19. Wahlperiode

Drucksache **19/6376**

HESSISCHER LANDTAG

08. 05. 2018

Abschlussbericht **Teil I/V**

der Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Eingegangen am 8. Mai 2018 · Ausgegeben am 11. Mai 2018
Herstellung: Kanzlei des Hessischen Landtags · Postfach 3240 · 65022 Wiesbaden · www.Hessischer-Landtag.de

Anlagenverzeichnis

Band II/V

1. Verfahrensregeln der Enquetekommission
2. Einschätzung der Sachverständigen zum Umfang möglicher Änderungen (August 2016)
3. Schreiben des Vorsitzenden vom 06.09.2016 zum Verfahren
4. Übersicht über die von externer Seite an die Enquetekommission herangetragenen Vorschläge
5. Exemplarische Zeitungsberichte zur Arbeit der Enquetekommission
6. Übersicht über die von den Mitgliedern der Enquetekommission und dem Beratungsgremium Zivilgesellschaft eingereichten Vorschläge zur Änderung der Verfassung
7. Stellungnahme der Hessischen Staatskanzlei zu den Auswirkungen von Staatszielen
8. Ablaufplan der Expertenanhörung vom 15.-17.02.2017

Band III/V und Band IV/V

9. Schriftliche Stellungnahmen der Experten zu der Anhörung vom 15.-17.02.2017

Band V/V

10. Abschlussbericht der Landeszentrale für politische Bildung zu den Workshops „Hessen in guter Verfassung“
11. Zusammenfassung Seminar Universität Gießen
12. Zusammenfassung Seminar Universität Frankfurt am Main
13. Gesetzentwürfe zur Änderung der Hessischen Verfassung

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

April 2018

Inhaltsverzeichnis

A. Auftrag, Zusammensetzung, Verfahren 7

1. Auftrag 7

2. Mitglieder und stellvertretende Mitglieder der Enquetekommission 8

3. Sachverständige 9

4. Verfahren 9

5. Beratungsgremium Zivilgesellschaft 10

6. Verlauf und Struktur der Beratungen 10

7. Diskussion über Verfahren und zulässigen Umfang von Verfassungsänderungen 11

8. Beteiligung der Öffentlichkeit 12

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

b. Schülerwettbewerb 12

c. Bürgerforen 13

d. Beteiligung von Hochschulen 13

e. Internetseite 13

f. Tag der offenen Tür 14

g. Mediales Interesse 14

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

1. Artikel 1 [Gleichheit vor dem Gesetz] 15

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

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

4. Artikel 4 [Ehe und Familie] 16

5. Artikel 5 [Freiheit der Person] 17

6. Artikel 7 [Auslieferungsverbot; Asyl] 18

7. Artikel 8 [Wohnung] 18

8. Artikel 10 [Wissenschafts- und Kunstfreiheit] 19

9. Artikel 11 [Meinungsäußerungsfreiheit; Zensurverbot] 19

10. Artikel 12 [Postgeheimnis] 19

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

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

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

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

15. Artikel 21 [Freiheitsstrafe] 21

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

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

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

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

A. Auftrag, Zusammensetzung, Verfahren

1. Auftrag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Mitglieder und stellvertretende Mitglieder der Enquetekommission

Als **Mitglieder der Enquetekommission** benannte die

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

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

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

Als **Obleute** ihrer Fraktionen fungierten:

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

Als **stellvertretende Mitglieder** benannte die

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

Die Landesregierung gehörte der Enquetekommission mit beratender Stimme an.

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

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

3. Sachverständige

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

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

4. Verfahren

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

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

Von den Sitzungen wurden stenografische Kurzberichte angefertigt.

5. Beratungsgremium Zivilgesellschaft

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

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

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

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

- Hessischer Jugendring
- Transparency International
- Hessischer Richterbund

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

6. Verlauf und Struktur der Beratungen

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

Sie kam zu folgenden weiteren Sitzungen zusammen:

2. Sitzung: 10. Mai 2016

3. Sitzung: 24. Juni 2016

4. Sitzung: 11. Juli 2016

5. Sitzung: 12. September 2016

6. Sitzung: 14. Oktober 2016

7. Sitzung: 14. November 2016

8. Sitzung: 19. Dezember 2016

9. Sitzung: 13. Januar 2017

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

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

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

13. Sitzung: 22. Mai 2017

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

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

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

17. Sitzung: 25. September 2017

18. Sitzung: 30. Oktober 2017

19. Sitzung: 27. November 2017

7. Diskussion über Verfahren und zulässigen Umfang von Verfassungsänderungen

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

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

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

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

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

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

8. Beteiligung der Öffentlichkeit

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

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

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

b. Schülerwettbewerb

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

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

c. Bürgerforen

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

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

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

d. Beteiligung von Hochschulen

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

e. Internetseite

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

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

f. Tag der offenen Tür

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

g. Mediales Interesse

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

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

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

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

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

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

1. Artikel 1 [Gleichheit vor dem Gesetz]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Artikel 4 [Ehe und Familie]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Artikel 5 [Freiheit der Person]

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

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

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

6. Artikel 7 [Auslieferungsverbot; Asyl]

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

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

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

7. Artikel 8 [Wohnung]

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

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

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

8. Artikel 10 [Wissenschafts- und Kunstfreiheit]

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

9. Artikel 11 [Meinungsäußerungsfreiheit; Zensurverbot]

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

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

10. Artikel 12 [Postgeheimnis]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15. Artikel 21 [Freiheitsstrafe]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18. Artikel 24 [Sonstige Beschränkungen der persönlichen Freiheit]

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

19. Artikel 26 [Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte]

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

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

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

20. Artikel 27 [Anerkennung der Menschenwürde]

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

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

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

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

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

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

21. Artikel 28 [Recht auf Arbeit und Fürsorge]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

24. Artikel 33 [Arbeitsentgelt]

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

25. Artikel 34 [Bezahlter Urlaub]

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

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

26. Artikel 35 [Sozialversicherung; Gesundheitswesen]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

27. Artikel 37 [Betriebsvertretungen]

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

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

28. Artikel 38 [Wirtschaftsordnung]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

29. Artikel 39 [Missbrauch wirtschaftlicher Macht; Sozialisierung]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

31. Artikel 42 [Großgrundbesitz, Bodenreform, Siedlung]

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

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

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

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

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

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

33. Artikel 45 [Eigentumsgarantie, Erbrecht]

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

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

34. Artikel 46 [Urheberrechtsschutz]

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

35. Artikel 47 [Besteuerung nach Leistungsfähigkeit]

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

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

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

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

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

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

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

37. Artikel 49 [Autonomie der Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

40. Artikel 52 [Kirchenlasten, Ablösung]

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

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

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

41. Artikel 53 [Sonn- und Feiertagsgewährleistung]

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

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

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

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

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

42. Artikel 54 [Religionsausübung in staatlichen Einrichtungen]

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

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

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

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

43. Artikel 55 [Erziehung als Elternrecht]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

45. Artikel 57 [Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach]

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

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

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

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

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

46. Artikel 58 [Teilnahme am Religionsunterricht]

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

47. Artikel 59 [Unterrichtsgeldfreiheit]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

49. Artikel 61 [Genehmigungsvorbehalt für Privatschulen]

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

50. Artikel 62 [Denkmals- und Landschaftsschutz]

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

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

51. Artikel 64 [Republik, Zugehörigkeit zum Bundesstaat]

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

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

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

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

52. Artikel 65 [Demokratie, parlamentarische Republik]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

53. Artikel 66 [Landesfarben]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

57. Artikel 75 [Wählbarkeit, Wahlrechtsgrundsätze]

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

58. Artikel 77 [Repräsentationsprinzip]

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

59. Artikel 78 [Wahlprüfung, Wahlprüfungsgericht]

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

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

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

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

60. Artikel 79 [Wahlperiode des Landtags]

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

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

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

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

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

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

61. Artikel 84 [Präsidium des Landtages]

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

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

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

62. Artikel 85 [Geschäftsführungsbefugnis des Präsidiums]

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

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

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

64. Artikel 88 [Abstimmungsgrundsätze]

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

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

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

66. Neuer Artikel 91a (Informationsrechte des Landtags)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

68. Neuer Artikel 93a (parlamentarisches Kontrollgremium)

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

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

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

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

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

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

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

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

70. Neuer Artikel 94a [Bürgerantrag]

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

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

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

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

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

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

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

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

71. Artikel 95 [Indemnität der Abgeordneten]

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

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

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

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

72. Artikel 96 [Immunität der Abgeordneten]

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

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

73. Artikel 98 [Reisekostenfreiheit, Sitzungsgeld]

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

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

74. Neuer Artikel 98a (Fraktionen)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

77. Artikel 108 [Zuständigkeit für die Beamtenernennung]

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

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

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

79. Artikel 111 [Amtseid, Eidesformel]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

81. Artikel 117 [Arten der Gesetzesinitiativrechte]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

83. Artikel 120 [Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen]

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

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

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

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

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

84. Artikel 123 [Verfahren bei Verfassungsänderungen]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

86. Artikel 127 [Berufsrichter, Richterwahl, Richterwahlausschuss]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

87. Artikel 128 [Amtsenthebung]

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

88. Artikel 130 [Zusammensetzung des Staatsgerichtshofs]

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

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

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

89. Artikel 131 [Entscheidungszuständigkeiten, Antragsberechtigte]

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

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

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

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

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

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

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

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

91. Artikel 135 [Einheitliches öffentliches Dienstrecht]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

93. Artikel 138 [Direktwahl der Bürgermeister und Landräte]

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

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

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

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

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

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

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

94. Artikel 139 [Haushaltsgesetz und Haushaltsplan]

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

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

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

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

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

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

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

95. Artikel 143 [Haushaltsüberschreitung und außerplanmäßige Ausgaben]

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

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

96. Artikel 144 [Rechnungshof, Rechnungsprüfung, Entlastung]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. Beratungen zur Aufnahme von Staatszielbestimmungen

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

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

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

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

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

1. Staatsziel Ehrenamt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Staatsziel Kultur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Staatsziel Förderung und Pflege der Baukultur

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

4. Staatsziel Inklusion

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

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

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

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

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

5. Staatsziel Tierschutz

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

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

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

6. Staatsziel Bezahlbares Wohnen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Staatsziel Integration

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

8. Staatsziel Infrastruktur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Definition des Staatszielbegriffs

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

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

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

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

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

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

1. Präambel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Grundrechte – allgemein

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Gleichheitsgrundrechte

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

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

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

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

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

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

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

4. Soziale Grundrechte, insbesondere Gesundheit und Arbeit

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

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

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

5. Kinderrechte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Kostenlose Bildung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Digitalisierungsgrundrecht

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Subsidiaritätsprinzip / Wirtschafts- und Sozialverfassung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Staatsziele allgemein

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Staatsziel Kultur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. Staatsziel Wohnen

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

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

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

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

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

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

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** fragte, inwiefern ein Staatsziel Wohnen den Landesgesetzgeber über eine reine Appellfunktion hinaus konkret in seinem Handeln beeinflussen könne. Es sei fraglich, welche Wirkungen ein Staatsziel Wohnen haben würde, insbesondere aufgrund weitgehender bundesrechtlicher Regelungen in diesem Bereich.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** war der Auffassung, dass sich ein solches Staatsziel weniger an den Gesetzgeber richten würde, sondern insbesondere an die Exekutive und Judikative in der Auslegung des Bundesrechts, das von den Ländern vollzogen werde. Es könne ein wichtiger Abwägungsbelang kreiert werden.

Herr **Prof. Dr. Grzeszick** schätzte dies ähnlich ein. Er sehe nicht unmittelbar die Bedeutung eines allgemeinen Staatsziels Wohnen, um konkrete Fördermaßnahmen zu erreichen. Es bleibe dann auch in diesem Bereich wieder erstaunlich wenig übrig, wo es zwingend notwendig wäre, das Staatsziel einzuführen. Es könne sein, dass es in Randbereichen Ausstrahlungswirkung habe, vor allem in Förderbereichen und im Differenzierungsbereich bei Art. 3.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** fragte unter anderem, an Frau Dr. Mahler und Herrn Hessenauer gewandt, ob es nicht ein Gebot der Vernunft sei, zunächst ein Staatsziel Wohnen zu formulieren, da sich ein grundrechtlicher Anspruch in absehbarer Zeit nicht erfüllen lasse.

Herr Hessenauer wies darauf hin, dass man bei der Durchsetzung des Rechts auf einen Platz in einer Kindereinrichtung diese Bedenken nicht gehabt habe. Als dieser Rechtsanspruch eingeführt worden sei, hätten die gleichen Leute gesagt: „Das schaffen wir nicht. Dafür brauchen wir Jahrzehnte." Es sei nicht zu bestreiten, dass ein Anspruch auf Wohnen im Augenblick nicht durchsetzbar sei. Aber durch die Setzung eines Ziels würde man dessen Erreichung erheblich beschleunigen. Es gehe hier nur um die Förderung des Wohnungsversorgungsanspruchs durch ein Staatsziel Wohnen und nicht um die Frage der Einmischung etwa in Mietrecht, in Maklerrecht und in Räumungsrecht.

Frau **Dr. Mahler** sagte, man behelfe sich auch in anderen Fällen mit Übergangsregelungen und Fristen oder es erfolge eine Umsetzung Schritt für Schritt.

Herr **Dr. Kraushaar** (Hessische Architektenkammer) wies darauf hin, dass sich die Architektenkammer für das Staatsziel „Schaffung angemessenen Wohnraums" ausgesprochen habe. Ein wesentlicher Punkt sei die Überlegung gewesen, dass Gemeinden, gerade im Rhein-Main-Gebiet, derzeit aufgrund der vorhandenen Flächennutzungsplanungen durchaus die Möglichkeit hätten, Baurecht zu schaffen, dies aber aus verschiedenen Gründen nicht erfolge, unter anderem aus Furcht vor den infrastrukturellen Folgekosten. Er frage sich, ob sich ein Staatsziel auf die Abwägungsentscheidung einer Gemeinde bezüglich der Ausweisung eines Baugebiets auswirken würde. Es sei auch die Frage, ob sich Unterstützungsansprüche der Kommunen bezüglich infrastruktureller Folgelasten ergeben könnten, wenn diese eigentlich nicht geschultert werden könnten und der Ausweisung von Baugebiet entgegen stünden.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** wies auf § 1 Abs. 6 des Baugesetzbuchs hin, in dem geregelt sei, dass bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere die dort aufgezählten Belange zu berücksichtigen seien, wozu auch die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung zählten. Dies könne durchaus ein Ansatzpunkt sein, um ein Staatsziel der Förderung des Wohnbaus einzubringen und als Abwägungsbelang in die Bauleitplanung auf kommunaler Ebene einzustellen. Aber man könne dadurch natürlich keine Gemeinde dazu zwingen, diesen Belang als überwiegenden Belang zu werten. Wenn aber ein solcher Belang total ignoriert würde, gebe es durchaus Raum, mit einer solchen Staatszielbestimmung den Belang argumentativ zu verstärken und verfassungsprinzipiell abzusichern und den Gemeinden damit vielleicht doch eine Richtung vorzugeben.

Frau **Prof. Dr. Gurlit** erklärte, das Bauplanungsrecht sei abschließend durch den Bund geregelt. Man könne also nicht neue planungsrechtliche Kategorien oder Ähnliches aufmachen. Für die Länder blieben allenfalls gestalterische Fragen übrig: Verunstaltungsverbot und Ähnliches und daneben Gefahrenabwehr. Planungsrechtlich könne man dem Land also nichts weiter verschaffen. Allenfalls könne man die Belange, die ohnehin im Baugesetzbuch stünden, noch verstärken.

12. Staatsziel Infrastruktur

Herr **Prof. Dr. Schladebach** nahm Bezug auf den Vorschlag, in einem neuen Art. 26a Abs. 2 ein Staatsziel Infrastruktur mit der Formulierung einzuführen: „Der Staat fördert die Verkehrsnetze, die Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen sowie die digitalen

Infrastrukturen.“ Im Grundgesetz finde sich ein Staatsziel Infrastruktur nicht ausdrücklich. Jedoch würden mit der Gewährleistung der Grundversorgung in den Bereichen Eisenbahn, Post und Telekommunikation in den Artikeln 87e und 87f des Grundgesetzes weite infrastrukturelle Sachbereiche erfasst, denen die Qualität eines Staatsziels attestiert werde. Hiervon würden aber ersichtlich nicht die Infrastrukturfragen erfasst, die derzeit besonders im Fokus stünden, nämlich Straßeninfrastrukturen und digitale Infrastrukturen. Landesverfassungsrechtlich würden Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein mit einem punktuellen Bekenntnis zu digitalen Basisdiensten ein solches Staatsziel kennen.

Der Vorschlag für das neue Staatsziel könne grundsätzlich überzeugen. Er enthalte einen umfassenden Infrastrukturbegriff, der sich in zeitgemäß moderner Weise auch zum landesweiten Auf- und Ausbau digitaler Grundversorgung für Unternehmen und Bürger bekenne. Des Weiteren bringe die Formulierung die staatliche Verantwortung für ein funktionsfähiges Verkehrsnetz nicht nur als Voraussetzung guter wirtschaftlicher Entwicklung des Landes Hessen, sondern auch der Verwirklichung individueller Mobilitätsansprüche der Gesellschaft angemessen zum Ausdruck. Der Vorschlag könne sich zudem auf Formulierungen in anderen Landesverfassungen berufen. Infrastrukturbelange würden durch ihre Verankerung in einem neuen Art. 26a Abs. 2 mit anderen Staatszielen auf dieselbe Stufe gestellt. Ihre Verwirklichung im Einzelfall hänge jedoch davon ab, wie die sodann im Einzelfall vorzunehmende Abwägung mit anderen Verfassungsbelangen ausgehe. Zudem sei die Verwirklichung von Staatszielen nur im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern möglich. Im Bereich der Infrastruktur seien die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern geteilt. Während Art. 73 GG für den Luftverkehr, für den Eisenbahnverkehr oder für das Post- und Telekommunikationswesen ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten vorsehe, sei bei der Energiewirtschaft, dem Bau und der Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr oder der Abfallwirtschaft, also auch der Entsorgungswirtschaft, eine konkurrierende Kompetenz gegeben. Diese führe nicht zwingend zu einer Länderkompetenz, sondern lasse dem Bund auch hier den ersten Zugriff.

Die Nennung des Staats als Verpflichtungsadressat könne Anlass zu Missverständnissen dergestalt geben, dass der unbefangene Verfassungsinterpret nicht mit hinreichender Deutlichkeit erkennen könne, dass hier nur das Land Hessen, nicht aber auch der Bund gemeint sein könne. Vorzugswürdig sei der Wortlaut „das Land“, weil das Land Hessen nicht auch den Bund zur Förderung der Infrastruktur mit verpflichten könne.

Herr **Prof. Dr. Grzeszick** sagte unter anderem, er sei eher zurückhaltend, den weiten Begriff der Infrastruktur in die Verfassung aufzunehmen und sprach sich zudem unter anderem dafür aus, ggf. den Begriff der Infrastruktur sektorenspezifisch an bereits bestehende Kompetenzen oder Vorschriften anzubinden, so dass man etwa im Bereich Digitalisierung über den Bereich Netzausbau spreche oder im Bereich bestimmter Verkehrsstrukturen über Straßen bestimmter Kategorien. Dann könne man viel genauer über Wirkungen und auch über Kosten sprechen.

13. Untersuchungsausschuss

Herr **Prof. Dr. Schwarz** trug in Vertretung des erkrankten Herrn Prof. Dr. Gärditz vor, man müsse gerade bei Minderheitenrechten die zukünftigen Auswirkungen von Verfassungsänderungen in den Blick nehmen. In Bezug auf Untersuchungsausschüsse laute Absatz 1 Satz 2 des Vorschlags der SPD für Art. 92: „Der in einem Minderheitsantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand darf gegen den Willen der

Antragsteller nicht verändert werden.“ Diese Aussage trage eigentlich nicht weiter als das, was man bisher auch in der Rechtsprechung habe, wie sie sowohl von den Landesverfassungsgerichten als auch vom Bundesverfassungsgericht vorgezeichnet sei. Eine solche Regelung sei daher deklaratorischer Natur und würde keinen nennenswerten Mehrwert für das parlamentarische Geschäft mit sich bringen. Dies würde auch für die Sätze 3 und 4 des Entwurfs gelten, bei denen noch zusätzlich zu beachten sei, dass auf der einen Seite das Beweiserhebungsrecht einer qualifizierten Minderheit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls verfassungsrechtlich anerkannt sei und deshalb auch diesbezüglich eine rein deklaratorische Regelung vorliegen würde, und auf der anderen Seite sich schon aufgrund der Formulierung ein gewisser Rückfragebedarf hinsichtlich der Vorschläge ergebe, wenn es heiße: „Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten.“ Wenn damit die Antragsteller gemeint seien, die den Untersuchungsausschuss einsetzen wollten, sei die Gefahr nicht ganz von der Hand zu weisen, dass letzten Endes seitens des Parlaments noch einmal eine Einflussnahme auf den Untersuchungsausschuss genommen werden könne. Die Formulierung sei zumindest missverständlich.

Eine weitere Frage betreffe die Formulierung in Art. 92 Abs. 1 Satz 5 des Entwurfs: „Die Beweiserhebung ist unzulässig, wenn sie nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrags liegt.“ Darin liege ebenfalls eine Problematik, die in der Rechtsprechung hinlänglich geklärt sei, wonach jedenfalls der Untersuchungsauftrag letzten Endes den Rahmen für das Agieren des Untersuchungsausschusses mit sich bringe. Entscheidend sei eher die Frage nach der inhaltlichen Reichweite des Untersuchungsausschusses bzw. des Untersuchungsauftrags, die auch in der Vergangenheit die Gerichte regelmäßig beschäftigt habe. Bei der Frage, ob ein Untersuchungsausschuss innerhalb von drei Arbeitstagen auf Antrag einer Fraktion oder eines Fünftels der Mitglieder des Ausschusses einzuberufen sei, handele es sich um eine reine Geschäftsordnungsfrage, die nicht Gegenstand einer Ausformulierung in der Verfassung selbst sein solle.

Die Aussage, dass der Vorsitzende unter den Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Stärke wechseln solle, möge zwar dem Grundsatz gleichberechtigter Teilhabe in Untersuchungsausschüssen Rechnung tragen, führe aber letztlich zu der Gefahr unpraktikabler Regelungen, wenn beispielsweise die Rotationsarithmetik vorrangig gegenüber dem Sachverstand sei. Dies sei sicherlich nichts, was zwingend geregelt werden sollte.

Zudem gehe es um die Frage des Aktenvorlagerechts, wie es in Art. 92 Abs. 3 des Entwurfs geregelt sei. Das Aktenvorlagerecht gehöre klassisch zum Untersuchungsausschussrecht und sei in einzelnen Landesverfassungen explizit geregelt. Zudem sei es im Parlamentarischen Untersuchungsausschussgesetz des Bundes und in den entsprechenden Gesetzen der Länder geregelt, soweit vorhanden. Mit der vorliegenden Formulierung werde aber– jedenfalls auf verfassungsrechtlicher Ebene – der Eindruck erweckt, es bestünde ein absolutes Aktenvorlagerecht. Nach der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts würde aber insbesondere das Aktenvorlagerecht Grenzen unterliegen, etwa aus dem Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung bzw. aus Gründen des Staatswohls oder Grundrechten Dritter. Wenn man ein solches weitreichendes Aktenvorlagerecht normieren wolle, müsse man zumindest die Grenzen des entsprechenden Aktenvorlagerechts auch mit in die Verfassung aufnehmen.

Der Hinweis, dass das Nähere ein Gesetz regeln solle, sei dagegen zutreffend, weil man damit auch dem Aspekt Rechnung tragen könne, dass die Einzelheiten des Parlamentarischen Untersuchungsausschussrechts gerade nicht auf die Ebene der Verfassung gehörten, sondern auf die Ebene eines Parlamentarischen Untersuchungsausschussgesetzes, wie man es auch in einer Vielzahl von Ländern und auf Bundesebene habe.

Herr **Dr. Ingold** (Universität München) nahm auf seine schriftliche Stellungnahme Bezug. Der Vorbehalt gegen eine verfassungsrechtliche Konstitutionalisierung von Verfahrensrechten und grundlegenden Befugnissen des Untersuchungsausschussrechts dürfe nicht außer Acht lassen, dass diese Fragen vormals sehr umstritten gewesen seien. Auch und gerade der Blick auf das Parlamentarische Untersuchungsausschussgesetz des Bundes lehre, dass eigentlich keine Frage, die in diesem Gesetz geregelt sei, nicht ihrerseits wieder auf ihre Verfassungskonformität überprüft werden müsse und sehr unterschiedlich behandelt werde. Man solle daher einen Grundbestand an Verfahrensrechten und Garantien in der Verfassung verankern, um diese dem Auslegungsstreit zu entziehen. Dies gelte zunächst für den Gegenstand des Untersuchungsausschusses. Es liege selbstverständlich im originären Eigeninteresse des Parlaments, den Untersuchungsauftrag zu definieren. Trotzdem sei ein Bestimmtheitsgebot in diesem Zusammenhang nicht nur im Interesse des Minderheitenschutzes von Vorteil, sondern zugleich auch im Interesse der durch das Untersuchungsverfahren belasteten Stellen, seien es Exekutivstellen, seien es aber auch Dritte, die im Rahmen einer Untersuchung auskunftspflichtig würden.

Wichtig sei auch eine Regelung über die Besetzung des Untersuchungsausschusses, die bisher nicht vorgeschlagen sei. Es sei gerade unter den Bedingungen einer stärkeren Fragmentarisierung in Parlamenten eine Situation vorstellbar, bei der selbst unter Wahrung des Gebots repräsentativer Spiegelbildlichkeit nicht jede Fraktion einen Sitz im Untersuchungsausschuss haben könne. Dies sei – an der Gleichheit des Abgeordneten gemessen – nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungswidrig. Deswegen solle man eine Bestimmung aufnehmen, wonach jede Fraktion einen Sitz im Untersuchungsausschuss erhalte, was im Übrigen natürlich strikt nach repräsentativer Spiegelbildlichkeit der vergebenen Ausschussmandatssitze zu handhaben sei. Zudem solle man die Antragsrechte im Verfassungstext regeln, da sich in diesem Bereich das Recht auch der Einsetzungsminderheit in der Ausschussarbeit fortsetze.

Es sei auch sinnvoll, die Möglichkeit abweichender Einschätzungen in dem jeweiligen Abschlussbericht aufzunehmen sowie die Frage, wie ein Untersuchungsausschuss beendet werden könne, ohne dass ein Abschlussbericht erstellt werde, sowie die Frage, ob es die Möglichkeit geben solle, mit einem bestimmten Quorum den Untersuchungsausschuss sozusagen wieder aufzugeben.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** erklärte, die Mehrheit habe meistens kein Interesse daran, die Regierungsführung zu kritisieren und herauszufordern. Deswegen müsse man auf jeden Fall im Rahmen der Ausgestaltung des Untersuchungsverfahrens die Effektivität des Minderheitenrechts in den Verfahrensvorschriften gewährleisten. Zu berücksichtigen sei aber auch der sehr wesentliche Belang der Organisationsautonomie des Parlaments. Deswegen sei Frau Prof. Dr. von Achenbach der vermittelnden Auffassung, dass eine Regelung der allermeisten Verfahrensvorschriften durch Gesetz angemessen sei. Die Verfassung solle nur grundlegende Prinzipien des Untersuchungsverfahrens regeln und insbesondere solche Regelungen enthalten, die dafür erforderlich seien, zum Ausdruck zu

bringen, dass es sich um ein Minderheitenrecht handele. Ansonsten solle man die Möglichkeit offen halten, Erfahrungen aus der Praxis des Untersuchungsverfahrens im Recht des Verfahrens zu reflektieren. Aufgrund der schweren Änderbarkeit der Hessischen Verfassung sei eine dichte Verfahrensvorschrift im Rang der Verfassung nicht empfehlenswert, weil das dazu führen würde, dass kein Handlungsspielraum mehr bestehe, auf Erfahrungen und künftige Entscheidungen der Verfassungsgerichte zu reagieren. Eine gesetzliche Regelung könne durchaus hinreichenden Schutz der Minderheitenrechte bieten. Alles andere, als eine detaillierte Regelung im Gesetz würde zu einer Versteinerung der Verfahrensordnung führen und damit letztlich der Selbstorganisationsautonomie des Parlaments zu enge Grenzen setzen. Zudem war die Expertin der Auffassung, dass die Gefährdung der Funktionsfähigkeit sowohl des Parlaments als auch der Regierung, die von Untersuchungsrechten ausgehe, eine sehr geringe sei. Die Minderheit könne öffentlich anklagen, kritisieren und herausfordern. Sie könne aber überhaupt keine rechtlichen Ingerenzen gegenüber der Regierung ausüben. Frau Prof. Dr. von Achenbach würde davor warnen, diesen Belang der Funktionsfähigkeit zu stark zu verallgemeinern und ihn zu einer generellen Keule gegen Minderheitenrechte und Oppositionsrechte zu machen.

Herr **Prof. Dr. Schorkopf** (Universität Göttingen) sprach sich dafür aus, Art. 92 unmittelbar nur in Einzelbereichen zu erweitern. Der Vorschlag von SPD und FDP zu Art. 92 Abs. 1 Satz 2, wonach der Untersuchungsgegenstand angeführt werden solle, sei nicht notwendig. Dies könne man in ein einfaches Gesetz schreiben, ebenso die Beweisfragen- und die Einberufungsregelung, die im SPD-Vorschlag sehr rigide formuliert sei. Das von SPD und FDP vorgeschlagene Rotationsprinzip beim Vorsitz könne als Besonderheit in die Verfassung aufgenommen werden. Man müsse diese Regelung vielleicht insoweit ergänzen, dass man im Konsens davon abweichen könne. Der Vorschlag der SPD zu Art. 92 Abs. 3 Satz 4 – Aktenvorlage, Zutritt – gehöre in das Gesetz. Interessant, praktisch und relevant dabei sei, die Landesregierung zur Aussagegenehmigung zu verpflichten. Aufnahmewürdig in Art. 92 sei der SPD-Vorschlag zu Art. 92 Abs. 5, betreffend das Verhältnis zur Justiz. Dies könne man durchaus in die Verfassung aufnehmen, weil die Gewaltenteilungsfrage hier noch stärker geregelt werde, außerhalb der klassischen Frage Regierung/Parlament. Gerade weil es um ein Untersuchungsverfahren mit gerichtsähnlichen Mitteln außerhalb der Justiz gehe, handele es sich um etwas sehr Besonderes, bei dem vielleicht auch die Öffentlichkeit unmittelbar aus der Verfassung heraus in ein, zwei Sätzen eine Antwort bekommen solle. Der vorgeschlagene Gesetzesvorbehalt solle unbedingt in die Verfassung aufgenommen werden.

Der Experte schlug vor, man solle eine schlanke Regelung in Art. 92 aufnehmen, wie skizziert, und als Kommission gleichzeitig einen fertigen Untersuchungsausschussgesetzentwurf vorlegen, den der Landtag dann zeitgleich oder in zeitlicher Parallele verabschiede. Die Verfassungspraxis im Land wie im Bund zeige, dass sehr wichtige ausführende Gesetze, materielles Verfassungsrecht, nicht ad hoc geändert würden. Man könne hier ein gewisses Vertrauen haben, insbesondere wenn man so ein Gesetz interfraktionell ausarbeite und den Inhalt nicht in die Verfassung hineinschreibe, aber den eigentlichen Verfassungsänderungsprozess mit ausarbeite.

Der Abgeordnete Marius Weiß **(SPD-Fraktion)** wies unter anderem darauf hin, dass im Hessischen Landtag nicht das PUAG des Bundes analog zur Anwendung komme, sondern meistens die so genannten IPA-Regeln, die deutlich mehrheitsfreundlicher seien. An Frau Prof. Dr. von Achenbach gewandt fragte der Abgeordnete, ob die explizite Formulierung möglichst vieler konkreter Tatbestände in der Verfassung nicht gerade dazu diene, den Interpretationsspielraum des Staatsgerichtshofs möglichst klein zu halten. Zudem bat der Abgeordnete um Erläuterung der Bemerkung, dass letztlich die Verfassungsgerichte sehr

weitgehend ermächtigt würden, den parlamentarischen Untersuchungsprozess zu organisieren, falls eine Einzelfragen regelnde Verfahrensordnung der parlamentarischen Untersuchung mit Verfassungsrang ausgestattet würde. Wenn man die konkreten Regelungen nicht in die Verfassung schreibe, sondern in ein hessisches PUAG, würden diese im Streitfalle doch genauso durch den Staatsgerichtshof interpretiert und kontrolliert werden.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** erklärte, wenn man eine gesetzliche Regelung über einen Aspekt des Untersuchungsverfahrens habe, der von einem Verfassungsgericht als Ausdruck des verfassungsrechtlichen Minderheitencharakters des Untersuchungsrechts interpretiert und somit als Konkretisierung der Verfassungsvorgabe gelesen werde, bedeute das nicht, dass man diese gesetzliche Regelung nicht ändern könne. Es bleibe ein bestimmter Spielraum, obwohl man diese Konstitutionalisierung haben. Man erhalte sich als Parlament, als parlamentarischer Gesetzgeber, Handlungsmöglichkeiten, das Untersuchungsverfahren zu regeln. Zudem äußerte die Expertin die Auffassung, dass eine Nennung von Grenzen des Untersuchungsrechts in der Verfassung nur einen geringen rechtlichen Eigenwert habe, da es eine dynamische Verweisung auf die Rechtsprechung wäre.

