sehr.

Abg. **Axel Wintermeyer:** Ich habe jetzt nur eine Frage, die sich mir stellt. Die Sachverständigen haben in ihrer Bewertung ja sehr unterschiedlich, aber trotzdem irgendwo in eine Richtung argumentiert. Sehen Sie bei den obsoleten Bestimmungen, die wir hier in der Enquetekommission auch schon gemeinsam festgelegt haben, die Möglichkeit, diese in der Verfassung zu lassen, aber dennoch darzustellen, dass sie obsolet sind? Ich will ein einfaches Beispiel geben. Die Todesstrafe ist ja nun eindeutig auch im Geist der Menschen in Hessen abgeschafft. In der Schule und durchaus auch in den Hochschulen schmunzelt man, wenn man die Hessische Verfassung aufschlägt. Tatsache ist, dass die Todesstrafe damals in die Verfassung gekommen ist, um z. B. Kriegsverbrecher und auch Menschen, die im Nationalsozialismus Straftaten gegen die Menschlichkeit begangen haben, auf hessischem Boden exekutieren zu können. Das hat eigentlich auch einen historischen Hintergrund. Gäbe es da Ihrer Meinung nach – ich richte diese Frage jetzt gar nicht an einen Sachverständigen persönlich, sondern möchte die Frage generell in den Raum stellen und denjenigen, der sich dazu berufen fühlt, bitten, dazu Stellung zu nehmen – die Möglichkeit, dies praktisch in der Verfassung zu lassen, aber mit einem Zusatz wie z. B. „entfällt“ oder „ist entfallen“ oder „ist nicht mehr wirksam“ zu belegen? Denn ich habe es ja so verstanden, dass die Verfassung in ihrer Gänze historisch sei.

SV **Prof. Dr. Simon:** Das könnte man einfach drucktechnisch machen. Wenn den Leuten die Verfassung in die Hand gegeben wird, dann kriegen sie – wie wir heute mehrfach gehört haben – einen Schreck, weil darin steht, die Todesstrafe sei zulässig. Man könnte hier eine Fußnote machen und darauf hinweisen, dass die Bestimmung durch das Grundgesetz schon seit dann und dann obsolet geworden ist. Dann steht die Norm darin und jeder weiß oder fragt sich – insofern hätte ich sogar eine Schwäche dafür, das darin zu lassen –: Warum haben die das damals hineingeschrieben? Sonst steht das nirgends. Schon setzt ein Besinnungsprozess ein, der im Zweifel nicht unbedingt zu einer Ablehnung, sondern zu einer Identifikation mit dem führt, was früher war. Das können Sie rot drucken, dann können Sie eine Fußnote machen. Das wäre also möglich.

(Abg. Axel Wintermeyer: Rot drucken wir nicht mehr!)

– Ja, das verstehe ich.

(Heiterkeit)

Vorsitzender: Die Farbe des Druckes könnte dann unter Umständen zu einem Streit führen.

Abg. **Axel Wintermeyer:** Ich bitte darum, jetzt unserem Sachverständigen, Herrn Prof. Kahl, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

SV Prof. Dr. Kahl: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich stimme den Sachverständigen dahin gehend zu, dass wir bei diesem Projekt der Reform der Hessischen Verfassung zunächst – da möchte ich mich zuerst der zweiten Frage des Generalthemas zuwenden – einige doch begrenzende Vorschriften von der Ebene des Grundgesetzes und auch Vorgaben des Europarechts beachten müssen, die gleichwohl eine Landesverfassung weder entbehrlich noch wertlos machen. Das Gleiche gilt dann auch für das Projekt dieser Reform. Es ist also stets zu beachten, dass sich ein solches Projekt der Reform der Landesverfassung vielfältigen Einbindungen in den deutschen Bundesstaat und die Europäische Union und auch in die internationale Staatengemeinschaft ausgesetzt sieht.

Da haben wir zunächst Art. 1 Abs. 3 GG. Danach binden die Grundrechte des Grundgesetzes auch die gesamte Landesstaatsgewalt. Das heißt, die Grundrechte des Grundgesetzes gelten ohnehin in Hessen. Warum sollte man sie dann auch noch alle übernehmen müssen und jetzt in eine Hessische Verfassung hineinschreiben?

Zweitens. Wir haben dort den Art. 21, den Art. 33 Abs. 4 und 5 GG und den Art. 34 GG. Das sind alles Normen mit gesamtstaatlichem Inhalt und auch Durchgriffscharakter gegenüber den Ländern.

Sie können also auf der Landesebene – um ein Beispiel zu geben – etwa das Berufsbeamtentum gar nicht abschaffen, auch wenn Sie das wollten – auch nicht indirekt, auch nicht durch die Hintertür. Wenn das nun auch in einzelnen Ländern diskutiert wird, so wird auch in diesen Ländern ganz bewusst auf der Ebene des Bundes beim Art. 33 Abs. 5 GG zu Recht angesetzt. Die Landesverfassung ist hier der falsche Ort.

Grenzen für den Landesverfassungsgeber folgen auch aus Art. 142 und 31 GG. Schließlich ergeben sich mittelbare oder faktische Grenzen, auf die Herr Würtenberger völlig zutreffend hingewiesen hat, aus Art. 71 und 72 Abs. 1 GG. Überall dort, wo der Bundesgesetzgeber ausschließlich zuständig ist oder wo er bei einer konkurrierenden Zuständigkeit eine Materie abschließend geregelt hat, bleibt gar kein Raum mehr für eine sinnvolle gegenläufige Regelung durch die Landesverfassung. Ein Tätigwerden des Landesverfassungsgebers ist hier zwar nicht gesperrt, der Landesverfassungsgeber kann aber nur leere Normhülsen produzieren, die der Landesgesetzgeber nie wird ausfüllen können, es sei denn, die Kommission zur Reform des Föderalismus von

Bund und Ländern, die zurzeit in Berlin tagt, würde wider Erwarten zu einer nennenswerten Reföderalisierung kommen.

Diese genannten begrenzenden Vorschriften sind also bei der Reform der Hessischen Verfassung im Einzelfall zu beachten; sie ändern aber nichts an der Eigenstaatlichkeit der Länder und an der Verfassungsautonomie der Länder. Diese Verfassungsautonomie besteht vor allem im Staatsorganisationsrecht, wo die Vorgaben des Grundgesetzes – sieht man von dem sehr weit gesteckten Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG ab – schon wegen des Trennungsgrundsatzes nicht bestehen. Gerade in den Kernmaterien von Schule, Hochschule und Kultur – auch darauf wurde von den externen Sachverständigen hingewiesen – tut sich in der Tat ein weites Feld auf für eine produktive Betätigung des Landesverfassungsgebers.

Die Verfassungsautonomie Hessens bezieht sich aber auch auf den Grundrechtsbereich gerade vor dem Hintergrund des weiten Verständnisses des Art. 142 GG durch das Bundesverfassungsgericht. Gerade hier sollte Hessen meines Erachtens seinen eigenständigen Weg aber nicht verlassen. Der Weg der Verweisung auf den Grundrechtsteil des Grundgesetzes, den ja einige Bundesländer beschritten haben, scheidet meines Erachtens aus. Er ist mit dem Selbstverständnis des Landes Hessen und mit der Würde seiner Landesverfassung, die zu den wenigen geltenden vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen gehört, unvereinbar.

Aus eben diesen Gründen ist auch von einem Abschreibewettbewerb mit Blick auf das Grundgesetz oder mit Blick auf andere Landesverfassungen abzuraten. Gleichermäßen verfehlt wäre schließlich – auch hier stimme ich Herrn Würtenberger zu – eine Positivierung bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung. An diesem Grundsatz der Verfassungsautonomie der Länder vermag meines Erachtens auch die europäische Integration nichts zu ändern. Auch die Europäische Union achtet aufgrund von Art. 6 Abs. 3 des EU-Vertrages und Art. 10 des EG-Vertrages die nationale Identität. Dazu gehört auch die Verfassungsidentität ihrer Mitgliedstaaten.

Die Europäische Union basiert auf dem Konzept eines Europas der Regionen, das dem Modell der Einheit in Vielfalt folgt. Diese untere Ebene im politischen Mehrebenensystem wird umso wichtiger, je größer die Europäische Union wird. Die Regionen müssen diese Interdependenzen und diese Verzahnungen in Rechnung stellen, die mit der europäischen Rechtsordnung verbunden sind, und sie müssen hierauf eine passende Antwort geben. Das heißt konkret, die Hessische Verfassung muss ihre bisherige Europablindheit ablegen und sie muss in geeigneter Form an den geeigneten Stellen eine positive Grundhaltung gegenüber der europäischen Integration einnehmen.

Mein Zwischenfazit: Für die Vertretung des Landes Hessen nach außen bleibt seine Verfassung rechtlich und politisch durchaus wichtig. Rechtlich bleibt sie wichtig, weil sie die Grund- und die Werteordnung für Staat und Gesellschaft bleibt mit Vorrang und mit Ausstrahlungswirkung gegenüber dem gesamten Landesrecht und auch mit einer gerichtlichen Überprüfbarkeit vor dem Staatsgerichtshof und damit mit einer Eröffnung von zusätzlichem Rechtsschutz.

Hinzu kommt, dass die Landesverfassung am Wettbewerb der Länder und am Verfassungswettbewerb partizipiert. Gerade dieser Gedanke des Wettbewerbsföderalismus wird in der Zukunft eher noch an Bedeutung gewinnen.

Politisch bleibt die Hessische Verfassung für die Vertretung des Landes nach außen wichtig, weil sie quasi die Visitenkarte ist, mit der sich ein Land hinsichtlich seiner Traditionen, seiner Identität und seines Selbstverständnisses präsentiert. Das hängt auch mit der bereits genannten Symbol- und Integrationsfunktion der Verfassung zusammen.

Lassen Sie mich noch kurz auf den historischen Charakter der Hessischen Verfassung eingehen. Die Hessische Verfassung kam 1946 durch den allseits bekannten Verfassungskompromiss von SPD und CDU zustande. Die LDP, also die Liberalen, war dabei weitgehend an den Rand gedrängt; die KPD sah sich in den Grundlinien weitgehend mit der SPD einig. In den Vorstellungen der hessischen Nachkriegs-SPD dominierten Vorstellungen von Klassenkampf, Umverteilung und demokratischem Sozialismus. Credo der damaligen hessischen CDU war in weiten Teilen die Idee des christlichen Sozialismus mit stark gewerkschaftlicher, zentristischer Ausrichtung.

In den Forderungen nach Egalität, Intervention und Wirtschaftslenkung zugunsten des Sozialen trägt die Verfassung besonders die Handschrift der SPD. Der CDU gelang es im Staatskirchenrecht und in der Bildungsverfassung, traditionelle kirchliche Positionen zu sichern bzw. offen zu halten. Dieser Schulterchluss von SPD, CDU unter Dominanz der SPD führte dazu, dass mit der Hessischen Verfassung eine vorbildlich antitotalitäre demokratische Verfassung entstanden ist, die mit einem Grundrechtskatalog beginnt und den Grundrechten unmittelbar bindende Wirkung für alle Staatsgewalt zuspricht. Das ist keineswegs selbstverständlich, wenn Sie nach Hamburg oder Schleswig-Holstein sehen, wo wir keinen Grundrechtskatalog vorfinden.

Zudem ist eine Verfassung entstanden, die – wie etwa das Beispiel der allgemeinen Handlungsfreiheit zeigt – auch vorbildhaft war bei den späteren Grundgesetzberatungen. Nicht zuletzt ist eine Verfassung geschaffen worden, die eine Reihe sprachlich gelungener und zeitlos schöner Formulierungen enthält, die von bemerkenswerter Bündigkeit gekennzeichnet sind. Dies gilt besonders für den durchaus originellen hessischen Grundrechtsteil; er sollte nicht verwässert werden, auch nicht durch nachträglich aufgesetzte filigrane Gesetzesvorbehaltstechnik. Gerade diese Bündigkeit der Verfassung sollte vielmehr insgesamt richtungweisend wirken und zu einer schlanken Verfassung weiter mahnen.

Kehrseite des Verfassungskompromisses von 1946 ist aber, dass die Hessische Verfassung in Teilen eben auch sozialistischen Geist atmet und aliberale Züge trägt. Auch dies gehört zu dem historischen Charakter und vielleicht nicht einmal an letzter Stelle.

Herr Würtenberger hat diesen Aspekt treffend am Beispiel der Wirtschaftsverfassung betont. Ergänzend kann man auf Art. 1 HV verweisen, der im Gegensatz zu den meisten sonstigen Landesverfassungen, im Gegensatz zum Grundgesetz und im Gegensatz zum europäischen Verfassungsvertrag nicht mit der Menschenwürde und der Freiheit beginnt, sondern mit der Gleichheit.

Ich fasse meine Antwort zum historischen Charakter zusammen. Die Hessische Verfassung ist in der Tat Monument historischer Erinnerung des Woher. Insofern ist Behutsamkeit und Vorsicht im Umgang mit diesem Monument angezeigt. Die Leistungen der Mütter und Väter der Verfassung von 1946 sind als solche zunächst einmal anzuerkennen. Gleichwohl besteht insbesondere im Bereich der Wirtschaftsverfassung unbestreitbarer Modernisierungsbedarf. Er besteht überall dort, wo die Verfassung nicht mehr im kollektiven Bewusstsein präsent ist, wo die Verfassung gleichsam zu einer

Normenruine von musealem Wert geworden ist. Dort nämlich ist die Verfassung nicht mehr in der Lage, ihren eigentlichen Auftrag zu erfüllen, das soziale Leben von heute mit normativer Verbindlichkeit zu steuern. Dort, wo die Realität über die Verfassung hinweggegangen ist oder die Verfassung zu zentralen Grundfragen von Staat und Gesellschaft keine Aussagen bereithält, dort verliert sie an Autorität, an Akzeptanz und letztlich an Relevanz. Das politische und gesellschaftliche Leben geht dann über sie hinweg.