Herr **Prof. Dr. Schwarz** erklärte, es sei unschädlich, deklaratorische Regelungen in die Verfassung aufzunehmen. Fraglich sei jedoch, wie viel deklaratorisches Totholz man in einer Verfassung haben wolle, wenn das Ganze bereits hinlänglich durch die entsprechende Judikatur des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte geklärt sei.

Zudem wies der Experte unter anderem darauf hin, dass eine Einberufung innerhalb von drei Arbeitstagen nach Art. 92 Abs. 1 Satz 7 gewisse Praktikabilitätsprobleme mit sich bringen könne, sodass man dann vielleicht auch Ausnahmeregelungen mit in die Verfassung aufnehmen solle. Dann habe man aber tatsächlich irgendwann das Verhältnis von Regel und Ausnahme, wie man es auch in der Geschäftsordnung beispielsweise des Bundestages oder der Landtage habe, auf die Verfassungsebene gezogen mit der Gefahr einer Petrifizierung oder Konstitutionalisierung des entsprechenden Parlamentsrechts.

In Bezug auf den Vorsitz eines Untersuchungsausschusses erklärte der Sachverständige unter anderem, man könne beispielsweise auch vorsehen, dass der Ausschussvorsitzende durch die jeweilige Minderheit, die den Untersuchungsausschuss einsetzen lassen möchte, gestellt werde. Dann sei zumindest der Untersuchungsausschussvorsitzende immer in der Hand derjenigen Minderheit, die auch als Einsetzungs-Enquete tätig geworden sei. Allerdings müsse dieser Ausschussvorsitzende zur strikten Neutralität verpflichtet und dürfe dementsprechend nicht befugt sein, im Rahmen des Untersuchungsausschusses selbst an der Untersuchungstätigkeit mitzuwirken. Dieses Modell kenne man etwa aus Nordrhein-Westfalen.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** stellte unter anderem die Frage, ob es nicht doch sinnvoll sei, in die Verfassung zumindest eine effektive Minderheitenregelung aufzunehmen. Dies könne durch einen Satz erfolgen, der im Verfahrensrecht ganz schlank einfach nur sage, dass auch dort effektive Minderheitenrechte berücksichtigt werden müssten. So hätte ein Verfassungsgericht überhaupt erst die Möglichkeit, im Verfahrensrecht Einfluss zu nehmen. Wie eine solche Regelung nachher aussehe, müsse natürlich im Gesetz geregelt werden. Aber wenn in der Verfassung überhaupt kein solcher Anhaltspunkt vorhanden sei und sich das Minderheitenrecht im Grunde genommen nur auf das Einsetzungsrecht und auf den Gegenstand der Beweiserhebung und den Untersuchungsauftrag beziehe, sei dies zu wenig.

Herr **Prof. Dr. Schorkopf** äußerte sich skeptisch zur Aufnahme eines Satzes bezüglich effektiver Minderheitenrechte. Es gelte im parlamentarischen Verfahren nun einmal der Mehrheitsgrundsatz. Es sei die Ausnahme, dass ausnahmsweise die Minderheit die Mehrheit verpflichten könne. Vielleicht solle man an einem ganz anderen Ort darüber nachdenken, etwa durch Einführung eines Grundsatzes der effektiven Opposition.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** sprach sich ebenfalls dafür aus, die Einführung eines Grundsatzes der effektiven Opposition in Erwägung zu ziehen. Dadurch könne eine effektive Ausübung von Minderheitenrechte eingefordert werden, etwa bei der Ausgestaltung des Untersuchungsrechts und anderer Parlamentsrechte der Minderheit. Art. 92 sehe bereits vor, dass der Ausschuss in öffentlicher Verhandlung die Beweise erhebe, die auch die Antragsteller für erforderlich hielten. Dies sei im Grunde auch ein Hinweis auf Rechte der Minderheit, nicht nur bezüglich der Einsetzung, sondern auch bei Beweiserhebung und Beweiswürdigung. Auch daran lasse sich bei der Ausgestaltung eines Gesetzes bezüglich effektiver Minderheitenrechte anknüpfen. Natürlich bestehe ein Spannungsverhältnis zum Mehrheitsprinzip. Aber es entspreche der demokratischen Funktion des Untersuchungsausschussrechts, dass es ein solches der Minderheit sein solle.

Auf Rückfragen des Abgeordneten Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte Frau **Prof. Dr. von Achenbach** weiter, man könne wohl gewisse Gehalte der effektiven Opposition insbesondere aus Art. 92 herauslesen, wenn man ihn kunstgerecht auslege. Offensichtlich habe man in der Praxis dennoch starke Konflikte um das Untersuchungsausschussrecht. Deswegen könne man das Prinzip der effektiven Opposition noch einmal abstrahieren und ausdrücklich aufnehmen. Es sei nicht klar, was die Rechtsprechung daraus machen würde. In der Tat sei Art. 92 sehr viel oppositionsfreundlicher als etwa das Grundgesetz an dieser Stelle – schon wegen des Quorums. Aber wenn es denn zur Befriedung dieses Konflikts um das Untersuchungsrecht führen würde und wenn es eine Auslegungshilfe und auch eine Direktive an den Gesetzgeber bei der Ausgestaltung eines parlamentarischen Untersuchungsausschussgesetzes für das Land Hessen wäre und ein Grundsatz, dann würde Frau Prof. Dr. von Achenbach dies nicht als schädlich und nicht als zwingend geboten betrachten, aber als möglicherweise hilfreich und tunlich.

Herr **Prof. Dr. Schorkopf** wies darauf hin, dass in Art. 92 nur die Untersuchungsausschüsse geregelt seien. Dabei handele es sich sicherlich um das bedeutendste Recht der Opposition, aber nicht das einzige. Zudem meine Art. 92 nur eine bestimmte Form der Opposition. Es gehe darin um die korporierte Opposition, nämlich vor allem die Mitglieder der Fraktionen, die die Regierung nicht dauerhaft mittragen würden. Aber der Oppositionsbegriff gehe natürlich doch etwas weiter. Bei großen Koalitionen könne durchaus auch Opposition in den regierungstragenden Fraktionen vorhanden sein. Man solle sehr vorsichtig bei einer Definition von Opposition sein, insbesondere mit einem Recht wie „effektive Opposition“, mit dem gleich Ressourcenansprüche konnotiert würden. Es sei bereits ein Gewinn, auch im Vergleich zu anderen Landesverfassungen und zur Bundesverfassung, überhaupt parlamentarische Opposition zu benennen, weil damit deutlich gemacht werde, dass der Konflikt und die Auseinandersetzung in einer parlamentarischen Demokratie eben nicht mehr wie im Konstitutionalismus zwischen Parlament und Regierung verlaufe. Man solle gleichzeitig aber auch sehr zurückhaltend sein, weil es eben in Einzelfragen auch einzelne Abgeordnete einer regierungstragenden Fraktion sein könnten, die etwas anders sehen. Deshalb sei es schon ausreichend, einen Satz wie in Brandenburg einzufügen: „Parlamentarische Opposition ist grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie.“ Art. 92 sei dafür systematisch nicht der richtige Ort. Die Formulierung würde z. B. in Art. 75 Abs. 2 passen, die erste Vorschrift über den Landtag. Da man ohnehin das Wählbarkeitsalter in Abs. 2 ändern wolle, könne

man es auch in Abs. 3 verschieben. Man könne sich auch überlegen, in Art. 77 einen neuen Absatz einzuführen.

Herr **Prof. Dr. Schwarz** wies auf die, jedenfalls in der bayerischen Landesverfassung, rein deklaratorische Bedeutung ausdrücklicher Bestimmungen über die Funktion oder die Bedeutung der Opposition hin.

Herr **Dr. Ingold** erklärte, dass eine Mehrzahl der Landesverfassungen eine spezifische Bestimmung zur Opposition kenne. Tatsächlich handele es sich wahrscheinlich um eine der wirkungslosesten Bestimmungen. Derartige Regelungen setzten einen Impuls, Opposition als eine Institution zu verstehen und es entstehe die Gefahr, dass Homogenisierungen innerhalb des Oppositionslagers rechtlich festgeschrieben würden, während die tatsächliche parlamentarische Praxis zeige, dass innerhalb des Oppositionslagers oft die politischen Vorstellungen weiter divergierten als im Verhältnis zur Regierung. Der Experte sprach sich vor diesem Hintergrund für eine gewisse Regelungszurückhaltung aus, weil die letztendlich verfahrensbezogene strukturelle Oppositionseinschreibung eben dem Demokratieprinzip eigen sei und ihre letztendliche Fundierung im individuellen Abgeordnetenmandat oder in seiner kollektiven Form dann in den Fraktionsrechten erfahre. Mit einer solchen Regelung sei wenig gewonnen, wenn sie nicht mit konkreten Rechtszuweisungen einhergehe.

14. Haushalt

Herr **Prof. Dr. Schwarz** erklärte, es gehe zunächst um die Frage der beabsichtigten Einführung der Verpflichtung bzw. eines Rechts des Landtages, laufend über die Haushaltsentwicklungen unterrichtet zu werden. Eine solche begleitende Budgetkontrolle sei eigentlich ein Fremdkörper, wenn man sich die klassischen haushaltsrechtlichen Abläufe anschaue. Zudem stelle sich ein gewaltenteilendes Problem, nämlich die Frage einer begleitenden laufenden Kontrolle exekutivischen Handelns, die allen herkömmlichen Vorstellungen von Haushaltsrecht eigentlich diametral entgegengesetzt sei. Es bestehe die Gefahr eines Mitregierens und Hineinwirkens in noch nicht abgeschlossene Sachverhalte. Es stelle sich zudem die Frage nach der Notwendigkeit einer solchen Regelung, da das Parlament durch Instrumente wie Kleine und Große Anfragen das Haushaltsgebaren einer Landesregierung kritisch hinterfragen könne.

Der zweite Punkt sei die Frage nach einer Regelung, dass der Landtag schon im Vorfeld berufen sein solle, den Rechnungshof in die Haushaltskontrolle mit hineinzunehmen. Dies verkenne die klassische Funktion von Rechnungshöfen, wonach diese für die Kontrolle der Haushaltsführung als neutrale und unabhängige Instanzen tätig würden. Es könne die Gefahr entstehen, dass letzten Endes eine Minderheit die Rechnungshöfe für parlamentarische Kontrolltätigkeiten bereits begleitend instrumentalisiere.

Herr **Dr. Ingold** führte insbesondere aus, dass man sowohl mit den generellen Informationspflichten als auch mit der Möglichkeit für eine Minderheit, den Rechnungshof zu befassen, letztendlich eine Informationsquelle für politische Opposition zur Verfügung stelle. Den begrenzten Ressourcen des Landesrechnungshofs solle man durch eine Aufstockung der Ressourcen und nicht durch eine Beschneidung parlamentarischer Informationsrechte Rechnung tragen.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** äußerte, dass alles was parlamentarische Informationsrechte eröffne, parlamentarische Arbeit ermögliche. Eine Beeinträchtigung der Regierung in ihrer Leistungsfähigkeit oder ihrer Funktions- und Handlungsfähigkeit sei nicht ersichtlich. Der Begriff des „Mitregierens“ sei in der Rechtsprechung des

Bundesverfassungsgerichts nicht sehr präzise, insbesondere was die Gewaltenteilungsrelevanz von parlamentarischen Informationsrechten angehe.

Herr **Prof. Dr. Schorkopf** erklärte, Hessen sei ein eigener Verfassungsraum, wie alle anderen Länder auch. Im Rahmen der Homogenitätsklausel könne dieser verfassungsändernde Gesetzgeber auch etwas wagen bzw. einen eigenen Weg gehen. Der Vorschlag der SPD zu Art. 143 Abs. 2 erscheine sinnvoll, zumal beim Landtag mit Blick auf die Ressourcen auch die Expertise fehle, diese Fragen von sich aus zu erarbeiten. Die haushaltpolitische Gesamtverantwortung liege beim Landtag und nicht bei der Regierung. Daher seien Informationspflichten bei wesentlichen Planabweichungen, die sich im Laufe einer Legislaturperiode zeigten, sinnvoll. In Bezug auf den Vorschlag der SPD zu Art. 144 Abs. 2 teile Herr Prof. Dr. Schorkopf die Skepsis der Kollegen Schwarz und Gärditz, weil es hier doch um eine Art Sonderprüfungsrecht gehe, angestoßen durch eine parlamentarische Minderheit. Es stelle sich die Frage, ob das dem Rechnungshof gerecht werde, der von der Mehrheit beauftragt werden könne. Es sei zumindest ungewöhnlich, den Rechnungshof in die politische Auseinandersetzung hineinzuziehen. Zustimmend äußerte sich der Experte zu dem Vorschlag von FDP und Rechnungshof zu Art. 144, die Aufgabe des Rechnungshofs grundsätzlich zu regeln.

Auf Rückfragen des Abgeordneten Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte Herr **Prof. Dr. Schwarz** unter anderem, er sehe bei dem Vorschlag für Art. 143 Abs. 2 Satz 2, was die wesentlichen Planabweichungen anbelange, eigentlich kein Problem. Der erste Teil des Vorschlags dagegen enthalte eine begleitende Kontrolle mit der Verpflichtung oder der Berechtigung, dass der Landtag über die Haushaltsentwicklungen laufend zu unterrichten sei. Man könne mit Blick auf die Homogenitätsklausel zwar nicht sagen, dass das Bundesverfassungsrecht unmittelbar dagegen spräche. Dennoch sei Art. 143 in der jetzigen Version letzten Endes eine Ausnahme, denn sie schaffe eine Sondervorschrift für Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben.

Herr **Prof. Dr. Schorkopf** führte unter anderem aus, es müsse doch ein gewisses organisationsrechtliches Abstandsgebot zwischen dem Enqueterecht und parlamentarischen Rechten geben, die nach dem Grundsatz dem Mehrheitsprinzip folgten. Es sei die Frage, ob man den Rechnungshof als nachgeordnete Behörde der Regierung sehe, was ihm wohl nicht gerecht würde. Wenn es Missstände gebe, müsse man über die Enquete und über parlamentarische Fragerechte nachdenken. Der Experte schlug zudem vor, etwa über das hessische Informationsfreiheitsgesetz für fertige Berichte Offenlegung zu fordern.

15. Interpellationsrecht

Herr **Prof. Dr. Schwarz** erklärte, es stelle sich zunächst die Frage nach dem Bedürfnis einer Ausweitung der Rechte, da sich einzelne Mitgestaltungs-, Mitwirkungs- und Informationsrechte aus der Geschäftsordnung ergeben würden. Im Übrigen könne man diese Rechte auch aus dem Status des Abgeordneten und der Freiheit des Mandats herleiten. Zudem sei die Frage, inwieweit man darüber hinausgehende Rechte einzelner Abgeordneter explizit in die Verfassung aufnehmen solle, insbesondere angesichts der Gefahr einer zunehmenden Fragmentierung politischer Arbeit. Darüber hinaus stelle sich bei dem Vorschlag der FDP zur Aktenvorlage in Art. 94 Abs. 3 das Problem, dass die Frage, was legitime Verweigerungsgründe seien, seit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur NSA-Selektorenliste anders beurteilt werde. Der Experte warnte davor, explizit in die Verfassung zu schreiben, was eigentlich dann auch die Grenzen der entsprechenden Aktenvorlagerechte sein sollten, weil dieser Bereich einem solchen Wandel unterliege, dass hier jedenfalls eine verfassungsrechtliche Positivierung

eher eine Bestandsaufnahme sein könne und dann unter Umständen den jeweiligen veränderten Gegebenheiten angepasst werden müsse, was in Ansehung der Schwierigkeiten der Verfassungsänderung in Hessen jedenfalls zu gewissen Problemen führen könne.

Herr **Dr. Ingold** äußerte Sympathien für den vorgelegten Regelungsvorschlag der FDP und schloss sich Herrn Prof. Dr. Schwarz im Hinblick auf die Grenzen des Interpellationsrechts an. Es handele sich um einen Normierungsvorschlag von bisheriger Verfassungsrechtsprechung, wobei sich ein Wandel abzuzeichnen scheine, der etwas exekutivfreundlicher sei. Wenn man an dieser Regelung allerdings festhalte, sei dies auch ein deutliches Zeichen, dass man auf der Landesebene nicht bereit sei, die Verunklarung auf Bundesebene mehr oder weniger mitzugehen.

Frau **Prof. Dr. von Achenbach** betonte unter anderem, dass für die Ablehnung eines Auskunftsverlangens stets eine Einzelfallbegründung erforderlich sei. Daher sei eine Regelung problematisch, nach der die Landesregierung pauschal auf das Staatswohl verweisen könne. Zudem solle eine solche Vorschrift ein Individualrecht des einzelnen Abgeordneten vorsehen, weil es auch nur als solches eine Wirksamkeit entfalten könne.

Herr **Prof. Dr. Schorkopf** erklärte, das Thema Frage- und Auskunftsrecht sei sehr konflikthaft und solle mit Blick auf die derzeitige Verfassungslage und die Bedeutung aufgenommen werden, weshalb Prof. Dr. Schorkopf den Vorschlag der FDP zu Art. 94 Abs. 2 uneingeschränkt unterstütze. Es gehe in der Formulierung darum, dass nicht die Fraktion das Recht habe, sondern der einzelne Abgeordnete. Die Einzelheiten, etwa die Verhinderung von Missbräuchen, seien eine Frage des Geschäftsordnungsrechts oder man könne sie mitregeln. Den Vorschlag zu Art. 94 Abs. 3 bezüglich des Inspektions- und Aktenvorlagerechts solle man aufgrund des Abstandsgebots zu der Enquete besser in ein mündliches Auskunftsrecht ändern, das also nicht die Aktenvorlage vorsehe, sondern nur im Ausschuss eine Art Zitationsrecht und eine Pflicht, mündlich zu diesem Vorgang Stellung zu nehmen. In Bezug auf die Versagungsgründe solle man beim Staatswohl nur den Bund nehmen und fordern, das Bundeswohl im Blick zu haben. Zu überlegen sei auch, die drei Gründe nicht explizit zu nennen, sondern einzufügen „im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen“.

16. Volksbegehren/Volksentscheide

Herr **Prof. Dr. Martini (Universität Speyer)** erläuterte, die Hessische Verfassung sehe direkte Demokratie an zwei Stellen vor, zum einen zwingend für jede Verfassungsänderung; zum anderen in Bezug auf Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Die erste Stufe der Volksgesetzgebung, die Volksinitiative, gestalte die Hessische Verfassung gar nicht aus, sie setze sie vielmehr voraus. Sie sei als Beschlussfassung des Parlamentes mit dem Ziel einer Gesetzgebung gedacht und damit Deutschen vorbehalten. Es könne sachgerecht sein, so der Experte weiter, eine Volksinitiative ausdrücklich in die Verfassung als neuen Art. 123a mit einem Quorum von 1% aufzunehmen. Zudem könne man eine Volksinitiative nicht nur auf den Erlass eines Gesetzes beschränken, sondern sie auch als Vorlage auf sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung weiter ausrichten. Eine solche Erweiterung könne für staatsleitende Entscheidungen durchaus sinnvoll sein, insbesondere für Struktur- und Planungsentscheidungen, etwa wenn man an eine Olympiabewerbung oder den Ausbau eines Flughafens denke. Für die Volksinitiative seien fixe Fristen sinnvoll, so etwa ein Zeitraum von vier Monaten für die Stellungnahme. Denn Fristen seien ein Schutzinstrument gegen Manipulation und Torpedierung des Instruments der direkten Demokratie.

Weiter schlug Herr Prof. Dr. Martini vor, für die Stellungnahme der Regierung bei Volksbegehren eine Frist von zwei Monaten vorzusehen und für den Beschluss des Landtags über den Vorschlag der Initiatoren sowie den anschließenden Volksentscheid eine Frist von je drei Monaten. Dabei sei es sinnvoll, dass die Verfassung auf eine Kopplung mit Wahlterminen achte, zum einen um die Abstimmungsbeteiligung hoch zu halten, zum anderen aus organisatorischen und finanziellen Gründen.

Das Quorum für Volksbegehren liege in anderen Bundesländern zwischen 3,5 und 13 %. Ein guter Kompromiss bestehe in einem Korridor von 7 bis 8 %. Damit die eine deutliche Absenkung der Quoren in Hessen nicht dazu führe, dass eine politisch interessierte Minderheit eine schweigsame Mehrheit vor den Karren ihrer politischen Interessen spanne, sei es sinnvoll, im Gegenzug für die Ebene des Volksentscheids, als der dritten Stufe der Volksgesetzgebung, ein entsprechendes Zustimmungsquorum einzuführen. Demnach würde der Volksentscheid eine Bindungswirkung nur dann erreichen, wenn zum einen die Mehrheit der Abstimmenden hinter diesem Antrag stehe und zum anderen diese Mehrheit auch 25 % der Stimmberechtigten repräsentiere. Nach einem Volksentscheid solle Rechtsfrieden in der Weise einkehren, dass nicht gleich im Anschluss ein neuer Volksentscheid herbeigeführt werden könne. Sinnvoll sei eine Schonfrist von vier Jahren, innerhalb derer nicht der gleiche Gegenstand noch einmal zum Gegenstand einer Volksgesetzgebung gemacht werden dürfe. Auch sei es sinnvoll, dem Parlament die Möglichkeit zu geben, einen eigenen Vorschlag als Alternative einbringen und gleichzeitig zum Gegenstand des Volksentscheids machen zu können. Des Weiteren schlug der Experte die Aufnahme eines Sachlichkeitsgebots vor, um die Repräsentativorgane darauf zu verpflichten, den Meinungskampf nicht unsachlich zu beeinflussen.

Rechtlich sei das Parlament nicht daran gehindert, einen Volksentscheid wieder abzuändern. Volksgesetzgebung und direktdemokratische Gesetzgebung stünden gleichrangig nebeneinander. Allerdings sei es sinnvoll, dass das Volk, wenn das Parlament ein Volksgesetz ändere, unter erleichterten Voraussetzungen einen Volksentscheid herbeiführen könne.

Statt einer Volksbefragung, die nicht rechtlich bindend und ein reines Konsultationsinstrument sei, regte der Experte die Einführung eines dezisiven Referendums an, das eine Bindungswirkung erziele. Bislang sei es dem Volk verwehrt, eine Änderung der Verfassung aus eigenem Antrieb auf den Weg zu bringen. Es brauche immer einen vorausgehenden Beschluss des Landtages. Das könne und solle man ändern, um dem Volk ein Volksbegehren über eine Verfassungsänderung zu ermöglichen. Im Gegenzug dafür solle ein hohes Quorum eingezogen werden, eine Zustimmung von zwei Dritteln der Abstimmenden sowie eine Beteiligungsquote von 50 % der Stimmberechtigten. Ein solches Volksreferendum sei nicht nur für originäre Verfassungsänderungen, sondern auch auf der einfachgesetzlichen Ebene sinnvoll. Der Landtag könne dann mit Zweidrittelmehrheit beschließen, dass ein Volksentscheid über einen bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung stattfinde. Man könne an einen Fall nach dem Strukturprinzip und der Problemlage von Stuttgart 21 denken.

Sinnvoll könne es möglicherweise auch sein, in den Regelungsvorbehalt „Das Nähere regelt das Gesetz“ einerseits die Strukturentscheidung über die Art der Abstimmung, ob es also eine Amtseintragung oder eine freie Eintragung geben solle, und andererseits die Frage der Kostentragung aufzunehmen.

Die Abstimmungsberechtigung weiterhin auf Deutsche zu beschränken oder an das Wahlalter zu koppeln, sei ebenso sinnvoll, wie eine Auflösung des Parlaments nicht durch Volksentscheid zuzulassen.

Frau **Prof. Dr. Kaiser (Humboldt-Universität zu Berlin)** sprach sich für eine vorsichtige Reform der Bestimmungen über die direkte Demokratie in der Hessischen Verfassung aus. Die Bestimmungen in Art. 124 HV seien deshalb reformbedürftig, weil sie das Versprechen beinhalteten, dass auch in Hessen auf Landesebene die Instrumente der direkten Demokratie zur Verfügung stünden. Doch das Versprechen werde nicht wirklich eingelöst, weil diese Instrumente so ausgestaltet seien, dass sie nicht wirklich genutzt werden könnten. So sei in Hessen noch kein Volksbegehren erfolgreich gewesen. Insbesondere das Eingangsquorum von 20 % erweise sich als zu hoch. Auch im Vergleich mit den anderen Bundesländern stelle Hessen im Hinblick auf die Möglichkeiten der direkten Demokratie das Schlusslicht dar. Durch eine Absenkung dieses Quorums könnten die Instrumente Volksbegehren und Volksentscheid künftig tatsächlich genutzt werden. Punktuelle Korrekturen der Ergebnisse der repräsentativen Demokratie könnten so herbeigeführt werden.

Auf der anderen Seite wies Frau Prof. Dr. Kaiser auf Probleme hin, die mit den Instrumenten der direkten Demokratie verbunden seien. So komme es immer wieder zu Konflikten im Zusammenspiel zwischen der repräsentativen Demokratie und der direkten Demokratie. Etwa stelle sich die Frage, ob der Gesetzgeber nach einem Volksentscheid das Gesetz wieder ändern könne. Zudem bestehe eine gewisse Gefahr, dass privilegierte Minderheiten in der Lage seien, Mehrheitsentscheidungen zu torpedieren. Bei der Hamburger Schulreform habe etwa eine Bevölkerung aus sehr wohl situierten Gegenden letztlich das große von CDU, Grünen und SPD getragene Projekt gestoppt. Auch das Brexit-Referendum habe zu einer gewissen Ernüchterung im Hinblick auf die direkte Demokratie geführt. Es sei ein Missverständnis, zu meinen, die direkte Demokratie sei, im Gegensatz zur repräsentativen, die eigentlich wahre Demokratie. Vielmehr seien Instrumente der direkten Demokratie unverzichtbar, um punktuelle Korrekturen herbeizuführen. Die repräsentative Demokratie bleibe aber die eigentliche Form der Demokratie.

Auf Rückfragen der Abgeordneten Heike Hofmann **(SPD-Fraktion)** erklärte Herr Prof. Dr. Martini, dass das von ihm vorgeschlagene Quorum von 1 % für eine Volksinitiative zwar dramatisch niedrig klinge. Die entscheidende Quorenhöhe sei aber die für das Volksbegehren. Die Quoren anderer Verfassungen für die Volksinitiative würden alle in diesem Korridor liegen, die meisten seien etwas niedriger. Sofern man das Quorum für das Volksbegehren absenke, könne man auch eine Halbierung im Bereich der Volksinitiative rechtfertigen.

Zur Frage nach der Erforderlichkeit von Fristen erklärte der Experte, viele Verfassungen hätten Fristenregelungen aufgenommen, um Streitigkeiten zu vermeiden. Ein Fehlen von Fristen berge einiges Missbrauchspotenzial. Insbesondere bestehe die Versuchung, einem Thema rein faktisch ein frühes Ende zu bereiten. In Bezug auf Verfahrensregelungen in der Verfassung könne eine Grundordnung sinnvoll sein. Herr Prof. Dr. Martini habe versucht, wichtige Verfahrensregeln aufzunehmen, die typische Regelungsprobleme in der Praxis anderer Länder ausgemacht hätten. Ein solches sei etwa die Frage nach der Koppelung mit entsprechenden Wahlterminen.

Die vorgesehene Erstreckung der Volksinitiative auf „bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung“ bedeute in der Sache, dass alles, was Gegenstand staatlicher

Entscheidung und politischer Willensbildung sein könne, damit auch Gegenstand eines bindenden Volksentscheids werden dürfe. Das Sachlichkeitsgebot müsse nicht unbedingt in die Verfassung. Aber eine Klarstellung scheine sinnvoll.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** sprach sich vor dem Hintergrund der schweren Änderbarkeit der Hessischen Verfassung dafür aus, möglichst wenig in die Verfassung hineinzuschreiben und dann im einfachen Gesetz die Details zu regeln. Wenn man merke, dass es in der Praxis zu Schwierigkeiten komme, habe man dann leichter die Möglichkeit nachzujustieren.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** wies auf Art. 150 hin, in dem die Grenzen der Verfassungsänderung beschrieben würden: „Keinerlei Verfassungsänderung darf die demokratischen Grundgedanken der Verfassung und die republikanisch-parlamentarische Staatsform antasten." Fraglich sei, ob und ggf. inwiefern Art. 150 Sperrwirkungen hinsichtlich der Reduzierung von Quoren entfalte. Zudem stelle sich die Frage nach einer Sperrwirkung in Bezug auf ein mögliches Initiativrecht des Volkes für eine Verfassungsänderung und das Institut der Volksbefragung.

Herr **Prof. Dr. Martini** wies darauf hin, dass es sich bei Art. 150 um eine ungewöhnliche Regelung handele. Ewigkeitsklauseln in anderen Landesverfassungen würden sich eher auf das Demokratieprinzip beziehen und nicht auf die repräsentative Demokratie. Es gebe bestimmte Schwellen, bei denen das Maß dessen überschritten sei, was man noch unter repräsentativer Demokratie verstehe. Etwa, wenn die Volksgesetzgebung zu einem Alltagsinstrument würde, was unter den Bedingungen von Flächenländern jedoch kaum realisierbar sei. Die Schwelle könne auch überschritten sein, wenn die Quoren nicht so hoch wären, dass dahinter auch wirklich das Volk stehe. Die Konstellation des Hamburger Schulvolksentscheides sei ein Beispiel dafür, dass es häufig die Eliten seien, die die Macht der direkten Demokratie nutzten. Direkte Demokratie solle ein Ventil für politische Konfliktlagen bleiben. Stuttgart 21 sei ein relativ glücklicher Fall gewesen, weil danach eine relative Befriedungswirkung eingetreten sei.

Herr Prof. Dr. Martini war nicht der Auffassung, dass das Prinzip der repräsentativen Demokratie schon dadurch gefährdet bzw. angetastet werde, wenn man dem Volk ein Volksbegehren über Verfassungsänderungen zugestehe. Man könne überlegen, Volksentscheide über die Regeln der Gesetzgebung mit Blick auf Art. 150 auszuschließen. Eine Volksbefragung sei im Hinblick auf Art. 150 eher nicht problematisch, weil sie nicht bindend sei. Sie sei das einzige Instrument, das nur zur Geltung komme, wenn das Parlament selbst die Initiative gestartet habe und zugleich alleine über das Ergebnis entscheiden könne.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** wies auf die im Vergleich zu Art. 150 ähnliche Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes hin. Wenn man sich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 79 Abs. 3 GG orientiere, lasse sich ein tendenziell restriktives Verständnis der Ewigkeitsklausel erkennen. Durch eine behutsame Absenkung der Quoren würde sich an dem Grundprinzip der repräsentativen Demokratie eher nichts ändern, so dass man wohl in einem sicheren Bereich wäre.

Herr **Prof. Dr. Martini** äußerte sich sodann zu Fragen des Abgeordneten Christian Heinz **(CDU-Fraktion)**. So sei auf Grundlage der Zahlen und Quoren, die man aus anderen Bundesländern kenne, keine dramatische Zunahme der Zahl der Volksentscheide zu befürchten. Sinnvoll sei es, eine Bündelung von Volksentscheiden mit Wahlen zu regeln. Auch eine zeitliche Sperrfrist für das Parlament könne sinnvoll sein, um eine klare Friedenswirkung zu erzielen. Man könne die Sperrwirkung aber auch beschränken und

aufnehmen, dass sie nur gelte, solange keine wesentliche Änderung der Sach- oder Rechtslage eintrete. Dies sei jedoch sehr unspezifisch.

Aufnehmen könne man auch eine Verfahrensregelung in dem Sinne, wie sie die Hamburgische Verfassung getroffen habe, nämlich dem Parlament das Recht zu belassen, die Entscheidung des Volksentscheids abzuändern, dem Volk aber eine Gegenreaktion zu ermöglichen.

Zudem solle man die Haushaltswirksamkeit berücksichtigen und die Volksinitiative und das Volksbegehren zwingen, auch die finanziellen Folgen aufzuzeigen. Allerdings müsse man diese Frage wohl nicht unbedingt in die Verfassung aufnehmen, sondern könne sie durch einfaches Gesetz regeln.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** führte zu den Fragen des Abgeordneten Heinz aus, dass sich die Zahl der Volksentscheide selbst in den progressivsten Ländern noch in einem gut handhabbaren Bereich befinde. Die Volksentscheide sollten zusammen mit Wahlen stattfinden. Die Idee der Sperrwirkung nach einem Volksentscheid gehe letztlich von dem Grundsatz aus, dass einem Volksentscheid und damit einem Gesetz, das aus einem Volksentscheid hervorgehe, eine höhere Dignität zukomme als dem Gesetz des parlamentarischen Gesetzgebers. Dem sei aber nicht so. Man kenne verfassungsrechtlich nur eine Art von Gesetz, das vom Volk erlassene Gesetz sei nicht höherwertig. Der Gesetzgeber habe daher immer den Zugriff.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** wies darauf hin, dass bei dem Thema der Sperrwirkungen ein sehr schwieriges Spannungsverhältnis bestehe. Verfassungsrechtlich habe der Volksentscheid keine höhere Dignität. Aber in der politischen Wahrnehmung sei dies völlig anders. Ein Volksentscheid komme vielleicht nur einmal pro Wahlperiode bei einer Frage überragender Bedeutung zustande. Das Spannungsverhältnis lasse sich möglicherweise nur durch politischen Konsens oder Anstand gemeinsam lösen, indem sich der Landtag an den Volksentscheid halte, solange es irgendwie gehe. Es bestehe das Risiko mit der Erleichterung des Volksentscheids, die zu einer höheren Akzeptanz der Demokratie und zu mehr Mitwirkung führen solle, am Ende genau das Gegenteil zu erreichen.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** erwiderte, faktisch werde es einen so hohen Druck geben, dass sich der Gesetzgeber genau überlegen werde, ein zu dem Volksentscheid gegenläufiges Gesetz zu schaffen. Die Praxis in den Ländern lasse aber erkennen, dass die Gesetzgeber schon immer Modifikationen vorgenommen hätten.

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** sprach den Vorschlag der SPD-Fraktion zur Einführung eines Bürgerantrages an und fragte die Experten nach ihren Einschätzungen.

Herr **Prof. Dr. Martini** erklärte, man könne zwei Formen eines solchen Bürgerantrags oder der Volksinitiative unterschieden. Bisher sei fast ausschließlich von der unselbstständigen Volksinitiative gesprochen worden, der untersten Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens. Daneben sei die selbstständige Volksinitiative denkbar, die sich etwa mit dem genannten Bürgerantrag decke und die man auf der Gemeindeebene kenne. Sie erschöpfe sich darin, die Befassung des Parlaments zu erzwingen, ohne den Anspruch zu haben, in ein Volksgesetzgebungsverfahren überzugehen. Dies könne sinnvoll sein, wenn man das Instrument der direkten Demokratie auf Gruppen erweitern wolle, die von der Volksgesetzgebung aufgrund fehlenden Stimmrechts ausgeschlossen

seien, etwa Ausländer. Der Nachteil sei, dass es wie ein Demokratie-Placebo wirken und missverstanden werden könne.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** stand dem Vorschlag aufgeschlossen gegenüber. Letztlich handele es sich bei einer Volksinitiative um die mildeste Form direkter Demokratie auf der niedrigsten Schwelle. Deswegen sei es auch möglich, sie auf die Teilnahme von Einwohnern – nicht nur von „Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern“ – auszuweiten. Dies sei verfassungsrechtlich unproblematisch und darüber hinaus politisch ein Gewinn.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, ein Startquorum von 1 % bei der Volksinitiative würde das Volk gegenüber den Abgeordneten sehr deutlich bevorzugen. Eine Partei brauche 5 % der Wählerstimmen, um ins Parlament zu kommen, und im Übrigen nach der Geschäftsordnung eine entsprechende Zahl von Abgeordneten, um eine Initiative ins Plenum einbringen zu können. Eine Verfahrensfrist von 4 Monaten, wie sie Prof. Dr. Martini vorgeschlagen habe, sei unrealistisch. Es habe wenige Gesetzesverfahren gegeben, die von der Regierung oder von einer Fraktion gekommen und in einem ordentlichen Verfahren innerhalb einer Frist von vier Monaten tatsächlich abgewickelt worden seien. Es gebe Ausnahmen, aber in der Regel, etwa mit einer Anhörung, dauere es mindestens ein halbes Jahr. Zudem fragte der Abgeordnete unter anderem, wer überprüfe, ob ein per Volksinitiative eingegangener Gesetzesvorschlag, an den vielen rechtlichen Maßstäben gemessen, überhaupt umsetzbar sei.

Herr **Prof. Dr. Martini** sagte, in Bezug auf die selbstständige Initiativform „reiner Befassungsantrag“ sei ein Quorum von 1% unproblematisch, weil das Parlament nur gezwungen werde, sich mit einem Thema zu befassen, am Ende aber keinerlei Bindungswirkung stehe und sich die Initiative dadurch nicht in einem so sensiblen Raum bewege, dass man etwa an Art. 150 denken müsse. Fristen seien für den Krisenfall sinnvoll. In Bezug auf die Umsetzbarkeit eines Vorschlags müsse es eine Entscheidung geben, gerade dann, wenn ein Antrag zu unspezifisch und damit gar nicht gesetzgebungstauglich sei. Das Parlament, genauso wie die Regierung, sei aber in der Sache eigentlich ein denkbar untauglicher Entscheider, weil es auch eigene Interessen verfolge. Deshalb hätten einige Länder für den Fall einer Ablehnung des gestellten Antrags eine Vorlagepflicht, die man an unterschiedliche Voraussetzungen knüpfen könne – z. B. an den Staatsgerichtshof.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** hielt die Initiative für sehr niedrigrangig und daher für verfassungsrechtlich relativ unproblematisch. Die Ewigkeitsklausel sei letztlich dazu gedacht, einem Umschwung, der zu einer Diktatur führen könne, die „Maske der Legalität“ zu nehmen. Davon sei man ganz weit entfernt.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** griff erneut die Frage nach einer Sperrwirkung eines Volksentscheids auf und fragte, ob man nicht, auch um schon an dieser Stelle die Legitimation deutlich zu machen, eine zeitlich begrenzte Sperrwirkung in der Verfassung verankern solle.

Herr **Prof. Dr. Martini** war der Auffassung, es sei am besten, auf die Rationalität der Akteure zu vertrauen. Wolle man eine Bindungsfrist aufnehmen, wonach das Parlament über vier Jahre hinweg nicht anders entscheiden dürfte, könne dies Art. 150 berühren.

Auf Rückfragen der Abgeordneten Heike Hofmann **(SPD-Fraktion)** zur Aufnahme einer Haushaltsregelung, um dem Volk die finanziellen Auswirkungen eines Volksentscheids bewusst zu machen, erklärte Herr **Prof. Dr. Martini** insbesondere, die saarländische Verfassung regele in Art. 99 konkrete Schwellen, ab denen – ab einem bestimmten

Prozentsatz im Verhältnis zum Haushaltsvolumen – ein Volksentscheid unzulässig werde. Dies sei ein Vor- und Nachteil zugleich. Man lege sich fest und könne die Flexibilität, die der Umgang mit der Frage nach der Haushaltswirksamkeit manchmal erfordere, nicht so gut abbilden.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** wies auf Art. 124 Abs. 1 Satz 3 hin, wonach der Haushaltsplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein könnten. Bereits diese Formulierung werde im materiellen Sinne teilweise so ausgelegt, dass Gesetze, die eine große finanzielle Rückwirkung hätten, nicht möglich seien. In der Tat könne man da an eine Konkretisierung in der Verfassung denken. Frau Prof. Dr. Kaiser würde intuitiv dazu tendieren, es so zu lassen und die Konkretisierung den Gerichten zu überlassen, aber da habe man politischen Spielraum.

Auf Rückfragen des Sachverständigen Neskovic **(Fraktion Die Linke)** erklärte Frau **Prof. Dr. Kaiser**, gegen die Aufnahme einer Bindungswirkung in die Verfassung spreche, dass man bereits eine politische Bindungswirkung habe. Zudem würde man sich der Möglichkeit begeben, auf Ausnahmefälle zu reagieren. Darüber hinaus sei es zweifelhaft, ob man, wenn es den Grundsatz gebe, dass alle Gesetze gleich seien, in einem nächsten Schritt rechtlich manche gleicher machen könne als andere. Die Expertin habe die Sorge, dass dahinter letztlich nicht ein Misstrauen gegenüber dem Volk stehe, sondern ein Misstrauen gegenüber dem repräsentativen Gesetzgeber.

Herr **Prof. Dr. Martini** sprach sich ebenfalls gegen eine zeitliche Bindungswirkung aus. Er sei sich nicht sicher, ob der Staatsgerichtshof eine Bindungsfrist von mehr als einem oder zwei Jahren für verfassungsrechtlich zulässig halten würde.

Auf Rückfragen von Herrn Klarebach **(Mehr Demokratie e.V.)** erläuterte Herr **Prof. Dr. Martini** unter anderem, er sehe den Vorteil eines Zustimmungs- gegenüber einem Beteiligungsquorum insbesondere darin, dass es dort nicht so sehr auf die Abstimmungsbeteiligung ankomme und man relativ klar berechnen könne, wie viele Leute eigentlich gebraucht würden und mobilisiert werden müssten. Es habe durchaus auch für den Initiator einen gewissen Vorteil, dies klar kalkulierbar zu machen und dadurch eine fundierte, saubere Grundlage für die Mobilisierungskampagne zu haben.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** erklärte auf die Rückfragen hin, sie habe kein Misstrauen gegenüber der direkten Demokratie und ihr falle auch keine negative Praxis ein, die sie zu der Befürwortung eines 10-%-Quorums führe. Sie habe einfach ein anderes Demokratieverständnis, für sie sei wahre Demokratie zunächst einmal die repräsentative Demokratie. Bei der direkten Demokratie würden häufig doch nur bestimmte Eliten mobilisiert und nicht die ganze Bevölkerung. Mit der repräsentativen Demokratie sei die Hoffnung verbunden, dass die Volksvertreter für das ganze Volk und nicht nur für eine bestimmte Elite sprechen würden. Aufgrund dieses Demokratieverständnisses sei Frau Prof. Dr. Kaiser auch gegen die Sperrwirkung. Dieses Demokratieverständnis sei auch das der Hessischen Verfassung, insbesondere in Art. 150, und des Grundgesetzes.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** stellte insbesondere die Frage, ob man nicht bei allen Volksgesetzen, die Leistungen bewirken würden, vorschreiben müsse, dass in den Gesetzestext Folgendes aufgenommen werde: „Leistungen nach diesem Gesetz erfolgen nach Maßgabe des Haushalts“. Denn nur dann habe man die Gesetze gleichwertig gestellt: der Anspruch werde definiert, die Leistung sei aber an das gekoppelt, was der Haushalt bereitstelle. „Nach Maßgabe des Haushalts“ – dies habe man auch bei vielen Gesetzen, die allein der Landtag als Leistungsgesetze formuliert habe; denn der Haushaltsgesetzgeber müsse in der Regel jedes Jahr oder für zwei Jahre

solche Festlegungen treffen, die aber von Dingen abhingen, die nicht allein in seiner Macht stünden. Die Steuereinnahmen, also die Möglichkeit der Geldverteilung, hänge auch von vielen anderen Aspekten ab. Das Problem bestehe angesichts der Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung umso mehr.

Herr **Prof. Dr. Martini** erklärte, er könne diese Sorge sehr gut verstehen. Es sei aber die Frage, auf welcher Ebene man diesen Konflikt zwischen direkter und indirekter Demokratie austrage. Wenn man sage „nach Maßgabe des Haushalts“, werde dies dazu führen, dass die entscheidende Weichenstellung auf der Ebene der Umsetzung erfolge und immer die Frage auftrete, ob man nicht den Willen des Volkes konterkariere. Insofern solle man diesen Konflikt auf einer möglichst frühen Stufe bereinigen und solche Volksentscheide dann nur restriktiv zulassen.

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** sprach sich persönlich für ein Quorum bei Volksbegehren von 2,5 % aus und fragte, ob es Empirie gebe, die belege oder auch nur entfernt darauf hindeute, dass ein Quorum von 5 %, das es in mehreren Bundesländern gebe, irgendwelche demokratiegefährdenden, haushaltsgefährdenden o.ä. Effekte hätte.

Herr **Prof. Dr. Martini**, erklärte, Herr Rehorst habe eine gute Statistik erstellt, die die Ergebnisse von Volksbegehren und Volksentscheiden analysiere. Man könne sagen, dass Volksentscheide im Grundsatz Mobilisierungsinstrumente seien. Auf der Ebene des Volksentscheids sorge man sich selten darüber, ob dies den Willen des Volkes abbilde. Gleichwohl sei es gut, entsprechende Quoren einzuziehen, um sicherzugehen, dass man nicht in eine Interessendemokratie abgleite. Das niedrigste Quorum betrage 3,5 %, wohl in Mecklenburg-Vorpommern. Ein solches Quorum müsse immer sicherstellen, dass dahinter eine repräsentative Bevölkerungsmehrheit stehe. Herr Prof. Dr. Martini setze das Erstquorum mit 7 % niedriger an als Frau Prof. Dr. Kaiser mit 10%, dafür verlange er ein Abstimmungsquorum, das sicherstelle, dass hinter diesem Entscheid auch die tragende Mehrheit stehe. Dies sei ein guter Mittelweg. Es lägen keine konkreten Belege dafür vor, dass ein Quorum von 2,5 % plötzlich Massenstürme auslösen würde. Aber es seien zumindest Fälle bekannt, in denen die Sorge gerechtfertigt sei, sowie Fälle von gescheiterten unechten Quoren.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** schloss sich Herrn Prof. Dr. Martini an und ergänzte, dass es sich in fünf oder zehn Jahren auch herausstellen könne, dass Zurückhaltung bei der Senkung der Quoren sinnvoll war. Die Expertin warb für Behutsamkeit, da die Grundform der Demokratie repräsentativ sei; die direkte Demokratie könne zu wichtigen punktuellen Korrekturen führen, aber sie müssten auch punktuell bleiben.

17. Popularklage

Herr **Prof. Dr. Martini** erklärte, bei der hessischen Popularklage handele es sich um ein verfassungsrechtliches Unikum. Wenn sich 1 % der Stimmberechtigten hierfür aussprächen, könne ein Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof angestrengt werden. Ein vergleichbares Instrument kenne nur Bayern. Die Eigenheit liege darin, sich von dem Grundprinzip zu lösen, wonach nur jeder für sich eigene Rechte verteidigen könne. Damit werde der Gedanke der objektiven Rechtskontrolle etabliert. Das Volk werde als Wächter auf den Posten gestellt; es gehe um eine Stärkung der demokratischen Kontrollfunktion.

In der Rechtspraxis habe diese Klage aber bislang kaum Wirkung entfaltet. In der gesamten Verfassungsgeschichte habe sie in nur drei Verfahren eine Rolle gespielt. In Bayern dagegen seien es im Schnitt 20 bis 25 Verfahren. 10 bis 15 % der Verfahren endeten mit einem Erfolg. Die bayerische Popularklage sei aber etwas anders konzipiert als

die hessische. Zum einen sei sie auf der Verfassungsebene nur angelegt und einfachgesetzlich ausgeformt. Zum anderen sei die Popularklage in Bayern eine Jedermann-Klage; sie setze noch nicht einmal einen Bezug zu Bayern voraus, wie z. B. die Einwohnerschaft. Allerdings sei die Klage in Bayern ausdrücklich nur für die abstrakte Normenkontrolle zugelassen. In Hessen erstrecke sie sich nach dem Wortlaut der Verfassung auf alle verfassungsrechtlichen Streitigkeiten. Der Staatsgerichtshof habe jedoch eine teleologische Reduktion vorgenommen und sehe das Popularklageverfahren als ein Verfahren der objektiven Rechtskontrolle an, das deshalb auch nur für solche Verfahren geeignet sei, bei denen das Ziel sich gerade darauf richte, objektive Rechtskontrolle und nicht subjektive Rechtsverteidigung herzustellen. Dementsprechend habe der Staatsgerichtshof die Klage nicht zugelassen für den Bereich der Grundrechtsklage und den Verfassungsstreit, sehr wohl aber für die abstrakte Normenkontrolle – wie in Bayern –, genauso wie für die Entscheidung über die Anfechtung des Ergebnisses eines Volksentscheids. Herr Prof. Dr. Martini bezweifelte, dass man das bayerische Modell nach Hessen importieren solle, da der Gerichtshof als Bühne für die politische Auseinandersetzung genutzt werden könne. Auch sei es nicht sinnvoll, auch untergesetzliche Vorschriften zum Gegenstand der Popularklage zu machen. In Bayern führe dies dazu, dass man etwa auch Bebauungspläne zum Gegenstand der Popularklage machen könne. Sinnvoller sei es aber, dies bei den Fachgerichten zu belassen.

Der Vorschlag der SPD sehe einen Mittelweg vor, nämlich ein absolutes statt eines relativen Quorums; er lasse zudem natürliche Personen mit Hauptwohnsitz in Hessen als Antragsteller zu und senke die Altersgrenze von 18 auf 16 Jahre. Ein absolutes Quorum habe den Vorteil, dass klar ablesbar und für den Bürger leicht nachvollziehbar sei, wo die kritische Schwelle liege. Allerdings könnten Bevölkerungsschwankungen nicht nachvollzogen werden. Daher sei ein relatives Quorum eigentlich vorzugswürdig. Die Aufnahme Nichtdeutscher in den Kreis der Antragsberechtigten könne einem politisch nachvollziehbaren Wunsch Rechnung tragen, auch diejenigen in die politische Kontrolle einzubinden, die schon kraft Integration von der Staatsgewalt Hessens betroffen seien. Wenn man das ganze Sortiment der Möglichkeiten durchspiele, könne man auch erwägen, juristische Personen in den Kreis der Antragsberechtigten aufzunehmen. Dies habe – wie die Einbeziehung nicht Stimmberechtigter - den Nachteil, dass das Korrelat von Legitimation und Kontrolle der Staatsgewalt aufgelöst würde, aber es habe vielleicht den Charme, auch die Interessen derer, die ihre Interessen gebündelt in Form von juristischen Personen wahrnehmen würden, auf den Posten zur Verteidigung der Hessischen Verfassung zu stellen.

Tragfähig und sinnvoll sei der Vorschlag zur Aufnahme eines Verfahrenskatalogs, der explizit benenne, welche Verfahren eigentlich Gegenstand der Popularklage seien, nämlich die Anfechtung des Ergebnisses eines Volksentscheids und die abstrakte Normenkontrolle. Man könne auch darüber nachdenken, das Quorum von 1 % auf eine bestimmte Höhe zu senken etwa auf 0,5 % oder 0,25 %.

Im Ergebnis sei also eine grundlegende Änderung bei der Popularklage nicht angezeigt, aber Änderungen in Bezug auf den Verfahrenskatalog, eine moderate Absenkung des Berechtigungsalters sowie eine leichte Absenkung des Quorums seien erwägenswert.

Die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit **(Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, Popularklagen würden sich u. a. aus dem Gedanken der Kompensation von Rechtsschutzdefiziten rechtfertigen. So habe man vor allem im Verwaltungsrecht die Verbandsklagen dort, wo es ansonsten keine subjektiven, privaten Kläger gäbe. Vor diesem Hintergrund bat Frau Prof.

Dr. Gurlit um Ausführungen zur Rechtfertigung von Popularklagen. Lücken gebe es wohl vor allem bei der Normenkontrolle, etwa wenn man eine Konstellation habe, dass es aus dem Landtag heraus kein Interesse gebe, eine Normenkontrolle anzustrengen.

Würde man die Popularklage für juristische Personen öffnen, könne man wohl nicht an eine Zahl der Stimmberechtigten anknüpfen.

Herr **Prof. Dr. Martini** erklärte, bei juristischen Personen könne man in der Tat nur an die absoluten Zahlen anknüpfen; dies habe wiederum Auswirkungen auf die Frage der Quorumsberechnung. Die Möglichkeit, die Verfassung vor dem Verfassungsgerichtshof zu verteidigen, sei recht umfänglich ausgebaut. Eine Lücke sei allenfalls im Bereich der abstrakten Normenkontrolle erkennbar, und dort sei sie vor allem Ausdruck des Gedankens der demokratischen Teilhabe, um dem Bürger deutlich zu machen, dass er aufgerufen sei, seine Verfassung zu verteidigen und damit auch für die rechtliche Ordnung im rechtsstaatlichen System zu sorgen.

18. Transparenz

Herr **Prof. Dr. Martini** erklärte, dass die Hessische Verfassung bislang ein transparentes Handeln des Staates gegenüber dem Bürger nicht ausdrücklich einfordere. Eine solche Forderung lasse sich auch aus anderen Vorschriften nicht herleiten. Die Landesverfassungen Brandenburgs und Schleswig-Holsteins würden dagegen eine Festlegung auf Transparenz vorsehen. Die brandenburgische Verfassung verleihe sogar ein subjektives Recht auf Akteneinsicht. Die schleswig-holsteinische Verfassung enthalte eine objektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung und nehme bewusst davon Abstand, ein subjektives Recht zu begründen. Daneben gebe es in den Landesverfassungen inselhaft noch verfassungsrechtliche Verbürgungen des Zugangs zu Umweltinformationen.

Man könne kontrovers darüber diskutieren, ob sich Brandenburg und Schleswig-Holstein als Vorbilder für Hessen eigneten. Einerseits stärke eine Transparenzverpflichtung in der Verfassung die Kommunikationskultur zum Bürger. Andererseits bürde ein solches Transparenzprinzip erhebliche Lasten auf, Ressourcen, die an anderer Stelle fehlen würden. Die Betreuung eines Transparenzregisters etwa sei sehr aufwendig. Wenn man grundsätzlich Transparenz in die Verfassung aufnehmen wolle, gebe es im Prinzip drei Konstruktionswege. Die Minimallösung sei ein Bekenntnis zu einer transparenten Verwaltung/einem transparenten Staat etwa in der Präambel. Ein solcher Programmsatz entfalte Ausstrahlungswirkung in die Abwägungsentscheidung der Verwaltung zwischen der Bekanntmachung und dem Geheimhaltungsinteresse Betroffener. Die Maximallösung sei ein subjektiver Rechtsanspruch darauf, dass die Verwaltung transparent handle und Informationen freigebe. Für Hessen würde dies jedoch einen informatorischen Schnellstart von null auf hundert bedeuten. Insbesondere gebe es keine Verwaltungserfahrung und keine strukturellen Voraussetzungen. Ein Mittelweg könne eine objektiv-rechtliche Transparenzverpflichtung sein, die etwas deutlicher als ein reiner Programmsatz wäre. Eine solche Verpflichtung könne etwa lauten: „Die Behörden des Landes sind zur Transparenz verpflichtet“, und ergänzend: „Sie stellen nach Maßgabe einer gesetzlichen Regelung auf Antrag vorhandene Informationen zur Verfügung.“ Dies stelle klar, dass es um vorhandene Informationen gehe. „Auf Antrag“ würde bedeuten, dass es keine Transparenzverpflichtung gebe im Sinne von: „Alles, was in den Akten ist, muss öffentlich bekannt gemacht und zur Verfügung gestellt werden“. Um sicherzugehen, könne man den Satz hinzufügen: „Ein einklagbarer Rechtsanspruch auf Zurverfügungstellung von Informationen verbindet sich damit nicht.“

Jede Form von Transparenz und Informationsfreiheit müsse ihre Grenzen haben; Ausschlussgründe seien daher notwendig und sollten bei Aufnahme einer Grundsatzverpflichtung ebenfalls in der Verfassung verankert werden. Am sinnvollsten gelinge dies mit einer klaren Nennung von Einzelpunkten, die für den Gesetzgeber einen Konkretisierungsspielraum für einen Sammeltatbestand beinhalteten. Zu diesen Ausschlusstatbeständen sollten der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, die Persönlichkeitsrechte Dritter, nachteilige Auswirkungen auf den Bund und andere Länder sowie andere Belange von gleichwertigem Gewicht gehören. Zur Aufnahme einer solchen Regelung käme die Begründung eines eigenen Abschnitts IIIa zur Verwaltung in Betracht.

Manche Verfassungen würden einen Anspruch auf Offenlegung dessen gewähren, was der Staat über den Einzelnen wisse, und ein solches Selbstvergewisserungsrecht sei dann praktisch der verlängerte Arm des informationellen Selbstbestimmungsrechts. Dies könne man in der Informationsfreiheit, bei Art. 13, verankern und formulieren: „Jeder hat das Recht auf Auskunft über ihn betreffende Daten und auf Einsicht in amtliche Unterlagen, soweit diese solche Daten enthalten." Es sei aber die Frage, ob eine solche Regelung erforderlich sei. Zudem stelle sich die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit der unionsrechtlichen Datenschutzgrundverordnung.

Auch das Beziehungsgefüge innerhalb der Verfassungsstruktur zwischen Regierung und Parlament sei einem Transparenzgebot ausgesetzt. Auch hier schweige die Hessische Verfassung bislang, anders als die meisten anderen Landesverfassungen, insbesondere zu einem Informationsrecht des Abgeordneten und zu antragsunabhängigen Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Parlament. Einen Informationsanspruch des Abgeordneten zu verankern, könne durchaus eine Klarstellungs- und Signalwirkung entfalten; allerdings könne man einen solchen Anspruch auch aus der Hessischen Verfassung ableiten. Es sei erwägenswert, eine Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament für bestimmte Bereiche einzuführen. Dies würde dem Umstand Rechnung tragen, dass es eine Informations- und Machtasymmetrie zwischen Regierung und Parlament gebe. Dies betreffe insbesondere die Bereiche der Mitwirkung, die für die Gesamtgesellschaft und für die politische Willensbildung von besonderer Bedeutung seien, wie Standortplanung, Durchführung von Großvorhaben sowie Mitwirkung bei der Vorbereitung von Gesetzen.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** regte an, in Hessen über den Erlass eines Landesinformationsfreiheitsgesetzes nachzudenken. Die Aufnahme des Transparenzgebots in die Verfassung sei eine politische Entscheidung. Die Expertin plädierte dafür, zunächst Regelungen auf einfachgesetzlicher Ebene zu schaffen. Dies habe auch den Vorteil, dass man - im Falle einer subjektiv-rechtlichen Ausgestaltung des Informationsrechts - nicht die Ausnahmen in die Verfassung schreiben, sondern ein ausdifferenziertes Gesetz erlassen würde.

Auf Rückfragen der Abgeordneten Heike Hofmann **(SPD-Fraktion)** erklärte Herr **Prof. Dr. Martini**, die Verwaltung stehe nicht in der Gefahr, durch eine Transparenzgesetzgebung lahmgelegt zu werden. Es gehe hier nur um eine Priorisierungsentscheidung in Bezug auf Ressourcen. Wenn man bereit sei, das Geld in die Hand zu nehmen – was immer zulasten möglicher anderer Projekte gehe –, dann könne das eine demokratische Rendite entfalten.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** sah als zentrales Problem weniger die Behinderung der Verwaltung an, als dass viele Unternehmen von dem Informationsrecht Gebrauch machen würden, um letztlich Erkenntnisse anderer Unternehmen in Erfahrung zu bringen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** fragte, ob es für den Fall einer Aufnahme des Transparenzgebots auf Verfassungsebene möglich wäre, einfachgesetzlich ein finanzielles Entgelt für Informationen und eine Missbrauchsgebühr vorzusehen.

Herr **Prof. Dr. Martini** erklärte, die Kostenüberbürdung dürfe nicht den Grundanspruch aushöhlen. Das führe aber nicht unbedingt dazu, dass man die Kostenfrage auf der Verfassungsebene mit regeln müsse. Dies könne man gut der einfachgesetzlichen Ebene überlassen. Dort sei es durchaus auch mit dem Grundanspruch vereinbar, eine Missbrauchsgebühr vorzusehen.

Frau **Prof. Dr. Kaiser** sagte unter anderem, die Frage zeige, dass es zahlreiche Spezialprobleme gebe, die in diesem Umfeld zu bedenken seien. Dies spreche dafür, die Frage letztlich doch auf einfachgesetzlicher Ebene anzugehen, denn die Verfassung würde überfrachtet, wenn man alle diese Punkte dort schon aufnehmen würde.

Auf Fragen des Abgeordneten Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte Herr **Prof. Dr. Martini**, man könne das Informationsrecht/Fragerecht des Abgeordneten aus dem Statusrecht des Abgeordneten herleiten. Daher müsse man es nicht unbedingt regeln. Eine Regelung könne aber eine Klarstellungswirkung haben. Eine Aktenvorlagepflicht könne man dagegen nicht aus der Verfassung herleiten. Dies sei eine bewusste verfassungspolitische Entscheidung, die getroffen werden müsse und für die man letztlich auch nur verfassungspolitische Argumente finden könne.

Die Informationspflicht, den von Prof. Dr. Martini vorgeschlagenen Art. 90b, könne man nur schwer aus der Gesamtheit der Vorschriften der Verfassung herauslesen. Dort sei im Laufe der Verfassungsgeschichte möglicherweise die stärkste Verschiebung zwischen Parlament und Regierung eingetreten, und dort bestehe daher vielleicht der größte Korrekturbedarf.

Auf Rückfragen von Frau Schenk **(Transparency International)** äußerte Herr Prof. Dr. Martini die Auffassung, dass Informationsansprüche zu einer Änderung des Handelns der Verwaltung führen würden. In negativer Hinsicht könne sich dies auf die Entscheidungsfreude auswirken. Die positive Seite könne sein, dass die Verwaltung von der Möglichkeit wisse, zur Rechenschaft gezogen zu werden und entsprechend agiere. Es sei durchaus die Neigung vorhanden, Kosten als Schalthebel zu benutzen, um unliebsame Anträge, die viel Aufwand verursachten, abzustrafen. Dies sei aber wohl kein Massenphänomen.

Herr Hoffmann **(Hessische Staatskanzlei)** wies darauf hin, dass in der GGO schon jetzt eine Regelung existiere, nach der Gesetzentwürfe der Landesregierung bei der Zuleitung an die Verbände zeitgleich auch dem Landtag zugesandt würden. In Bezug auf Rechtsverordnungen habe der Gesetzgeber grundsätzlich der Exekutive die Regelungsbefugnis überlassen, so dass sich die Frage stelle, wie weit man zu einer Kontrolle kommen solle, was den Entwurf von Rechtsverordnungen angehe. Es sei nämlich ein gewisser Widerspruch, zunächst eine Regelungsmaterie als weniger wichtig oder konkret ausgestaltungsbedürftig zu überweisen und sich dann über frühzeitige Informationspflichten die Kontrolle wieder zurückzuholen. In vielen Bereichen sei die Verwaltung nach dem Publikationsprinzip verpflichtet, Gesetze und Verordnungen zu veröffentlichen. Schwierigkeiten sowie finanzielle und personelle Aufwendungen entstünden in der Tat bei der Auflösung von Dreiecksverhältnissen. Es seien schwierige Fragen des Datenschutzes, der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu lösen. Gerade die juristischen Fragen machten den Hauptschwerpunkt der Arbeitsbelastung aus.

19. Auswertung der Expertenanhörung – 13. Sitzung am 22. Mai 2017

Im Rahmen der 13. Sitzung der Enquetekommission bestand Gelegenheit zur Auswertung der Expertenanhörung.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, nach der Anhörung müsse man gemeinsam darüber nachdenken, ob man mit der Reihenfolge der Artikel 1, 2 und 3 gut beraten sei. Es gebe ernsthafte Gründe dafür, den Artikel zur Würde des Menschen wie im Grundgesetz nach vorne zu ziehen. Bei der Formulierung „Alle Menschen sind … gleich“ stelle sich die Frage, wie man die Diskriminierungsverbote so beschreiben könne, dass man nicht gleichzeitig eine Diskriminierung vornehme. Über das Stichwort „Rasse“ müsse man ebenfalls gemeinsam nachdenken.
Bei der Regelung der Kinderrechte gehe es um Formulierungen. Es habe Differenzierungen gegeben, wie weit die Kinderrechtskonvention und wie weit Bundes- und Landesrecht reichen würden.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, gerade zum Thema „Grundrechte“ hätten sich in der Anhörung einige interessante Aspekte ergeben. Zum Thema „Kinderrechte“ sei insbesondere die rhetorische Frage interessant gewesen, ob Kinder in Hessen zurzeit schlechter als in Rheinland-Pfalz lebten, weil in Hessen noch keine Kinderrechte in der Verfassung verankert seien. Es sei eine Anhörung gewesen, wie man sie sich nur wünschen könne, mit breit gestreuten Beiträgen. Die Anhörung sei mit einem sehr großen Erkenntnisgewinn für die Enquetekommission verbunden gewesen.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** sagte, man fühle sich durch die Anhörung darin bestärkt, auf gar keinen Fall ein grundlegendes Subsidiaritätsprinzip in die Hessische Verfassung aufzunehmen. Zudem werde man zu verhindern versuchen, den Begriff der Marktwirtschaft aufzunehmen.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, in der Anhörung sei die grundsätzliche Gleichwertigkeit der Gesetzgebungsverfahren durch das Parlament und das Volk sehr nachdrücklich dargelegt worden. Weiterhin müssten beide für Verfassungsänderungen zuständig bleiben. Zudem müsse man Regeln schaffen, die diese Gleichwertigkeit berücksichtigten und auch dem Volk eine entsprechende Teilnahme an der Gesetzgebung ermöglichten. Dies bedeute eine deutliche Herabsetzung des Einleitungsquorums für das Volksbegehren sowie die Festlegung eines Entscheidungsquorums für eine Volksentscheidung.