Das prekäre Mandat der Enquetekommission liegt nun – auch das wurde von allen Sachverständigen zu Recht übereinstimmend betont – gerade darin, das richtige Maß zu finden zwischen der Bewahrung des historischen Charakters und einer vorsichtigen punktuellen Ergänzung um das aus heutiger Sicht Notwendige. Dies kann nur im breiten Konsens geschehen; denn die Verfassung eignet sich meines Erachtens nicht für die Aufnahme partikularer Interessen, aber auch nicht für die Festschreibung parteipolitischer Forderungen.

(Beifall)

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Prof. Kahl. – Damit darf ich jetzt der SPD-Fraktion das Wort geben. – Frau Dr. Pauly-Bender!

Abg. Dr. Judith Pauly-Bender: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Die SPD-Fraktion möchte sich zunächst für die Gutachten bedanken. Wir haben heute sehr viele – wie es Herr Denninger genannt hat – Kriterien an die Hand bekommen, nach denen wir in der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung unsere schwierige Aufgabe weiter bearbeiten können, herauszufinden, wie wir uns zu dem Auftrag zur Einsetzung der Enquetekommission verhalten sollen, das Bewahrenswerte zu bewahren und herauszufinden, an welchen Stellen wir fortentwickeln müssen.

Aus dem Stand möchte ich nicht sagen, dass die Aufgabe mit diesen Vorträgen heute kleiner geworden ist, aber wir nehmen die Kriterien mit, die Sie uns an die Hand gegeben haben, und werden sie im Einzelnen bedenken. Das sollten wir nicht heute tun als Parteienvertreter und deshalb möchte ich gern das Wort an unseren Sachverständigen, Herrn Prof. Wieland, weitergeben. Wir behalten uns vor, uns dann in der anschließenden Diskussion noch einmal mit Fragen einzuklinken.

SV Prof. Dr. Wieland: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Zunächst zu der Frage: Welche Bedeutung hat der historische Charakter der Hessischen Verfassung für ihre Reform? Das ist ja in den verschiedenen vorangehenden Beiträgen eigentlich schon angesprochen worden und ich versuche es noch einmal mit einem Bild. Für mich ist der historische Charakter der Hessischen Verfassung besonders darin deutlich, wenn man sich vorstellt, es handelt sich um ein fast 60 Jahre altes Haus, das unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg gebaut worden ist, das man weiter bewohnen möchte, das auch weiterhin den Anforderungen derer, die darin wohnen, gerecht werden soll, wo man aber das Gefühl hat, vielleicht sind nicht mehr alle Einzelheiten, alle Teile dieses Baues noch zeitgemäß.

Die Frage ist nun: Kann man das Haus insoweit modernisieren, renovieren, dass es als Haus, wie es nun einmal zu seiner Zeit gebaut worden ist, weiterhin erkennbar bleibt und trotzdem den modernen Anforderungen gerecht wird?

Wenn ich versuche, mich in diesem Bild auf den Weg zu begeben, zu sagen, wie das gelingen könnte, würde ich ähnlich ansetzen, wie Herr Kollege Simon das gemacht hat. Man braucht irgendwelche Kriterien dafür, nach denen man zumindest einmal versuchen kann zu unterscheiden, was jetzt die Eigenart des Hauses ausmacht, was also nicht verändert werden darf, damit das Haus als solches noch erkennbar bleibt, und was ist gewissermaßen das, was zeitbedingt ist, was vielleicht heute der Zeit nicht mehr entspricht.

Wenn man solche Kriterien hat, kann man versuchen, Folgerungen zu ziehen. Das heißt nicht, wenn man sich auf die Kriterien einigt, dass man sich auch bei den Folgerungen schon einig sein wird, aber es ist immerhin ein notwendiger Zwischenschritt, sich zunächst einmal Gewissheit zu verschaffen, was die Kriterien sein könnten.

Dazu möchte ich bei der Frage ansetzen, was eigentlich Aufgabe der Verfassung ist. Das ist ja auch bei einigen meiner Vorredner schon angeklungen. Für mich bedeutet Verfassung den Versuch, das Gemeinwesen in eine Form zu geben, in eine normative Form, etwas zu fassen. Das kann nur gelingen, wenn man auch die tatsächliche Verfassung berücksichtigt.

Die tatsächliche Verfassung Hessens, wie sie 1946 war, erklärt manches, was in der gegenwärtigen Verfassung steht. Wir stehen jetzt von der Aufgabe, uns darüber klar zu werden, wie die tatsächliche Verfassung heute ist und wie jetzt eine normative Antwort darauf lauten kann, was von der alten Antwort Bestand haben kann, was vielleicht geändert werden muss. Zugleich soll die Verfassung aber ein Stück weit etwas Zeitloses sein. Sie will ja steuern, sie will auch das tatsächliche Leben lenken. Sie will also eine Vorgabe machen aus der Sicht des Verfassungsgebers. Deshalb kann sie nicht ganz leicht abgeändert werden.

Das ist also ein Spannungsverhältnis. Einerseits tritt die Verfassung mit dem Anspruch auf, dass sie etwas Dauerhaftes darstellt, und zum anderen soll sie doch der Wirklichkeit entsprechen. Deshalb muss sie ein Stück weit flexibel sein.

Damit bin ich bei meiner zweiten Frage: Wie kann die Verfassung das erreichen? Hier – so meine ich – kann man im Prinzip zwei Modelle unterscheiden. Auf der einen Seite gibt es so genannte versteinerte Verfassungen, Ewigkeitsverfassungen, die nur sehr schwer abänderbar sind. Für mich ist ein Beispiel die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika; die besteht im Wesentlichen nach über 200 Jahren noch so fort, wie sie seinerzeit geschaffen worden ist. Verfassungsänderungen sind äußerst mühsam, alle Versuche in den letzten Jahren, etwa die Flagge besonders zu schützen, die Abtreibung zu verbieten, sind gescheitert, weil der Prozess so schwierig ist. Das führt dazu, dass zwar der Verfassungstext bestehen bleibt, dass man aber die nötige Flexibilität in der Interpretation verarbeitet, die dann von den Verfassungsinterpreten geleistet wird, die vor allen Dingen aber vom Verfassungsgericht oder – in den USA – vom Supreme Court geleistet wird. Wir haben also einen Text, dessen Bedeutung sich im Laufe der Zeit wandelt, ohne dass man eigentlich eine realistische Möglichkeit hat, den Text zu ändern.

Das Gegenbild hat der Herr Kollege Groß schon erwähnt: Das Grundgesetz ist eine sehr flexible Verfassung. Es ist ja eigentlich auch nur ein Grundgesetz. Das erklärt – so denke ich – die Flexibilität. Man wollte ja eigentlich nur ein Provisorium schaffen. Es ist relativ leicht zu ändern und es ist praktisch in jedem Jahr – so kann man mit einem Körnchen Wahrheit sagen – geändert worden, seit es das Grundgesetz gibt. Wenn sich die Mehrheit im Bundestag und die Mehrheit im Bundesrat in der politischen Wirklichkeit einig sind, also die beiden großen Parteien, kann man die Verfassung ändern, kann man sie anpassen.

Wo steht hier die Hessische Verfassung? Nach meinem Eindruck ein Stück weit in der Mitte. Wir haben auf der einen Seite die relativ niedrige Hürde im Landtag. Die politische Mehrheit kann praktisch beschließen, dass die Verfassung geändert werden soll, ohne Zweidrittelmehrheit, d. h. ohne Beteiligung auch der größeren Oppositionspartei; wir haben auf der anderen Seite aber die relativ hohe Schwelle, dass das Volk jeder Verfassungsänderung zustimmen muss. Das ist sicherlich Grund dafür, warum sich die Hessische Verfassung bisher als relativ änderungsresistent erwiesen hat. Das begrenzt auch die Möglichkeiten – so denke ich –, die diese Enquetekommission hat, die der Landtag haben wird, weil man immer sehen muss, wie kann man dazu eine Zustimmung des Volkes einholen. Es wird also, wenn ich die Hessische Verfassung verorten soll, darum gehen, diese Mittelposition auch in unserem Prozess zu berücksichtigen.

Dem entspricht auch der Auftrag, den die Kommission hat, der schon genannt worden ist, nämlich im Prinzip an der Verfassung festzuhalten, also keine Totalrevision vorzunehmen, und nur zu sehen, inwieweit sie modernisiert werden kann.

Das ist ja Ihr Ansatz, Herr Simon, wenn Sie sagen, wir müssen unterscheiden zwischen Prinzipien und Regeln. Ich würde jetzt, ohne diese Begriffe zu verwenden, einen Versuch unternehmen wollen, Ihnen fünf Punkte zu nennen, die nach meiner Auffassung diese Eigenart der Hessischen Verfassung prägen; die sind zum Teil bei den Kollegen schon angesprochen worden. Das wäre für mich gewissermaßen die Grundstruktur des Hauses, die ich nicht ändern würde.

Erster Punkt ist für mich die Eigenständigkeit der Verfassung. Es ist eine Vollverfassung. Es ist nicht nur ein Organisationsstatut. Man hat nicht gesagt, wir übernehmen die Grundrechte des Bundes, sondern das Land Hessen hat in vollem Bewusstsein seiner Staatlichkeit seine verfassungsgebende Gewalt dahin ausgeübt, dass es eine umfassende Verfassung für das Land geschaffen hat.

Zweiter Punkt: Die Verfassung ist durch starke Betonung plebiszitärer Elemente gekennzeichnet. Das Volk wird angesprochen – stärker als in vergleichbaren Verfassungen. Das ist ja schon deutlich in dem Punkt, dass die Verfassung nur mit Zustimmung des Volkes geändert werden kann, dass auch ausdrücklich plebiszitäre Handlungsmöglichkeiten des Volkes an prominenter Stelle genannt sind.

Dritter Punkt – er ist auch schon genannt worden -: Die Gleichheit steht an der Spitze der Verfassung, d. h. Gleichheit und Freiheit. Das ist auch ein deutlicher Unterschied zu den anderen vergleichbaren Verfassungen, die mit der Freiheit eingesetzt haben. Es ist ein stark egalitärer Zug, der das historische Bild der Verfassung prägt.

Damit zusammen – vierter Punkt! – hängt die – von Herrn Kollegen Kahl schon geschildert – aus historischen Gründen heraus betonte soziale Ausrichtung. In dem Wort „so-

zialer Rechtsstaat“, wie es das Grundgesetz kennt, wird in Hessen das Soziale besonders betont. Das erklärt die Ausführungen zur Wirtschaftsverfassung. Das ist aus der damaligen Zeit heraus gefasst. Die Hessische Verfassung hat ein Sozialstaatsmodell vor Augen.

Letzter Punkt – er ist ebenfalls schon erwähnt worden –, der meines Erachtens wesentlich ist, ist das, was man heute als fehlenden Gottesbezug bezeichnen würde. Auch das war seinerzeit außergewöhnlich, der Verzicht auf die Gottesanrufung in der Präambel. Wir haben ja heute gerade wieder die Diskussion auf europäischer Ebene. Hier hat seinerzeit die Hessische Verfassung durch den Verzicht darauf konkrete Position bezogen.

Das wäre mein Versuch der Analyse. Das sind für mich fünf wesentliche Punkte, die dieses Haus Hessische Verfassung prägen, es von anderen Häusern, von Nachbarhäusern unterscheidet.

Was folgt daraus? – Erster Punkt, bezogen auf die Eigenständigkeit der Verfassung: Meines Erachtens sollte weiterhin an diesem Selbstbewusstsein der Verfassung festgehalten werden. Hessen hat sich für einen eigenen Verfassungsraum entschieden, der zunächst einmal davon unabhängig ist, dass es auf Bundesebene eine Verfassung gibt und dass es jetzt demnächst auch auf europäischer Ebene eine Verfassung gibt. Das heißt nicht, dass sich alle Vorschriften der Hessischen Verfassung in der Anwendung durchsetzen können. Es heißt aber umgekehrt nicht, dass man jede Bestimmung der Hessischen Verfassung, die mit einer Verordnung des Bundes nicht vereinbar ist, deshalb ändern muss.

Für mich scheint es ein Grundgedanke des hessischen Verfassungsrechts zu sein zu sagen, wir haben eine Hessische Verfassung. Auch wenn die sich nicht in allen Punkten durchsetzen kann, gehört sie doch zu dem, wie wir uns verfasst haben. Das würde eher restriktiv die Antwort auf die Frage bestimmen, was jetzt eigentlich obsolet geworden ist. Es ist nicht alles obsolet geworden, was nach dem gegenwärtigen Bundesrecht nicht durchsetzbar ist.

Zweiter Punkt: Plebiszitäre Betonung würde nach meinem Verständnis bedeuten, dass man jedenfalls dieses Betonen der Mitwirkung des Volkes bei dem, was wir uns vorgenommen haben, nicht zurückdrängen sollte. Das ist ja auch in der Verfassungsrechtsdiskussion in Deutschland durchaus umstritten: Inwieweit sollte man solche plebiszitären Elemente einfügen, verstärken, ändern? Da scheint mir eine Grundstruktur in Hessen zu sein: das hat ein hohes Gewicht und daran sollte man nicht rütteln.