F. Schülerwettbewerb

Am 15. Mai 2017 besuchten etwa 180 Schülerinnen und Schüler aus verschiedenen Schulen und Jugendinstitutionen den Hessischen Landtag. Dem Besuch der Schüler vorausgegangen waren 20 Workshops (unter dem Motto „Hessen in guter Verfassung!“), die hessenweit von der Landeszentrale für Politische Bildung (HLZ) durchgeführt worden waren und an denen 378 Schülerinnen und Schüler teilgenommen hatten. In den Workshops waren insbesondere die aktuellen Änderungsvorschläge zur Hessischen Verfassung diskutiert und bewertet worden. Zudem hatten die Teilnehmer bereits eigene Änderungsvorschläge erarbeitet. Die Landeszentrale für politische Bildung erstellte einen Abschlussbericht zu diesen Workshops (**Anlage 10)**.

Bei ihrem Besuch im Hessischen Landtag wurden die Schülerinnen und Schüler zunächst um 10 Uhr durch den Direktor beim Hessischen Landtag, Peter von Unruh, und den Direktor der HLZ, Dr. Alexander Jehn, begrüßt und in fünf Arbeitsgruppen aufgeteilt. Nachdem sie dort unter Leitung von Mitarbeitern der HLZ weiter zur hessischen Verfassung gearbeitet hatten, kamen die Schülerinnen und Schüler um 13.15 Uhr wieder im Plenarsaal zusammen und stellten Mitgliedern der Enquetekommission, unter Leitung des Vorsitzenden Jürgen Banzer, die Ergebnisse ihrer Gruppenarbeiten vor und diskutierten mit den Abgeordneten.

Zunächst stellte die **erste Arbeitsgruppe** („Todesstrafe und Staatsziele“) ihre Ergebnisse vor. Man habe sich in der Gruppe einstimmig für eine Streichung der Todesstrafe in Art. 21 ausgesprochen. Zudem solle eine Formulierung aufgenommen werden, dass die Todesstrafe abgeschafft sei.

Im Rahmen der Diskussion zur Todesstrafe sei in der Gruppe die Frage aufgekommen, ob in Gesetzestexten generell gendergerechte Formulierungen verwendet werden sollten. Größtenteils habe man sich in der Gruppe für neutrale Formulierungen ausgesprochen. In der Gruppe habe man sich auch dafür ausgesprochen, ein Folterverbot aufzunehmen, ohne sich aber näher mit diesem Thema zu beschäftigen.

Weiter sei die Gruppe der Auffassung gewesen, dass in der Verfassung kein „verpflichtendes Ehrenamt“ vorgesehen werden sollte. Menschen, die ehrenamtlich tätig seien, sollten grundsätzlich mehr Unterstützung erhalten und etwa durch Ehrungen ausgezeichnet werden. „Ehrenamt“ sollte auch als Staatsziel aufgenommen werden. Sehr gut sei die von der Evangelischen Jugend vorgeschlagene Formulierung, die man unterstütze.

Von der Evangelischen Jugend wurde im Nachgang zu der Sitzung folgender Formulierungsvorschlag überreicht:

„Art. 25

Die Ausübung ehrenamtlichen Engagements ist ein wichtiger Bestandteil der hessischen Gesellschaft und ist deshalb von allen in Hessen lebenden Menschen anzustreben. Das Land Hessen würdigt und unterstützt das Ehrenamt als solches und ordnet deshalb an, dass den Ehrenamtlichen hierfür die erforderliche Zeit und Unterstützung für soziales, ökologisches, politisches oder sonstiges gemeinnütziges Engagement zur Verfügung zu stellen ist. Steht eine betroffene Person in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis, sind ihr deshalb die dafür nötigen Freiräume zu gewähren und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Näheres bestimmt das Gesetz.“

Das Staatsziel „Kultur und Kulturförderung“ sei in der Arbeitsgruppe auch diskutiert worden. Dabei habe sich ergeben, dass Kulturförderung (etwa Theater, Museen) wichtig sei, zum einen aus Gründen der Bildung als auch zur Identitätsfindung und zur Identifizierung mit einem Land oder Staat. Denkbar sei eine Förderung z.B. durch Schülerkarten oder anderweitige finanzielle Unterstützung.

„Inklusion“ sollte nach Ansicht der Arbeitsgruppe gefördert werden, aber nur erfolgen, wenn sie für die jeweilige Person das Beste sei. In anderen Fällen solle die Möglichkeit bestehen, eine besondere Schule zu besuchen.

Im Laufe der Diskussion sei man auch auf Art. 74 gestoßen, welcher das Wahlrecht für Personen mit geistiger Behinderung einschränke. Die Gruppe fordere in diesem Zusammenhang keine Diskriminierungen vorzunehmen.

Das Thema „bezahlbares Wohnen“ war der Gruppe ein besonderes Anliegen. Gerade in Ballungsräumen müsse dies ermöglicht werden. In diesem Zusammenhang sei etwa auch eine Verbesserung der Busanbindung des ländlichen Raums an die Städte wünschenswert. Anklang habe in der Gruppe auch die Idee gefunden, dass etwa Rentner Studenten bei sich wohnen lassen und im Gegenzug bei ihrer Haushaltsführung unterstützt werden. Dies solle stärker gefördert werden.

Überwiegend habe man sich in der Gruppe zudem für eine Beschränkung von Privatisierungen von Betrieben ausgesprochen, die derzeit noch in öffentlicher Hand sind.

Wichtig sei der Gruppe auch nachhaltige Bildung gewesen, etwa durch die Förderung praxisbezogenen Unterrichts; allerdings habe man dieses Thema nicht mehr vertieft behandeln können.

Bei der vorgeschlagenen Definition des Staatszielbegriffs sei man mit dem Wort „Optimierung“ nicht ganz zufrieden gewesen.

Bei dem Thema „Tierschutz“ habe man über eine Begrenzung oder ein Verbot von Massentierhaltung nachgedacht.

Seitens der **SPD-Fraktion** äußerte sich der Abgeordnete Norbert Schmitt zustimmend zu dem Vorschlag, neben der Streichung der Todesstrafe eine Formulierung aufzunehmen, wonach die Todesstrafe abgeschafft ist. In Bezug auf ein Grundrecht auf Wohnen/Infrastruktur dürften durch die Formulierung nicht zu hohe Erwartungen geweckt werden. Man werde keine bezahlbaren Wohnungen versprechen können. Man wolle aber an dem Ziel arbeiten. Die „Gender-Frage“ treibe auch die SPD-Fraktion um. Allerdings müsse dann fast jeder Artikel geändert werden. Da aber über jede Änderung einzeln abgestimmt werden müsse, würde dies zu einer Überforderung führen.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** teilte mit, seine Fraktion habe sich auch zunächst für eine „gender-gerechte“ Umformulierung der Verfassung ausgesprochen. Dies würde jedoch bedeuten, dass über jeden Artikel in der Volksabstimmung getrennt abgestimmt werden müsste. Dazu sei die Bevölkerung wohl nicht bereit. Die Linke wolle zudem den historischen Kern der Verfassung bewahren. Man könne sich vorstellen, das Thema „Wohnen“ in die Verfassung aufzunehmen und - zeitgleich mit der Einbringung des entsprechenden Gesetzes zur Änderung der Verfassung - ein Gesetz einzubringen, das die Verpflichtung enthalte, einen zeitlichen Rahmen vorzugeben.

Seitens der Arbeitsgruppe wurde ergänzt, dass man für die Bereiche Wohnen und Infrastruktur jeweils an eine Zielvorgabe gedacht habe.

Die zweite Arbeitsgruppe („Arbeitsentgelt, Bürgerbeteiligung“) sprach sich einstimmig dafür aus, dass in Art. 33 in Bezug auf gleichen Lohn „alle Menschen“ genannt werden und nicht nur „die Frau und der Jugendliche“. Zudem sei in der Gruppe sehr kontrovers über die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens diskutiert worden. Die Mehrheit der Gruppe habe sich bei der Abstimmung aber dagegen ausgesprochen. Auch über eine Erhöhung des Mindestlohns sei in der Gruppe diskutiert worden; bei der Abstimmung habe sich die Mehrheit der Gruppe für eine Erhöhung ausgesprochen.

Des Weiteren habe sich die Gruppe mit Art. 124 und dem Thema „Bürgerbeteiligung“ befasst und befürworte eine Senkung des Quorums auf 1/10. Zudem sollten weitere Formen unkomplizierter Partizipation neben Wahlen und Volksentscheiden aufgenommen werden.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** wies darauf hin, in Art. 33 sei bereits eine Erhöhung des Mindestlohns vorgesehen, da nach der Formulierung das Arbeitsentgelt der Leistung entsprechen und zum Lebensbedarf für den Arbeitenden und seine Unterhaltsberechtigten ausreichen müsse.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** sprach sich dafür aus, die Hürden für die Durchführung von Volksabstimmungen in Art. 124 auf 1/20 zu senken.

Seitens der **SPD-Fraktion** äußerte sich der Abgeordnete Norbert Schmitt ebenfalls zustimmend zu einer Absenkung der Hürden für Volksentscheide und wies darauf hin, dass seine Fraktion verschiedene Ideen für weitere Partizipationsinstrumente eingebracht habe, so etwa einen „Bürgerantrag“ unterhalb der Schwelle eines Bürgerbegehrens. In Bezug auf Art. 33 wies der Abgeordnete unter anderem darauf hin, dass Frauen in Deutschland nach wie vor deutlich weniger verdienten als Männer. Die aktuelle Formulierung in der Verfassung sei daher bereits wegweisend. Es gebe in Bezug auf die Zahlung von Lohn aber auch weitere Diskriminierungen. Man wolle dieses Thema weiter diskutieren.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** wies darauf hin, dass es ganz unterschiedliche Interpretationen von Art. 33 Satz 2 gebe.

Auf die Nachfrage des Abgeordneten Kaufmann, an welche Formen unkomplizierter Partizipation seitens der Arbeitsgruppe gedacht worden sei, führte eine Teilnehmerin aus, dass damit beispielsweise eine Veranstaltung wie die aktuelle im Landtag gemeint sei. Man wolle nicht nur etwa in Wahlen abstimmen, sondern aktiv an dem Prozess teilnehmen, der zu den Abstimmungen führe. Ein anderer Teilnehmer ergänzte, man wolle mitgestalten und nicht nur an Wahlen teilnehmen.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** wies auf bestehende Möglichkeiten zur Mitgestaltung hin. Zum Beispiel könne man in einer Partei mitmachen oder in einer „Bürgerinitiative“ mitwirken.

Seitens der Teilnehmer wurde erwidert, man wolle auch ohne eine Parteimitgliedschaft die Möglichkeit haben, sich an politischen Prozessen zu beteiligen. Daher sei es wichtig, Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten zu schaffen, die nicht von einer Parteimitgliedschaft abhingen. Man wolle mitmachen, ohne sich einer bestimmten Strömung zuordnen zu müssen. Mitbestimmung in einer Demokratie sei viel mehr als die bloße Zugehörigkeit zu einer Partei.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** wies darauf hin, dass der in Art. 33 enthaltene Verfassungsauftrag zur Zahlung eines zum Leben ausreichenden Arbeitsentgelts, auch im Alter, noch nicht umgesetzt sei. Es sei Aufgabe aller Bürgerinnen und Bürger sich einzumischen und die Abgeordneten zu Verbesserungen zu bewegen. Man müsse Formen finden, wie Bürgerinnen und Bürger über Wahlen hinaus in geordneter Form Einfluss auf die Entscheidungen der Abgeordneten nehmen könnten.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** teilte die Einschätzung mit, dass Art. 33 unverändert und im politischen Alltag weiterhin wirkungslos bleiben werde. Dies beruhe darauf, dass keine freie Gestaltungskompetenz

bestünde, sondern man in ein System eingebunden sei. Etwa im Bereich des Mindestlohns seien bundesrechtliche Regelungen, wie etwa der Grundsatz der Tarifautonomie, entscheidend. Der Regelung in Art. 33 käme aber dennoch eine Bedeutung zu, da sich daran die Grundidee der Verfassungsväter und -mütter zeige, dass man eine Wirtschaft wollte, die den Menschen dient.

Einige Teilnehmer wiesen darauf hin, dass man sich auch Interessengemeinschaften, Jugendvertretungen, Schülervertretungen oder Vereinen anschließen könne, es also eine Vielzahl an Möglichkeiten gebe, sich zu beteiligen. Man könne sich auch direkt an die Landesregierung wenden. Es komme auf die jeweilige Initiative an.

Die Abgeordnete Lena Arnoldt **(CDU-Fraktion)** erklärte, auch sie würde nicht immer zu 100 Prozent dem Wahlprogramm oder den Grundsätzen ihrer Partei entsprechen, dies gehe ihren Kolleginnen und Kollegen auch so. Wichtig sei, dass man den größten gemeinsamen Nenner bezüglich der Ziele und Grundsätze einer Partei finde und sich auch an Wahlen beteilige.

Die dritte Arbeitsgruppe („Wahlalter, Stimmrecht, Wählbarkeit, Wahlprüfung“) sprach sich für eine Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre aus. Bereits in diesem Alter wollten sich viele Jugendliche politisch engagieren. Dabei würden ihnen jedoch Steine in den Weg gelegt, da sie noch nicht wählen dürften. Bei einer Absenkung des Wahlalters solle man dann auch im Schulunterricht stärker über aktuelle politische Themen diskutieren oder das Wahlprogramm der großen Parteien vorstellen. Dabei müssten Lehrer zu politischer Neutralität verpflichtet sein.

Die Gruppe sprach sich auch für eine Absenkung des passiven Wahlalters für Landtagswahlen auf 18 Jahre aus, denn mit Vollendung des 18. Lebensjahres habe man auch im Übrigen alle Rechte. Weiter schlug die Gruppe vor, auf Kreisebene eine Absenkung des passiven Wahlalters auf 16 Jahre vorzunehmen, damit man bereits früh Erfahrungen sammeln könne.

Die Gruppe begrüßte den Vorschlag von CDU und FDP, in Art. 78 das „Wahlprüfungsgericht“ in „Wahlprüfungsausschuss“ umzubenennen. Dagegen sprach sich die Gruppe gegen die Einführung einer 90-Tage-Frist aus. Vielmehr seien 15 Tage sinnvoll, um schnell ein Ergebnis zu erhalten. Innerhalb von 30 Tagen solle eine Konstituierung erfolgen, wie auf Bundesebene. Sehr wichtig sei die Transparenz der Prozesse, insbesondere müssten Journalisten Einblick in die Unterlagen bei einer Auszählung von Wahlen erhalten. Der Wahlprüfungsausschuss solle zukünftig nicht mehr mit Landtagsabgeordneten besetzt sein, da diese nicht die Wahl ihrer eigenen Partei prüfen sollten. Stattdessen sollten, neben den beiden höchsten Richtern des Landes, ein durch Losverfahren ausgesuchter ehrenamtlicher Bürger, ein Mitglied der Landesschülervertretung und ein Notar in den Wahlprüfungsausschuss aufgenommen werden.

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** wies darauf hin, dass nach dem Bericht zu den Workshops der HLZ die Mehrheit der Schülergruppen eine Absenkung des aktiven Wahlalters abgelehnt habe. Der Abgeordnete sprach sich für eine Absenkung aus, jedoch brauche man gute Argumente und eine starke Stimme. Die Senkung des passiven Wahlalters werde von seiner Fraktion befürwortet.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erinnerte an das Erfordernis, alle Änderungen der Verfassung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, weshalb eine sorgfältige Auswahl erforderlich sei. In Bezug auf den Wahlprüfungsausschuss sprach er

sich gegen eine Streichung der Landtagsabgeordneten aus. Gerade diese würden sich erfahrungsgemäß besonders für eine sorgfältige Prüfung einsetzen.

Die Abgeordnete Lena Arnoldt **(CDU-Fraktion)** fragte die Arbeitsgruppe nach den Gründen für die Differenzierung zwischen aktivem und passivem Wahlalter.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** wies darauf hin, dass etwa ein nicht gewählter Notar oder ein anderer Dritter in dem Wahlprüfungsausschuss nicht dazu legitimiert wäre, eine Wahl zu überprüfen. Sinnvoll sei ein gestaffeltes System, wonach erst der Landtag entscheide und dann ggf. ein Gericht angerufen werden könne, das überprüfe, ob es etwa Manipulationen der Wahl gab.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, für eine Herabsetzung des passiven Wahlalters spreche auch, dass für eine Wahl in den Bundestag und das Europaparlament bereits ein Alter von 18 Jahren ausreiche. Für ein einheitliches aktives und passives Wahlalter spreche, dass Differenzierungen nicht einfach zu begründen seien. In Hessen habe es im kommunalen Bereich bereits einmal für etwa ein Jahr eine Senkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre gegeben. Die Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen in dieser Gruppe sei aber deutlich unterdurchschnittlich gewesen.

Seitens der Teilnehmer sprach man sich für eine Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre aus, um jedenfalls denjenigen Jugendlichen eine Mitwirkung zu ermöglichen, die interessiert seien. Mit 17 Jahren hätten viele Schüler bereits einen Schulabschluss und sollten über ihre Zukunft entscheiden, so dass sie auch wählen können sollten. Zudem sei es wichtig, junge Menschen frühzeitig in demokratische Entscheidungsprozesse einzubinden. Ein 16-jähriger könne durchaus so reif sein wie ein 18-jähriger. Auch gäbe es viele Personen über 18, die noch nicht die erforderlich Reife besäßen, um sich an Wahlen zu beteiligen. Auch wurde argumentiert, dass durch eine Absenkung des Wahlalters Politiker dazu gezwungen würden, Politik für junge Menschen zu gestalten. Viele junge Menschen fühlten sich derzeit durch die Parlamente nicht aktiv vertreten, was auch eine Erklärung für die geringe Wahlbeteiligung sei. Auch spreche für eine Absenkung, dass sonst die Zukunft der Jüngeren leichter durch die älteren Bürgerinnen und Bürger bestimmt werden könne, wie das Beispiel des „Brexit“ zeige, wo überwiegend Ältere für einen EU-Austritt Großbritanniens gestimmt hätten. Eine Teilnehmerin sprach sich dafür aus, bei einer Absenkung des Wahlalters stärker über Mitwirkungsmöglichkeiten vor Ort aufzuklären und in den Schulen vermehrt über politische Themen zu informieren.

Ein Schüler gab zu bedenken, dass sich die Mehrheit der Teilnehmer in den Workshops gegen eine Absenkung des aktiven Wahlalters ausgesprochen hätte. Wenn bereits diese interessierten Jugendlichen eine Absenkung nicht für sinnvoll hielten, sei dies bereits ein Grund, das Wahlalter bei 18 Jahren zu belassen. Ein anderer Schüler äußerte die Auffassung, dass ein Wahlrecht, wie die Geschäftsfähigkeit, an die Vollendung des 18. Lebensjahres geknüpft sein sollte.

Des Weiteren sprachen sich Teilnehmer für eine Absenkung des passiven Wahlalters auf 18 Jahre aus. Ein Schüler vertrat dagegen die Auffassung, dass das passive Wahlalter nicht abgesenkt werden sollte. Vielmehr sei auch bzgl. der Bundestagswahl ein passives Wahlalter von 21 Jahren sinnvoll. Mit 18 Jahren verfüge man noch nicht über die erforderliche Lebenserfahrung.

Ein anderer Teilnehmer der Veranstaltung plädierte an die Eigenverantwortung von Jugendlichen, sich über Mitwirkungsmöglichkeiten zu informieren.

Die fünfte Arbeitsgruppe („Erziehung und Schule; Religion und Konfession im Unterricht“) schlug vor, Art. 56 um folgenden neuen Absatz 8 zu ergänzen: *„Schüler/-innen aller allgemeinbildenden Schulen werden verpflichtend bis zum Ende der Schulzeit politisch gebildet. Dies erfolgt im Rahmen eines eigenen Schulfaches.“* Dies beziehe sich auf den Unterricht „Politik und Wirtschaft“, der bis zum Erwerb des jeweiligen Schulabschlusses unterrichtet werden müsse. Dadurch solle u.a. geringer Wahlbeteiligung, Nationalismus und „Fake News“ entgegengewirkt werden. Viele wichtige Dinge, etwa das Funktionieren Europas oder die Marktwirtschaft, würden nicht erklärt, wenn das Fach „Politik und Wirtschaft“ frühzeitig abgewählt werden könne.

Weiter schlug die Arbeitsgruppe vor, in Art. 56 Abs. 1 am Anfang den Satz aufzunehmen *„Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung“*. In Absatz 4 solle der erste Satz so ergänzt werden, dass Ziel der Erziehung auch sei „*den jungen Menschen zur Verantwortlichkeit gegenüber der Natur sowie der bewussten Ernährung zu bilden“ Statt „Ernährung“ könne auch „bewusster Konsum“ aufgenommen werden.* Dies würde nicht bedeuten, dass eine bestimmte Lebensweise als richtig vorgegeben würde. Vielmehr solle eine Sensibilisierung für die Auswirkungen bestimmten Konsumverhaltens geschaffen werden.

Zu Art. 57 machte die Gruppe den Vorschlag, ein neues konfessionsübergreifendes Unterrichtsfach „allgemeine Religionskunde“ statt dem bisherigen konfessionsgebundenen Unterricht bzw. dem Fach Ethik zu schaffen. Darin solle jede Religion objektiv vermittelt werden.

Keine Einigung konnte in der Gruppe bzgl. des Vorschlags erzielt werden, in Art. 56 Abs. 5 eine Ergänzung aufzunehmen, dass das besondere Hervorheben der bleibenden Verantwortung des Nationalsozialismus in den Geschichtsunterricht eingegliedert werden müsse.

Die vierte Arbeitsgruppe (Digitalisierung; Kinder-, Jugend- und Behindertenrechte) sprach sich dafür aus, dass Artikel 1 lediglich die Formulierung enthalten solle „*Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich*“. Wenn man anfange, Gruppen aufzuzählen, die nicht diskriminiert werden sollen, würde man irgendeine Gruppe vergessen. Daher solle man es bei der kurzen Formulierung belassen.

Bei Art. 4 soll nach Ansicht der Arbeitsgruppe eine Formulierung aufgenommen werden, wonach die eingetragene Lebenspartnerschaft der Ehe gleichgestellt ist. In der Gruppe habe es eine Diskussion darüber gegeben, ob man den Ehebegriff auch auf eingetragene Lebenspartnerschaften ausweiten sollte. Zudem sei in der Gruppe erwogen worden, neben dem Schutz von Ehe und Familie auch eine besondere Förderung des Staates vorzusehen.

In Bezug auf den Vorschlag zur Aufnahme eines Staatsziels „Inklusion“ äußerte sich die Gruppe zurückhaltend. Die Verfassung sei dazu da, einen Rahmen zu bilden und es sei fraglich, ob ein Staatsziel „Inklusion“ nicht schon zu weit ins Detail ginge.

In Bezug auf „Digitalisierung“ habe sich die Gruppe auf drei Bereiche beschränkt, die in der Verfassung behandelt werden sollten. Man habe die Befürchtung, dass im Zuge der aktuellen Entwicklung ein Zwang zur Nutzung digitaler öffentlicher oder privater Dienste entstehe. Man könne jedoch nicht verlangen, dass alle Teile der Gesellschaft in der Lage sein müssten, digitale Medien zu nutzen. Zumindest in absehbarer Zukunft müsse es in wichtigen privaten und öffentlichen Bereichen eine Möglichkeit geben, analog leben zu können. Daher schlage man vor, ein Recht auf Analogität in die Verfassung aufzunehmen.

Darüber hinaus sprach sich die Gruppe gegen eine digitale Ausführung von Wahlen aus. Neben dem angestrebten Recht auf Analogität sprächen auch Gesichtspunkte der Transparenz und der Manipulationsmöglichkeiten dagegen. Fehlende Wahlbeteiligung liege nicht zwingend an Barrieren, sondern oft an Politikverdrossenheit.

Auch das Thema Datenschutz sei in der Gruppe kontrovers diskutiert worden. Es gehe in der Verfassung nicht um die konkrete Ausformulierung von Gesetzen zum Datenschutz, sondern um die Rechte eines Menschen in Hessen zum Thema Datenschutz. Man habe sich in der Gruppe darauf verständigt, dass der öffentliche und private Sektor den bestmöglichen Schutz der Daten der Bürger garantieren sollte. Zudem solle eine Aufklärungspflicht über die Datenerhebung und -nutzung eingeführt werden, etwa für Versicherungskonzerne und Banken.

Des Weiteren sprach sich die Arbeitsgruppe dafür aus, einen eigenen Artikel mit Kinder- und Jugendrechten in die Hessische Verfassung aufzunehmen, dessen erster und wichtigster Satz lauten solle: *„Kinder und Jugendliche stehen unter dem besonderen Schutz des Staates.“* Zudem sei darüber diskutiert worden, in diesen Satz den Zusatz „*jeglicher Herkunft*“ aufzunehmen. Darüber hinaus sprach sich die Gruppe dafür aus, sechs weitere Punkte in den neuen Artikel aufzunehmen:

- Die Sicherstellung des Kindeswohls bei allen Entscheidungen, die Kinder betreffen.
- Das Recht des Kindes auf Anerkennung als eigenständige Persönlichkeit.
- Das Recht des Kindes auf Entwicklung und Entfaltung.
- Das Recht des Kindes auf Schutz, Förderung und angemessenen Lebensstandard.
- Das Recht auf Bildung.
- Das Recht auf Beteiligung in allen Angelegenheiten, die das Kind betreffen.

Der Gruppe war auch wichtig, dass Jugendliche ein Recht haben, sich zu versammeln. In diesem Zusammenhang schließe man sich dem Vorschlag an, in der Hessischen Verfassung die Versammlungsfreiheit auf alle Menschen auszuweiten.

Zudem sprach sich die Gruppe dafür aus, in Artikel 59 einen neuen Absatz 3 einzufügen: *„Der Zugang zu Förderschulen soll gewahrt werden“*. Außerdem wurde ein neuer Absatz 4 vorgeschlagen, wonach grundsätzlich die UN-Behindertenrechtskonvention einzuhalten sei. In einem neuen Absatz 5 solle geregelt werden: *„Die Teilhabe und Förderung von Behinderten ist zu gewährleisten“*. Außerdem solle Lehrerfortbildung unterstützt werden, damit Lehrer besser mit Behinderten oder anderweitig beeinträchtigten Schülern umgehen könnten.

Auch schlug die Gruppe vor, eine Bestimmung aufzunehmen (evtl. auch in die Kreis- oder Gemeindeordnung), wonach in Gemeinden mit mehr als 1.000 gemeldeten Jugendlichen ein Jugendgremium einzurichten sei. In anderen Gemeinden solle die Einrichtung eines solchen Jugendgremiums optional sein.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** erklärte, er habe großes Verständnis für den Wunsch nach einem einheitlichen Religionsunterricht. Allerdings würde dies im Widerspruch zu Art. 7 Abs. 3 des Grundgesetzes stehen. Dort sei den Religionsgemeinschaften die Erlaubnis erteilt, dass sie an staatlichen Schulen bekenntnisorientierten Unterricht durchführen dürfen.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** sprach sich für die Aufnahme einer Regelung zur Inklusion in die Verfassung aus. Der Staat sei an dieser Stelle aktiv

gefordert. Weiter erklärte er, Art. 56 Abs. 4 sei eine sehr gelungene Regelung. Darin komme zum Ausdruck, dass Schule dazu da sei, die Persönlichkeit reifen zu lassen. Wichtig sei, dass die Vorgaben in Art. 56 durchgängig in den Schulen berücksichtigt würden. Dazu gehöre auch, die Schüler stärker zu beteiligen.

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** begrüßte besonders den Vorschlag, ein Recht auf Analogität aufzunehmen. Er sprach sich ebenfalls gegen eine Digitalisierung von Wahlen aus, auch unter Bezugnahme auf die Wahlrechtsgrundsätze. Der Vorschlag der Arbeitsgruppe zu den Kinderrechten sei an die Formulierung in der UN-Kinderrechtskonvention angelehnt. Auch in den Vorschlag der SPD-Fraktion zu Kinderrechten habe man die Inhalte der Kinderrechtskonvention möglichst weitgehend aufgenommen.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, der Vorschlag, ein Recht auf Analogität aufzunehmen, fasziniere und wundere ihn zugleich. Er habe erwartet, dass junge Menschen eher ein Recht auf Digitalisierung fordern würden. Er frage sich, inwiefern diesbezüglich Rechte gewünscht würden, um etwa nicht abgehängt zu werden, und wie sich ein etwaiges Recht auf Digitalisierung zu einem Recht auf Analogität verhalten würde.

Der Abgeordnete Tobias Utter **(CDU-Fraktion)** äußerte Zweifel, ob durch einen verpflichtenden Politikunterricht ein größeres Interesse an politischen Themen erreicht werden könnte. Bei dem Thema „Digitalisierung“ stelle sich auch die Frage nach dem Umgang mit Entscheidungen, die etwa durch selbstfahrende Fahrzeuge getroffen würden. Möglicherweise müssten Grenzen gesetzt werden, welche Entscheidungen ein Programm treffen dürfe.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** begrüßte ebenfalls den Vorschlag, ein Recht auf Analogität aufzunehmen. Für die Aufnahme bestimmter Benachteiligungsverbote in Art. 1 spreche, dass deutlich gemacht werden solle, welche Diskriminierungen insbesondere verboten und geächtet seien. Es solle keine abschließende Aufzählung aufgenommen werden.

Von Seiten der Schülerinnen und Schüler wurde u.a. erwidert, man wolle den konfessionsbezogenen Religionsunterricht bzw. Ethikunterricht nicht abschaffen, sondern lediglich ergänzend als Wahlfach einen allgemeinen Religionsunterricht anbieten.

Ein **Rückblick auf die Schülerbeteiligung** erfolgte in den **Sitzungen der Enquetekommission am 22. Mai und 25. September 2017**.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** äußerte sich sehr positiv zum Besuch der Schüler im Landtag. Insbesondere der Vorschlag bezüglich eines Rechts auf Analogität sei bemerkenswert und ein klarer Denkanstoß.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** schloss sich dem an. Es sei spannend gewesen, dass sogar bei Jugendlichen das Wahlrecht für 16-Jährige kontrovers diskutiert worden sei. Wichtig sei die Betonung der Schülerinnen und Schüler gewesen, dass man die Todesstrafe nicht nur abschaffen, sondern dies sogar positiv benennen solle: „Die Todesstrafe wird abgeschafft.“

Der Abgeordnete Michael Siebel **(SPD-Fraktion)** erklärte, ihn habe besonders beeindruckt, dass die Initiative zur Analogität von jungen Menschen gekommen sei.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** erklärte, man sei sehr froh, ein Format gefunden zu haben, welches über die sowieso zur Enquetekommission gehörenden zivilgesellschaftlichen Organisationen hinaus einen neuen und frischen Blick auf die sich in der Verfassung widerspiegelnden realpolitischen Probleme geworfen habe. Die Schülerinnen und Schüler hätten aus ihrer Lebensrealität sehr auf Freiheitsrechte gepocht. Sie hätten aber auch Partizipation eingefordert. Dies solle man sehr ernst nehmen. Die Verankerung eines Rechts auf eine analoge Gesellschaft sehe man als eine wichtige Aufgabe an. Es sei den Schülerinnen und Schülern offensichtlich auch um die Anerkennung und Gleichberechtigung unterschiedlicher Lebensweisen gegangen. Dies sei vor allen Dingen am Beispiel der Gleichstellung von gleichgeschlechtlichen Partnerschaften mit der Ehe diskutiert worden.

In der Sitzung im September 2017 wies der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** darauf hin, dass es in einer der Arbeitsgruppen um die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre gegangen sei. Dies habe in der SPD-Fraktion noch einmal eine Diskussion zu diesem Thema ausgelöst und man halte eine solche Absenkung für sinnvoll. Allerdings müsse man diesbezüglich noch Überzeugungsarbeit leisten; eine solche Forderung setze auch einen verhältnismäßig großen Konsens zwischen den Parteien voraus. Auch an dem Vorschlag auf Einführung eines „Rechts auf Analogität“ sei etwas dran. Es stecke Angst hinter dieser Forderung, aber sie sei auch ein Ausdruck des Beharrens auf einem Freiheitsrecht. Zudem sei es eine Forderung an den Staat, dass man beteiligt werden müsse, auch wenn man zur digitalen Kommunikation nicht fähig oder willens sei.

G. Bürgerforen in Rüsselsheim, Gießen und Kassel (14. - 16. Sitzung)

Im Rahmen der Arbeit der Enquetekommission wurden in Umsetzung der Vorgaben aus dem Einsetzungsbeschluss auch drei „Bürgerforen“ durchgeführt. Ziel der Bürgerforen war es, interessierte Bürgerinnen und Bürger zu informieren und in die Arbeit der Enquetekommission einzubinden. Die Besucher sollten die Möglichkeit haben, sich selbst mit ihren Vorschlägen und Anmerkungen in die Arbeiten an der Hessischen Verfassung einzubringen. Die Bürgerforen zur Hessischen Verfassung fanden an folgenden Terminen statt:

13.6.2017, 14 Uhr, Rüsselsheim, Hotel Höll am Main (während des Hessentags);

19.6.2017, 19.00 Uhr, Gießen, Aula der Universität;

20.6.2017, 19.30 Uhr, Kassel, Ständehaus.

Die Enquetekommission hatte auf Initiative ihres Vorsitzenden eine Medienpartnerschaft mit dem Hessischen Rundfunk, Radio FFH und den Hessischen Zeitungsverlegern abgeschlossen, die sich um die Bewerbung der Bürgerforen und die Moderation kümmerten. In Rüsselsheim wurde die Moderation von Christopher Plass (Studioleiter HR Wiesbaden) und Lars Hennemann (Chefredakteur Echo-Mediengruppe) durchgeführt. Die Veranstaltung in Gießen moderierten Patrick Baum (Leiter Hessen-Redaktion Radio FFH) und Frank Kaminski (Chefredakteur Gießener Anzeiger). In Kassel leiteten Christopher Plass und Teresa Peters (HR) das Bürgerforum. Die Teilnehmer konnten sich über ein Formular auf der Internetseite der Enquetekommission anmelden, Bürgerinnen und Bürger konnten jedoch auch ohne Anmeldung zu den Bürgerforen kommen.

Der Ablauf war bei den drei Veranstaltungen grundsätzlich identisch. Nach einer kurzen Begrüßung und einer Filmeinspielung zur Hessischen Verfassung wurde einleitend der Vorsitzende der Enquetekommission, der Abgeordnete Jürgen Banzer, kurz zur

Enquetekommission und den Bürgerforen interviewt. Anschließend folgten drei Themenblöcke (je ca. 15 Minuten), innerhalb derer die Moderatoren verschiedene Themen zur Änderung der Verfassung (insbesondere Präambel, Bürgerbeteiligung, Staatsziele, Chancengleichheit) ansprachen und zur Diskussion stellten, wobei je 5 Mitglieder der Enquetekommission aller Fraktionen (in der Regel die Obleute) auf einem Podium saßen und als Ansprechpartner für die Moderatoren und die anwesenden Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung standen. Daran schloss sich ein Teil zur offenen Diskussion an. In allen Themenblöcken waren die anwesenden Bürgerinnen und Bürger zu Vorschlägen und zur Diskussion aufgerufen. Besucher konnten zudem vor den Veranstaltungen Fragen und Meinungen auf ausgeteilte Karten schreiben. Diese wurden nach Möglichkeit in die Diskussion integriert. Auch die Mitglieder des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft waren zu den Bürgerforen eingeladen worden. Nach den Veranstaltungen wurden den Gästen noch alkoholfreie Getränke und Brezeln angeboten. Von den Bürgerforen wurden Wortprotokolle angefertigt und veröffentlicht.

Eine Auswertung der Bürgerforen erfolgte in der 17. Sitzung der Enquetekommission am 25. September 2017. In der Sitzung wurden Struktur und Qualität der Diskussionen in den Bürgerforen von den Mitgliedern der Enquetekommission und den Teilnehmern des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft positiv bewertet. Von Seiten des Beratungsgremiums wurde unter anderem angemerkt, dass die Besucherzahl hinter den Erwartungen zurückgeblieben sei und man insgesamt die hessischen Bürgerinnen und Bürger nicht im gewünschten Maße erreicht habe. Man wünsche sich eine bessere Werbung und auch Veranstaltungen an anderen Orten oder andere Formate der Bürgerbeteiligung etwa begleitend zu dem Gesetzgebungsverfahren.

Die **SPD-Fraktion** (Abgeordneter Norbert Schmitt) erklärte, man müsse überlegen, wie man Bürgerbeteiligung professioneller angehen und breiter gestalten könne. Inhaltlich sei bei den Bürgerforen aufgefallen, dass die Bürger eine Absenkung der Quoren für Volksbegehren begrüßen würden. Zudem habe sich gezeigt, dass die vorgeschlagene Erweiterung der Präambel kritisch gesehen werde.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion-Bündnis 90/Die Grünen)** war der Auffassung, man habe bei der Bürgerbeteiligung ausgesprochen erfolgreich agiert. Man habe erstmals eine solch breite Beteiligung erreicht.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** sprach sich unter anderem dafür aus, es in dem schon fortgeschrittenen Prozess zu ermöglichen, weitere öffentliche Diskussionsforen durchzuführen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** war der Auffassung, man solle den bisherigen Prozess nicht kleinreden. In der Enquetekommission erfolge eine Beteiligung, wie man sie in dieser Form eigentlich noch nie gehabt habe. 15 Abgeordnete hätten 31 weitere Kollegen, die mit ihnen berieten. Zum anderen lägen bereits mehrere Hundert Eingaben an die Enquetekommission vor, die auch ein Stimmungsbild abgeben würden. Zu den drei Bürgerforen hätten noch mehr Besucher kommen können; gleichwohl könne man nicht sagen, dass die Bürgerbeteiligung nicht ausreichend gewesen sei. Man solle über die Ausgestaltung der weiteren Bürgerbeteiligung begleitend zu einem möglichen Gesetzgebungsverfahren sprechen.

Der Vorsitzende wies darauf hin, dass die Enquetekommission nach Verabschiedung ihres Vorschlags zur Verfassungsänderung eigentlich die Position der Herrin des Verfahrens verliere. Das Verfahren gehe dann an den Landtag über, der das Verfahren voraussichtlich an den Hauptausschuss überweisen werde.

H. Beteiligung der Hochschulen

Der Vorsitzende der Enquetekommission hatte im Juli 2016 alle hessischen rechts-, sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Fakultäten darum gebeten, Vorlesungen oder Seminare zum Thema „Änderung der Hessischen Verfassung“ zu organisieren, und die Ergebnisse mitzuteilen.

Am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Gießen hielt im Wintersemester 2016/2017 Herr Professor Dr. Reimer ein Seminar „Reform der Hessischen Verfassung“ ab und übermittelte der Enquetekommission eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Seminars sowie eine kurze Stellungnahme **(Anlage 11).**

Am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Frankfurt am Main wurde im Sommersemester 2017 von Herrn Dr. Donath ein Seminar zum Thema „Verfassungsreform in Hessen“ durchgeführt. Dabei sollten die Studierenden unter anderem den aktuellen Reformprozess untersuchen und eigene Ideen für Änderungen entwickeln. Die Enquetekommission erhielt eine Übersicht über die wichtigsten Ergebnisse des Seminars **(Anlage 12)**.

Nach Auskunft von Herrn Prof. Noetzel wurden zudem am Institut für Politikwissenschaft der Universität Marburg im Wintersemester 2016/2017 und im Sommersemester 2017 Seminare zu Fragen der Hessischen Verfassung durchgeführt. Zudem habe ein interdisziplinäres Kolloquium zur Novellierung von Teilen der Verfassung stattgefunden.

In den Sitzungen der Enquetekommission am 25. September und 30. Oktober 2017 bestand Gelegenheit zur Erörterung der seitens der Hochschulen eingegangenen Beiträge.

I. Von außen an die Enquetekommission herangetragene Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zur Hessischen Verfassung

Von außerhalb der Enquetekommission wurden 416 Änderungsvorschläge über die Internetseite oder per Post durch einzelne Bürgerinnen und Bürger sowie verschiedene Vereine und Verbände eingereicht. Die bei dem Vorsitzenden der Enquetekommission eingegangenen Vorschläge wurden an die Fraktionen weitergeleitet und von dem Vorsitzenden persönlich beantwortet. Sie sind in einer Übersicht als **Anlage 4** beigefügt.

J. Abschließende Beratungen

1. 17. Sitzung der Enquetekommission am 25. September 2017

In der Sitzung der Enquetekommission am 25. September 2017 berichtete der Vorsitzende der Enquetekommission, der Abgeordnete Jürgen Banzer, über den Stand der Gespräche zwischen den Obleuten.

In Bezug auf Art. 21 teilte der Vorsitzende mit, es sei im Gespräch der Obleute eigentlich nur um die Frage gegangen, ob man die Regelung bezüglich der Todesstrafe stillschweigend streiche oder ob man schreibe: „Die Todesstrafe ist abgeschafft“. Es habe auch den Vorschlag gegeben, diesen neuen Satz in einen separaten Absatz aufzunehmen. Die Obleute seien sich zudem darüber einig gewesen, Art. 109 Abs. 1 Satz 3 zu streichen, die Bestätigung der Todesstrafe durch die Landesregierung.

Herr von Boehm-Bezing **(Freies Deutsches Hochstift)** erklärte, man brauche nicht besonders stolz darauf zu sein, die Todesstrafe jetzt zu streichen. Dies müsse man nicht

auch noch durch eine besondere Formulierung zum Ausdruck bringen. Er plädiere für eine ersatzlose Streichung.

Herr Domnick **(Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen)** schloss sich dem an. Er sehe keinen pädagogischen Mehrwert, wenn in der Verfassung stehe, dass die Todesstrafe gestrichen sei.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** gab zu bedenken, dass es vielleicht nicht nur einen semantischen Unterschied bedeute, ob man eine ausdrückliche Aufhebung der Todesstrafe formuliere. Der Sachverständige sprach sich für eine ausdrückliche Formulierung aus, da dies eine andere Aussagekraft habe.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, angesichts der aktuellen politischen Weltlage und der Diskussionen, die hier und dort stattfänden, sei es richtig, dass ein zivilisierter Staat, der sich etwas auf seine Freiheitsrechte zugutehalte, klar erkläre: „Die Todesstrafe ist abgeschafft."

Der **Vorsitzende** teilte weiter mit, dass die Obleute vorschlagen würden, Art. 75 Abs. 2 wie folgt zu formulieren: „Wählbar sind die Stimmberechtigten." Da die Stimmberechtigung in Hessen gegenwärtig an die Vollendung des 18. Lebensjahres gekoppelt sei, würde damit auch das Wählbarkeitsalter auf 18 Jahre festgelegt.

Zum Thema Volksbegehren, so der Vorsitzende weiter, werde die Aufnahme eines Zustimmungsquorums in Art. 124 Abs. 3 angestrebt. Ein solches Zustimmungsquorum würde bedeuten, dass das Ergebnis eines Volksentscheids nur dann verbindlich werde, wenn nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden den Volksentscheid unterstütze, sondern diese auch einen bestimmten Prozentsatz der Stimmberechtigten des Volkes repräsentierten. Über die Höhe der beiden Quoren – des Einleitungsquorums wie auch des Zustimmungsquorums – müsse heute und in den nächsten Wochen noch gesprochen werden.

Die Abgeordnete Heike Hofmann **(SPD-Fraktion)** wies noch einmal auf den Vorschlag ihrer Fraktion hin, in Art. 124 Abs. 1 die Wörter „ein Fünftel" durch die Wörter „ein Zwanzigstel" zu ersetzen und in Art. 124 Abs. 3 die Formulierung aufzunehmen: „Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn mindestens 15 vom Hundert der Stimmberechtigten zugestimmt haben." Bundesländer, die ein Zustimmungsquorum von 15 % eingeführt hätten, wie Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, hätten im Vergleich aller Bundesländer sehr gute Erfahrungen damit gemacht.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte, man sei sich weitgehend darin einig, das Einleitungsquorum von einem Fünftel der Stimmberechtigten auf ein Zwanzigstel zu senken. Dies entspreche auch weitgehend dem, was in den Anhörungen und in den Foren gesagt worden sei. Keine Einigkeit bestehe bisher bei dem Zustimmungsquorum. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sei eher der Meinung, man solle das Zustimmungsquorum auf 25 % festlegen, auf ein Viertel der Stimmberechtigten.
Die Grundidee der Hessischen Verfassung sei, dass die Gesetzgebung durch das Parlament und die Gesetzgebung durch das Volk gleichwertig seien. Um ein Gesetz im Landtag zur Geltung zu bringen, müsse der Landtag mehrheitlich, also mit mehr als 50%, zustimmen.
Die Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen sei schon in Richtung 60 % gegangen. Daher würde man sagen: Wenn man im Landtag eine Mehrheit haben wolle, um ein Gesetz zu

beschließen, brauche man - über den Daumen gepeilt - mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten, die die Mehrheit gewählt hätten, die also konstitutiv für die Gesetzgebung im Parlament seien. Deswegen ergebe es Sinn, bei der Volksabstimmung eine analoge Größe, also 25 %, für das Zustimmungsquorum, festzulegen. Wenn bei der Volksabstimmung die Zustimmung in dieser Größenordnung ausfalle, könne man sagen, dass dieses Gesetzgebungsverfahren in etwa gleichwertig sei.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** sprach sich für ein Zustimmungsquorum von 15 % aus. Die Argumentation des Abgeordneten Kaufmann sei nicht schlüssig. Wenn man im Landtag mit knapper Mehrheit ein Gesetz beschließe, bestehe Anwesenheitspflicht. Für die Bevölkerung dagegen gebe es keine Anwesenheitspflicht bei der Volksabstimmung.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, man habe sich hinsichtlich des Zustimmungsquorums an Ländern orientiert, die gute Erfahrungen gemacht hätten. In Bezug auf die Argumentation des Abgeordneten Kaufmann führte der Abgeordnete Schmitt aus, man habe 2009 die schlechteste Wahlbeteiligung in Hessen mit 61 % gehabt. Wenn man dies als Orientierung nehme, müsse man sogar von 30 % ausgehen. Es sei schwierig, eine Prozentzahl rational zu begründen, dies gelte auch für 15 %. Man müsse sich an Erfahrungen orientieren. Keiner wolle, dass Volksbegehren jeden Monat stattfänden und genutzt würden, um politisch Stimmung zu machen und populistische Forderungen auf den Weg zu bringen. Am Ende müsse man sich sicher sein können, dass die Mehrheit des Volkes dahinterstehe. Man sehe anhand der Verfassungsdiskussion in Hessen, wie schwierig das Volk zu mobilisieren sei. Deswegen dürften die Hürden nicht zu hoch sein.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte, bei den genauen Zahlen gebe es sicherlich kein „ganz richtig“ oder „ganz falsch“. Es gebe wohl eine gewisse Präferenz bei drei der fünf Fraktionen für 25 % als zweite Hürde der notwendigen Zustimmung aller Wahlberechtigten. Man müsse schauen, was am Ende gewünscht werde. Keiner wolle eine zufällige Mehrheit, die nicht vom Mehrheitswillen im gesamten Staatsvolk getragen werde. 25 % der Wahlberechtigten sei ein Wert, der bei einem landespolitischen Thema mit überragender Bedeutung erreichbar sei. Man könne über jeden Wert streiten. Falls man kein absolutes landespolitisches Thema habe, das die Menschen in Scharen an die Urnen bringe, werde sich in der Praxis herausstellen, dass man nur so viele Menschen erreiche, wenn die Abstimmung gemeinsam mit einer anderen Wahl stattfinde. Dann könne man auch die 25 % als Untergrenze festsetzen, um ein Sicherheitsnetz zu haben und nur Entscheidungen zustande zu bringen, die das ganze Land und das gesamte Staatsvolk interessierten.

Herr Domnick **(Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen)** erklärte, bei ca. 4,3 Millionen Wahlberechtigten in Hessen seien es bei einem Zustimmungsquorum von 15 % etwa 650.000 und bei 25 % über eine Million Wahlberechtigte, die zustimmen müssten. Die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Verfassungsbearbeitung zeige, wie schwierig es sei, eine Million Zustimmungen zu erhalten. Von daher sei es sinnvoll, sich an Ländern zu orientieren, die bereits Erfahrungen gemacht hätten und ein Quorum von 15 % zu wählen. Vielleicht könne man auch auf einen Weg in der Mitte zusteuern.

Der Abgeordnete Frank-Peter Kaufmann **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** erklärte unter anderem, es sei kein großer Zugewinn an Demokratie, eine möglichst große Zahl an Volksbegehren und Volksentscheiden zu haben. Es sei aber ein Mangel an Demokratie,

eine Regelung zu haben, die Volksbegehren grundsätzlich verhindere, wie es die bisherige Erfahrung zeige. Also sei es richtig, die Pforte so zu gestalten, dass man durch das Volksbegehren komme. Diejenigen, die ein Volksbegehren durchsetzen wollten, müssten zunächst einmal hinreichendes Interesse bei 5 % des Volkes wecken, die das Anliegen unterstützten. Sie müssten dann für ihr Begehren werben, um nach den Grundregeln der Demokratie eine Mehrheit zu erhalten. Dafür seien 25 % nicht völlig falsch dimensioniert. Natürlich könne man über jede Zahl nicht ganz rational streiten; sonst müsse man sich für die Mehrheit des Volkes aussprechen, also 50 % der Berechtigten. Dies entspreche aber nicht der Realität. Auch im Gesetzgebungsverfahren werde durch das Parlament letztendlich nicht die Mehrheit der Wahlberechtigten repräsentiert.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** war der Auffassung, dass es ganz bedeutende Dinge sein müssten, um überhaupt eine Beteiligung von 25 % zu erreichen. Im Landtag würden aber nicht nur herausragend bedeutsame Sachen entschieden, sondern alle Gesetze. Jedes Gesetz binde, ob es von der Allgemeinheit als besonders bedeutsam oder wenig bedeutsam angesehen werde. Man könne daher nicht danach differenzieren, wie viele Leute man zur Wahl bringe. Es gehe in der Verfassung nur um die Abstimmenden. Die Mehrheit entscheide. Das hätten auch die Mütter und Väter der Hessischen Verfassung so gesehen. Jetzt werde dies durch Einführung des Quorums gekappt. Dabei werde übersehen, dass auch diejenigen, die nicht abstimmten, eine konkludente Meinungsäußerung vornehmen und das Ergebnis der Abstimmenden akzeptieren würden. Indem diese Personen nicht wählen gingen, würden sie die Mehrheitsabstimmung legitimieren. Die 15 % seien empirisch belegt, wenn man ein Quorum einführen wolle. Die 25 % würden einen Frusteffekt herbeiführen. Damit werde man keine oder nur ganz wenige Volksentscheide herbeiführen.

Herr **Prof. Landau** erklärte, dass Demokratie Herrschaft durch das Volk und Herrschaft für das Volk sei. Man könne es sich nicht so einfach machen und nach dem Motto verfahren: „Wir stellen eine Frage zur Abstimmung und diejenigen, die nicht hingehen, haben damit auch eine Meinung kundgetan." Gegen Modelle der direkten Demokratie sei nichts einzuwenden. Die Gefährdungen würden aber darin liegen, dass Einzelinteressen durch zufällige Willensbildungsprozesse zur Herrschaftsausübung führten, die in der Lage sei, Freiheiten von anderen Menschen zu beschränken. Der entscheidende Unterschied zu dem repräsentativen System liege darin, dass damit eine Institution geschaffen worden sei, die so etwas wie Gemeinwillen bilden könne. Dieser müsse über die einzelnen Interessen von Parteien, Verbänden, Interessengruppen und Betroffenheit hinausgehen. Die Hessische Verfassung gehe mit Art. 124 einen sehr traditionsreichen Weg. Diesen gelte es zu erhalten und zu pflegen. Aber man müsse die grundsätzlichen Unterschiede zwischen den beiden idealtypischen Modellen – direkt auf der einen Seite und repräsentativ auf der anderen Seite – sehen. Es könne nicht sein, dass beliebige Mehrheiten – möglicherweise durch Demagogen erzielt – zu Gesetzen führten, denen sich die Mehrheit der Menschen unterwerfen müsse. Ob 15 %, 20 %, 23 % oder 25 % richtig seien, müsse letztendlich der Landtag in seiner Verantwortung für das gesamte Volk entscheiden. Es sei ganz allgemein vor zu niedrigen Quoren zu warnen.

Der **Vorsitzende** der Enquetekommission führte weiter aus, dass es zwischen den Obleuten großes Einvernehmen darüber gebe, Ehrenamt und Kultur als Staatsziele in die Verfassung aufzunehmen. Für Art. 62a werde die Formulierung „Die Kultur, der Sport und der ehrenamtliche Einsatz für das Gemeinwohl genießen den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände" in Erwägung gezogen. Allerdings stelle sich in diesem Zusammenhang die Frage nach der Relevanz des Koppelungsverbots.

Der Sachverständige Neskovic **(Fraktion Die Linke)** hielt es zumindest für vertretbar, dass hier das Koppelungsverbot greife. Er plädiere ohnehin jenseits des Koppelungsverbotes dafür, sehr unterschiedlichen Sachbereichen jeweils einen eigenen Artikel zu widmen. Das Ehrenamt wirke sich nicht nur im Bereich der Kultur oder des Sports aus, sondern auch im sozialen Bereich und in allen anderen gesellschaftlichen Bereichen. Es habe also eine Querschnittsfunktion und allein deshalb einen eigenen Artikel verdient.
Das gleiche gelte für die Kultur. Man könne durchaus sagen, dass Sport ein Teil der kulturellen Betätigung sei, wenn man einen weiten Kulturbegriff habe. Dennoch sei eine Trennung sinnvoll.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** wies darauf hin, dass SPD und Linke der Auffassung seien, dass anstelle von „Pflege“ zumindest beim Kulturbegriff und auch beim Ehrenamt die „Förderung“ in den Mittelpunkt gestellt werden solle. In Art. 3c Abs. 1 der baden-württembergischen Verfassung heiße es etwa: „Der Staat, die Gemeinden und die Gemeindeverbände fördern … das kulturelle Leben und den Sport unter Wahrung der Autonomie der Träger.“
Die „Autonomie der Träger“ könne ein Hinweis darauf sein, dass der Staat durch seine Förderung nicht eine bestimmte Orientierung bei der Kultur vornehmen dürfe. Schleswig-Holstein habe übrigens in Art. 9 seiner Verfassung den Schutz und die Förderung von Kunst und Wissenschaft und die Förderung von Kultur und Sport festgelegt und somit die Förderung in den Mittelpunkt gestellt. Der Pflegebegriff sei überholt. „Förderung“ sei eine sinnvollere Formulierung und könne nicht nur direkte finanzielle Mittel betreffen, sondern auch das Ehrenamt absichern, etwa in Bezug auf Versicherungsfragen.

Der Abgeordnete Christian Heinz **(CDU-Fraktion)** erklärte unter anderem, es erschließe sich noch nicht ganz, wo der substanzielle Unterschied zwischen Pflege und Förderung sei. Wahrscheinlich würden diese Begriffe nahe beisammen liegen. Bei den Staatszielen sei ohnehin nie ein individueller Anspruch ableitbar. Pflege sei der historische Begriff, den die Verfassung schon enthalte.

Die Sachverständige Prof. Dr. Gurlit **(Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)** war der Auffassung, dass zwischen Ehrenamt und Kultur kein natürlicher sachlicher Zusammenhang bestehe. Daher müsse aufgrund des Koppelungsverbots einzeln darüber abgestimmt werden.

Der Sachverständige Prof. Dr. Schwarz **(CDU-Fraktion)** regte an, im zweiten Abschnitt, der momentan in Art. 26 nur das Staatsziel Umweltschutz enthalte, einen eigenen Abschnitt „Staatsziele“ zu schaffen und dort die einzelnen Staatsziele unter Beachtung des Koppelungsverbots aufzunehmen. In dem Zusammenhang könne man sich überlegen, dem Ehrenamt einen eigenen Artikel zu widmen, zur Wahrung des Koppelungsverbots und um zu zeigen, dass mit der Stärkung des Ehrenamtes wirklich etwas substanziell Neues geschaffen werde.

Der **Vorsitzende** erklärte weiter, dass die Obleute die Aufnahme eines neuen Art. 1a zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern in Erwägung zögen. Möglich sei etwa eine Formulierung wie in Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

Zudem teilte der Vorsitzende mit, dass die Obleute über die Aufnahme von Kinderrechten in die Hessische Verfassung gesprochen hätten, aber eine genaue Formulierung noch nicht gefunden worden sei. Es stelle sich insbesondere die Frage, ob und inwieweit neben einem Recht auf Förderung der Entwicklung und auf Schutz von Beeinträchtigungen des Kindeswohls auch ein Recht auf gesellschaftliche Teilhabe bzw. Beteiligung von Kindern aufgenommen werden solle, und in welchem Verhältnis dieses Recht zu den Rechten der Eltern stehen würde. Weiter informierte der Vorsitzende darüber, dass unter den Obleuten über die Aufnahme weiterer Staatsziele zu den Themen Infrastruktur, Wohnen, Nachhaltigkeit und gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land diskutiert werde; abschließende Formulierungen lägen aber noch nicht vor. Auf mehr als diese grundsätzliche Bereitschaft sei der Vorschlag gestoßen, in Art. 64 ein Bekenntnis zum geeinten Europa in die Hessische Verfassung aufzunehmen. Gegenstand weiterer Gespräche würden sicherlich die Präambel, Bildung und Subsidiarität sein, möglicherweise auch weitere Punkte.

Der Abgeordnete Dr. Jörg-Uwe Hahn **(FDP-Fraktion)** wies darauf hin, dass die FDP-Fraktion das Digitalisierungsgrundrecht in dem Obleutegespräch noch einmal auf die Tagesordnung gesetzt habe. Zudem bleibe der ganze Komplex der Minderheitenrechte vom Untersuchungsausschussgesetz bis hin zu den Auskunftsrechten der Parlamentsminderheit auf der Tagesordnung.

Der Abgeordnete Norbert Schmitt **(SPD-Fraktion)** erklärte, man sei einen deutlichen Schritt weiter, was den Einsetzungsbeschluss und die vier Einsetzungspunkte angehe. Es scheine so zu sein, dass man bei weiteren Staatszielen zu Ergebnissen kommen könne. Andere Punkte blieben strittig. So wolle die FDP unwirksame oder nichtige Artikel aus der Wirtschafts- und Sozialverfassung streichen. Dies bleibe weiterhin ein harter Streit. Bei der gebührenfreien Bildung sei man noch auseinander und versuche sich zwischen den Fraktionen anzunähern. Dies sei für die SPD-Fraktion ein zentraler und wichtiger Punkt. Insgesamt zeichne sich der Prozess bisher durch hohen Einigungswillen aus. Man rede vernünftig über Formulierungen. Man ziehe zunächst vor die Klammer, was man erreichen möchte, und kläre dann, wie man dies mit angemessenen Formulierungen treffe.

Herr Domnick **(Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen)** vermisste Erwägungen zu Rechten von Menschen mit Behinderung.

2. Obleutegespräche am 17. und 23. Oktober 2017

In mehrstündigen Gesprächen am 17.10. und 23.10.2017 diskutierten die Obleute der in der Enquetekommission vertretenen Fraktionen intensiv über die vorliegenden Vorschläge zur Änderung der Verfassung. Man kam überein, dass die Änderungen von einem möglichst breiten Konsens der beteiligten Fraktionen getragen werden sollten. Unter dieser Prämisse einigte man sich dann darauf, folgende Änderungen in Betracht zu ziehen und in der Sitzung der Enquetekommission am 30. Oktober 2017 zur Diskussion zu stellen:

Gleichberechtigung

Art. 1 der Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Der bisherige Wortlaut wird Abs. 1.

2. Als Abs. 2 wird angefügt:

„(2) Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin."

Kinderrechte

Art. 4 der Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Der bisherige Wortlaut wird Abs. 1.

2. Als Abs. 2 wird angefügt (über den kursiv geschriebenen Text herrschte seitens der Obleute noch Uneinigkeit):

„Jedes Kind hat das Recht auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit sowie auf den Schutz *und die vorrangige Berücksichtigung* seines Wohles. *Sein Wille ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife angemessen zu berücksichtigen. Die verfassungsmäßigen Rechte der Eltern bleiben unberührt.*"

Todesstrafe

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Art. 21 Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Die Todesstrafe ist abgeschafft."

2. Art. 109 Abs. 1 Satz 3 wird aufgehoben.

Definition Staatszielbegriff

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

„IIa. Staatsziele"

2. Als neuer Art. 26a wird eingefügt:

„ Artikel 26a

Staatsziele verpflichten den Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit zur fortlaufenden Beachtung und dazu, ihr Handeln nach ihnen auszurichten."

3. Der bisherige Art. 26a wird zu Art. 26b.

Staatsziel Nachhaltigkeit

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

„IIa. Staatsziele“

2. Nach Art. 26b wird als Art. 26c eingefügt:

„Artikel 26c

Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren.“

Staatsziel Infrastruktur

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert (über den kursiv geschriebenen Text herrschte seitens der Obleute noch Uneinigkeit):

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

„IIa. Staatsziele“

2. Nach Art. 26c wird als Art. 26d eingefügt:

„Artikel 26d

Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern den Bau und den Erhalt von Verkehrsnetzen, Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen, der digitalen *und sozialen* Infrastruktur und von angemessenem Wohnraum. Der Staat wirkt auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land hin.“

Staatsziel Ehrenamt

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

„IIa. Staatsziele“

2. Nach Art. 26d wird als Art. 26e eingefügt:

„Artikel 26e

Der ehrenamtliche Einsatz für das Gemeinwohl genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“

Staatsziel Kultur

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

„IIa. Staatsziele“

2. Nach Art. 26e wird als Art. 26f eingefügt:

„Artikel 26f

Die Kultur genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“

Staatsziel Sport

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

„IIa. Staatsziele“

2. Nach Art. 26f wird als Art. 26g eingefügt:

„Artikel 26g

Der Sport genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“

3. Art. 62a wird aufgehoben.

Europa

Art. 64 der Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt gefasst:

„Artikel 64

Hessen ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland und als solcher Teil der Europäischen Union. Hessen bekennt sich zu einem geeinten Europa, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, die Eigenständigkeit der Regionen wahrt und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen sichert.“

Passives Wahlalter

Art. 75 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt gefasst:

„(2) Wählbar sind die Stimmberechtigten, die das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben."

Elektronische Verkündung von Gesetzen

Die Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert:

1. Dem Art. 120 wird folgender Satz angefügt:

„Nach Maßgabe eines Gesetzes können Gesetze in elektronischer Form verkündet werden."

2. Art. 121 wird wie folgt gefasst:

„Gesetze treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem sie verkündet worden sind."

Stärkung der Volksgesetzgebung

Art. 124 der Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt geändert (über den kursiv geschriebenen Text herrschte seitens der Obleute noch Uneinigkeit):

1. Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt."

2. Abs. 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Das Gesetz ist durch Volksentscheid beschlossen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden, mindestens jedoch *ein Viertel* der Stimmberechtigten dem Gesetzentwurf zugestimmt hat."

Rechnungshof

Artikel 144 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen wird wie folgt gefasst:

„Der Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungen über den Haushaltsplan und stellt diese fest."

3. 18. Sitzung der Enquetekommission am 30. Oktober 2017

In der Sitzung am 30. Oktober 2017 wurde die Auswertung der Hochschulbeteiligung erneut aufgerufen und die eingegangenen Auswertungen der Seminare in Gießen und Frankfurt wurden erörtert.

Zudem wurden in der Sitzung der Enquetekommission die Vorschläge der Obleute für Änderungen der Verfassung erörtert und der Verhandlungsstand mitgeteilt. Es sei, wie bereits angekündigt, eine Ergänzung des Artikels 1 um einen Absatz 2 zur Gleichberechtigung vorgesehen: „(2) Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin."

Im Hinblick auf Kinderrechte habe man sich für Artikel 4 Abs. 2 auf die Formulierung geeinigt, „Jedes Kind hat das Recht auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit sowie auf den Schutz seines Wohles. Eventuell solle auch „die vorrangige Berücksichtigung" des Wohles in Satz 1 aufgenommen werden. Diesbezüglich bestehe noch Uneinigkeit. Zudem werde erwogen die Sätze aufzunehmen: „Sein Wille ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife angemessen zu berücksichtigen. Die verfassungsmäßigen Rechte der Eltern bleiben unberührt."

Unter anderem Herr Dr. Trendelenburg **(Kinderschutzbund Landesverband Hessen)** begrüßte den Vorschlag und sprach sich dafür aus, die Formulierung einschließlich der Teile aufzunehmen, bezüglich derer noch Uneinigkeit herrsche.

Bezüglich der Todesstrafe solle Art. 21 Abs. 1 Satz 2 wie folgt gefasst werden: „Die Todesstrafe ist abgeschafft." Zudem solle Art. 109 Abs. 1 Satz 3 aufgehoben werden.

Vier Obleute seien sich zudem darüber einig, in Art. 26a eine Definition des Staatszielbegriffs aufzunehmen, die lauten solle: „Staatsziele verpflichten den Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit zur fortlaufenden Beachtung und dazu, ihr Handeln nach ihnen auszurichten." Der bisherige Art. 26a solle zu Art. 26b werden.

In einen neuen Artikel 26c solle ein Staatsziel Nachhaltigkeit aufgenommen werden mit dem Wortlaut: „Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren."

Grundsätzlich einig seien sich die Obleute auch über die Aufnahme eines neuen Staatsziels Infrastruktur in einem neuen Artikel 26d. Zur Zeit werde folgender Wortlaut diskutiert, wobei insbesondere die Frage streitig sei, ob auch die soziale Infrastruktur aufgeführt werden solle: „Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern den Bau und den Erhalt von Verkehrsnetzen, Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen, der digitalen [und sozialen] Infrastruktur und von angemessenem Wohnraum. Der Staat wirkt auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land hin."

Ein Staatsziel Ehrenamt solle in einen neuen Art. 26e aufgenommen werden, wobei man sich darauf geeinigt habe bei den Staatszielen von „Fördern" statt „Pflegen" zu sprechen. Die Formulierung solle lauten: „Der ehrenamtliche Einsatz für das Gemeinwohl genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände."

Entsprechend solle das Staatsziel Kultur in Art. 26f lauten: „Die Kultur genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände."