Dritter Punkt: Gleichheit. Das ist auch eine Aussage, die dieses Haus Hessische Verfassung kennzeichnet: die starke Betonung der Gleichheit, die in einem steten Spannungsverhältnis zur Freiheit steht. Freiheit und Gleichheit muss man im politischen Prozess ein Stück weit auflösen. Der Gesetzgeber hat einen Gestaltungsspielraum, aber für Hessen ist deutlich, dass Gleichheit jedenfalls nicht hinter Freiheit zurücktritt.

Damit bin ich bei dem vierten Punkt: Wie sieht es mit der Sozialstaatlichkeit aus, die ja aus den genannten historischen Gründen so stark betont ist und die heute zum Teil als eigentlich nicht mehr zeitgemäß verstanden wird? Da – so würde ich sagen – muss man jetzt im Sinne von Herrn Simon unterscheiden: Was sind Regeln, was ist also zeitgebundene Einzelbestimmung, wo man sagen kann, das ist heute irgendein Anbau des Hauses, der passt nicht mehr, der wird nicht mehr benutzt, der steht eigentlich im We-

ge, was ist Prinzip sozialstaatlicher Ordnung der Wirtschaft? An diesem Prinzip darf man meines Erachtens nicht rütteln, wenn man von der Prämisse ausgeht, wir wollen nur die notwendigen Änderungen vornehmen, wir wollen aber die Grundsätze, die Grundmauern, nicht verändern.

Letzter Punkt – das hat heute an anderer Stelle in diesem Haus schon eine Rolle gespielt –: Der Verzicht auf den Gottesbezug, die Frage, wie verhält sich die Hessische Verfassung gegenüber religiösen Überzeugungen. Hier scheint mir ganz eindeutig eine gewisse Zurückhaltung angebracht und – das ist ja auch schon gesagt worden – wer jetzt etwa einen Gottesbezug in die Präambel der Verfassung aufnehmen will, muss sich darüber im Klaren sein, dass das nicht nur eine Änderung einer Regel ist, sondern im Sinne von Herrn Simon die Änderung eines Prinzips wäre, also eine grundlegende Änderung, etwas, was über das hinausgeht, was wir uns hier eigentlich vorgenommen haben.

Ich hatte einleitend gesagt, wenn wir uns auf Kriterien einigen, heißt das noch nicht, dass wir in den Folgerungen übereinstimmen. Ich kann an Ihren Mienen sehen, dass nicht alle meine Folgerungen mittragen werden, aber man kann sie ja zunächst einmal in den Raum stellen. Das wäre also mein Verständnis der historischen Bedeutung der Hessischen Verfassung.

Dann noch ganz kurz zu der Frage: Welche Bedeutung hat die Hessische Verfassung bei der Vertretung des Landes Hessen nach außen? Auch dazu ist schon Wesentliches gesagt worden. Ich denke, wir befinden uns hier in einer Zeit, wo „außen“ – also Bund und Europa – sich möglicherweise verändert, wo man sich in Hessen gewusst sein muss, dass eine Verfassung auch etwas darüber sagt, wie sich Hessen auf diesen anderen Ebenen darstellt. Da wird man abwarten müssen, was jetzt etwa bei der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Ergebnis herauskommen wird. Ich wäre da etwa optimistischer als der Kollege Kahl. Es wird eine gewisse Stärkung von Länderrechten geben. Es ist nicht ausgeschlossen, dass es Zugriffsrechte der Länder in Gesetzgebungsbereichen geben wird. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Behördenorganisation, dass Verwaltungsverfahren in Zukunft im Wesentlichen doch bei den Ländern verbleiben werden. Hier geht es darum, das, was in der Verfassung schon vorhanden ist, vielleicht ein Stück weit zu akzentuieren und vor allen Dingen die Rolle des Gesetzgebers zu betonen, weil wir ja im Föderalismus die Entwicklung hin zu einem Exekutivföderalismus haben, wo ganz wesentlich die Landesregierung in der bundesstaatlichen Ordnung eine bestimmende Rolle ausübt.

Hier könnte man darüber nachdenken, inwieweit kann man – auf welchem Wege auch immer – den Landesgesetzgeber so stärken, dass er von den Möglichkeiten sinnvoll Gebrauch machen kann, die ihm die bundesstaatliche Ordnung eröffnet, und auf europäischer Ebene – Art. 23, der wohl auch nach den Beratungen der Bundesstaatskommission unverändert bleiben wird –, inwieweit kann der Landesgesetzgeber Spielräume, die die Länder auf europäischer Ebene haben, zumindest dadurch mitgestalten, dass er sich informieren lässt und dass er versucht, in seiner politischen Willensbildung auf das Handeln der Regierung Einfluss zu nehmen. Hier sehe ich keine gewaltigen Möglichkeiten – das ist ja auch nicht unsere Aufgabe –, aber hier könnte man vielleicht gewisse Akzente im weiteren Bereich setzen, weil ich schon denke, vom Grundsatz her erhebt eine Landesverfassung auch in diesem Bereich der Vertretung des Landes nach außen hin im Bund und in Europa einen Anspruch auf normative Geltung und auf Steuerung.

Das wären meine Vorstellungen.

(Beifall)

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Prof. Wieland. – Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat jetzt Herr Dr. Jürgens das Wort.

Abg. Dr. Andreas Jürgens: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich darf mich auch erst einmal ganz herzlich bei den Sachverständigen bedanken, die wir gehört haben, und bei denjenigen, die wir noch hören werden, schon im Voraus, dass sie uns bei der Aufgabe helfen wollen, die wir zu bewältigen haben.

Ich möchte gern die Zeit, die meiner Fraktion zur Verfügung steht, so nutzen, dass zunächst unsere interne Sachverständige, Frau Dr. Cancik, etwas zu der Thematik sagt. Ich werde dann anschließend noch zwei, drei Nachfragen an die Sachverständigen richten.

SV Dr. Cancik: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Die Kürze der Zeit erlaubt es nicht, auf die vielen Anregungen, Hinweise, die wir gehört haben, angemessen einzugehen. Ich möchte auch nicht allzu viel wiederholen, obwohl es ja eigentlich ein gutes Zeichen ist, wenn wir uns wiederholen, weil es bedeutet, dass es doch wohl bei diesen Fragen einen gewissen Konsens gibt. Aber ich bitte Sie, mir zu erlauben, einen Bereich herauszugreifen, der bei einigen Sachverständigen durchaus angesprochen wurde und an dem sich zeigen lässt, dass die Konstruktion eines Widerspruchs Bewahrung des historischen Charakters versus Verfassungsreform, das eine oder das andere, der Problemstellung in Hessen nicht gerecht wird.

Ich spreche vom Recht der Staatsorganisationen. Herr Wieland hatte das angesprochen. Wie sind die Grundlagen der Organisation der Staatsgewalt geregelt, die Funktionen, die Aufgaben, die gegenseitigen Kontrollverhältnisse, wenn Sie so wollen, wesentliche Grundlagen der Staatlichkeit? In der Hessischen Verfassung – das wissen Sie alle – findet sich das im zweiten Hauptteil.

Hessen ist ein modernes Bundesland, das sich in vielerlei Hinsicht kaum von den anderen Bundesländern mit ihren neueren oder modernisierten Verfassungen zu unterscheiden scheint. So ist auch in Hessen anerkannt – Prof. Groß hatte das kurz angesprochen –, dass die Landtagsabgeordneten einen Vollzeitberuf mit erheblicher Belastung ausüben und deshalb entsprechend entschädigt werden müssen. In der Verfassung findet sich das aber nicht.

Auch ist anerkannt, dass die Fraktionen wesentliche Akteure im Parlament sind. Sie nehmen dort wichtige Aufgaben für die parlamentarische und die öffentliche Willensbildung wahr und werden deshalb mit öffentlichen Mitteln ausgestattet. In der Verfassung findet sich das aber nicht.

Dort findet sich auch nicht die den Fraktionen im einfachen Gesetz zugewiesene Befugnis, als Antragsteller vor dem Staatsgerichtshof aufzutreten. – Eine Regelung, die meines Erachtens verfassungsrechtlich durchaus zweifelhaft ist.

Die Bedeutung von parlamentarischer Opposition ist allgemein anerkannt. Die Oppositionsfraktionen im Hessischen Landtag erhalten dementsprechend einen besonderen Oppositionszuschlag. Aber in der Verfassung findet sich dazu nichts.

Hessen war – mein viertes Beispiel – das erste Bundesland, das die Bedeutung des Datenschutzes wahrnahm und das Amt eines Datenschutzbeauftragten einführte. Es hat damit Rechtsgeschichte geschrieben. Die grundrechtssichernde Bedeutung des Datenschutzes und die damit verbundenen staatlichen Aufgaben sind heute EU-weit anerkannt. In der Hessischen Verfassung aber findet sich dazu nichts.

Kommen wir schließlich zum Staatsgerichtshof und zu einem zusätzlichen Befund! Das einfache Gesetz sieht mit der schon erwähnten, unglücklich so genannten kommunalen Grundrechtsklage eine Verfahrensart vor, die in der Verfassung nicht ausdrücklich geregelt, aber immerhin zugelassen ist. Das einfache Gesetz sieht ferner eine Antragsberechtigung für den Rechnungshof vor, die in der Verfassung nicht vorgesehen und deren Zulässigkeit ohne Änderung der Verfassung zumindest zweifelhaft ist. Aber nicht nur das: Das einfache Gesetz sieht auch Verfahrensarten nicht mehr vor, die in der Verfassung noch aufgeführt sind.

Meine Damen und Herren, ich habe einige Beispiele aus einer längeren Liste herausgegriffen. Diese Beispiele sollen zeigen, dass Hessens materielle Verfasstheit in vielen Punkten längst verändert ist, sich diese veränderte materielle Verfasstheit aber nicht aus dem Verfassungstext ergibt – und das, obwohl es sich um wesentliche Bereiche hessischer Staatlichkeit handelt, deren Grundlagen also in der Verfassung geregelt sein müssten.

Daraus folgt zweierlei. Erstens: Der Wert der Rechtsklarheit, dessen Bedeutung in einem demokratischen Rechtsstaat nicht zweifelhaft sein dürfte, ist gefährdet. Der Staatsrechtler Konrad Hesse hat präzise formuliert:

„Der Bestand der geltenden Verfassung soll sich aus der Verfassungsurkunde selbst ergeben.“

Auch wenn man zugesteht, dass dies für Landesverfassungen wegen bundesrechtlicher und europarechtlicher Überlagerungen nicht einfach zu gewährleisten ist, vielleicht auch immer nur ein anzustrebendes Ideal bleibt, bleibt doch festzuhalten, dass diesem Gebot in Hessen nicht mehr entsprochen wird.

Zweitens: Die erste Leitfrage zu dieser Anhörung ist die Frage: Welche Bedeutung der historische Charakter der Hessischen Verfassung für ihre Reform habe, wie sich also Verfassungsänderungen mit dem als besonders empfundenen historischen Charakter der Hessischen Verfassung vereinbaren lassen. Dahinter steht offenbar manchmal die Vorstellung, dass ohne Verfassungsänderung ein vorgestellter historischer Bestand gewahrt bliebe, mit Verfassungsänderung hingegen nicht, dass also Verfassungsänderungen einer Geschichtswahrung schädlich seien. Die von mir ausgewählten Beispiele zeigen, dass diese Vorstellung für weite Bereiche unzutreffend ist.

Der historische Bestand ist – oft aus guten Gründen – längst verändert, er kann nicht durch ein Nichtändern der Verfassung bewahrt werden. Umgekehrt bleibt ein Nichtändern der Verfassung aber nicht einfach folgenlos, vielmehr bewirkt es, dass diese Verfassung ihrer wesentlichen Funktion, nämlich eine Grundordnung mit Geltungsanspruch

zu sein, zunehmend beraubt wird. Das wird aus meiner Sicht den Intentionen der historischen Verfassungsgeber mit Sicherheit nicht gerecht.

Ein sensibler Umgang mit Geschichte ist gerade beim Umgang mit Verfassungstexten erforderlich. Ich denke, da sind wir uns einig. Er wird nicht erreicht durch eine abstrakte Gegenüberstellung von Geschichtswahrung einerseits und Änderungen andererseits, sondern kann sich nur bei der konkreten Arbeit an den Regelungen zeigen. Dabei kann sich erweisen, dass der historische Auftrag der Hessischen Verfassung Änderungen nicht nur erlaubt, sondern sie geradezu fordert. Rechtliche Vorgaben dazu gibt es; Prof. Kahl hat sie angesprochen, Prof. Wieland hat sie noch einmal angesprochen. Aber sie gibt es gewissermaßen nur als Rahmen. Die in Art. 150 und 26 HV formulierten Grenzen zulässiger Verfassungsänderungen einerseits, die ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit von Verfassungsänderungen in Art. 123 HV andererseits. Grenzen sichern den Bestand bestimmter Grundstrukturen, nämlich einen auf wesentliche Freiheits- und Gleichheitsrechte begrenzten Grundrechtskatalog sowie die demokratischen Grundgedanken der Verfassung und die republikanisch-parlamentarische Staatsform. Darüber hinausgehende rechtliche Vorgaben gibt es in der Hessischen Verfassung nicht.