Aus systematischen Gründen wolle man die Staatsziele und die Definition der Staatsziele in einem neuen Abschnitt IIa. „Staatsziele" regeln. Daher solle auch das Staatsziel Sport, das bisher in Art. 62a enthalten sei, in einen neuen Art. 26g eingefügt werden und statt von „Pflege" solle auch hier von „Förderung" die Rede sein.

Art. 64 solle nach dem Willen der Obleute wie folgt gefasst werden: „Hessen ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland und als solcher Teil der Europäischen Union. Hessen bekennt sich zu einem geeinten Europa, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, die Eigenständigkeit der Regionen wahrt und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen sichert."

Das passive Wahlalter solle durch folgende Formulierung in Art. 75 Abs. 2 gesenkt werden: „Wählbar sind die Stimmberechtigten, die das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben." Von einer Knüpfung an das aktive Wahlalter wolle man absehen.

In Art. 120 solle die Möglichkeit der elektronischen Verkündung von Gesetzen vorgesehen werden mit der Formulierung „Nach Maßgabe eines Gesetzes können Gesetze in elektronischer Form verkündet werden." Zudem solle in der Folge Art. 121 wie folgt gefasst werden: „Gesetze treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem sie verkündet worden sind."

Der Sachverständige Prof. Dr. Dr. Will **(FDP-Fraktion)** warnte erneut davor, dass eine Umstellung auf eine rein elektronische Verkündung von Gesetzen die Gefahr mit sich bringe, dass Gesetze nicht allen Bürgern zugänglich seien, was aber rechtsstaatlich unbedingt geboten sei. Zudem entfalle im Falle eines Stromausfalls der Zugang zu elektronischen Gesetzen und bestehe auch technisch keine Möglichkeit rein elektronische Dokumente dauerhaft zu speichern. Es solle daher eine Regelung in die Verfassung aufgenommen werden, dass eine elektronische Verkündung nur kumulativ neben der Verkündung im gedruckten Gesetz- und Verordnungsblatt zulässig sei.

Der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken **(Fraktion Die Linke)** wies darauf hin, wenn ausschließlich eine „zusätzliche" elektronische Verkündung von Gesetzen gemeint sei, solle dies durch die Aufnahme des Wortes „zusätzlich" auch klargestellt werden.

Der **Vorsitzende** teilte weiter mit, dass nach dem Willen der Obleute das Quorum für Volksbegehren in Art. 124 Abs. 1 auf „ein Zwanzigstel" abgesenkt werden solle. In Bezug auf das Zustimmungsquorum in Absatz 3 bestehe weiter Uneinigkeit, ob 25% oder 15% richtig seien.

Die Regelung über den Landesrechnungshof in Artikel 144 Satz 1 solle möglicherweise wie folgt gefasst werden: „Der Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungen über den Haushaltsplan und stellt diese fest."

4. Weitere Obleutegespräche

Am 30.10., 7.11., 20.11., 22.11. und 24.11.2017 fanden weitere mehrstündige Besprechungen der Obleute der in der Enquetekommission vertretenen Fraktionen statt. Dabei wurden die bisher vorgesehenen Vorschläge zur Änderung der Verfassung weiter diskutiert und zum Teil noch verändert. Zudem wurden in den Gesprächen die mit Unterstützung der Hessischen Staatskanzlei erstellten Gesetzesbegründungen erörtert und finalisiert. Letztlich kam man überein, 15 Gesetzentwürfe in die Sitzung der Enquetekommission am 27. November 2017 einzubringen.

5. 19. Sitzung der Enquetekommission am 27. November 2017

In der 19. Sitzung der Enquetekommission am 27. November 2017 wurden die anliegenden Gesetzentwürfe **(Anlage 13)** erörtert und die Entwürfe wurden zur Abstimmung gestellt. Die Vorschläge zur Änderung bzw. Neuaufnahme der Artikel 1, 4, 12a, 21, 109, 64, 75 und 144 wurden von den Mitgliedern der Enquetekommission einstimmig angenommen. Bei der Abstimmung zu den Artikeln 26c, 26d, 26e, 26f und 26g und 120/121 enthielt sich der Obmann der **Fraktion Die Linke**, der Abgeordnete Dr. Ulrich Wilken, während die anderen Abgeordneten zustimmten. Bei der Abstimmung zu den Artikeln 26a und 124 stimmte der Abgeordnete Wilken gegen den jeweiligen Änderungsvorschlag, während die anderen Abgeordneten für die Vorschläge stimmten. Letztlich kam die Enquetekommission zu dem Ergebnis, den Fraktionen des Hessischen Landtags die anliegenden 15 Gesetzentwürfe vorzulegen und zu empfehlen, diese in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

K. Ergebnisse der Beratungen zur Änderung der Hessischen Verfassung

Die Enquetekommission Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen kam in ihrer 19. Sitzung am 27. November 2017 zu dem Ergebnis, den Fraktionen des Hessischen Landtags vorzuschlagen, die als **Anlage 13** beigefügten Gesetzentwürfe zur Änderung bzw. Ergänzung des Hessischen Verfassung in den Landtag einzubringen. Im Folgenden werden die vorgeschlagenen Änderungen dem Text der Verfassung gegenübergestellt. Die Änderungen gegenüber dem Verfassungstext sind durch Kursivdruck hervorgehoben.

Hessische Verfassung	**Kommissionsvorschlag**
Art. 1 [Gleichheit] Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich, ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Herkunft, der religiösen und der politischen Überzeugung.	**Art. 1 [Gleichheit]** (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich, ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Herkunft, der religiösen und der politischen Überzeugung. *(2) Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.*
Art. 4 [Ehe und Familie] Ehe und Familie stehen als Grundlage des Gemeinschaftslebens unter dem besonderen Schutze des Gesetzes.	**Art. 4 [Ehe und Familie]** (1) Ehe und Familie stehen als Grundlage des Gemeinschaftslebens unter dem besonderen Schutze des Gesetzes. *(2) Jedes Kind hat das Recht auf Schutz sowie auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ist das Wohl des Kindes ein wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt. Der Wille des Kindes ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften angemessen zu berücksichtigen. Die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Eltern bleiben unberührt.*
	Art. 12a *Jeder Mensch ist berechtigt, über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen. Die Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme werden gewährleistet. Einschränkungen dieser Rechte bedürfen eines Gesetzes.*
Art. 21 [Freiheitsstrafe] (1) Ist jemand einer strafbaren Handlung für schuldig befunden worden, so können ihm auf Grund der Strafgesetze durch richterliches Urteil die Freiheit und die bürgerlichen Ehrenrechte entzogen oder beschränkt werden. Bei besonders schweren Verbrechen kann er zum Tode verurteilt werden. (2) Die Strafe richtet sich nach der Schwere der Tat. (3) Alle Gefangenen sind menschlich zu behandeln.	**Art. 21 [Freiheitsstrafe]** (1) Ist jemand einer strafbaren Handlung für schuldig befunden worden, so können ihm auf Grund der Strafgesetze durch richterliches Urteil die Freiheit und die bürgerlichen Ehrenrechte entzogen oder beschränkt werden. *Die Todesstrafe ist abgeschafft.* (2) Die Strafe richtet sich nach der Schwere der Tat. (3) Alle Gefangenen sind menschlich zu behandeln.
Abschnittsüberschrift **IIa. Staatsziel Umweltschutz**	**Abschnittsüberschrift** **IIa. *Staatsziele***
Art. 26a [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen] Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates und der Gemeinden.	Bisheriger Art. 26a wird Art. 26b. Neuer **Art. 26a**: *Staatsziele verpflichten den Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit zur*

	fortlaufenden Beachtung und dazu, ihr Handeln nach ihnen auszurichten.
	Art. 26c *Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren.*
	Art. 26d *Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern die Errichtung und den Erhalt der technischen, digitalen und sozialen Infrastruktur und von angemessenem Wohnraum. Der Staat wirkt auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land hin.*
	Art. 26e *Die Kultur genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.*
	Art. 26f *Der ehrenamtliche Einsatz für das Gemeinwohl genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.*
	Art. 26g *Der Sport genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.*
Abschnittsüberschrift **V. Erziehung, Bildung, Denkmalschutz und Sport**	**Abschnittsüberschrift** **V. Erziehung, Bildung *und* Denkmalschutz**
Art. 62a [Sport] Der Sport genießt den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.	Streichung – wird in Art. 26g überführt
Art. 64 [Republik, Zugehörigkeit zum Bundesstaat] Hessen ist ein Glied der deutschen Republik.	**Art. 64 [Republik, Zugehörigkeit zum Bundesstaat]** *Hessen ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland und als solcher Teil der Europäischen Union. Hessen bekennt sich zu einem geeinten Europa, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, die Eigenständigkeit der Regionen wahrt und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen sichert.*
Art. 75 [Wählbarkeit; Wahlrechtsgrundsätze] **(**1) Der Landtag besteht aus den vom Volke gewählten Abgeordneten. (2) Wählbar sind die Stimmberechtigten, die das einundzwanzigste Lebensjahr vollendet haben. (3) Das Nähere bestimmt das Wahlgesetz. Verlangt es neben anderen Erfordernissen, daß eine Wählergruppe eine Mindestzahl von Stimmen aufweist, um im Landtag vertreten zu sein, so darf die Mindestzahl nicht höher sein als fünf vom Hundert der abgegebenen gültigen Stimmen.	**Art. 75 [Wählbarkeit; Wahlrechtsgrundsätze]** (1) Der Landtag besteht aus den vom Volke gewählten Abgeordneten. (2) Wählbar sind die Stimmberechtigten, die das *achtzehnte* Lebensjahr vollendet haben. (3) Das Nähere bestimmt das Wahlgesetz. Verlangt es neben anderen Erfordernissen, daß eine Wählergruppe eine Mindestzahl von Stimmen aufweist, um im Landtag vertreten zu sein, so darf die Mindestzahl nicht höher sein als fünf vom Hundert der abgegebenen gültigen Stimmen.
Artikel 109 [Gnadenrecht des Ministerpräsidenten; Amnestiebefugnis des Landtages] (1) Der Ministerpräsident übt namens des Volkes das Recht der Begnadigung aus. Er kann die Befugnis auf andere Stellen übertragen. Die Bestätigung eines Todesurteils bleibt der Landesregierung vorbehalten. (2) Zugunsten eines wegen einer Amtshandlung	Streichung von Absatz 1 Satz 3

verurteilten Ministers kann das Begnadigungsrecht nur auf Antrag des Landtags ausgeübt werden. (3) Allgemeine Straferlasse und die Niederschlagung einer bestimmten Art gerichtlich anhängiger Strafsachen bedürfen der Zustimmung des Landtags. Die Niederschlagung einer einzelnen gerichtlich anhängigen Strafsache ist unzulässig.	
Artikel 120 [Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen] Der Ministerpräsident hat mit den zuständigen Ministern die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen und binnen zwei Wochen im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.	**Artikel 120 [Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen]** Der Ministerpräsident hat mit den zuständigen Ministern die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen und binnen zwei Wochen im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden. *Das Gesetz- und Verordnungsblatt kann nach Maßgabe eines Gesetzes in elektronischer Form geführt werden.*
Artikel 121 [Inkrafttreten] Gesetze treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem vierzehnten Tage nach der Ausgabe des die Verkündung enthaltenden Gesetz- und Verordnungsblattes in Kraft.	**Artikel 121 [Inkrafttreten]** Gesetze treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem vierzehnten Tage nach *Ablauf des Tages in Kraft, an dem sie verkündet worden sind.*
Artikel 124 [Volksbegehren, Volksentscheid] **(**1) Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Fünftel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Der Haushaltplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein. (2) Das dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetz ist von der Regierung unter Darlegung ihres Standpunktes dem Landtag zu unterbreiten. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn der Landtag den begehrten Gesetzentwurf unverändert übernimmt. (3) Die Volksabstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. (4) Das Verfahren beim Volksbegehren und Volksentscheid regelt das Gesetz.	**Artikel 124 [Volksbegehren, Volksentscheid]** **(**1) Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein *Zwanzigstel* der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Der Haushaltplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein. (2) Das dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetz ist von der Regierung unter Darlegung ihres Standpunktes dem Landtag zu unterbreiten. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn der Landtag den begehrten Gesetzentwurf unverändert übernimmt. (3) Die Volksabstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. *Das Gesetz ist durch Volksentscheid beschlossen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden, mindestens jedoch ein Viertel der Stimmberechtigten dem Gesetzentwurf zugestimmt hat.* (4) Das Verfahren beim Volksbegehren und Volksentscheid regelt das Gesetz.
Artikel 144 [Rechnungsprüfung] Die Rechnungen über den Haushaltsplan werden vom Rechnungshof geprüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und eine Übersicht der Staatsschulden werden mit den Bemerkungen des Rechnungshofs und der Stellungnahme der Landesregierung zu deren Entlastung dem Landtage vorgelegt.	**Artikel 144 [Rechnungsprüfung]** *Der Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungen über den Haushaltsplan und stellt diese fest.* Die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und eine Übersicht der Staatsschulden werden mit den Bemerkungen des Rechnungshofs und der Stellungnahme der Landesregierung zu deren Entlastung dem Landtage vorgelegt.

L. Bewertung der Ergebnisse

Die Enquetekommission Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen hat als Ergebnis ihrer Arbeit dem Hessischen Landtag 15 Gesetzesvorschläge zur Änderung der Hessischen Verfassung zur Beratung und Beschlussfassung übergeben. Damit erfüllte die Enquetekommission den ihr in dem Einsetzungsbeschluss vom 10. November 2015 erteilten Auftrag, die Hessische Verfassung in ihrer Gesamtheit zu überarbeiten und Vorschläge für ihre zukunftsfähige Gestaltung zu unterbreiten.

Die Verfassung wurde von der Enquetekommission, aufbauend auf dem Bericht der Verfassungsenquete 2005, in ihrer Gesamtheit überarbeitet. In den Sitzungen 3 bis 9 der Enquetekommission haben die Mitglieder der Kommission und die Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft alle Artikel sowie die Präambel und das Thema Staatsziele umfassend erörtert. Anschließend wurden ausgewählte Themengebiete in einer 3-tägigen Expertenanhörung vertiefend behandelt. Insgesamt wurden von Seiten der Enquetekommission und dem Beratungsgremium Zivilgesellschaft 247 unterschiedliche Änderungsvorschläge unterbreitet, wobei auch die Erwägungen und Vorschläge der Enquete 2005 berücksichtigt wurden.

Die Enquetekommission hat Vorschläge für die zukunftsfähige Gestaltung der Hessischen Verfassung unterbreitet. Die vorgelegten 15 Gesetzesvorschläge zielen insbesondere darauf ab, die Verfassung des Landes Hessen zukunftsfähig zu gestalten. Mit den vorgeschlagenen Formulierungen zur „Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ und zu „Kinderrechten“ würde sich die Hessische Verfassung erstmalig zu diesen gesellschafts- und zukunftsrelevanten Themenbereichen verhalten. Die Streichung der Todesstrafe und die Aufnahme der Formulierung „Die Todesstrafe ist abgeschafft“ würden eine längst überfällige Klarstellung bedeuten. Mit Blick auf die Zukunft würde ein klares Bekenntnis gegen die Todesstrafe abgegeben. Die Schaffung eines neuen Abschnitts über Staatsziele und die Aufnahme der Staatsziele Nachhaltigkeit, Infrastruktur, Ehrenamt und Kultur würde mit Blick auf die Zukunft wichtige Ziele staatlichen Handelns von Verfassungsrang definieren. Durch eine Definition des Staatszielbegriffs würde die Bedeutung von Staatszielbestimmungen verdeutlicht. Das für Art. 64 vorgeschlagene Bekenntnis zu Europa hätte Signalwirkung für die gegenwärtige Verortung Hessens in einem geeinten Europa und die Offenheit für eine zukünftige weitere Integration. Die Stärkung der Volksgesetzgebung und die Absenkung des passiven Wahlalters hätten hohe Bedeutung für zukünftige demokratische Prozesse im Hessen.

Die Ergebnisse der Kommission kamen auf Grund eines Verfahrens zustande, das von breit angelegten Partizipationsmöglichkeiten der hessischen Bürgerinnen und Bürger – wie in dem Einsetzungsbeschluss vorgesehen – und einer intensiven und konsensorientierten Zusammenarbeit aller Fraktionen des Hessischen Landtags geprägt war. Die hessischen Bürgerinnen und Bürger hatten unterschiedlichste Möglichkeiten, sich an den Arbeiten zur Reform der hessischen Verfassung zu beteiligen und machten davon regen Gebrauch. Wie in dem Einsetzungsbeschluss vorgesehen, wurde eine Internetseite mit interaktiven Funktionen geschaffen, über die Vorschläge aus der Bevölkerung in die Beratungen der Enquetekommission einfließen konnten und auf der insbesondere die Protokolle der Sitzungen und die eingegangenen Vorschläge veröffentlicht wurden.

Das Beratungsgremium Zivilgesellschaft wurde umfassend an den Beratungen der Kommission beteiligt und in die Entscheidungen einbezogen. Durch eigene Vorschläge sowie durch Anmerkungen zu Vorschlägen anderer und zu dem Beratungsprozess leisteten die Teilnehmer des Beratungsgremiums einen wesentlichen Beitrag zur Überarbeitung der Hessischen Verfassung.

Auch durch die weitere Beteiligung der Öffentlichkeit (Schülerbeteiligung, Bürgerforen, Einbeziehung der Hochschulen, Tag der offenen Tür) ergaben sich wichtige Beiträge, die in den Beratungsprozess einflossen.

Die Zusammenarbeit der Fraktionen des Hessischen Landtags erfolgte von Anfang an unter der Prämisse, dass es sich bei der Hessischen Verfassung um ein Dokument von besonderer Bedeutung für das gesellschaftliche Zusammenleben in Hessen handelt und Änderungen daher von einem breiten fraktionsübergreifenden Konsens getragen werden sollten. In diesem Sinne wählten die Obleute der Fraktionen, auf Grundlage der eingereichten Änderungsvorschläge und der Diskussionen in den Sitzungen der Kommission, letztlich solche Änderungen zur Vorlage gegenüber dem Hessischen Landtag aus, hinsichtlich derer eine breite Einigung möglich war. Bei einigen Themen, wie z.B. der Änderung der Wirtschafts- und Sozialverfassung, der Änderung der Präambel oder der Änderung von Art. 59 der Hessischen Verfassung konnte trotz intensiver Bemühungen der angestrebte breite Konsens nicht erzielt werden. Zudem musste im Hinblick auf die Zahl der Änderungsvorschläge das Erfordernis, sachlich nicht zusammenhängende Änderungen separat zur Abstimmung zu stellen (Koppelungsverbot), beachtet werden. Insbesondere Bestimmungen, die, etwa aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts nach Art. 31 GG, an sich als obsolet angesehen werden können und denen schon von daher keine praktische Relevanz zukommt, wurden vor diesem Hintergrund aus Gründen der Priorisierung nicht weiter verfolgt.

Insgesamt war die Zusammenarbeit der Obleute untereinander und mit dem Vorsitzenden der Enquetekommission geprägt von einem konsensorientieren, positiven Klima und dem Willen, tatsächlich zukunftsrelevante Änderungen der Hessischen Verfassung einzuleiten.

M. Abstimmungsmodalitäten

1. Stellungnahme des Landeswahlleiters

Mit Schreiben vom 29. November 2016 nahm der Landeswahlleiter, Herr Dr. Kanther, zu den Abstimmungsmodalitäten und den sich hieraus für die gesetzestechnische Umsetzung von Verfassungsänderungen ergebenden Anforderungen Stellung:

Die verfahrensrechtlichen Vorgaben für die nach Art. 123 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen geforderte Abstimmung des Volkes über die vom Hessischen Landtag beschlossenen verfassungsändernden Gesetze würden sich aus dem Gesetz über Volksabstimmung und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Stimmordnung ergeben (StimmO). Würden mehrere Volksabstimmungen gleichzeitig durchgeführt, handele es sich grundsätzlich um rechtlich selbständige Abstimmungsverfahren, die nach den jeweiligen gesetzlichen Vorgaben durchzuführen seien und nur in deren Rahmen verbunden werden dürften.

Für die Durchführung mehrerer Volksabstimmungen würden folgende Vorgaben gelten:

1. Bestimmung des Abstimmungstages

Nach § 1 des Gesetzes über Volksabstimmung müsse die Landesregierung zwischen dem **120. und dem 180. Tag seit der Beschlussfassung** über die verfassungsändernden Gesetze eine Volksabstimmung nach Art. 123 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen herbeiführen. Der Tag der Volksabstimmung werde von der Landesregierung durch Rechtsverordnung bestimmt; er müsse ein Sonntag oder ein gesetzlicher Feiertag sein (§ 2 Gesetz über Volksabstimmung). Sofern beabsichtigt sei, die Volksabstimmungen

gleichzeitig mit der im Herbst 2018 anstehenden Wahl zum 20. Hessischen Landtag durchzuführen, müsse als Tag der Volksabstimmungen der Tag der Landtagswahl bestimmt werden. Da nach bisheriger Staatspraxis der Tag der Landtagswahl mindestens ½ Jahr vor der Wahl bestimmt werde (für die Landtagswahl am 22. September 2013 durch § 1 der Verordnung über den Tag der Landtagswahl 2013 vom 13. März 1013 (GVBl. S. 94)), setze dieses unter Berücksichtigung des durch § 1 des Gesetzes über Volksabstimmung möglichen zeitlichen Rahmens für die Durchführung der Abstimmungen voraus, dass die Annahme der verfassungsändernden Gesetze durch den Landtag zu einem Zeitpunkt erfolge, in dem als Abstimmungstag auch der Tag für die Landtagswahl bestimmt werden könne. Den Abstimmungstag, den Wortlaut der vom Landtag beschlossenen Gesetze sowie den von der Landesregierung festgelegten Wortlaut des Stimmzettels mache die Landesregierung unverzüglich im Staatsanzeiger für das Land Hessen bekannt (§ 3 Abs. 1 Gesetz über Volksabstimmung).

2. Inhalt des Stimmzettels

Der Wortlaut des Stimmzettels werde von der Landesregierung festgelegt. Für den Stimmzettel würden folgende Vorgaben gelten:

- Bei der Durchführung von mehreren Volksabstimmungen werde ein **gemeinsamer Stimmzettel** verwendet, auf dem die Stimmberechtigten einheitlich über alle vom Landtag beschlossenen Gesetze (einheitliche Abstimmung) oder über jedes Gesetz einzeln (Einzelabstimmung) abstimmen könnten. Rechtlich gebe es zwar keine Beschränkung auf eine bestimmte Höchstzahl von verfassungsändernden Gesetzen, doch sollten bei der Produktion der Stimmzettel die Maße von maximal 70 x 100 cm möglichst nicht überschritten werden. Für die einheitliche Abstimmung enthalte der Stimmzettel die von den Stimmberechtigten mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Frage, ob sie den Gesetzen insgesamt zustimmen wollten (§16a Abs. 2 Satz 2 Gesetz über Volksabstimmung, § 19 Abs. 5 Nr. 1 Stimmordnung). Im Falle der einheitlichen Abstimmung gelte jede abgegebene Stimme als jeweils eine Stimme zu jedem zur Abstimmung gestellten Gesetz; die im Rahmen der Einzelabstimmung abgegebenen Stimmen gingen allerdings einer gleichzeitig erfolgten einheitlichen Abstimmung vor (§ 16a Abs. 3 Gesetz über Volksabstimmung).

  Der gemeinsamen Empfehlung der von den Fraktionen benannten Sachverständigen der Enquetekommission zur Gestaltung des Stimmzettels (vgl. 8.3 der Stellungnahme zur Reichweite von Art. 123 HV unter Berücksichtigung von Koppelungsverboten) sei daher gesetzlich bereits entsprochen.

- Den verfassungsändernden Gesetzen und den Gesetzesbeschlüssen komme im Hinblick auf die Gestaltung des Stimmzettels und der damit verbundenen Information der Stimmberechtigten eine erhebliche Bedeutung zu:
  - Nach dem Urteil des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen vom 17. Januar 1991 (StAnz. S. 451 455) setze eine sinnvolle Teilnahme an einer Volksabstimmung als Teilhabe an der unmittelbaren Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk voraus, dass jeder Abstimmende über den Gegenstand der Abstimmung inhaltlich ausreichend unterrichtet werde und mindestens eine zumutbare Möglichkeit der Kenntnisnahme auch vom Wortlaut des zur Abstimmung gestellten Gesetzesbeschlusses habe. Zu diesem Zweck würden die Gemeinden den Stimmberechtigten nach § 3 Abs. 2 Gesetz über Volksabstimmung eine Unterrichtung über den

Gegenstand der Volksabstimmung zusenden. Diese lnformationsbroschüre, die der Landeswahlleiter beschaffe, werde zusammen mit der Wahlbenachrichtigung an die Stimmberechtigten versandt. Sie enthalte den Wortlaut der vom Landtag beschlossenen Gesetze, eine Gegenüberstellung der betroffenen Bestimmungen vor und nach der Verfassungsänderung, eine Wiedergabe des Ergebnisses der Schlussabstimmung im Landtag, einen Musterstimmzettel und, sofern der Landtag jeweils eine Erläuterung der Gesetze beschlossen habe, auch diese. Als Erläuterung im Sinne dieser Vorschrift solle nach dem Gesetzgeber im Regelfall die Begründung des jeweiligen verfassungsändernden Gesetzes dienen (vgl. Begründung zu Art. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs für ein Gesetz zur Verlängerung befristeter Rechtsvorschriften und zur Änderung des Gesetzes über Volksabstimmung LT-Drs. 16/4195). Die Begründungen der verfassungsändernden Gesetze sollten daher so gefasst werden, dass sie als Information der Stimmberechtigten dienen sowie eine ausreichende Unterrichtung über den Abstimmungsgegenstand gewährleisten könnten. Nach der Erwartung des damaligen Gesetzgebers solle die Erläuterung mit Blick auf ihren Verwendungszweck ‚kurz, sachlich, dabei anschaulich und allgemein verständlich' formuliert sein (LT-Drs. 16/4195, a.a.0.).

- Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 StimmO werde das zur Abstimmung stehende Gesetz auf dem Stimmzettel mit der vom Landtag beschlossenen Gesetzesüberschrift benannt; weitere Informationen über die verfassungsändernden Gesetze seien auf dem Stimmzettel nicht zulässig. Die Überschrift der verfassungsändernden Gesetze solle vor diesem Hintergrund so gewählt werden, dass sich ihr wesentlicher Inhalt bereits aus der Gesetzesüberschrift ergebe. Zu diesem Zweck habe der Gesetzgeber bei vorangegangenen Verfassungsänderungen der Überschrift der verfassungsändernden Gesetze jeweils eine Kurzbezeichnung beigefügt, die stichwortartig den Inhalt der Änderungen zusammengefasst und den Stimmberechtigten eine leichte Identifizierung der Änderungen ermöglicht habe (z.B. Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme des Sports) vom 18. Oktober 2002 (GVBl. I S. 626)).

3. Einteilung des Abstimmungsgebietes

Die Einteilung des Abstimmungsgebietes erfolge kraft Gesetzes. Grundsätzlich bilde jede kreisfreie Stadt und jeder Landkreis einen Stimmkreis. Werde die Volksabstimmung zusammen mit einer Landtagswahl durchgeführt, bildeten die Landtagswahlkreise je einen Stimmkreis und die Stimmbezirke und Abstimmungsräume müssten mit den Wahlbezirken und Wahlräumen für die Landtagswahl übereinstimmen, § 10 Gesetz über Volksabstimmung, § 40 Stimmordnung.

4. Abstimmungsorgane, Erfrischungsgeld

Unmittelbar nach der Bestimmung des Abstimmungstages müssten die für die Durchführung der Abstimmungen notwendigen Abstimmungsorgane gebildet werden. Zum Teil erfolge dies bereits kraft Gesetzes. So seien die Kreiswahlleiter in den kreisfreien Städten die Oberbürgermeister, in den Landkreisen die Landräte. Der Landeswahlleiter bilde einen Wahlausschuss, der aus ihm als Vorsitzenden und aus sechs Vertretern der politischen Parteien nach deren Stärkeverhältnis als Beisitzer bestehe; für die Kreiswahlausschüsse gelte dies entsprechend (§ 12 Abs. 1

und 2 Gesetz über Volksabstimmung). Würden Volksabstimmungen gleichzeitig mit einer Landtagswahl durchgeführt, würden die für die Landtagswahl berufenen Wahlorgane zugleich die Aufgaben der Abstimmungsorgane für die Volksabstimmung wahrnehmen (§ 39 Abs. 1 Satz 1 Stimmordnung); dem Wahlausschuss zur Landtagswahl gehörten nach § 15 Abs. 2 Satz 1 Landtagswahlgesetz zusätzlich zwei Richter des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs an. Den Wahlausschüssen obliege bei Volksabstimmungen lediglich die Feststellung der endgültigen Ergebnisse der Abstimmungen (§ 15 Abs. 1 Gesetz über Volksabstimmung). Die Wahlvorstände würden von den Gemeindebehörden berufen.

Auslagenersatz und Erfrischungsgeld würden für alle Abstimmungen in Höhe des Erfrischungsgeldes für Landtagswahlen (21 Euro; § 25 Abs. 3 LWO i.V.m. § 5 StimmO) nur einmal gewährt; dies gelte ebenfalls, wenn die Abstimmungen mit einer Landtagswahl verbunden würden (§ 39 Abs. 3 StimmO).

5. Aufstellung des Verzeichnisses der Abstimmenden, Abstimmungsbenachrichtigung, Beantragung von Stimmscheinen, Briefabstimmung

Das Volksabstimmungsverfahren entspreche weitgehend dem Verfahren bei Landtagswahlen (vgl. § 13 Gesetz über Volksabstimmung). So würden für die Volksabstimmungen für die Aufstellung des Verzeichnisses der Abstimmenden, für die Benachrichtigung der Abstimmenden über ihre Eintragung in das Wählerverzeichnis und für die Beantragung und Erteilung von Briefabstimmungsunterlagen die für Landtagswahlen geltenden Vorgaben gelten. Dies führe dazu, dass auch bei einer gleichzeitigen Durchführung von Volksabstimmungen mit einer Landtagswahl die Stimmberechtigten am gleichen Tag (= 42. Tag vor dem Wahl- und Abstimmungstag) in das Wählerverzeichnis eingetragen würden, die Briefwahl und -abstimmungsunterlagen zusammen beantragen könnten und diese auch einheitlich zugesandt bekämen sowie die Briefabstimmungs- und -wahlunterlagen weitgehend zusammengefasst seien (einheitlicher Wahlschein; einheitliches Merkblatt zur Briefwahl, ein Stimmzettelumschlag sowie ein Wahlbriefumschlag, § 43 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 3 und 4 StimmO). Auch die Benachrichtigung der Stimmberechtigten über ihre Eintragung in das Wählerverzeichnis werde mit der Wahlbenachrichtigung für die Landtagswahl verbunden; mit der Wahlbenachrichtigung erhielten die Stimmberechtigten auch die Informationen über den Gegenstand der Volksabstimmungen (s. obige Ausführungen).

6. Abstimmungshandlung und Ermittlung und Feststellung der Abstimmungsergebnisse

Die Abstimmungshandlung und die Ermittlung und Feststellung der Abstimmungsergebnisse erfolgten ebenfalls grundsätzlich entsprechend den Vorgaben für Landtagswahlen. Sofern Volksabstimmungen gleichzeitig mit einer Landtagswahl durchgeführt würden, müsse nach § 47 Abs. 1 StimmO zunächst das Ergebnis der Landtagswahl festgestellt werden. Würden so viele Volksabstimmungen durchgeführt, dass die Ermittlung und Feststellung der Abstimmungsergebnisse am Abstimmungstag durch die Wahlvorstände nicht mehr gewährleistet werden könne, könne die Landesregierung zur Entlastung der Kommunen und der ehrenamtlichen Wahlvorstände anordnen, dass die Gemeinden

für die Zeit nach dem Abstimmungstag weitere Wahlvorstände berufen und ihnen die Ermittlung der Abstimmungsergebnisse einzelner oder mehrerer Stimmbezirke einschließlich der Briefabstimmung übertragen könnten (Auszählungswahlvorstände, § l6a Abs. 1 Gesetz über Volksabstimmung, § 19 Abs. 2 StimmO). Diese nach dem Vorbild der bei Kommunalwahlen gebildeten Auszählungswahlvorstände könnten am Tag nach den Volksabstimmungen das Ergebnis der Abstimmungen mit Hilfe elektronischer Verfahren in Arbeitsgruppen ermitteln.

7. Zusammenfassung

Zusammenfassend bestünden schon jetzt gesetzlich ausreichende Möglichkeiten, mehrere Volksabstimmungen für die Abstimmungsberechtigten sowie die Kommunen und Wahlorgane im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben praktikabel durchzuführen. Sofern die Abstimmungen über mehrere verfassungsändernde Gesetze gleichzeitig mit einer landesweiten Wahl verbunden werden sollten, biete sich dafür die nächste Landtagswahl an, da bei Volksabstimmungen und Landtagswahlen das Wahlgebiet, die Wahlorgane, die Wahl- und Abstimmungsberechtigung, das Wahlverfahren sowie die Ergebnisermittlung weitgehend nach den gleichen gesetzlichen Vorgaben erfolge. Im Hinblick auf die dem Landeswahlleiter obliegenden Beschaffungen sei es aus wahlorganisatorischer Sicht von Vorteil, möglichst frühzeitig eine Information über die Anzahl der beabsichtigten verfassungsändernden Gesetze zu erhalten, da diese einen erheblichen Einfluss auf die Stimmzettelgröße und den Umfang der Informationsbroschüre für die Abstimmungsberechtigten habe und bei Beschaffungsmaßnahmen berücksichtigt werden müsse.

2. Exemplarischer Stimmzettel

HESSEN

STIMMZETTEL

für die Volksabstimmungen am | Datum |

über die

vom Hessischen Landtag am | Datum | beschlossenen

15 Gesetze zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen

- Der Hessische Landtag hat am | Datum | 15 Gesetze zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen beschlossen. Die Änderungsgesetze werden nachfolgend nur mit der Nummer des zu ändernden Artikels und einer Kurzbezeichnung benannt. Der vollständige Wortlaut ist Ihnen mit der Abstimmungsbenachrichtigung zugegangen; er liegt außerdem im Abstimmungsraum aus.
  Sie können über alle 15 Gesetze **einheitlich** abstimmen: **Abschnitt A**
- Sie können auch über jedes der 15 Gesetze **einzeln** abstimmen: **Abschnitt B**
- Bei Stimmabgaben in beiden Abschnitten geht die Einzelabstimmung vor.

A. Einheitliche Abstimmung		
Stimmen Sie den 15 nachstehend aufgeführten Gesetzen zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen zu?	**Ja** ◯	**Nein** ◯

B. Einzelabstimmung Stimmen Sie den folgenden Gesetzen zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen zu?			
1	Gesetz zur Ergänzung des Artikel 1 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
2	Gesetz zur Änderung des Artikel 4 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Kinderrechte)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
3	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 12a Recht auf informationelle Selbstbestimmung	**Ja** ◯	**Nein** ◯

	und Schutz informationstechnischer Systeme)		
4	Gesetz zur Änderung der Artikel 21 und 109 der Verfassung des Landes Hessen (Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
5	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26a Aufnahme eines Staatszielbegriffs)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
6	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26c Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
7	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26d Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
8	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26e Staatsziel zum Schutz und zur Förderung der Kultur)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
9	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26f Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
10	Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26g Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Sports)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
11	Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Artikel 64 der Verfassung des Landes Hessen (Bekenntnis zur Europäischen Integration)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
12	Gesetz zur Änderung des Artikel 75 der Verfassung des Landes Hessen (Herabsetzung des Wählbarkeitsalters)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
13	Gesetz zur Ergänzung des Artikel 120 und zur Änderung des Artikel 121 der Verfassung des Landes Hessen (Elektronische Verkündung von Gesetzen)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
14	Gesetz zur Änderung des Artikel 124 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Volksgesetzgebung)	**Ja** ◯	**Nein** ◯
15	Gesetz zur Änderung des Artikel 144 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs)	**Ja** ◯	**Nein** ◯

N. Anlagenverzeichnis

1. Verfahrensregeln der Enquetekommission
2. Einschätzung der Sachverständigen zum Umfang möglicher Änderungen (August 2016)
3. Schreiben des Vorsitzenden vom 6.9.2016 zum Verfahren
4. Übersicht über die von externer Seite an die Enquetekommission herangetragenen Vorschläge
5. Exemplarische Zeitungsberichte zur Arbeit der Enquetekommission
6. Übersicht über die von den Mitgliedern der Enquetekommission und dem Beratungsgremium Zivilgesellschaft eingereichten Vorschläge zur Änderung der Verfassung
7. Stellungnahme der Hessischen Staatskanzlei zu den Auswirkungen von Staatszielen
8. Ablaufplan der Expertenanhörung vom 15.-17.2.2017
9. Schriftliche Stellungnahmen der Experten zu der Anhörung vom 15.-17.2.2017
10. Abschlussbericht der Landeszentrale für politische Bildung zu den Workshops „Hessen in guter Verfassung“
11. Zusammenfassung Seminar Universität Gießen
12. Zusammenfassung Seminar Universität Frankfurt am Main
13. Gesetzentwürfe zur Änderung der Hessischen Verfassung

19. Wahlperiode

Drucksache **19/6376**

HESSISCHER LANDTAG

08. 05. 2018

Abschlussbericht **Teil II/V**

der Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Eingegangen am 8. Mai 2018 · Ausgegeben am 11. Mai 2018
Herstellung: Kanzlei des Hessischen Landtags · Postfach 3240 · 65022 Wiesbaden · www.Hessischer-Landtag.de

Anlagenverzeichnis

Band II/V

1. Verfahrensregeln der Enquetekommission
2. Einschätzung der Sachverständigen zum Umfang möglicher Änderungen (August 2016)
3. Schreiben des Vorsitzenden vom 06.09.2016 zum Verfahren
4. Übersicht über die von externer Seite an die Enquetekommission herangetragenen Vorschläge
5. Exemplarische Zeitungsberichte zur Arbeit der Enquetekommission
6. Übersicht über die von den Mitgliedern der Enquetekommission und dem Beratungsgremium Zivilgesellschaft eingereichten Vorschläge zur Änderung der Verfassung
7. Stellungnahme der Hessischen Staatskanzlei zu den Auswirkungen von Staatszielen
8. Ablaufplan der Expertenanhörung vom 15.-17.02.2017

Band III/V und Band IV/V

9. Schriftliche Stellungnahmen der Experten zu der Anhörung vom 15.-17.02.2017

Band V/V

10. Abschlussbericht der Landeszentrale für politische Bildung zu den Workshops „Hessen in guter Verfassung“
11. Zusammenfassung Seminar Universität Gießen
12. Zusammenfassung Seminar Universität Frankfurt am Main
13. Gesetzentwürfe zur Änderung der Hessischen Verfassung

Verfahrensregeln für die Arbeit der Enquetekommission „Verfassungskonvent“ in Ergänzung zu den Bestimmungen des § 55 GOHLT

1. Vorsitz
Die Kommission wählt eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden, eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter und eine Berichterstatterin oder einen Berichterstatter, die Abgeordnete sein müssen.

Die oder der Vorsitzende leitet die Ausschusssitzungen. Ist im Vertretungsfall auch die Stellvertreterin oder der Stellvertreter verhindert, leitet das anwesende älteste Ausschussmitglied die Verhandlungen.

2. Beschlussfassung
Der Ausschuss ist beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder anwesend sind.

Bei der Abstimmung entscheidet die einfache Mehrheit. Bei Stimmengleichheit gilt der Antrag als abgelehnt.

3. Teilnahme an Sitzungen und Öffentlichkeit
Die Sitzungen sind grundsätzlich öffentlich, soweit nicht mit den Stimmen der Mehrheit der Mitglieder der Enquetekommission etwas anderes beschlossen wird.

Jede Fraktion kann zu einer Ausschusssitzung bis zu zwei Fraktionsassistentinnen oder Fraktionsassistenten entsenden, die der Sitzung ohne das Recht zur Beteiligung an den Beratungen beiwohnen können.

Jede Fraktion benennt eine Sachverständige oder einen Sachverständigen, die oder der mit beratender Stimme der Kommission angehört.

Die Landesregierung gehört der Kommission mit beratender Stimme an.

4. Beratungsgremium Zivilgesellschaft
Das Beratungsgremium Zivilgesellschaft besteht aus insgesamt 30 Mitgliedern. 15 Mitglieder werden von der Kommission gemeinsam bestimmt. Weitere 15 Mitglieder werden von den Fraktionen anteilig nach ihrer Größe (System Hare-Niemeyer) benannt.

Die Mitglieder des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft werden zu den Sitzungen der Kommission eingeladen und an den Beratungen beteiligt.

5. Bürgerbeteiligung

Die Enquetekommission veranstaltet in jedem Regierungsbezirk mindestens ein Bürgerforum. Hierzu werden die Mitglieder des Ausschusses, die Sachverständigen sowie die Vertreterin oder der Vertreter der Landesregierung eingeladen, um im Rahmen des Bürgerforums die Arbeitsergebnisse vorzustellen. Die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger können Vorschläge für Änderungen der Verfassung einbringen, die der Kommission zugeleitet werden.

Die Kommission beauftragt die Einrichtung einer Internetseite mit interaktiven Funktionen. Dort werden die öffentlichen Beratungen der Kommission zeitnah veröffentlicht. Vorschläge für Änderungen der Verfassung, die mithilfe der Internetseite übermittelt wurden, werden der Enquetekommission weitergeleitet.

Die Kommission schreibt alle hessischen rechts-, sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Fakultäten an und bittet diese, Vorlesungen oder Seminare zu organisieren, um die Ergebnisse in die Arbeit der Kommission einzubringen.

Die Kommission veranlasst die Veranstaltung eines Schülerwettbewerbs, dessen Ergebnisse der Kommission übermittelt werden.

6. Aufgaben der Landtagsverwaltung

Die Geschäftsführung und die Protokollierung erfolgt wie bei den Fachausschüssen durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des Stenografischen- und Ausschussdienstes.

Zur wissenschaftlichen Beratung wird der Kommission eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Landtagskanzlei mit entsprechender Vorbildung für die Dauer der Kommissionsarbeit zugewiesen.

7. Abschlussbericht

Die Enquetekommission erstattet dem Landtag einen abschließenden schriftlichen Bericht entsprechend § 55 Abs. 4 GOHLT.

8. Entschädigung
Den nicht parlamentarischen Mitgliedern der Enquetekommission wird neben der Übernahme der Reisekosten eine Entschädigung auf der Basis dessen gewährt, was zwischen dem Präsidenten des Hessischen Landtags und den Fraktionen festgehalten wurde.

9. Geschäftsordnung
Im Übrigen gelten für die Arbeitsweise der Enquetekommission die Bestimmungen der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags über die Fachausschüsse entsprechend.

Prof. Dr. Elke Gurlit
Prof. Dr. Martin Will, LL.M.
Wolfgang Neskovic, RiBGH a.D.
Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz
Prof. Dr. Joachim Wieland

Stellungnahme zur Reichweite von Art. 123 HV unter Berücksichtigung von Koppelungsverboten

Die Obleute der in der Enquetekommission Verfassungskonvent Hessen vertretenen Fraktionen haben im Rahmen eines Gesprächs am 11. Juli 2016 die Übereinkunft getroffen, die von den Fraktionen benannten Sachverständigen um eine gutachterliche Stellungnahme zu der Frage zu bitten, welches Maß an Änderungen Art. 123 der Hessischen Verfassung zulässt, insbesondere unter Berücksichtigung etwaiger Koppelungsverbote. Diese Bitte wurden den fünf Sachverständigen unter dem 20. Juli 2016 mitgeteilt. Es wurde – nach Möglichkeit – um eine einheitliche Stellungnahme aller Sachverständigen und darum gebeten, die Stellungnahme kurzfristig bis zum 22.08.2016 vorzulegen. Die Sachverständigen haben die folgende gemeinsame Stellungnahme zu den vorgelegten Fragen erstellt. Dabei wird darauf hingewiesen, dass es sich aufgrund der Kurzfristigkeit der Anfrage, die zudem in der Sommerferienzeit erfolgte, und dem Wunsch um eine Konsensbildung unter den Sachverständigen lediglich um eine erste Einschätzung handelt, die ggf. noch weiterer Vertiefung bedarf.

I. Zur Reichweite von Art. 123 HV

Wir sind der Auffassung, dass das Verfahren nach Art. 123 HV in den von Art. 26 und Art. 150 HV gezogenen materiellen Grenzen auch eine größere Revision der Verfassung des Landes Hessen trägt. Unabhängig von deren Bezeichnung (Totalrevision, Gesamtrevision etc pp) scheint uns die Grenze für eine Änderung der Verfassung von 1946 erst erreicht zu sein, wenn deren tragende Grundstrukturen so verändert werden, dass qualitativ eine neue Verfassung entsteht.

Die Formulierung in Art. 123 Abs. 1 HV, dass „Bestimmungen der Verfassung“ im Wege der Gesetzgebung geändert werden können, jedoch nur in der Form, dass eine Änderung des Verfassungstextes oder ein Zusatzartikel zur Verfassung beschlossen wird, sollte nach den Erfahrungen der Weimarer Republik eine nach der Weimarer Reichsverfassung noch mögliche Änderung der Verfassung „außerhalb der Verfassung“, d.h. ohne Änderung des Verfassungstextes, im Falle der Hessischen Verfassung ausschließen. Die Bezugnahme auf „Bestimmungen der Verfassung“ sollte hingegen nicht die Reichweite des Art. 123 HV auf die Änderung lediglich einzelner Verfassungsbestimmungen reduzieren.

Erst wenn die Änderungen auf eine qualitativ neue Verfassung hinauslaufen, wird die dem verfassungsändernden „pouvoir constitué“ in Art. 123 HV übertragene Kompetenz zur Verfassungsänderung überschritten und müsste daher erneut – wie bei Schaffung der Hessischen Verfassung im Jahr 1946 – der „pouvoir constituant“ aktiviert werden. Der Schritt zu einer qualitativ neuartigen Verfassung wird aber, soweit ersichtlich, von keinem der Beteiligten intendiert. Beispielhaft angeführt sei hier, dass die in der dritten und vierten Sitzung der Enquetekommission im Mai/Juni 2016 diskutierten Änderungen diese Schwelle nicht überschreiten würden. Unterhalb der Schwelle zur qualitativ neuen Verfassung bestehen erhebliche Spielräume auch quantitativer Art. Es ist daher in erster Linie eine Frage des politischen Wollens, ob sich die Enquetekommission und der Hessische Landtag mit punktuellen Änderungen begnügen oder eine größere Revision zur Abstimmung stellen.

II. Selbstbeschränkung durch den Einsetzungsbeschluss?

Der Landtag hat sich mit dem Einsetzungsbeschluss für die Enquetekommission auch keine Selbstbeschränkung hinsichtlich des Ausmaßes der Änderungen auferlegt. Die Kommission hat vielmehr den Auftrag, „die Hessische Verfassung in ihrer Gesamtheit zu überarbeiten und Vorschläge für ihre zukunftsfähige Gestaltung zu unterbreiten“ (Hess. LT-Drs. 19/2566).

Die Themengebiete

- Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts,
- Abschaffung der Todesstrafe,
- Überprüfung der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Volksbegehren und Volksentscheiden,
- Überprüfung der Regelung zum passiven Wahlalter

werden lediglich exemplarisch genannt. Dies ergibt sich aus der eindeutigen Formulierung im Einsetzungsbeschluss, dass sich die Enquetekommission, „unter anderem auch mit der Ausgestaltung“ dieser Themenbereiche auseinandersetzen soll.

III. Koppelungsverbot

Wir sind der Auffassung, dass bei der Gestaltung des Abstimmungsverfahrens im Rahmen des Volksentscheids grds. ein Koppelungsverbot zu berücksichtigen ist. Dies bedeutet, dass sachlich nicht zusammenhängende Änderungen nicht in der Weise gekoppelt zur Abstimmung gestellt werden dürfen, dass die Abstimmenden sie nur gemeinsam annehmen oder ablehnen können.

Dass der BayVerfGH hingegen die Geltung eines Koppelungsverbotes in der Konstellation offen gelassen hat, dass Verfassungsänderungen vom Parlament initiiert werden, während es bei vom Volk auf den Weg gebrachten Änderungen zu beachten sei, steht dem nicht entgegen. Der tragende Gesichtspunkt der Volkssouveränität hat u.E. im Verfahren nach Art. 123 HV höheres Gewicht, da der Hessische Landtag Änderungen gem. Art. 123 Abs. 2 HV schon mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder beschließen kann (in Bayern gem. Art. 75 Abs. 2 BayVerf zwei Drittel) und im Rahmen der Verfassungsänderung nach Art. 123 HV – anders als bei der Änderung der Bayerischen Verfassung (Art. 71 i.V.m. Art. 75 Abs. 1 BayVerf) – keine Möglichkeit der Volksinitiative zur Verfassungsänderung besteht.

Auch bei einer hohen Zahl von Änderungen führt das Koppelungsverbot u.E. dazu, dass die Änderungen im Rahmen von Art. 123 HV nicht ausschließlich gesamthaft zur Abstimmung gestellt werden dürfen. Dagegen spricht bereits, dass damit in materieller Hinsicht zwangsläufig sachlich nicht zusammenhängende Änderungen gekoppelt würden. Ferner spricht dagegen, dass es ein solches Vorgehen erforderlich machen würde, für die Gestaltung des Abstimmungsverfahrens einen „Umschlagpunkt“ zu benennen, ab wann genau eine Gesamtabstimmung in Betracht kommt. Die Benennung eines solchen Punkts erscheint uns aber kaum möglich zu sein.

Schwierig ist im Übrigen auch die genaue Abgrenzung, wann der erforderliche Sachzusammenhang besteht, der die Koppelung mehrerer Änderungen zur einheitlichen Abstimmung im Rahmen des Volksentscheids ermöglicht. Nicht gekoppelt werden dürfen jedenfalls solche Änderungen, die der Landtag ggf. im Rahmen einer politischen Kompromissbildung zu einem Paket geschnürt hat, ohne dass gleichzeitig ein inhaltlicher Nexus zwischen den Änderungen besteht. Für eine Koppelung erscheint uns vielmehr ein inhaltlicher Zusammenhang der einzelnen gekoppelten Änderungen erforderlich zu sein. Dabei muss es sich nicht unbedingt um einen logisch zwingenden Zusammenhang in dem Sinne handeln, dass die eine Änderung logisch zwingend nur gemeinsam mit einer oder mehreren anderen Änderungen vorgenommen werden kann. Es genügt vielmehr ein enger sachlicher Zusammenhang der Art, dass die gekoppelten Änderungen inhaltlich so eng miteinander verbunden sind, dass sie nur einheitlich Sinn machen. Entscheidender Maßstab zur Beurteilung, ob dies der Fall ist, sind nicht politische

Opportunitätserwägungen, sondern der normative Gesamtregelungszusammenhang der Hessischen Verfassung.

Um Beispiele zu nennen:

Bei der Streichung der Todesstrafe gem. Art. 21 Abs. 1 HV besteht der erforderliche enge Sachzusammenhang für eine Anpassung auch von Art. 109 Abs. 1 HV, obwohl die Änderung des Art. 109 Abs. 1 HV nicht logisch zwingend erforderlich ist, da die bestehende Regelung nach Aufhebung der Todesstrafe schlicht ins Leere liefe.

Bei Einführung eines neuen Grundrechts der Integrität informationstechnischer Systeme im Grundrechteteil der Verfassung wäre der erforderliche enge Sachzusammenhang auch für eine Änderung des Art. 19 HV gegeben, welche die Anordnung von Eingriffen in das neue Grundrecht dem Richtervorbehalt unterwirft.

Nicht gegeben wäre hingegen der erforderliche Sachzusammenhang zur Einführung eines weiteren, mit der Integrität informationstechnischer Systeme inhaltlich nicht verwandten Grundrechts. Dass es sich jeweils um Grundrechte handelt, reichte also für den erforderlichen engen Sachzusammenhang nicht aus.

IV. Zum Abstimmungsverfahren (insbes. Gestaltung des Stimmzettels)

Die sich aus dem Koppelungsverbot ergebenden Anforderungen können Rückwirkungen auf die Menge der dem Volk zur Abstimmung gestellten Änderungen haben. Der richtige Standort für pragmatische Überlegungen liegt u.E. in der Gestaltung des Stimmzettels.

Wir haben großes Vertrauen, dass das Hessische Volk in der Lage ist, auch komplexe Änderungsvorschläge einordnen und differenziert beurteilen zu können. Dessen ungeachtet sollte das Verfahren allerdings so gestaltet werden, dass es für die Abstimmenden möglichst einfach zu handhaben ist und ungültige Stimmen so weit wie möglich vermieden werden. Wir haben daher große Sympathien für den im Rahmen der letzten Enquete vom Sachverständigen Stolleis ins Spiel gebrachten Vorschlag eines alternativen Abstimmungsmodus, der neben Einzelvoten auch alternativ die vollständige Annahme der vorgeschlagenen Änderungen ermöglicht.

Wir halten es zudem für sinnvoll und für grds. handhabbar, dies um den in der letzten Enquete vom damaligen Landeswahlleiter Hannappel unterbreiteten Vorschlag zu ergänzen, die Möglichkeit einer Kombination einer Gesamtannahme mit Einzelablehnungen zu eröffnen. Die Abstimmenden könnten dabei alle Vorschläge annehmen, aber einzelne dessen ungeachtet ablehnen, ohne dass dies die Abstimmung ungültig macht. Dies würde nicht nur die Zahl ungültiger Abstimmungen verringern, sondern auch dem tragenden Grundsatz der Volkssouveränität im Rahmen der Verfassungsänderung zusätzliches Gewicht beimessen. Damit könnte gleichzeitig auch rechtlichen Bedenken entgegengewirkt werden, dass die Möglichkeit der Gesamtannahme – gerade im Falle einer großen Zahl von Änderungen – die Abstimmenden aufgrund der möglicherweise attraktiv erscheinenden Einfachheit und Zügigkeit dieses Vorgehens de facto zu einer Annahme auch solcher einzelner Änderungen bewegt, die sie inhaltlich eigentlich ablehnen. Die Gefahr einer potentiell verfassungswidrigen „de facto-Koppelung“ wäre so reduziert.

HESSISCHER LANDTAG

DER VORSITZENDE DER ENQUETEKOMMISSION
„VERFASSUNGSKONVENT ZUR ÄNDERUNG
DER VERFASSUNG DES LANDES HESSEN"

HESSISCHER LANDTAG POSTFACH 3240 65022 WIESBADEN

Bearbeiter: Dr. Andreas Stomps

An
Herbert Smith Freehills Germany LLP
z.Hd. Frau Sylvia Schenk
Neue Mainzer Straße 75
60311 Frankfurt am Main

06.09.2016

Ihr Schreiben vom 29.08.2016

Sehr geehrte Frau Schenk,

für Ihr Schreiben vom 29.08.2016 und die beigefügten Vorschläge danke ich Ihnen. Es freut mich, dass sich Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft auch grundsätzliche Gedanken über die Verbesserung des Verfahrens der Enquetekommission machen.

Ich habe Ihre Vorschläge an die Obleute der Fraktionen weitergeleitet. Im Rahmen eines Obleutegesprächs am 30.08.2016 bestand bereits Gelegenheit zur Erörterung Ihrer Bedenken und Vorschläge sowie zur Diskussion etwaiger Änderungen des Verfahrens.

Der von Ihnen angesprochene Aspekt, nicht zunächst eine bloße „Materialsammlung" durchzuführen, sondern auch bereits in die Diskussion der unterschiedlichen Positionen einzusteigen, fand dabei grundsätzlich Zustimmung. In den Sitzungen der Enquetekommission soll durchaus - wie es in Ansätzen bereits erfolgt ist - auch über einzelne Vorschläge diskutiert werden, damit zu einem späteren Zeitpunkt unter Berücksichtigung der vorgetragenen Argumente erörtert werden kann, welche Änderungsvorschläge letztlich umgesetzt werden. Es würde in der Tat wertvolle Zeit verloren gehen, wenn in die Diskussion erst nach Sammlung sämtlicher Vorschläge eingetreten würde. Andererseits darf die Diskussion einzelner Punkte in der Sitzung auch nicht zu einer Sprengung des zeitlichen Rahmens der Sitzung führen. Daher ist eine gewisse Beschränkung der jeweiligen Redezeit erforderlich. Vor diesem Hintergrund möchte ich auf die Möglichkeit hinweisen, die jeweiligen Vorschläge schriftlich zu begründen oder schriftlich zu einzelnen Diskussionspunkten Stellung zu nehmen. Schriftliche Ausführungen zu einem Änderungsvorschlag fließen in gleichem Maße wie mündliche Ausführungen in den Entscheidungsprozess der Enquetekommission ein.

Bezüglich des weiteren Vorgehens der Enquetekommission hat sich seitens der Obleute ein Konsens dahingehend abgezeichnet, am bisherigen Ablaufplan festzuhalten. Die Obleute gehen nunmehr davon aus, dass Änderungen an der Hessischen Verfassung

65183 Wiesbaden
Schlossplatz 1 – 3

Durchwahl: 0611 3501951
Durchwahl: 0611 350344
Telefax: 0611 350345

E-Mail: a.stomps@ltg.hessen.de
E-Mail: m.eisert@ltg.hessen.de
URL: www.hessischer-landtag.de

grundsätzlich auch in einem größeren Maße möglich wären, solange die tragenden Grundstrukturen der Verfassung nicht so verändert werden, dass qualitativ eine neue Verfassung entstünde.

In den nächsten Sitzungen sollen weiter die einzelnen Artikel der Hessischen Verfassung aufgerufen werden, um Vorschläge und Argumente bezüglich etwaiger Änderungen zu sammeln. Eine solche grundsätzliche „Materialsammlung", begleitet von Diskussionen, erscheint durchaus sinnvoll, um es der Enquetekommission in einem nächsten Schritt zu ermöglichen, das gesammelte Material zu verdichten und es insbesondere den Experten in der für Februar 2017 vorgesehenen Anhörung vorzulegen. Dabei wird seitens der Mitglieder der Enquetekommission ein Konsens angestrebt, um der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung der Hessischen Verfassung gerecht zu werden. Eine Beschränkung auf einige bestimmte Änderungen zum jetzigen Zeitpunkt würde dagegen das Ergebnis der Beratungen der Enquetekommission vorwegnehmen und den Raum für die erforderlichen Diskussionen zu sehr einengen.

In den auf die Expertenanhörung folgenden Sitzungen sollen - mit Unterstützung des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft - die Ergebnisse der Expertenanhörung ausgewertet werden. Zudem werden bis September 2017 zahlreiche weitere Vorschläge und Anmerkungen eingehen, die ebenfalls auszuwerten sind. So erfolgt eine Beteiligung von Schulen und Universitäten sowie von Bürgerinnen und Bürgern etwa über die neue Internetseite der Kommission und die Bürgerforen.

Die von Ihnen angesprochene Rolle der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft wird seitens der Enquetekommission darin gesehen, den Prozess der Änderung der Hessischen Verfassung beratend zu begleiten. Dabei ist es nicht erforderlich, dass eine permanente Begleitung erfolgt, auch wenn ein solches Engagement sehr begrüßt wird. Vielmehr kann sich ein Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft etwa auch auf Beiträge zu bestimmten Themen beschränken, die beispielsweise den Kompetenz- oder Interessenbereich des Teilnehmers in besonderer Weise berühren.

Für Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Jürgen Banzer

Staatsminister a.D.
Mitglied des Hessischen Landtags
Vorsitzender der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen"

Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ – von externer Seite an die Enquetekommission herangetragene Vorschläge

	Datum	Absender	Thema
1.	25.10.2017		Kündigungsschutz für ehrenamtliche Richter aufnehmen
2.	25.10.2017	Hessischer Kanuverband	Ergänzung des Artikels 62 a HV um den Satz: "Im Widerstreit der Sportziele mit gegenläufigen Interessen müssen sie mit dem Ziel ihrer Optimierung zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden.“
3.	18.10.2017	BUND Hessen	• Sicherung einer Grundversorgung durch das Land Hessen und die Kommunen (Abschnitt soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten): „Das Land Hessen und die Kommunen sichern eine öffentliche Grundversorgung für die Daseinsvorsorge durch eigene wirtschaftliche Betätigung. Hierzu zählt insbesondere eine grundlegende soziale Absicherung, die Versorgung mit umwelt- und klimafreundlich erzeugter Energie, Wasser, Abwasser, Abfall, öffentlicher Personennahverkehr, Sparkassen, Kindergärten und Schulen, Hochschulen, Krankenhäuser und Altenheime sowie kulturelle Einrichtungen.“ • Klimaschutz als Ziel und Aufgabe (Abschnitt II. Umweltschutz): „Der Schutz des Klimas und die Vorsorge vor Auswirkungen von Klimaveränderungen sind Pflicht des Landes Hessen und der Gemeinden. Das Nähere regelt ein Gesetz.“ • Absicherung des Atomausstiegs: „Der Betrieb von Atomanlagen zur Energieerzeugung ist verboten.“
4.	11.9.2017		Aufnahme eines neuen Artikels: „Spätestens 30 Tage nach der Wahl tritt der neu gewählte Landtag zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Wird innerhalb der darauf folgenden drei Monate keine Landesregierung gewählt und vereidigt, so erlischt auch das Mandat des Landtags. Bis zur Neuwahl, die innerhalb von 60 Tagen stattfinden muss, übernimmt der aufgelöste Landtag die Geschäfte der Volksvertretung.“
5.	4.9.2017		Verbot der Privatisierung öffentlichen Eigentums
6.	4.9.2017		Keine generelle Senkung der Schranken für Volksabstimmungen; Politik sollte mittels Volksabstimmung aufgefordert werden können, zu einer bestimmten Sachlage Lösungsvorschläge zu erarbeiten, die dann nach Volksentscheid umgesetzt werden müssen
7.	4.8.2017		Aufnahme der Grundsätze der Art. 1-6-17-21-38-41-47 bis 54 Charta der Grundrechte der EU und des Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966
8.	3.8.2017		Möglichkeit zur Abmahnung bei schädigenden Parlamentarier/Ministerpräsidenten-Entscheidungen durch eine unabhängige Volks-Gruppe einführen; mögliche Volksabstimmung bei Missachtung der

			Abmahnung
9.	25.7.2017	Grüne Jugend Hessen / Ben Seel	- Verankerung des Rechts auf Bildung sowie des Ziels gebührenfreier und demokratischer Bildung; - Bildungsziele an heutige Zeit anpassen: In Art. 56 sollte eindeutig das Recht auf Bildung in der Form: „Jede*r hat das Recht auf Bildung“ eingeführt werden. Art. 56 Abs. 3 wie folgt fassen: „Bildung und Erziehung haben die Aufgabe, die Entwicklung der Persönlichkeit, selbstständiges Denken und Handeln, Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme, Achtung vor der Würde, dem Glauben und den Überzeugungen anderer, Anerkennung der Demokratie und Freiheit, den Willen zu sozialer Gerechtigkeit, Friedfertigkeit und Solidarität und die Verantwortung für Natur und Umwelt zu fördern.“ - Geschichtsunterricht im modernen Verständnis: Art. 56 Abs. 5, wie folgt fassen: „Der Geschichtsunterricht trägt zur kritischen Reflexion der Geschichte bei. Sozial-, Kultur- und Bewegungsgeschichte stehen neben der politischen Geschichte im Vordergrund. Nicht zu dulden sind Auffassungen, welche die demokratische Gesellschaft gefährden.“ - Art. 56 Abs. 6: Mitgestaltungsmöglichkeit für Schüler definieren, nicht das Eingriffsrecht der Erziehungsberechtigten. - Art. 59 wie folgt fassen: „(1) Jedes Kind und jeder Erwachsene hat das Recht auf unentgeltliche Bildung und Ausbildung. Dieses Recht gewährleisten Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände durch öffentliche Einrichtungen. Gewährleistet wird auch die Vielfalt öffentlicher Bildungseinrichtungen. (2) In allen öffentlichen KiTas, Schulen und Hochschulen ist die Betreuung und der Unterricht unentgeltlich. Unentgeltlich sind auch die Lernmittel. Das Gesetz muss vorsehen, dass für Kinder sozial Schwächergestellter Finanz- und Sachleistungen bereitgestellt werden, so dass den Kindern kein Nachteil entsteht. (3) Der Zugang zu Schulen und Hochschulen ist unabhängig von finanziellen Voraussetzungen.“ - Allgemeiner Ethik- und Religionsunterricht statt konfessionell getrenntem Religionsunterricht. Formulierung von Art. 57: „(1) Der Allgemeine Religions- und Ethikunterricht ist ordentliches Lehrfach. Er wird nicht konfessionsgebunden zu allen religiösen Bekenntnissen unterrichtet. (2) Der konfessionsorientierte Religionsunterricht ist ein freiwilliges Zusatzangebot. Die Lehrperson ist im konfessionsorientierten Religionsunterricht unbeschadet des staatlichen

			Aufsichtsrechts an die Lehren und Ordnungen seiner Kirche oder Religionsgemeinschaft gebunden. (3) Diese Bestimmungen sind sinngemäß auf die Weltanschauungsgemeinschaften anzuwenden.“
10.	25.7.2017		Recht auf informationelle Selbstbestimmung – einschließlich Zweckbindung und Datenminimierung; Recht auf Transparenz und Informationsfreiheit gegenüber allen hessischen Landes- und Kommunalbehörden; Selbstbestimmungsrecht auf analoges Leben
11.	18.7.2017		Neuer Landesname: „Republik Hessen“ oder „Freistaat Hessen“; Umbenennung der Amtsbezeichnung „Ministerpräsident“ in „Präsident der Republik“ oder „Staatspräsident“
12.	1.7.2017		Verpflichtung von Bürgermeistern, Landräten, Ministerpräsidenten während ihrer Amtszeit sämtliche politischen Ämter ruhen zu lassen
13.	25.6.2017		Einführung eines Allgemeinen Grundeinkommens: „Art. XX [1] Der Bundesstaat Hessen ermöglicht allen seinen Bürgern, die ihren ständigen Wohnsitz im Bundesstaat Hessen halten und Deutsche i.S. des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland sind, den Bezug eines Allgemeinen Grundeinkommens, dessen Höhe von einer Kommission festgelegt wird und gegebenenfalls der wirtschaftlichen Rahmensituation entsprechend jährlich angepasst wird. [2] Mit diesem Allgemeinen Grundeinkommen für den Bundesstaat Hessen soll es seinen Bürgern ermöglicht werden, ein entsprechend Art. 1 GG der Bundesrepublik Deutschland menschenwürdiges Leben führen zu können. Dazu gehören die gesellschaftliche Teilhabe und die Garantie, unabhängig von Wohnort und Qualifikation in Hessen ein Mindestmaß an sozialer Augenhöhe zu halten. Zudem soll so der hessische Bundesstaat als Ganzes seinen Bürgern ähnliche Lebensbedingungen garantieren können, von Nord nach Süd, von West nach Ost. [3] Das Nähere regelt ein Landesgesetz. Dazu zählen insbesondere die Frage der Finanzierung, sowie die Umsetzungsmodalitäten.“ Alternativer Vorschlag: Willensbekundung, den Vorschlag – auch gegenüber anderen Bundesländern – zur Diskussion zu stellen.
14.	25.6.2017		Verbote von - Vermummung - Religiös motivierter Kleidung