Allenfalls die wesentliche Funktion einer Verfassung, nämlich politische Grundordnung mit Geltungsanspruch zu sein, mag eine weitere Direktive sein; denn aus ihr folgt aus meiner Sicht, dass das ja sehr unterstützenswerte Vorhaben, Geschichte zu bewahren, nicht auf Kosten dieser normativen Funktion gehen darf.

Welche Bedeutung hat die Hessische Verfassung bei der Vertretung des Landes nach außen? lautet die zweite Frage dieser Anhörung, zu der ebenfalls schon vieles gesagt wurde. Erlauben Sie mir nur eine kurze Anmerkung.

Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts war auch schon Thema der Tagung der Staatsrechtslehrer im Jahre 1987. Sie wurde damals in tatsächlicher Hinsicht eher skeptisch beurteilt. Neben den bekannten Gründen für den so genannten Bedeutungsschwund der Länder, der vor allem ein Bedeutungsschwund der Landesparlamente ist, und vor allen Dingen in den bundes- und zunehmend europarechtlichen Überlagerungen begründet liegt – das haben wir gehört –, wurde in der Diskussion damals aber auch deutlich gemacht, dass die Bundesländer an sich gegebene Spielräume nicht nutzten.

Mit Blick auf die Möglichkeiten von Landesverfassungen war die Einschätzung also optimistischer. Reparlamentarisierung und Ausbau der Landesverfassungsgerichte wurden als einige mögliche Instrumente, die brachliegenden Chancen der Landesverfassungen zu nutzen, identifiziert.

In der kurz darauf beginnenden Welle von Verfassungsreformen in den alten, Verfassungsgebungen in den neuen Bundesländern wurden einige dieser Anregungen umgesetzt. Zu nennen sind etwa die hier schon mehrfach erwähnten Informationsrechte des Parlaments und seiner Abgeordneten sowie Möglichkeiten der Stellungnahme des Parlaments in Bundesrats- und Europaangelegenheiten. Die Debatte und die Regelungen zeigen, dass die Wirkkraft von Landesverfassungen gerade auch davon abhängen kann, dass sie geändert werden, um tatsächliche Bedeutungsverluste zu kompensieren. Spielraum dafür besteht; er muss aber genutzt werden.

(Beifall)

Abg. **Dr. Andreas Jürgens:** Ich möchte an Herrn Prof. Würtenberger gern zwei Nachfragen richten. Sie haben zum einen an verschiedenen Stellen betont, die Verfassung müsse Regelungen über das Woher enthalten, das Woher müsse bewahrt werden. Da hat mir sofort der Hinweis gefehlt: Was ist eigentlich mit dem Wohin? Gehört das nicht auch dazu? Soll die Verfassung also nicht nur Auskunft geben über das Woher, sondern möglicherweise auch Anhaltspunkte, Orientierungen, Rahmenlinien, normative Festlegungen über das Wohin enthalten? Ist also nicht nur das, was einmal war, sondern auch das, was sein soll und was gelten soll, genauso wichtig?

Zweite Nachfrage: Sie hatten – das wurde dann von Herrn Prof. Kahl auch aufgegriffen – davon abgeraten, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Verfassungsrecht, z. B. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, in die Landesverfassung aufzunehmen. Das hatten Sie postuliert, aber nicht begründet. Ich wäre dankbar, wenn Sie hierzu zwei, drei Sätze zur Begründung sagen könnten.

SV **Prof. Dr. Würtenberger:** Sie sprechen in der Tat noch einmal eine Grundsatzfrage an, die uns hier beschäftigt. Mit den entsprechenden Mehrheiten kann man natürlich auch in Hessen eine ganz neue Verfassung machen. Das ist ganz klar. Aber die Frage ist, ob man nicht in einer bestimmten historischen Situation mit einer Verfassung zum Ausdruck bringt, dass hier in einem Bundesland in einer ganz besonderen Weise einerseits fortschrittlich gedacht worden ist und bereits 1946 zu Grundsatzfragen einer neuen politisch-rechtlichen Ordnung in Deutschland Stellung genommen worden ist. Wer die Diskussion zwischen dem Sommer 1945 und bis in die Tage der Verabschiedung des Grundgesetzes hinein kennt, der weiß, dass die großen politischen Parteien ganz andere Programme hatten als heute, dass es eine große Unsicherheit gab, wohin der Weg geht. In einer solchen Situation ist es wichtig, uns auch nach 1989/90 immer wieder zu erinnern, dass es eine große Leistung nicht nur vom Grundgesetz, sondern auch von den Landesverfassungen, auch von Ihrer Verfassung gewesen ist, in dieser Situation der Unsicherheit ein Dokument geschaffen zu haben, mit denen man sich in den Ländern identifizieren konnte. Ich denke, das Woher sollte mit dieser Argumentation durchaus im Vordergrund stehen können.

Jetzt haben Sie die andere Frage gestellt, die auch angesprochen wurde: Soll eine Verfassung nicht auch ein Dokument des Wohin sein? Da wäre ich eher skeptisch. Natürlich ist eine Verfassung auch ein Dokument für die großen Zielsetzungen, die man verfolgt. Wenn Sie in Ihren Grundrechtsteil hineinschauen, dann ist der Grundrechtsteil sicherlich auch zukunftsorientiert formuliert. Wenn Sie die Dinge beibehalten, die nicht grundgesetzwidrig sind, nicht verfassungswidrig sind, dann sind das auch Regelungen, die auch etwas über das Wohin sagen aus einer bestimmten historischen Situation heraus, die dann jeweils wieder neu – Herr Simon hat das ja auch gesagt – interpretiert werden müssen.

Insofern würde ich auch sagen, dass die derzeitige Hessische Verfassung durchaus eine Menge von Aussagen über das Wohin hat. Dabei müssen wir uns über eines klar sein – ich glaube, das ist hier auch weitgehend Konsens –: Im Hinblick auf die europäische Politik und im Hinblick auf die Expansion der Bundespolitik ist eine politische materielle Zielsetzung einer Verfassung eines Landes nicht mehr von allzu großer Wichtigkeit. Das sage ich mit aller Vorsicht.

Zweiter Punkt: Warum soll die Landesverfassung nicht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in ihren Grundrechtsteil übernehmen und ausformen? Ich will es einmal so sagen: Die Grundrechte des Grundgesetzes sind Wachs in den Händen des Bundesverfassungsgerichts und die Grundrechte des Grundgesetzes werden mit jeder Entscheidung neu geformt. Wollen Sie wirklich eine Landesverfassung mit Grundrechten, die heute den Stand der Rechtsprechung repräsentieren, oder wollen Sie hier wirklich mit einem landesverfassungsrechtlichen Datenschutzgrundrecht eine alternative Datenschutz-Dogmatik mit einer alternativen Rechtsprechung dieser Gerichte aufmachen? Ich hätte da meine großen Bedenken. Mir persönlich ist es lieber, wenn wir die Grundrechte aus der Hand des Bundesverfassungsgerichts bekommen und, die Gleichheit der Verfassung noch einmal ansprechend, hier einen gleichen Status grundrechtlicher Freiheit über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erhalten. Deswegen bin ich – Sie haben nachgefragt – äußerst skeptisch dem gegenüber, dass man versucht, die Rechtsprechung des Karlsruher Gerichts in einer momentanen Sicht der Dinge in Verfassungsrecht umzusetzen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Prof. Würtenberger. – Damit ist auch die Fragezeit für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN um. Jetzt hat die FDP das Wort. – Herr Posch, bitte.

Abg. **Dieter Posch:** Herr Vorsitzender, ich möchte mich zunächst ebenfalls recht herzlich für die Ausführungen der Sachverständigen bedanken. Herr Prof. Denninger hat sinngemäß begonnen, indem er gesagt hat, ändern ist schwieriger als neu schaffen. Den Eindruck habe ich nach dieser Diskussion noch mehr. Denn die Positionen sind in manchen Bereichen – so glaube ich – weiter auseinander, als uns das klar ist.

Herr Prof. Kahl hat noch einmal die Historie beleuchtet. Deswegen will ich dazu noch ein Wort sagen. Es ist sicherlich richtig so, wie Sie es beschrieben haben, dass damals zwei Parteien, wobei die Union damals inhaltlich völlig anders strukturiert war als heute, es ermöglicht haben, dass wir diesen Verfassungstext haben.

(Abg. Axel Wintermeyer: Ja, darauf legen wir Wert!)

– Ich bewerte das ja nicht.

Die Liberalen haben damals die Verfassung nicht mitgetragen, insbesondere aus dem Grund, der sich in dem III. Abschnitt, Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten, ergibt. Dahinter steht eine Wirtschaftsverfassung, die von uns Liberalen damals nicht mitgetragen worden ist.

Jetzt komme ich zu dem Anlass der heutigen Diskussion. Wenn wir in der Vergangenheit die Hessische Verfassung immer modernisiert hätten, wie das auf der Ebene des Grundgesetzes geschehen ist und wie die Liberalen das in der fast 60-jährigen Geschichte immer wieder gefordert haben, würden wir heute die Frage über die Substanz und den historischen Kern überhaupt nicht führen. Nur weil das nicht geschehen ist, haben wir heute die Diskussion, sich damit auseinander setzen zu müssen, welche besondere Bedeutung dieser historische Kern hat. So gesehen, hatten wir das Problem eigentlich nicht, weil wir immer der Auffassung waren, Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit aneinander anzugleichen.

Deswegen sage ich auch: Man kann meines Erachtens auch in dem III. Abschnitt die Substanz erhalten und dann muss man darüber streiten, was in Ihrem Sinne Regel und was Prinzip ist. Da sehe ich in vielen Bestimmungen in dem III. Abschnitt eben nicht Prinzipien, sondern sehr wohl Regeln, weil da sehr konkret bestimmt worden ist, wie manche Dinge auszusehen haben, die mit der Wirklichkeit heute nichts zu tun haben.

Wenn wir heute über die Frage der Mitbestimmung diskutieren, dann diskutieren wir über diese Frage eben nicht mehr ausschließlich, wie sie dort kodifiziert ist, dass sich die Mitbestimmung zwischen den Verbänden auf Arbeitgeber- und Unternehmerseite einerseits und den Gewerkschaften andererseits abspielt, sondern wir diskutieren sie darüber, wie die Beteiligung der Arbeitnehmer selbst in den Unternehmen auch gestaltet werden kann. Wenn ich diesem Ansatz Rechnung trage, kann ich gleichwohl das Prinzip der Sozialstaatlichkeit – wie Prof. Wieland das genannt hat – im III. Abschnitt aufrechterhalten. Ich bin aber der Meinung, man muss die Regeln ändern. Deswegen sehe ich nach wie vor in der Tradition der Vorgänger meiner Fraktion hier einen erheblichen Novellierungsbedarf in diesem Bereich. Das nicht nur deshalb, weil es da um die Frage geht, dass etwas verfassungsrechtlich oder gesetzlich obsolet geworden ist, sondern weil ich der Meinung bin, dass hier ein Anpassungsbedarf an die reale Situation besteht.

Deswegen habe ich eine Frage an Herrn Prof. Groß. Sie haben eine sehr drastische Formulierung gebraucht. Sie haben gesagt, wenn man – wenn ich das richtig verstanden habe – diese Modernisierung nicht vornimmt, dann wird die Basis des Landes als Staatssubjekt gefährdet. So haben Sie das sinngemäß gesagt. Deswegen ist die Frage an Sie: Schaffen wir das im Rahmen dieser Enquetekommission – Sie kennen den Einsetzungsbeschluss –, in dessen Einsetzungsbeschluss ja sehr vorsichtig formuliert ist – so nach dem Motto, wir wollen alle unter einen Hut bringen –, das Notwendigste zu machen, ohne die Schwelle einer neuen verfassungsgebenden Versammlung zu überschreiten. Wenn Sie so weit gehen, dass – wie Sie das gesagt haben; so habe ich das verstanden – der Novellierungsbedarf und der Veränderungsbedarf so dringlich ist, weil ansonsten die Basis des Landes als Staatssubjekt gefährdet wird: Ist das im Rahmen unserer Aufgabenstellung noch leistbar oder befinden wir uns da letztlich auf dem Weg einer Totalrevision der Hessischen Verfassung? – Das als Frage an Sie. Ansonsten würde ich Herrn Prof. Stolleis bitten, das aus seiner Sicht zu ergänzen.

SV Prof. Dr. Groß: Das war zugegebenermaßen eine überspitzte Formulierung. Aber ich höre immer wieder aus dieser Diskussion heraus – ich fasse es zusammen –: Alles Wesentliche ist doch sowieso im Grundgesetz und im Bundesrecht geregelt. Was sollen wir uns mit den Details der Hessischen Verfassung überhaupt so intensiv auseinandersetzen? Das scheint mir die falsche Herangehensweise zu sein, wenn man die Landesverfassung auch als Text ernst nimmt. Immer wieder wird es auch verfassungsgerichtliche Verfahren vor dem Staatsgerichtshof geben, etwa jetzt wahrscheinlich z. B. im Zusammenhang mit den Mitbestimmungsregelungen, wo es auf den konkreten Wortlaut ankommt. In solchen Fällen – so denke ich – sollte man sich auch mit diesem Wortlaut auseinandersetzen, insbesondere wenn man auch antizipiert, dass möglicherweise auch das Grundgesetz in einzelnen Bereichen geändert wird. Ein Kandidat scheint mir z. B. der Art. 33 Abs. 5 GG zu sein. Es gibt schon Initiativen zur Streichung dieser Vorschrift. Dann werden sofort die Regeln der Hessischen Verfassung über das öffentliche Dienstrecht wieder relevant. Damit kann man sich vielleicht auch jetzt schon auseinandersetzen.

Wie weitgehend diese Reformen dann sind, ist aber eine Frage des politischen Kompromisses. Ich habe gesagt, das ist nicht rechtlich vorgegeben. Es gibt nur kein förmliches Totalrevisionsverfahren, wie es in der Schweiz ausdrücklich vorgesehen ist mit Einsetzung eines neuen Gremiums, das einen total neuen Text ausarbeitet. Das kommt also wohl nicht infrage. Es kommt darauf an, sozusagen die zentralen Punkte – aber wie lang die Liste sein wird, kann ich Ihnen nicht sagen – von änderungsbedürftigen Vorschriften zu identifizieren, und die müssen dann natürlich mit einer möglichst breiten Mehrheit im Parlament dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden.

SV Prof. Dr. Stolleis: Ich möchte gern an Ihre Bemerkung anknüpfen, Herr Kollege Würtenberger, in der Sie am Ende sogar unter Berufung auf Hegel gesagt haben, es sei hier nicht die Zeit für eine grundlegende Verfassungsänderung. Sie haben gewissermaßen die Berufung unserer Zeit für die Verfassungsgebung in Hessen verneint. Wenn man darauf warten würde, dass eine breite Stimmung in der Bevölkerung eine Verfassungsänderung verlangt, dann könnte man erstens lange warten, weil die Landesverfassungen sehr weit vom öffentlichen Bewusstsein entfernt sind, und zweitens muss ich doch sagen, das historische Gedächtnis ist etwas kurz. Sie wissen, dass vor zehn, zwölf Jahren in der ganzen Bundesrepublik, in der wiedervereinigten Bundesrepublik, eine große Bewegung für Verfassungsänderungen war und dass die meisten Länder das sehr intensiv gemacht haben und ihre Verfassung modernisiert haben.

Es gab große Veränderungen schon vor der Wiedervereinigung, aber mit der Wiedervereinigung dann noch einmal. Man muss leider sagen, Hessen hat diese Chance mehrmals verpasst. Insofern meine ich, es hat den Ruf nach Verfassungsgebung wohl gegeben, aber Hessen hat ihn aus bestimmten zu benennenden Gründen der politischen Konstellation überhört.

Wir stehen also heute vor der Frage: Wie soll man es vor dem anstehenden 60. Jahrestag der Verfassung halten? Ich möchte meine Lieblingsidee, die sich etwa mit dem deckt, was Herr Simon zum historischen Charakter gesagt hat, wenigstens aussprechen. Die wirkliche Erhaltung des historischen Charakters bestünde darin, dass man zum 60. Jahrestag erklärte, nun ist es 60 Jahre so gewesen, wir sind mit dieser Verfassung gut gefahren, aber sie wird ins Museum gestellt – dorthin kommen bekanntlich nur kostbare Gegenstände –, sie wird nicht im Zeitgeist übermalt, sondern sie bleibt sichtbar und wir machen eine erneuerte Verfassung; die Schulkinder bekommen einen Ausdruck mit beiden Texten. Das ist in Hessen und in Bayern und in anderen Ländern üblich und erlaubt dann einen bequemen Vergleich des Zustandes vorher und nachher. Aber dieser Weg scheint niemandem zu gefallen.

Deswegen sage ich im zweiten Schritt: Als die Enquetekommission ihre Arbeit aufnahm, ging die überwiegende Meinung in allen Fraktionen dahin, man könne den historischen Charakter dadurch erhalten, dass man ein paar evident überflüssige und längst außer Kraft getretene Normen einfach streicht und sich dann auf einen kleinen Katalog dringender Neuerungen beschränkt. Das wäre gewissermaßen – um das Bild von Herrn Wieland aufzugreifen – eine kostengünstige Teilsanierung eines zu modernisierenden Hauses.

Aber wie es Bauarbeiten zu geschehen pflegt, man geht ins Detail und entdeckt sanierungsbedürftige Punkte. Erstens: Der Grundrechtsteil ist in vielen Punkten nicht mehr zeitgemäß, er hinkt nicht nur dem Grundgesetz, sondern auch den europäischen Maß-

stäben, nach Nizza, nach dem vorläufig beschlossenen Verfassungstext deutlich hinterher. Das hat auch Herr Denninger betont.

Zweitens: Der Teil über soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten ist besonders veraltet. Insbesondere der Sozialstaat hat sich in 60 Jahren intensiv fortentwickelt und niemand denkt mehr ernsthaft daran, die heutigen Probleme durch Überführung in Gemeineigentum, durch Sozialisierung der Grundstoffindustrien und der Banken und Versicherungen zu lösen. Niemand will heute eine Bodenreform.

Aber die Dinge sind, abgesehen von diesen relativ einfachen Punkten, sehr viel schwieriger. Ich will das an dem Art. 50 HV demonstrieren, den Herr Simon angesprochen hat. Es ist ja nicht nur ein Widerspruch zwischen Verfassungstext und -realität, sondern es ist schwieriger. Es sind drei Elemente: Es ist ein alter Verfassungstext, es ist geltendes Verfassungsrecht, das sich nicht mit dem Text deckt, und es ist die so genannte Realität. Am Art. 50 HV exemplifiziert – das sage ich Herrn Simon, der ja kein Staatskirchenrechtler ist –: Der Vorschlag stammt wörtlich aus den Staatskirchenverträgen von 1960 und 1963. Die Texte sind schon geltendes Verfassungsrecht, sind im Konsens mit den Religionsgemeinschaften abgesegnet und müssten im Grunde nur in den neuen Text transportiert werden. Es handelt sich also nicht um eine Neuerung – das ist selbstverständlich keine Idee von mir –, sondern es ist nur eine Klarstellung des schon geltenden Verfassungsrechts. Verfassungsrecht kann ja auch außerhalb der Verfassung in Staatskirchenverträgen und Konkordaten enthalten sein.

Aus dem staatsorganisationsrechtlichen Teil nenne ich als Fehlstellen nur die fehlende Aussage zu Europa, den Bezug zu Art. 33 GG und seinem Ausführungsgesetz, dann die in fast allen Landesverfassungen geregelte Stellung der Opposition, die Stärkung des Parlaments im Haushaltsrecht, Rechnungshof und andere Punkte. Darüber könnte man sich nach meinem Eindruck von der bisherigen Arbeit der Kommission durchaus verständigen. Verständigt sich man nicht und bleibt beim alten Text, dann würde man sich wie ein Bauherr verhalten, dem die Sachverständigen sagen, dass der Schwamm im Haus ist, und er die Anweisung gibt, diese Stellen zuzugipsen.

Ich meine also, man sollte sich in der Enquetekommission dazu durchringen, dass man diesen Katalog von Prinzipien und Regeln fixiert und vielleicht in kleinerer Besetzung abarbeitet, um zunächst einmal zu einem Entwurfstext zu kommen; denn wir bewegen uns noch sehr in der Prinzipien Diskussion. Ich denke, wir könnten auf einen pragmatisch erarbeiteten Entwurfstext kommen, um dann in der Kommission miteinander die Feinabstimmung vorzunehmen.

„Bewahrung des historischen Charakters“ heißt, sich der Mütter und der Väter der Hessischen Verfassung dadurch würdig zu erweisen, dass man den Geist, also die Prinzipien der Verfassung bewahrt – dieser Geist war, das ist mehrmals gesagt worden, demokratisch, sozial, weltoffen und tolerant – und gleichzeitig das tut, was die inzwischen gewandelten Umstände und die Zeit erfordern.

(Beifall)

Vorsitzender: Ganz herzlichen Dank auch Ihnen, Herr Prof. Stolleis. – Wir starten damit in die dritte Runde. Die weiteren Anzuhörenden, Institutionen und Organisationen, haben jetzt Gelegenheit, Stellung zu nehmen, Fragen zu stellen. Ich rege an, dass Sie

sich – das Bild des Hauses, das mehrfach strapaziert wurde, benutzend – als Mitbewohner dieses Hauses nun auch an der weiteren Renovierung – wie auch immer – beteiligen. Je kürzer die einzelnen Beiträge sein werden, umso mehr haben wir Gelegenheit, ganz viele anzuhören.

Frau Prof. Dr. Schmid: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Ich danke für diesen Nachmittag, der meinen Horizont als Staatsrechtslehrerin an der Technischen Universität Darmstadt erweitert hat. Aufgrund der mir zur Verfügung stehenden Zeit – selten habe ich eine Zeitbeschränkung als so schmerzlich empfunden – werde ich mich nur auf einen Aspekt beschränken, nämlich die Frage der Grundrechtskataloge. Da ich von einer Technischen Universität komme, deutet sich schon an, dass das jetzt ein technischer Beitrag werden wird, ein nicht historisch erfahrener Beitrag, keineswegs ein politisch erfahrener Beitrag, und anders als Herr Simon, der Sie amüsieren wollte, fürchte ich, Sie zu amüsieren.

Damit deutet sich bereits meine andere Betrachtungsweise an. Als einfach denkender Mensch erhöht sich für mich die Chance auf Steuerung durch Recht, auf Fassung von Weltrecht, was ja Verfassung ist, durch die Kenntnis des Rechts. Kenntnis setzt idealiter Verständnis voraus und ich bin für die offenste Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, aller Bürger. Eine Annotation gilt nicht; kursive Schriften verschlechtern für mich die Chance, bei jungen und jung gebliebenen Menschen das Recht verständlich zu machen, Respekt vor dem Recht zu wecken und sich vielleicht sogar in ihm wieder zu finden. – Sie merken, ich gebe mich als technische Verfassungsästhetin zu erkennen.

Was mich jetzt im Detail beim Grundrechtskatalog berührt, ist, dass ich es wage – Sie sehen, ich habe sehr viel Vertrauen in das Stolleissche Gebot des friedlichen Diskurses -, einen Vorschlag zu machen, der meines Erachtens noch nicht gemacht worden ist. Wie alle viel mehr ausgewiesenen und von mir so hoch geschätzten und verehrten Sachverständigen der Staatsrechtslehre sehe ich auch, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 15. Oktober 1997 zum Verhältnis Bundesprozessrecht und Landesrecht hier eine expansive Betrachtung an den Tag gelegt hat. Art. 142 GG und 31 GG lassen in der Tat die Frage berechtigt erscheinen, inwieweit sich eine Hessische Verfassung mit weiteren Grundrechten bundesdeutscher oder hessischer Fassung befassen soll.

Ich hätte den Vorschlag zu machen, dass man insoweit, als Einigkeit besteht, dass Grundrechte neu aufgenommen werden sollten – etwa Datenschutz, etwa Informationsfreiheit; das ist ja bei Herrn Denninger und bei Herrn Groß angeklungen –, den Text der Europäischen Charta der Grundrechte bzw. der Europäischen Verfassung zugrunde legt. Ich habe mir die vorläufige Version vom 25. Juni 2004 noch einmal beschaffen lassen. Sie finden dort Art. I-49 und Art. I-50 bzw. in der Europäischen Grundrechtscharta im Art. II-11 und Art. II-8: Freedom of Information und Data Protection.

Was wäre der Charme einer solchen partiellen Europäisierung des hessischen Grundrechtskataloges? – An dem Vorrang des Bundesrechts ändert dieser nichts, aber das Bundesverfassungsgericht könnte zumindest einer Diskursobliegenheit und Begründungobliegenheit dergestalt unterliegen, dass es eigene Datenschutzbestimmungen, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, etwa mit der Anspielung auf das grammatisch und hierarchisch höher stehende europäische Recht konterkarieren muss, und der Staatsgerichtshof hat hier vielleicht die kleine Chance, an einem europarechtli-

chen Diskurs zumindest informatorisch mitzuwirken, weil die Chance, dass in einer europäisierenden Rechtswelt eine einzelstaatliche Gerichtsentscheidung, eine Landesgerichtsentscheidung, überhaupt in der Literatur Gehör bekommt, dadurch erhöht ist, dass man sich zu Grundrechtsstrategien äußert, die eben auch im Europarecht verbreitet sind.

Mit dieser Idee will ich schließen und mich für Ihre Geduld sowie für die Gelegenheit bedanken, heute hier sein zu dürfen und die Technische Universität Darmstadt vertreten zu dürfen.

(Beifall)

Herr **Schwarz**: Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Die schriftliche Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes, die als erste und vorläufige Stellungnahme anzusehen ist, liegt Ihnen allen vor. Ich will die nicht verlesen; das wäre angesichts der noch verbleibenden Zeit sicherlich nicht opportun. Wir Gewerkschaften haben uns hier jetzt abgesprochen, dass ich einmal für den DGB noch einmal ein paar Kernsätze aus unserer Stellungnahme herausgreife und in das mündliche Verfahren einbringe. Ansonsten werden meine Ausführungen ergänzt durch unseren Kollegen Rothländer von der Gewerkschaft ver.di.

Erster Punkt: Es wurde deutlich, dass neben der Frage des historischen Charakters und des Rechtsverhältnisses Landesverfassung – Grundgesetz in die weitere Debatte das Stichwort EU-Verfassung eingebracht werden muss sowie auch die auf Bundesebene angestoßene und laufende Föderalismusdebatte und ihre Auswirkungen.

Zum Zweiten: Zur Frage, was an der Hessischen Verfassung aus unserer Sicht bestimmt veränderbar ist und notwendig erscheint, möchte ich einen anderen Artikel als die hier alle schon genannten in die mündliche Anhörung einbringen, nämlich die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG, wo ja eindeutig zum Ausdruck gebracht wird, dass das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in seinen ersten 20 Artikeln unveränderbar ist. Das kann ja nun einmal mindestens ein Grund sein abzugleichen, welche dieser 20 Artikel eben mit der Hessischen Verfassung nicht mehr – berühmtes Stichwort Todesstrafe – in Einklang stehen. Dies scheint mir zumindest eine Möglichkeit zu sein, unabänderliche Rechtstatbestände in Deutschland dann in der Hessischen Verfassung nicht mehr anders formuliert wieder zu finden.

Vieles darüber hinaus Diskutierte und zwischenzeitlich sowohl in der Enquetekommission als auch aus den Fraktionen und Parteien in Hessen heraus in die öffentliche Debatte Eingebrachte, umzusetzen in der Hessische Verfassung, und auch noch die Möglichkeit, über die 20 genannten Artikel des Grundgesetzes hinaus das gesamte Grundgesetz ebenfalls politisch ändern zu können, lässt schon die Frage erlaubt sein: Ist es der Hessischen Verfassung nicht unwürdig, ständig anderen politischen Entscheidungen in diesem Land nachzulaufen, die über die genannten 20 Artikel des Grundgesetzes hinausgehen?

Abschließende Bemerkung: Ich bedanke mich – wie gesagt – für die Möglichkeit, hier mit zu diskutieren. Die Enquetekommission hat schon länger diskutiert. Die Einbeziehung der Verbände und Organisationen ist offiziell am 18. Mai erfolgt. Ich würde schon darum bitten, vielleicht am Ende der heutigen Anhörung noch einmal eine Aussage dar-

über zu treffen, ob denn an die weitere Miteinbeziehung von Verbänden und Organisationen eventuell in Form weiterer Anhörungen überhaupt gedacht ist, weil ich schon glaube, dass die Einladung für heute – rund ein Jahr nach der Konstituierung der Enquetekommission, die inzwischen mehrmals getagt hat – in den Verbänden und Organisationen jetzt die Debatte natürlich auch angestoßen hat und ich nicht davon ausgehen kann, dass das, was Verbände und Organisationen heute zum Ausdruck bringen – schriftlich und mündlich auch sehr unterschiedlich; die einen sehr detailliert, die anderen sehr grundsätzlich –, der Endpunkt einer Einbeziehung von Verbänden und Organisationen in diese Debatte sein kann.

Vorsitzender: Bevor ich weiter das Wort erteile, möchte ich das aufgreifen. Die Enquete war sich einig – das sage ich zu Ihnen, Herr Schwarz, aber auch zu den anderen Vertretern von Verbänden und Organisationen –, dass wir eine erste Runde an diesem Punkt machen, nämlich unter zwei Themenstellungen. Das sind – das haben Sie gemerkt – wesentliche, grundlegende Themenstellungen. Erst wenn man die einigermaßen beantwortet hat, haben wir ein Fundament gelegt, auf dem – jetzt komme ich wieder zu dem Bild von dem Haus – dieses Haus von uns in Augenschein genommen werden kann: Was ist renovierungsbedürftig und wie kann man dann Renovierungen durchführen?

Wenn diese Enquete – ich sprühe vor Optimismus – in der Lage ist, dem Parlament einen Vorschlag zu unterbreiten, dann bin ich ganz sicher, bevor wir damit ins Parlament gehen, werden wir erneut eine Anhörung durchführen und Sie alle – und nicht nur Sie; wir haben diesmal auch nur einen kleineren Teil von wichtigen, wesentlichen Organisationen und Verbänden eingeladen – werden dann Gelegenheit haben, diesen Vorschlag – da sind wir uns auch alle einig; da gibt es keinen Dissens – öffentlich zu diskutieren und natürlich auch mit mehr Zeit und Raum, als das heute der Fall ist.

Gibt es jetzt weitere Wortmeldungen? – Bitte sehr, Herr Rothländer.

Herr **Rothländer:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich spreche für die Gewerkschaft ver.di, Landesbezirk Hessen. Ich spare jetzt alles an grundsätzlichen Bemerkungen zum Rahmen aus, innerhalb dessen sich eine Verfassungsdiskussion bewegen muss mit Blick auf das, was durch das Grundgesetz bereits geregelt oder anders geregelt ist und was den europäischen Teil angeht. Da schließen wir nahtlos an das an, was eine Reihe von Vorrednerinnen und Vorrednern schon gesagt haben.

Ich möchte stattdessen gern auf drei konkrete Punkte zu sprechen kommen, von denen wir meinen, dass es erhaltenswert, aber auch heute schon in die Lebenswirklichkeit umzusetzen wäre.

Erster Punkt: Art. 29 Abs. 1 der geltenden Hessischen Verfassung verpflichtet das Land gewissermaßen, ein einheitliches Beschäftigtenrecht, ein einheitliches Arbeitsrecht zu schaffen.

Es ist schon angesprochen worden, dass das mit Blick auf die möglichen Ergebnisse der Föderalismusdiskussion auf Bundesebene möglicherweise noch einmal eine ganz besondere Rolle spielen kann. Nun kennen wir diese Ergebnisse – wir jedenfalls – derzeit noch nicht, gleichwohl, gerade mit Blick darauf, würden wir dafür plädieren, diese Normen als Staatsziel erstens beizubehalten. Zweitens – damit komme ich auf den

konkreten Teil; das kann ich jetzt niemandem ersparen – müssen wir bedauerlicherweise zumindest im Moment in Hessen feststellen, dass die Lebenswirklichkeit in genau die entgegengesetzte Richtung geht. Soweit es um den Landesbereich insgesamt geht, geht es offensichtlich eher darum, durch das Verlassen von Arbeitgeberverbänden zu atomisierten Beschäftigungsverhältnissen auch innerhalb einheitlicher Statusgruppen – also insbesondere innerhalb von Angestellten und Arbeitern – zu kommen. Deshalb glauben wir, insgesamt sollte das beibehalten werden.

Das gilt insbesondere auch für Art. 29 Abs. 2 HV, weil diese Regelung der Gesamtvereinbarungen es aus unserer Sicht ermöglicht, auch statusübergreifend ein einheitliches Beschäftigtenrecht zu schaffen. Ich will dazu aus Zeitgründen auch nur auf das verweisen, was die Gewerkschaft ver.di im Jahre 2000 an konkreten Gesetzesformulierungen in diesem Zusammenhang vorgelegt hat.

Um das verkürzt zu sagen: Wir haben einen Gesetzesvorschlag gemacht, der es ermöglicht, auch unter Beibehaltung beispielsweise von Art. 33 Abs. 5 GG, also der institutionellen Anerkennung des Berufsbeamtentums, einen Weg zu finden, wie man gleichwohl eine weitest gehende faktische Angleichung von heute noch unterschiedlichen Beschäftigtenrechten erreichen kann.

Zweiter Punkt: Art. 31 HV. Ich weiß jetzt nicht mehr, wer es war, aber es wurde hier angesprochen, dass man diesen Artikel eigentlich streichen könne, weil er, jetzt bezogen auf die 48-Stunden-Woche bei sechs Arbeitstagen in der Woche, nicht mehr real wäre. Für uns – ich glaube, das ist so konkret nicht gesagt worden – ist natürlich gleichwohl zu beachten, dass dagegen im Prinzip die Tarifautonomie steht.

Das ist so weit richtig; dem will ich auch nicht widersprechen. Ich will nur deutlich machen, dass auch das zu den Regelungen gehört, die sich in der Vergangenheit, wenn man es denn ernst genommen hätte, als Schutzregelung für Beschäftigte hätte herausstellen können. Wir haben nämlich die Situation, dass in der Tat aktuell der Europäische Gerichtshof mit Blick auf die Richtlinien sagt, mehr als 48 Stunden – jedenfalls dann, wenn auch Bereitschaftsdienst wie z. B. im Bereich der Polizei und im Bereich der Feuerwehr und des Justizvollzuges geleistet wird – sind nicht zulässig. Gleichwohl haben wir einfachgesetzliche Normen in Hessen, die heute noch eine höhere regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit für diesen Bereich vorsehen.

Insofern verwahren wir uns ein bisschen dagegen, sozusagen mit etwas Lächeln über diese Norm hinwegzugehen und zu sagen, das sei alles obsolet, das könne man alles streichen, dagegen stehe europäisches Recht. Richtig ist, europäisches Recht steht jedenfalls erst einmal so schlank nicht dagegen und – zweitens – da gibt es auch ein tatsächliches Defizit in der Umsetzung dieser Regelungen.

Dritter Punkt – auch das ist, wenn ich mich recht entsinne, zumindest von Herrn Prof. Groß angesprochen worden; auch aus ganz aktuellem Anlass –: Art. 37 HV. Das wird jetzt niemanden verwundern, dass wir das ansprechen. Wir haben die Regelung in Art. 37 Abs. 2 HV, dass die Betriebsvertretungen dazu berufen wären, im Benehmen mit den Gewerkschaften gleichberechtigt mit den Unternehmen usw. in allen Fragen des Betriebes mitzubestimmen. Daraus hat der Staatsgerichtshof im April 1986 gemacht: Durch die Wortwahl „Betriebsvertretungen“ und „Unternehmen“ wäre klar gemacht, dass sich dies nicht auf den Bereich des öffentlichen Dienstes bezieht, sondern

sich auf den privatrechtlich organisierten Bereich, sprich auf den Bereich der Betriebsverfassung, bezieht.

Wir haben schon damals in einem umfänglichen Gutachten hinreichend belegt, dass das jedenfalls mit den damaligen Verfassungsberatungen so nicht in Übereinstimmung zu bringen ist, sondern dass dort völlig unstrittig die Auffassung bestand, dass mit der damaligen Wortwahl auch der Bereich des öffentlichen Dienstes erfasst wurde. Gleichwohl hat der Staatsgerichtshof – wie gesagt, im April 1986 – das anders gesehen und hat dann mit diesem Argument gesagt: Von daher gibt es kein Staatsziel, Art. 37 Abs. 2 HV auch für den klassischen Bereich des öffentlichen Dienstes gelten zu lassen und damit auch dort die gleichberechtigte Mitbestimmung zu realisieren. Das hat dann bekanntermaßen in der jüngeren Vergangenheit – 1999 und 2003 – dazu geführt, dass in wesentlichen Teilen Beteiligungsrechte eliminiert wurden und sie heute auf einem Niveau sind, das weit unterhalb dem angesiedelt ist, was in vergleichbaren – das ist insofern dann der Vergleichsmaßstab – Personalvertretungsrechten anderer Bundesländer angesiedelt ist. – Vom Betriebsverfassungsgesetz will ich einmal gar nicht reden. Insofern gibt es aus unserer Sicht auch zu diesem Punkt erstens die Notwendigkeit des grundsätzlichen Beibehalts, zweitens aber der zeitgemäßen Fortentwicklung. – Ich sehe schon, es gibt eine gewisse Unruhe beim Vorsitzenden. Deshalb will ich es mit diesem Punkt auch bewenden lassen.

Das sind drei Punkte, bei denen wir ganz konkret Novellierungsbedarf sehen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Rothländer. – Als Nächste hat sich jetzt Frau Dr. Judith Pauly-Bender gemeldet.

Abg. Dr. Judith Pauly-Bender: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Wenn es gestattet ist, dass ich jetzt als Parteienvertreterin für die SPD-Fraktion noch einmal eine Nachfrage stelle, dann möchte ich noch einmal Folgendes sagen. Wir machen ja heute eine gemeinsame Annäherung an einen sehr komplexen Gegenstand. Deshalb möchte ich zwei Fragen herausgreifen, die mich jetzt bewegen. Wir hatten Herrn Wieland gehört, der die tragenden Prinzipien herausgearbeitet hat, die er für die Unverwechselbarkeiten des Hauses Hessische Verfassung hält. Ich möchte den rechtstheoretischen Ordnungsvorschlag von Herrn Prof. Simon nicht trivialisieren, aber ihn zum Anlass nehmen, eine Frage an Herrn Würtenberger und auch an Herrn Simon zu stellen.

Herr Prof. Würtenberger, Sie haben vorhin vorgetragen, dass Sie, was den Grundrechtsteil anbelangt, für Zurückhaltung plädieren, also diesen auch nicht aus Anlass einer sich fortentwickelt habenden Rechtsprechung geändert sehen möchten. Ich möchte Sie gern fragen – Sie, Herr Prof. Würtenberger, und auch Sie, Herr Prof. Simon –, ob es nicht gerade zu den tragenden Prinzipien der Hessischen Verfassung gehört, dass man – wie es Herr Wieland vorgetragen hat – ihr eine ganz besonders große Aufgeschlossenheit gegenüber der Beteiligung des Volkes an der Fortentwicklung der Verfassung bescheinigen kann. Bricht man nicht gerade mit diesem tragenden Prinzip, wenn man sagt, hier erheben wir die Regel der Restriktion? – Das ist die eine Frage.

Vorsitzender: Entschuldigung, Frau Pauly-Bender, ich habe eine Wortmeldung zur Geschäftsordnung vorliegen, die ich jetzt vorziehen muss. – Herr Wintermeyer, bitte.

Abg. **Axel Wintermeyer:** Herr Vorsitzender, diesen Punkt der Fragestellungen an die Sachverständigen haben wir schon verlassen. Wir befinden uns gerade in der Anhörung der weiteren Institutionen und Organisationen. Ich würde vorschlagen, dass wir diese erst einmal zu den beiden Themen vortragen lassen, die wir ihnen heute gestellt haben.

Vorsitzender: Dann lasse ich die Frage, die von Frau Pauly-Bender gestellt wurde zu und dann verfahren wir so, dass erst die weiteren Anzuhörenden zu Wort kommen und anschließend, falls dazu noch Zeit ist, die Fraktionen eine zweite Runde zur Verfügung gestellt bekommen können. – Einverstanden?

Abg. **Dr. Judith Pauly-Bender:** Das ist sehr großzügig, Herr Vorsitzender. Dann würde ich gern meine Fragen noch vervollständigen mit der Erlaubnis von Herrn Wintermeyer. – Als Zweites möchte ich an Herrn Prof. Würtenberger und an Herrn Prof. Simon die folgende Frage richten: Wir haben auch gehört, dass die tragenden Eigenarten der Hessischen Verfassung darin bestehen, dass sie besonders demokratisch sein will, besonders rechtsstaatlich und auch besonders sozialstaatlich. Diese Prinzipien sollen die Verfassung auch auszeichnen, dass sie Motor der gesellschaftlichen Gestaltung sein will; sie möchte also auch Vorgaben machen. Spricht man ihr nicht gerade diese Eigenart ab, wenn man sagt, sie hatte zwar einmal diese Vorgaben, aber wir beschränken uns darauf, diese Eigenart durch entsprechende Änderungen an der Verfassung wieder mit Leben zu erfüllen?

Vorsitzender: Ich bitte jetzt um direkte Beantwortung. – Bitte, Herr Prof. Würtenberger, und dann Herr Prof. Simon.

SV **Prof. Dr. Würtenberger:** Ich muss auf Ihre Frage ein wenig grundsätzlicher antworten. Für mich war die Alternative das Rückanknüpfen an die historische Situation durch mögliche Beibehaltung des Textes. Dafür habe ich votiert. Sie haben eine andere Variante angesprochen, und zwar entweder eine neue Verfassung, die gegeben wird, oder eine grundsätzliche Verfassungsrevision, die dann den Grundrechtsteil umfasst und – wie ich dann auch gehört habe – möglicherweise den organisatorischen Teil mit weiteren detaillierten Regelungen.

Ich sage es noch einmal: Man kann das eine oder man kann das andere wollen. Wenn man aber nun eine grundsätzliche Verfassungsrevision machen möchte, etwa die Grundrechte neu gestalten will, dann brauchen Sie am Schluss für diese Neukonzeption einer Verfassung in Hessen ein Referendum. Damit komme ich ein wenig auf das zu sprechen, was Herr Stolleis angesprochen hat. In den neuen Bundesländern hat man in den damaligen Ausschüssen des Parlaments – daran war ich am Rande mitbeteiligt -, die die Verfassung neu gestaltet haben, auf dieses Referendum mit großen Bedenken geschaut.

Wir brauchten in den neuen Bundesländern, Herr Stolleis, Verfassungen, weil diese keine hatten. Da war keine Verfassungssituation gegeben oder auch kein Verfassungsfiber, wenn auch vielleicht doch ein wenig mehr als hier momentan in Hessen. Man brauchte eine Verfassung. Wenn Sie hier nun wirklich eine neue Verfassung konzeptionell entwickeln und hier auch mit den entsprechenden Mehrheiten verabschieden soll-

ten, dann ist doch die Frage: Wie verkaufen Sie es Ihrem Volk? Wenn Sie keine breite Verfassungsdiskussion in Hessen haben, in der das Volk irgendwelche Dinge von Ihnen hier einfordert, dann kriegen Sie entweder eine Minimalbeteiligung, was peinlich ist, oder Sie müssen es mit der Landtagswahl koppeln, zu der dann niemand mehr zur Verfassungsabstimmung geht als der, der ohnehin zur Landtagswahl geht.

Noch einmal: Wenn Sie hier diskutieren, müssen Sie genau sehen, was Sie möchten und ob wirklich – das ist noch einmal das Stichwort Zeitgeist für eine Verfassungsgebung – der Moment da ist, dass Sie eine große Mehrheit des Volkes hinter diese Verfassung scharen können. Wenn Sie da 50 oder 60 % haben, von denen noch 10 % dagegen sind, dann ist das eine Delegitimation einer Verfassung, die momentan eine hohe Akzeptanz – so möchte ich einmal sagen – in Hessen hat, und zwar auch deswegen, weil sie eben an die Geschichte anknüpft.

Ich habe das ein bisschen weiter ausgeholt, aber ich denke, das ist der Hintergrund der ganzen Frage, die uns hier beschäftigt: Bleiben wir sozusagen auf einem sehr schmalen Level der Änderung – nur das weg, was nicht mehr geht – oder machen wir eine Neukonzeption? Bei einer Neukonzeption wird das eine Verfassung sein ohne Volk. Den Souverän wird das nicht groß interessieren. Aber ist das dann eigentlich einer neuen Verfassung würdig?

Das betrifft dann auch die tragenden Eigenarten der Hessischen Verfassung. Ich habe ja dazu auch schon Stellung genommen. Ich glaube nicht, dass die Hessische Verfassung seit den 50er-Jahren eine sozioökonomische Alternative zum Grundgesetz geschaffen hat. Die sozioökonomische Verfassung in Hessen ist vom Grundgesetz geprägt. Deswegen würde ich meinen, dabei kann man es so lassen. Die Bestimmungen können bleiben; nur die Bestimmungen sollten bestrichen werden, die eben mit dem Grundgesetz, mit den Grundrechten dort, nicht im Einklang stehen. Auch wenn Sie die Verfassung ändern sollten: eine wirkliche sozioökonomische Alternative zum Grundgesetz werden Sie damit in Hessen nicht gestalten können.

SV Prof. Dr. Simon: Frau Pauly-Bender, Sie wollten zwar nicht den theoretischen Vorschlag trivialisieren, aber ich muss doch darauf hinweisen, dass es natürlich ein abstraktes kategoriales Angebot war, dass, je nachdem, mit welchen Inhalten man es erfüllt – das ist sozusagen der klassische Konditionalsatz „wenn, dann“ –, das natürlich herausspringt, was man in die Kondition hineingesteckt hat. Wenn Sie die Eigenarten der Hessischen Verfassung – die so genannten, wie wir es jetzt formuliert haben – insgesamt zu Optimierungsgeboten machen, dann ist es klar, dass alle diejenigen, die sich diesen Folgerungen aus dem Optimierungsgebot widersetzen, selbstverständlich diejenigen sind, die gegen dieses Optimierungsgebot entweder verstoßen oder es jedenfalls mindern. Das ist klar.

Auf der anderen Seite ist das ja gerade die politische Frage, was eben als Optimierungsgebot hinterher anerkannt wird. Das können Sie aus den Buchstaben der Eigenarten selbstverständlich nicht ohne weiteres entnehmen, sondern das wäre gerade im Abwägungsprozess, den die Enquetekommission hinterher dem Parlament vorzuschlagen hat, herauszufiltern und dort zu präsentieren, sodass man das dann im argumentativen Diskurs auch für alle plausibel und akzeptabel dargestellt hat. Das können Sie – so glaube ich – nicht vorweg bestimmen. Insofern ist natürlich doch eine listige Form

von Trivialisierung in Ihrer Frage eingeschlossen gewesen, die zu beantworten ich mich natürlich verweigere.

Vorsitzender: Jetzt erteile ich Herrn Dr. Götting von der Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern das Wort.

Herr **Dr. Götting:** Ich bedanke mich auch dafür, dass wir heute hier sein dürfen und dass wir Gelegenheit haben, jetzt noch ganz kurz etwas zu sagen. Ich danke auch für Ihre Intervention; ich habe mich nämlich auch ein bisschen geärgert, dass einige Parteien, als sie die Möglichkeit hatten, selber Fragen zu stellen, ihre Gutachter haben vortragen lassen.

Ich möchte an das anknüpfen, was Herr Prof. Würtenberger gesagt hat. Damit will ich hier jetzt niemanden entmutigen. Aber in der hessischen Wirtschaft spielt die Hessische Verfassung eigentlich gar keine Rolle. Unser Recht wird geprägt durch Brüssel und Berlin. Das will ich so nur noch einmal in Erinnerung rufen, damit das hier nicht so ganz verloren geht, wenn man sich über die Hessische Verfassung Gedanken macht. Das soll jetzt aber nicht heißen, dass wir die Hessische Verfassung nicht reformieren sollten. Aber es ist manchmal gut, wieder „down to earth“ zu kommen.

Der zweite Punkt, den ich da wichtiger finde, ist Folgender. Sie haben ja gesagt, die Verfassung muss dem Volk vorgelegt werden. Da habe ich im Moment so ein bisschen Angst: Deutschland ist mittlerweile Schlusslicht in Europa und unsere Wirtschaft krankt und ächzt. Ich frage mich, ob die Bevölkerung im Moment nicht stärker den Wunsch hat, die eigentlichen Probleme dieses Landes anzupacken und sich erst einmal darauf zu konzentrieren, als jetzt wieder Nebenschauplätze zu eröffnen und dort Energie hineinstecken. Im Moment hat die Hessische Verfassung einfach keine Prosperität. Wir erwarten von der Wirtschaft, von der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, dass da endlich etwas passiert.

Wenn die Verfassung aber geändert werden soll, dann möchte ich dazu auch noch kurz drei Anmerkungen machen. Was uns in der Hessischen Verfassung sehr gut gefällt, ist der Grundrechtskatalog. Er ist nämlich so geschrieben, dass wir ihn noch verstehen. Von daher würde ich den historischen Charakter auch bewahren wollen. Das Grundgesetz, die Art. 1 bis 19, kann man ja heute keinem Abiturienten mehr geben; der versteht ja gar nicht, was gemeint ist. Die Worte sind durch Gesetzesvorbehalte und durch politische Korrektheit so aufgedröseln, dass es gar keinen Spaß macht, das zu lesen. Ich muss zugeben: Ich habe noch nie in die Hessische Verfassung hineingeguckt; dieser Anlass ist das erste Mal, dass ich sie gelesen habe. Aber ursprünglich komme ich auch aus Hamburg. Als ich das gelesen habe, dachte ich: Mensch, man versteht ja, was die wollen und was damit gemeint ist.

Da das ja auch kein Widerspruch zu den Grundrechten des Grundgesetzes ist, ja eigentlich auf eine verständlichere Art ausgesagt wird, was auch im Grundgesetz steht, könnte man den Teil so stehen lassen.

Übereinstimmung besteht dann auch mit der Position, die der Kollege von der FDP hier vorgetragen hat, soziale Grundrechte aus der Verfassung herauszunehmen. Das sind sowieso keine einklagbaren Rechte. Warum soll ich das in die Verfassung hineinschrei-

ben, wo es eigentlich sowieso niemand akzeptiert und sich niemand darauf verlassen kann? Da fragt sich der Bürger: Was habe ich davon? Es ist totes Papier. Aber dann brauche ich das auch gar nicht hineinzuschreiben.

Das Gleiche gilt eigentlich auch für Staatszielbestimmungen. Dazu haben wir uns in unserer Stellungnahme auch geäußert. Hiervon würden wir auch nur äußerst zurückhaltend Gebrauch gemacht sehen wollen.

Ansonsten mein Appell: Ich wünsche Ihnen viel Spaß bei Ihrer Arbeit, aber vergessen Sie auch nicht, das Land zu reformieren!

Vorsitzender: Wir werden auch nicht nur für Spaß bezahlt. Ich wundere mich allerdings schon, dass auf den Stundenplänen der Hamburger Schulen nicht die Hessische Verfassung steht. Das haben wir hier bedauernd zur Kenntnis genommen.

(Heiterkeit)

Jetzt hat Herr Dr. Rose von der Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände das Wort.

Herr **Dr. Rose:** Auch ich möchte mich zunächst für die Möglichkeit der Teilnahme hier bedanken. Aus Sicht unserer Verbände möchte ich einen Appell an eine moderne, neue Hessische Landesverfassung richten. Warum? Was haben wir heute gehört? – Vor 60 Jahren haben sich Verfassungsmütter und -väter gefunden, die aus Sicht der damaligen Zeit ein aktuelles und innovatives Werk der Hessischen Verfassung geschaffen haben. Heute haben wir die Chance eigentlich wieder und Herr Prof. Stolleis hat gesagt – vielleicht hat er es auch zu Recht gesagt -, vor zehn Jahren haben wir die Chance vertan. Jetzt haben wir wieder die Chance und ich frage mich, warum sollen sich nicht neue mutige, neue innovative Verfassungsmütter und -väter finden, die im Hessischen Landtag sitzen und die einmal wieder ein neues, weltoffenes hessisches Verfassungswerk schaffen, das alles das in Einklang bringt, was offensichtlich nicht geht, nämlich die Kompatibilität zum Grundgesetz, zu den Normen der Europäischen Union und auch zu – das haben wir heute auch vielfach gehört – tatsächlichen Verfassungslagen.

Ich möchte Sie im Namen unserer Verbände ermutigen, dieses Werk offensiv anzugehen, dieses Werk mutig anzugehen, so mutig anzugehen, wie es auch vor 60 Jahren geschehen ist, und alles das herauszuschmeißen, was nicht mehr zeitgemäß ist, und uns, die Bürger Hessens, mit einer neuen, einer zeitgemäßen und innovativen Verfassung zu beglücken.

(Beifall des Abg. Dr. Andreas Jürgens)

Vorsitzender: Danke sehr. Im Moment liegen keine weiteren Wortmeldungen vor. Habe ich jemanden übersehen? – Das ist nicht der Fall.

Dann könnten jetzt die Fraktionen, falls sie es wünschen, noch einmal das Wort erteilt bekommen. Wir hatten uns ja einen Zeitrahmen bis 16:30 Uhr gesetzt.

(Abg. Dr. Judith Pauly-Bender: Dann bin ich ja zumindest rehabilitiert! – Heiterkeit)

Das wird nicht gewünscht. Dann sind wir am Ende der ersten Anhörung im Rahmen der Arbeit unserer Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung. Ich darf allen, die heute Nachmittag hier erschienen sind, ganz herzlich danken. Ein besonderer Dank gilt verständlicherweise unseren vier externen Sachverständigen. Haben Sie herzlichen Dank für Ihre Beiträge.

Meine Damen und Herren, ich neige nicht dazu, umfassende Schlussworte zu sprechen. Aber ich glaube, es ist noch einmal deutlich geworden, welche Eckpunkte wir uns gemeinsam verortet haben. Zum Schluss haben wir ja noch einmal den sehr forsch vortragenen Wunsch der Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände zur Reform gehört. Die Fraktionen haben sich darauf verständigt, dass wir keine Totalrevision wollen, dass wir gewissermaßen auch keine verfassungsgebende Versammlung einrichten, sondern dass auf der Verfassung auch künftig das Jahr 1946 stehen soll. Das ist Konsens zwischen den Fraktionen und ich glaube, diesen Konsens werden wir auch nicht verlassen.

Ein Zweites! Ich glaube, alle sind sich einig darin, dass der Zeitgeist nicht als Grundlage für eine Verfassung geeignet ist, die natürlich nicht nur über den Tag hinaus, sondern schließlich über Jahre hinaus Bestand haben soll.

Wir nehmen mit – da bin ich auch ganz sicher – von Ihnen allen, dass es durchaus gute und viele Gründe gibt, diesen Wesensgehalt, diesen besonderen historischen Charakter unserer Verfassung zu bewahren. Dazu wurden Prinzipien genannt. Umgekehrt haben aber auch fast alle angemahnt, dass Reformen möglich und auch nötig sind. Das sollte uns gemeinsam dazu verleiten, alle Anstrengungen zu unternehmen, um einen solchen Konsens auch hinzubekommen.

Ich würde mich freuen, wenn es uns gelänge, Sie hier erneut in einer solchen Runde begrüßen zu dürfen; denn das setzte voraus, dass wir der geneigten Öffentlichkeit dann tatsächlich einen Vorschlag unterbreiten könnten.

Noch einmal ein herzlicher Dank an Sie alle. Ich wünsche Ihnen ein gutes Nachhausekommen.

(Beifall)

Die Sitzung ist geschlossen.

Wiesbaden, den 22. Juli 2004

Für die Protokollierung:

Der Vorsitzende:

gez.

Hanns Otto Zinßer

Lothar Quanz



HESSISCHER LANDTAG
Der Vorsitzende der Enquetekommission
zur Reform der Hessischen Verfassung

65183 WIESBADEN, 27. Januar 2004
SCHLOSSPLATZ 1 - 3

HESSISCHER LANDTAG • POSTFACH 3240 • 65022 WIESBADEN

Pressemitteilung

Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung hat inhaltliche Arbeit aufgenommen

Inzwischen hat bereits die vierte Sitzung der Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung stattgefunden. Neben elf Abgeordneten der vier Fraktionen nehmen vier Sachverständige,

Herr Prof. Dr. Wolfgang Kahl, Justus-Liebig-Universität Gießen,
Herr Prof. Dr. Joachim Wieland, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main,
Frau Dr. Pascale Cancik, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main,
Herr Prof. Dr. Michael Stolleis, Max-Planck Institut für europäische Rechtsgeschichte, Frankfurt am Main,

als ordentliche Mitglieder an den Sitzungen der Enquetekommission teil.

Die Sprecher der einzelnen Fraktionen sind:

Abg. Axel Wintermeyer für die CDU-Fraktion,
Abg. Dr. Judith Pauly-Bender für die SPD-Fraktion,
Abg. Dr. Andreas Jürgens für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
Abg. Dieter Posch für die FDP-Fraktion.

Die Enquetekommission hat sich inzwischen auf ein Verfahren verständigt. Im ersten Durchgang werden die zwei Hauptteile der Hessischen Verfassung auf diejenigen Bestimmungen durchgesehen, die obsolet sind. Das sind die Bestimmungen, die im Widerspruch zu höher rangigem Recht, also dem Grundgesetz oder dem Bundesrecht, stehen, die nicht mehr der Rechtswirklichkeit entsprechen oder keine eigenständige Bedeutung mehr haben. Eines der bekanntesten Beispiele für eine obsolete Bestimmung der Hessischen Verfassung ist die Todesstrafe (Art. 21 Abs. 1 S. 2 HV), die immer wieder Gegenstand von Diskussionen ist.

Im zweiten Durchgang wird sich die Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung mit redaktionellen und inhaltlichen Änderungen einzelner Bestimmungen der Hessischen Verfassung beschäftigen. Im dritten Durchgang wird die Frage anstehen, was zu ergänzen ist.

Sobald der entsprechende Beratungsstand erreicht ist, wird die Enquetekommission ihre Zwischenergebnisse der Öffentlichkeit vorlegen. Die Enquetekommission hofft, damit das Interesse der Bürgerinnen und Bürger Hessens für die Reform zu wecken, und erwartet, dass damit eine intensive öffentliche Diskussion angestoßen wird.

In ihrer nächsten Sitzung am 11. Februar 2004 wird die Enquetekommission beraten, welche Bestimmungen des zweiten Hauptteils der Hessischen Verfassung als obsolet angesehen werden können. Darüber hinaus werden die Fraktionen mitteilen, welche Bestimmungen des ersten Hauptteils der Hessischen Verfassung inhaltlich oder redaktionell überarbeitet werden sollten, und hierfür entsprechende Vorschläge einreichen.

Lothar Quanz



Pressemitteilung

Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung hat ersten Durchgang durch die Hessische Verfassung beendet

Im Anschluss an eine weitere Sitzung der Enquetekommission des Hessischen Landtags teilte der Vorsitzende, Lothar Quanz (SPD, Vizepräsident) mit, dass die vier Fraktionen Vorschläge in die Diskussion einbrachten, die darauf abzielten, Artikel infrage zu stellen, deren Inhalt durch Zeitabläufe oder auch durch rechtlichen Kompetenzverlust obsolet geworden seien. Die Artikel 64 bis 161 standen auf dem Prüfstand.

Unstrittig war zwischen den Fraktionen, dass einzelne Artikel, insbesondere Teile der Übergangsbestimmungen, revisionsbedürftig seien. Streichung sei nur eine Möglichkeit, Veränderung eine andere. Dabei wurde auch die Möglichkeit diskutiert, insgesamt die Übergangsbestimmungen der Artikel 151 bis 161 auf den Prüfstand zu stellen.

In einer weiteren Diskussionsrunde vergewisserte man sich über die Bedeutung des historischen Charakters der Hessischen Verfassung. Alle Fraktionen erzielten darüber Übereinstimmung, dass eine öffentliche Anhörung zu diesem wichtigen Themenkomplex durchgeführt werden solle. Ebenfalls soll die Vertretung des Landes Hessen nach außen durch die Exekutive und die gleichzeitige Bindung durch die Verfassung in einem öffentlichen Diskurs beleuchtet werden.

Gemeinsam mit einer interessierten Öffentlichkeit sollen diese Fragen im Frühsommer diskutiert werden. Das konkrete Verfahren und die konkrete Beteiligung der Öffentlichkeit werden der Vorsitzende und die vier Obleute der Fraktionen am Rande des Plenums in dieser Woche erörtern.

Darüber hinaus konnte auch Einigung darin erzielt werden, dass in geeigneter Form die Öffentlichkeit über die weiteren Beratungen informiert werden soll. So ist unter anderem vorgesehen, dass nach der nächsten Sitzung der Enquetekommission am 19. Mai 2004 die Landespressekonferenz eingeladen werden soll.

Zudem erhielt der Vorsitzende den Auftrag, dass alle hessischen Universitäten mit rechtswissenschaftlichen Fachbereichen angeschrieben werden sollen, um anzuregen, dass die jeweiligen Dekanate Angebote machen, um über die Hessische Verfassung Vorlesungen und andere universitäre Veranstaltungen abzuhalten. Damit wolle man einen weiteren Schritt gehen, um die Diskussion über die Hessische Verfassung aus dem Landtag auch hinauszutragen in eine interessierte Öffentlichkeit.

Anregungen zum Diskussionsstand der Enquetekommission gingen derzeit auch schon ein. Die Fraktionen seien sich im Grundsatz darin einig, dass unterschiedliche Formen der öffentlichen Beteiligung gefunden werden sollen, die jeweiligen Beratungen der Enquetekommission sollen allerdings erst zu präsentablen Zwischenergebnissen gebracht werden.

Alle Fraktionen bereiten im nächsten Schritt für den ersten Hauptteil der Hessischen Verfassung, d. h. für die Artikel 1 bis 63, Änderungswünsche vor. Hierbei geht es um inhaltliche und/oder redaktionelle Änderungen, aber auch um wünschenswerte Ergänzungen. „Wir sind in einem fruchtbaren und konstruktiven Dialog. Alle Fraktionen sind bemüht, ergebnisorientiert und möglichst konsensual zu Ergebnissen zu kommen. Dies ermutigt alle Teilnehmenden, sodass noch vor den Sommerferien mit einem ersten Resümee von Zwischenergebnissen gerechnet werden kann“, erklärte der Vorsitzende Quanz abschließend.

Lothar Quanz



HESSISCHER LANDTAG
Der Vorsitzende der Enquetekommission
zur Reform der Hessischen Verfassung

65183 WIESBADEN, 9. Juni 2004
SCHLOSSPLATZ 1 - 3

HESSISCHER LANDTAG • POSTFACH 3240 • 65022 WIESBADEN

Pressemitteilung

Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung in der Sammlungsphase

Die Enquetekommission zur Reform der Hessischen Verfassung, die heute zum sechsten Mal tagte, hat laut Einsetzungsbeschluss den Auftrag, „die Hessische Verfassung auf Veränderungs- und Ergänzungsbedarf zu überprüfen und möglichst einvernehmliche Vorschläge unter Wahrung ihrer demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Grundgedanken zu unterbreiten“. Dabei sollen die Empfehlungen, die die Enquetekommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ abgegeben hat, berücksichtigt werden.

Inzwischen hat die Enquetekommission textliche Vorschläge zur Reform der Hessischen Verfassung gesammelt. Wie bereits zuvor mitgeteilt, ist dies der Zeitpunkt, zu dem die Enquetekommission die Öffentlichkeit über den Stand der Beratungen informieren will. Die Enquetekommission möchte dabei die Möglichkeit nutzen, die Überlegungen der einzelnen Parteien zur Weiterentwicklung der Hessischen Verfassung darzustellen.

Übereinstimmung besteht darin, dass der historische Charakter der Hessischen Verfassung erhalten werden soll. Zugleich enthält die Hessische Verfassung aber Bestimmungen, die mit der Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger Hessens nicht mehr übereinstimmen. Verfassungswirklichkeit und Verfassungsnormen sollten aber nicht zu weit auseinander liegen.

Aufschluss zu den Fragen, welche Bedeutung der historische Charakter der Hessischen Verfassung für ihre Reform hat und welche Bedeutung der Hessischen Verfassung bei der Vertretung des Landes nach außen zukommt, erhofft sich die Enquetekommission von einer **öffentlichen Anhörung**, die am **7. Juli 2004** in der Zeit von 13.00 bis ca. 16.30 Uhr im Landtagsgebäude in Wiesbaden, Raum 119 M, stattfinden wird.

Darüber hinaus wird die Frage der Bedeutung des historischen Charakters der Hessischen Verfassung Gegenstand einer **Podiumsdiskussion** unter Teilnahme des Vorsitzenden und der Obleute der Fraktionen sein, die während des Hessentages am **23. Juni 2004** in der Zeit von 12.00 bis 13.30 Uhr im so genannten Forum der Landesausstellung in Heppenheim stattfinden wird.

„Ich gehe davon aus“, so stellte der Vorsitzende der Enquetekommission, Lothar Quanz, fest, „dass die Arbeit in der Enquetekommission auch weiterhin von einem großen Einigungswillen aller Parteien geprägt sein wird, die damit dem Einsetzungsbeschluss nachkommen“. In den nächsten Sitzungen werde es nun, so der Vorsitzende, darauf ankommen, die Schnittmenge der Vorschläge zu ermitteln und auszuloten, inwieweit Gemeinsamkeiten bestehen.

Auch in den weiteren Verlauf der Arbeit wird die Enquetekommission die Öffentlichkeit immer wieder einbeziehen. So wurde vereinbart, die jeweiligen Zwischenergebnisse der Beratungen zu veröffentlichen.

Bei der Reform der Hessischen Verfassung müssen hohe Hürden überwunden werden. Letztlich bedarf sie im Rahmen einer Volksabstimmung der Zustimmung der Hessinnen und Hessen. Andere deutsche Länder haben bewiesen, dass eine erfolgreiche Reform der jeweiligen Landesverfassung möglich und von hohem Wert ist. Dies sollte Ansporn sein, bei der Reform einen Konsens zu suchen. „Die Enquetekommission“, so der Vorsitzende, „ist ihre Aufgabe mit viel Optimismus angegangen und wird ihre Arbeit in diesem Geiste fortsetzen“.

Lothar Quanz