			- Massentierhaltung, Einsatz von Antibiotika - Pestiziden - Neubau von Moscheen Ausbau des Nahverkehrs Förderung erneuerbarer Energien
15.	22.6.2017		Keine Trennung von Religions- und Ethikunterricht an Schulen mehr; Gewährung von mehr Handlungsspielraum für Schulen oder Festlegung eines Fachs, das sich mit ethischen und religiösen Fragen beschäftigt, z.B. „Werte und Normen“, wie in Niedersachsen.
16.	22.6.2017		- „Gleitendes Quorum“ für Volksabstimmungen, d.h. je größer der Abstand zwischen Ja- und Nein-Stimmen im Abstimmungsergebnis desto geringer ist das nötige Quorum - Senkung der notwendigen Unterschriftenzahl für die Durchführung von Volksbegehren - Abschaffung der 5-Prozent-Klausel bzw. Ersetzung durch eine Ein-Prozent-Klausel - Vorgabe, dass sich alle Menschen an das Sittengesetz zu halten haben (analog Art. 2 (1) GG) unter Verweis auf den Geist des klassischen Humanismus. Anti-humanistische Gesinnungen seien zu ächten. Man solle wörtlich den Satz Goethes aufnehmen: „Jeder sei auf seine Art ein Grieche! Aber er sei’s!“. - Religionen und Weltanschauungen, die sich dem Geist des klassischen Humanismus und/oder einem rückhaltlosen Vernunftgebrauch verweigern, sollen lediglich persönliche, nichtöffentliche, nicht-gemeinschaftliche Glaubensfreiheit genießen - Ersetzung des konfessionellen Religionsunterrichts durch ein gemeinsames Fach „Humanismus“ - Deutsch als Landessprache - Pflege und Erhaltung der deutschen Sprache und der hessischen Dialekte
17.	25.4.2017	Verein zur Erhaltung der mittelhessischen Mundart und Kultur	Aufnahme des Schutzes der hessischen Dialekte
18.			Schutz der Dialekte
19.	20.6.2017		Nachhaltige Forstwirtschaft; Bepflanzung sanierter und neuer Straßen mit Bäumen
20.	20.6.2017		Möglichkeit einführen, eine Partei bei einer Wahl zu schwächen
21.	22.6.2017		Streichung Art. 159 (Vorbehalt für Recht des Kontrollrats und der Militärregierung)

Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ – von externer Seite an die Enquetekommission herangetragene Vorschläge

22.	17.6.2017		Streichung Art. 159 (Vorbehalt für Recht des Kontrollrats und der Militärregierung)
23.	16.6.2017		Streichung Art. 159 (Vorbehalt für Recht des Kontrollrats und der Militärregierung)
24.	16.6.2017		„Recht auf Mobilität“ als Grundrecht
25.	13.6.2017		- Beibehaltung Wahlalter - Einführung eines Hessischen Jugendparlaments mit Vertretern aus den Kreisen - Kostenlose Bildung, v.a. Studiengänge - Unterstützung von bedrohten Vereinen zur Erhaltung der Kultur (Trachtenvereine, Stenografenvereine) - Direktwahl Ministerpräsident - Direktwahl der Landräte beibehalten
26.	27.9.2017		Aufnehmen, dass Inklusion als Konzept einer Gesellschaft ein Ziel allen staatlichen Handelns sein muss
27.	8.6.2017		Vollständige Umsetzung der Inklusion im Sinne der UN-BRK
28.	7.6.2017		Natur- und Klimaschutz aufnehmen
29.	15.6.2017		Natur- und Klimaschutz aufnehmen
30.	7.6.2017		Einrichtung eines Zweikammerparlaments (Landtag und neuer „Senat“ auf Ebene der kommunalen Körperschaften)
31.	7.6.2017		- Abschaffung der doppelten Staatsbürgerschaft - Änderungen im Asylrecht
32.	3.6.2017		Aufnahme eines Staatsziels „Lärmschutz“ (mit Ausnahme des von Kindern und Jugendlichen bei Spiel und Sport verursachten Lärms)
33.	1.6.2017		Aufnahme eines Rechts auf Analogität
34.	24.5.2017		Bedingungsloses Grundeinkommen als Staatsziel
35.	19.5.2017		Ablehnung der Formulierung in dem Vorschlag der CDU-Fraktion zur Präambel, wonach sich Hessen die Verfassung u.a. in dem Willen gegeben hat, einem vereinten Europa und der Welt zu dienen
36.	12.5.2017		- Begriff „Rasse“ in Art. 1 streichen - Todesstrafe in Art. 21 und Art. 109 (1) 3. Satz streichen

			- Art. 57: „(1) Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach. Die Teilnahme ist verpflichtend. Er vermittelt Kenntnisse über die Prinzipien aller Religionen und ethische Werte. (2) Religionslehrer unterliegen nur der Aufsicht des Schulamts. (3) Die weiterführende individuelle religiöse Unterweisung obliegt den Eltern.“ - Art. 58: entfällt - neuer Artikel nach Art. 47: Alle staatlichen Aufgaben zur Organisation eines friedlichen und sozialen Gemeinwesens, wie Bildung, Gesundheit, Polizei und Rechtsstaatlichkeit, Infrastruktur und Versorgung mit Energie und Trinkwasser dürfen in keinem Fall privatisiert werden.
37.	11.5.2017		Prüfen, ob das Land Hessen Fördermittel zur Entfernung von Beschmierungen an Wänden, Brücken etc. bereitstellen kann
38.	9.5.2017		Ergänzung etwa in Art. 56: „Grundsatz einer jeden Schule ist demokratische Bildung. Jede/r Schüler/in hat das Recht auf ein selbst bestimmtes Lernen. Schüler/innen und Lehrer/innen sind bei der Gestaltung der Lernumgebung gleichberechtigt.“
39.	5.5.2017		Möglichkeit aus dem Staat auszutreten in die Staatenlosigkeit; Abschaffung der Schul- und Impfpflicht
40.	4.5.2017		Aufnahme einer Bestands- und Entwicklungsgarantie für ein öffentlich-rechtliches Rundfunk- und Fernsehsystem
41.	4.5.2017		Aufnahme einer Regelung: „Auf dem Gebiet des Landes Hessen haben die dort lebenden indigenen Tierarten und Pflanzenarten das Recht auf eine naturnahe Existenz. Natürliche und naturnahe Lebensräume sind in ausreichender Größe zu erhalten und zu pflegen, falls erforderlich zu gestalten um die genetische Existenz der Arten zu gewährleisten. Die Pflege sollte die Einwirkungen durch Nutzungen, Emissionen und verhinderte natürliche Prozesse ausgleichen.“
42.	8.9.2017		Gottesbezug in Präambel aufnehmen: „In Verantwortung vor Gott und den Menschen sowie in Achtung der Freiheit des Gewissens…“
43.	6.10.2017	Evangelisches Dekanat Dreieich	Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
44.	6.9.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
45.	5.9.2017	Pfarrgemeinderat der katholischen Pfarrei St. Ursula, Oberursel	Gottesbezug in Präambel aufnehmen: „In Verantwortung vor Gott und den Menschen sowie in Achtung der Freiheit des Gewissens…“

46.	28.8.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
47.	28.8.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
48.	27.8.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
49.	8.8.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
50.	8.8.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
51.	6.8.2017		Gottesbezug in Präambel aufnehmen: „In Verantwortung vor Gott und den Menschen sowie in Achtung der Freiheit des Gewissens…“
52.	29.4.2017		Recht zur freien Wahl des Bestattungsortes bei Urnenbestattungen
53.	30.7.2017		Gottesbezug in Präambel aufnehmen: „In Verantwortung vor Gott und den Menschen sowie in Achtung der Freiheit des Gewissens…“
54.	28.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
55.	28.7.2017	Evangelisches Dekanat Runkel	Gottesbezug in Präambel aufnehmen: „In Verantwortung vor Gott und den Menschen sowie in Achtung der Freiheit des Gewissens…“
56.	20.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
57.	20.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
58.	20.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
59.	19.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
60.	19.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
61.	18.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
62.	9.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
63.	9.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
64.	6.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen

65.	6.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
66.	6.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
67.	6.7.2017	Evangelisches Dekanat Vorderer Odenwald	Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
68.	6.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
69.	5.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
70.	5.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
71.	4.7.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
72.	29.6.2017		Präambel ergänzen: - Bezug auf christlich-ethische Grundlagen unter Anerkennung Gottes als höchster Instanz - Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen - Friedenssicherung als allgemeine Aufgabe für alle
73.	26.6.2017		Gottesbezug aufnehmen: „In Verantwortung vor Gott und den Menschen sowie in Achtung der Freiheit des Gewissens…“
74.	25.6.2017		- Gottesbezug aufnehmen - Deutsch als Staatssprache
75.	25.6.2017		Gottesbezug aufnehmen: „In Verantwortung vor Gott und den Menschen sowie in Achtung der Freiheit des Gewissens…“
76.	25.6.2017		Gottesbezug aufnehmen: „In Verantwortung vor Gott und den Menschen sowie in Achtung der Freiheit des Gewissens…“
77.	11.6.2017		Im Falle einer Änderung der Präambel, Gottesbezug aufnehmen
78.	20.4.2017		Gottesbezug ohne Nennung konkreter Religionsgemeinschaften aufnehmen
79.	23.6.2017		Präambel wie folgt formulieren: „In der Überzeugung, dass Deutschland nur als demokratisches Gemeinwesen eine Gegenwart und Zukunft haben kann und im Bewusstsein seiner Verantwortung für Frieden und Freiheit, hat sich Hessen als Gliedstaat der deutschen Republik diese Verfassung gegeben.“
80.	23.4.2017		- Aufnahme eines Gottesbezugs in Präambel und Eidesformel; - Verpflichtung des Landes, flüchtenden Menschen Schutz und Unterkunft zu geben und für ihre

			Integration zu sorgen; Pflicht der Neubürger zur Integration; - Freiheit von Presse/Medien erweitern; Verpflichtung von Presse/Medien, die demokratische/politische Bildung der Empfänger zu fördern; - Art. 21 (3): zusätzliche Bezugnahme auf Menschenrechte; - Eigenen Hessischen Feiertag aufnehmen z.B. Tag der Gründung des Landes; - Artikel über Urlaub überarbeiten; - Ausbau des Schienenverkehrs; - Finanzielle Ausstattung von Gemeinden/Kommunen zur Sicherstellung einer bildungstechnischen, sozialen und kulturellen Grundversorgung; - Schulen anhalten, junge Menschen demokratisch zu erziehen; - Vorgaben, dass Religionsunterricht bzw. weltanschaulicher Unterricht unbedingt verfassungskonform sein muss; - Gemeinden/Kreise/Städte anhalten, politische/demokratische Bildung zu fördern; - Modernisierung des Wahlvorgangs; - Maximal einen Monat Ausnahmezustand ermöglichen (Art. 125); - Umwelt- bzw. Klimaschutz aufnehmen; - Vorgabe, einen gewissen Prozentsatz von Flächen als Schutzgebiete auszuweisen; - Frist für vollständigen Verzicht auf fossile Energieerzeugung; Ausschluss der Atomkraft
81.	2.5.2017		Ablehnung Gottesbezug in Präambel
82.	7.5.2017		Ablehnung Gottesbezug; Abschaffung von Sonderrechten der christlichen Kirchen
83.	20.5.2017		Ablehnung Gottesbezug
84.	19.5.2017		Ablehnung Gottesbezug
85.	23.3.2017		Ablehnung Gottesbezug
86.	15.5.2017	Humanistische Gemeinschaft Hessen	Ablehnung Gottesbezug
87.	15.5.2017		Ablehnung Gottesbezug
88.	23.3.2017		Ablehnung Gottesbezug

89.	22.3.2017		Ablehnung Gottesbezug
90.	22.3.2017		Ablehnung Gottesbezug
91.	21.3.2017		Ablehnung Gottesbezug
92.		Humanistischer Verband Deutschlands, LV Hessen; Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten, LV Hessen	Ablehnung Gottesbezug; kein Verweis auf christlich-humanistische Tradition in Präambel
93.	4.3.2017		Ablehnung Gottesbezug
94.	4.3.2017		Ablehnung Gottesbezug
95.	17.2.2017		Ablehnung Gottesbezug; Streichung Todesstrafe; Aufnahme von Regelungen zur Einordnung des Landes Hessen in die EU und die Bundesrepublik Deutschland; Etablierung der Rechte von Homo- und Transsexuellen; Aufnahme eines Anti-Diskriminierungsartikels; Verankerung eines unabhängigen (unpolitischen) Wahlprüfungsverfahrens
96.	16.2.2017		Ablehnung Gottesbezug
97.	15.2.2017		Ablehnung Gottesbezug; Unterstützung des Vorschlags der CDU-Fraktion zur Präambel im Übrigen
98.	26.7.2017		Formulierung „Die Sprache des Bundeslandes Hessen ist Deutsch“ aufnehmen. Art. 56 Abs. 4 wie folgt formulieren: „Ziel der Erziehung ist, den jungen Menschen zur sittlichen Persönlichkeit zu bilden, den Gebrauch der deutschen Sprache zu vermitteln, usw.“
99.	28.7.2017		Deutsch als Landessprache oder Amtssprache aufnehmen
100.	15.7.2017		Deutsch als Landessprache aufnehmen
101.	4.7.2017		Aufnahme der Deutschen Sprache

102.	3.7.2017		Deutsch als Landessprache aufnehmen
103.	3.7.2017		Deutsche Sprache verankern und garantieren
104.	2.7.2017		Deutsch als Landessprache aufnehmen
105.	1.7.2017	Verein Deutsche Sprache e.V.	Formulierung „Die Sprache des Bundeslandes Hessen ist deutsch“ aufnehmen
106.	23.6.2017		Untersagung der Nutzung „eingeenglischter Worte“
107.	30.6.2017		Formulierung: „Die Landessprache in Hessen ist deutsch.“
108.	28.6.2017		Deutsche Sprache in der Verfassung verankern
109.	26.6.2017		Deutsche Sprache aufnehmen
110.	29.10.2017		Deutsche Sprache aufnehmen
111.	26.6.2017		Deutsch als offizielle Sprache aufnehmen
112.	26.6.2017		Formulierung „Die Sprache der Hessen ist deutsch“ aufnehmen
113.	26.6.2017		Formulierung „Die Sprache des Bundeslandes Hessen ist deutsch“ aufnehmen
114.	23.6.2017		Formulierung „Die Sprache des Bundeslandes Hessen ist deutsch“ aufnehmen
115.	23.6.2017		Deutsch als verbindliche Sprache
116.	23.6.2017		Deutsch als verbindliche Sprache
117.	23.6.2017		Deutsch als verbindliche Sprache
118.	23.6.2017		Deutsch als verbindliche Sprache
119.	23.6.2017		Deutsche Sprache aufnehmen
120.	23.6.2017		Deutsche Sprache aufnehmen
121.	22.6.2017		Formulierung „Die Sprache des Landes Hessen ist deutsch“ oder „Die Amtssprache ist Deutsch“ oder

			„Die Amtssprache des Landes Hessen ist deutsch“ aufnehmen
122.	22.6.2017		Formulierung aufnehmen: „Die Sprache „Deutsch“ ist geschützt. Sie ist zu fördern und zu erhalten. Die Amtssprache ist „Deutsch““
123.	22.6.2017		Formulierung aufnehmen: „Die Amtssprache in Hessen ist deutsch“
124.	23.6.2017		Amtssprache „Deutsch“ aufnehmen; Todesstrafe streichen
125.	22.6.2017		Aufnahme der deutschen Sprache als wesentliches Merkmal
126.	26.6.2017		Landessprache „Deutsch“ aufnehmen
127.	24.6.2017		Landessprache „Deutsch“ aufnehmen
128.	24.6.2017		Landessprache „Deutsch“ aufnehmen
129.	23.6.2017		Landessprache „Deutsch“ aufnehmen
130.	23.6.2017		Landessprache „Deutsch“ aufnehmen; Ganzkörperverschleierungen verbieten
131.	22.6.2017		Landessprache „Deutsch“ aufnehmen
132.	22.6.2017		Keine Verwendung englischer Begriffe in der deutschen Sprache
133.	22.6.2017		Schutz der deutschen Sprache
134.	25.6.2017		Schutz der deutschen Sprache
135.	22.6.2017		Schutz der deutschen Sprache
136.	22.6.2017		Landessprache „Deutsch“ aufnehmen
137.	22.6.2017		Landessprache „Deutsch“ aufnehmen
138.	22.6.2017		Verwendung der deutschen Sprache vorschreiben
139.	22.6.2017		Verankerung des Gebrauchs der deutschen Sprache
140.	22.6.2017		Sprache „Deutsch“ aufnehmen

141.	22.6.2017		Landessprache „Deutsch“ aufnehmen
142.	7.6.2017		Landessprache „Deutsch“ aufnehmen
143.	20.4.2017		Regelung aufnehmen, dass Landessprache Deutsch ist
144.	22.6.2017		Kürzere Legislaturperioden; Förderung der deutschen Sprache
145.	13.6.2017		Aufnahme des „Tierwohls“
146.	20.4.2017		Aufnahme des Tierschutzes; Deklaration von Tieren als „Lebewesen“, nicht als „Sachen“
147.	20.4.2017		Nur unerlässliche Änderungen durch Zusatzartikel vornehmen
148.	28.2.2017		Abschaffung Todesstrafe
149.	31.1.2017		Abschaffung der Todesstrafe
150.	20.4.2017		Todesstrafe streichen; Gleichstellung von Arbeitsbedingungen und Entlohnung mit übrigen Bundesländern; Offenlegung aller Einkünfte von Abgeordneten; keine Beteiligung von Lobbyisten an Gesetzgebung
151.	22.6.2017		Streichung Todesstrafe; Aufnahme Umweltschutz; Direktwahl Bürgermeister; Schutz der deutschen Sprache; Gebührenfreie Bildung für alle
152.	24.9.2016		Todesstrafe entfernen
153.	24.9.2016		Streichung Todesstrafe
154.	20.4.2017		Präambel um EU und internationalen Bezug erweitern; kein religiöser Bezug bzw. Erwähnung des christlich-humanistischen Weltbildes; Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Stadt und Land verankern; Abschaffung der Todesstrafe
155.	19.4.2017		Abschaffung der Todesstrafe

156.	19.4.2017		Abschaffung der Todesstrafe; Aufnahme des Umweltschutzes, inklusive des Schutzes der Grundwasserressourcen; Verbot von Pflanzengiften und gentechnisch veränderten Pflanzen
157.	19.4.2017		Todesstrafe streichen
158.	4.4.2017		Demokratische Bildung, selbstbestimmtes Lernen, Gestaltung der Lernumgebung
159.	3.4.2017		Demokratische Bildung, selbstbestimmtes Lernen, Gestaltung der Lernumgebung
160.	28.3.2017		Staatsziel „gleichwertige Lebensbedingungen überall in Hessen“
161.	28.3.2017 und 16.8.2017		Anmerkungen zu möglichen Änderungen in den Bereichen Abgeordnetenrechte, Amtsperiode von Regierungsangehörigen, Wahltermine, Steuerbeamte, Jugendstrafrecht, Intensivtäter, lebenslange Freiheitsstrafe, strafrechtliche Verantwortung von Aufsichtsräten und Vorstandsmitgliedern sowie „Temposündern“, Besatzungsrecht, Ärztemangel, Gewinnausschüttungen der Sparkassen, Bürgerbegehren, Bargeld, Pflicht zur Arbeit, Kampfmittel, Entschädigung der Kirchen, Kosten für Polizeieinsätze bei Fußballspielen, doppelte Staatsbürgerschaft; Spekulationsverbot für durch Steuergelder finanzierte Institutionen in Hessen; Verbot zur Führung von Adelstiteln
162.	27.3.2017		Aufnahme einer Regelung über die Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Infrastrukturen und Arbeitsbedingungen in Hessen
163.	7.3.2017	Kreistag des Landkreises Kassel	Verbindliche und auskömmliche finanzielle Ausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften in Verfassungsrang erheben
164.	6.3.2017		Aufnahme einer Regelung über die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Infrastrukturen und Arbeitsbedingungen in Hessen
165.	3.3.2017		Aufnahme einer Regelung über die Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Infrastrukturen und Arbeitsbedingungen in Hessen
166.	21.2.2017	Junge Union Hessen	1. Befürwortung der Aufnahme eines Gottesbezugs in die Hessische Verfassung 2. Absenkung des passiven Wahlalters auf 18 Jahre 3. Staatsziel der Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit 4. Staatszielbestimmung Kultur 5. Staatszielbestimmung Stärkung des Ehrenamtes 6. „Computer-Grundrecht“ 7. Bekenntnis zu Hessen-Löwe und Hymne 8. Stärkung der Unabhängigkeit des Hessischen Staatsgerichtshofs (HessStGH) 9. Wahlprüfung durch HessStGH

			10. Abschaffung der Direktwahl der Landräte 11. 2,5-%-Hürde bei Kommunalwahlen 12. Aufnahme der christlichen Feiertage einschließlich des Reformationstags in die Hessische Verfassung 13. Keine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre 14. Erhalt des Volksentscheids bei Verfassungsänderungen
167.	16.2.2017		Beibehaltung Todesstrafe
168.	15.2.2017		Aufnahme einer Regelung über die soziale Verantwortung des Landes gegenüber seinen Beschäftigten; Regelung über kulturellen Austausch, regional und international
169.	15.2.2017		Vorschlag Präambel
170.	15.2.2017		Beibehaltung des „Geschichtsunterrichts“ in Art. 56 Abs. 5; Streichung der bisherigen Einschränkung in Satz 2 am Ende
171.	15.2.2017		Bezeichnung des Landes Hessen als „Volksstaat“
172.	9.2.2017		Befürwortung der Entgeltfreiheit für grundständige Bildung; Ablehnung eines uneingeschränkten Rechts auf unentgeltliche Bildung in der Verfassung
173.	13.11.2017	Kreistag des Landkreises Marburg Biedenkopf	Aufnahme von Kultur als Staatsziel
174.	15.6.2017		In der Verfassung des Landes Hessen soll „das Recht eines jeden Menschen auf Erwerb, Pflege und Ausübung kultureller Fähigkeiten und Fertigkeiten – musisch und/oder künstlerisch gestaltend“ festgeschrieben werden
175.	30.8.2017		Kulturelle Vielfalt, Kulturelle Bildung und Schutz von Kunst und Kultut
176.	30.8.2017		Kultur als Staatsziel aufnehmen
177.	24.8.2017	Fördergesellschaft Staatstheater Kassel	Aufnahme von Kunst, Kultur und kultureller Bildung
178.	22.2.2017	Landesvereinigung Kulturelle Bildung Hessen	Ergänzung von Art. 62a um Kunst, Kultur und kulturelle Bildung
179.	23.1.2017	Kreis- und Stadtmusikverband Fulda	Erweiterung von Art. 62a um „kulturelle Bildung“
180.	11.5.2017		Erweiterung von Art.62a um „kulturelle Bildung“; alternativ zeitgemäße Auslegung der Erziehungsziele

			in Art. 56 entsprechend dem kulturellen Bildungserfordernis
181.	13.1.2017	Arbeitsgemeinschaft Hessischer Musikverbände	Erweiterung von Art. 62a um „kulturelle Bildung“
182.	5.12.2016	Landesmusikrat Hessen	Ergänzung von Art. 62a um „kulturelle Bildung“
183.	18.1.2017		Begrenzung der Zugehörigkeit zum Parlament auf 2-3 Perioden und altersmäßig
184.	19.1.2017		Einführung eines Bürgersenats
185.	2.1.2017		Entfernung der Regelung über die „Schuldenbremse“
186.	20.12.2016	Landeselternbeirat Hessen	Gebührenfreie Bildung (Kitas, Lehr- und Lernmittelfreiheit, Schülerticket); Erleichterung von Volksentscheiden durch Absenkung des Quorums; Förderung des Ehrenamts als Staatsziel
187.	15.12.2016		Förderung direkter Demokratie
188.	13.12.2016		Ergänzung von Art. 56 um Formulierung: „In Staatsbürgerlicher Absicht ist das Recht auf die demokratische Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen an Projekten in Bildungseinrichtungen und in der Öffentlichkeit zu gewährleisten und zu fördern.“ Auslobung eines Verfassungspreises für junge Menschen bei beispielgebenden Projekten
189.	10.12.2016		Neuer Art. 13a: Recht auf Information von öffentlichen Stellen; Neufassung Art. 56, wie von FDP-Fraktion vorgeschlagen; Religiöse Erziehung obliegt Eltern und findet nicht in der Schule statt; Ergänzung Art. 55 um Abs. 2, wie von Fraktion Die Linke vorgeschlagen
190.	2.12.2016	Hessische Staatskanzlei	Ergänzung von Art. 120, dass das Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen nach Maßgabe eines Gesetzes auch in elektronischer Form geführt werden kann
191.	24.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
192.	21.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
193.	21.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
194.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
195.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
196.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
197.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten

198.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
199.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
200.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
201.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
202.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
203.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
204.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
205.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
206.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
207.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
208.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
209.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
210.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
211.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
212.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
213.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
214.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
215.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
216.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
217.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
218.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
219.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
220.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
221.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
222.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
223.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
224.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
225.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
226.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
227.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
228.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten

229.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
230.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
231.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
232.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
233.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
234.	20.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
235.			Aufnahme von Kinderrechten
236.	19.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
237.	19.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
238.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
239.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
240.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
241.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
242.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
243.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
244.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
245.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
246.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
247.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
248.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
249.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
250.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
251.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
252.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
253.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
254.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
255.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
256.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
257.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
258.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
259.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten

260.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
261.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
262.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
263.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
264.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
265.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
266.	15.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
267.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
268.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
269.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
270.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
271.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
272.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
273.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
274.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
275.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
276.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
277.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
278.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
279.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
280.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
281.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
282.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
283.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
284.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
285.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
286.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
287.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
288.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
289.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
290.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten

291.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
292.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
293.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
294.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
295.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
296.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
297.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
298.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
299.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
300.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
301.	12.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
302.	10.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
303.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
304.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
305.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
306.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
307.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
308.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
309.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
310.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
311.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
312.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
313.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
314.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
315.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
316.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
317.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
318.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
319.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
320.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
321.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten

322.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
323.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
324.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
325.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
326.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
327.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
328.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
329.			Aufnahme von Kinderrechten
330.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
331.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
332.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
333.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
334.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
335.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
336.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
337.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
338.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
339.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
340.			Aufnahme von Kinderrechten
341.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
342.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
343.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
344.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
345.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
346.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
347.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
348.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
349.			Aufnahme von Kinderrechten
350.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
351.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
352.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten

353.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
354.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
355.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
356.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
357.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
358.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
359.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
360.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
361.	9.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
362.	8.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
363.	8.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
364.	8.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
365.	8.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
366.	8.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
367.	7.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
368.	7.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
369.	7.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
370.	7.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
371.			Aufnahme von Kinderrechten
372.	7.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
373.	7.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
374.	7.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
375.	7.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
376.	6.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
377.	6.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
378.	5.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
379.	3.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
380.	3.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
381.	3.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
382.	2.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
383.	1.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten

384.	2.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
385.	1.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
386.	1.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
387.	30.8.2017		Aufnahme von Kinderrechten
388.	1.9.2017		Aufnahme von Kinderrechten
389.	28.8.2017		Aufnahme von Kinderrechten
390.	22.8.2017		Aufnahme von Kinderrechten
391.	20.8.2017		Aufnahme von Kinderrechten
392.	20.8.2017		Aufnahme von Kinderrechten
393.	17.8.2017		Aufnahme von Kinderrechten
394.	1.8.2017		Aufnahme von Kinderrechten
395.	27.7.2017		Aufnahme von Kinderrechten
396.	25.7.2017		Aufnahme von Kinderrechten
397.	24.7.2017		Aufnahme von Kinderrechten
398.	22.7.2017		Aufnahme von Kinderrechten
399.	20.7.2017		Aufnahme von Kinderrechten
400.	20.7.2017		Aufnahme von Kinderrechten
401.	19.7.2017		Aufnahme von Kinderrechten
402.	18.7.2017		Aufnahme von Kinderrechten
403.	18.7.2017		Aufnahme von Kinderrechten
404.	3.7.2017		Aufnahme von Kinderrechten
405.	6.6.2017		Aufnahme von Kinderrechten
406.	25.11.2016		Aufnahme von Kinderrechten
407.	26.4.2017		Stärkung von Kinderrechten
408.	2.12.2016		Aufnahme einer Regelung zur Gleichberechtigung von Mann und Frau wie im Grundgesetz
409.	2.12.2016		Aufnahme einer Regelung zur Gleichberechtigung von Mann und Frau wie im Grundgesetz
410.	30.10.2016		Verankerung von Rechten der nationalen Minderheiten in Hessen; Minderheitenschutzregelung für Parteien nationaler Minderheiten bei Kommunal- und Landtagswahlen
411.	30.10.2016		Ablehnung einer 2,5% Sperrklausel bei Kommunalwahlen
412.	24.9.2016		Passives Wahlalter bei 21 Jahren belassen
413.	24.9.2016		Abschaffung „Schuldenbremse“

414.	17.9.2016		Gebührenfreiheit des Hochschulstudiums genauer beschreiben; keine Studiengebühren oder Beiträge (direkt oder indirekt) des Studenten
415.	6.9.2016	Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen	Staatsziel Förderung und Schaffung angemessenen Wohnraums; Staatsziel Förderung und Pflege der Baukultur; Stärkung des Ehrenamts innerhalb der funktionalen Selbstverwaltung
416.	17.8.2016	Deutscher Juristinnenbund	Verankerung der Chancengleichheit von Frauen und Männern; Änderung der Art. 30 Abs. 2 und 33 Abs. 2

„Historische Reform“

Landtag will Todesstrafe aus Verfassung streichen und Rechte einfügen

VON PITT VON BEBENBURG

Der Hessische Landtag ist den ersten Schritt gegangen, um nach 71 Jahren die Todesstrafe aus der Landesverfassung zu streichen. Am Freitag wurde dieser Vorschlag gemeinsam mit 14 anderen Gesetzentwürfen zur Verfassungsänderung in den Landtag eingebracht, über die ebenfalls Einigkeit zwischen CDU, SPD, Grünen und FDP besteht. Auch die Linke befürwortet die Abschaffung der Todesstrafe, aber nicht alle anderen vorgeschlagenen Regelungen.

Die Todesstrafe steht noch immer in der Verfassung aus dem Jahr 1946, wurde aber nie angewandt. Seit 1949, als das Grundgesetz der Bundesrepublik in Kraft trat, ist sie formell ungültig. Künftig soll in der Hessischen Verfassung wie bereits im Grundgesetz der Satz stehen: „Die Todesstrafe ist abgeschafft.“

Vor zwei Jahren hatte der Landtag eine Enquetekommission unter dem Vorsitz des früheren Justizministers Jürgen Banzer (CDU) eingesetzt, die Vorschläge für die Reform erarbeitete. Banzer berichtete, Bürger hätten ihn am häufigsten gefragt, wann endlich die Todesstrafe abgeschafft werde.

CDU-Obmann Christian Heinz nannte es „ein besonders schönes Signal“, dass Hessen die Todesstrafe streiche „zu diesem Zeitpunkt, wo andere Staaten dabei sind, sie einzuführen“. Er verwies nicht ausdrücklich auf die Türkei, wo Präsident Recep Tayyip Erdogan die Einführung der Todesstrafe angekündigt hat.

FDP-Obmann Jörg-Uwe Hahn bezeichnete die geplanten 15 Verfassungsänderungen als „wirklich historisch“. Der Grüne Frank Kaufmann sprach von dem „größten und wichtigsten Änderungspaket“, das es in 71 Jahren Verfassung gegeben habe.

SPD-Obmann Norbert Schmitt hob hervor, dass es zwar unterschiedliche Vorstellungen zwischen den Fraktionen gegeben habe. Es habe aber niemand „Kröten schlucken“ müssen. Herausgekommen sei eine „echte, saubere Übereinkunft“.

Hessens Verfassung soll ergänzt werden um den Auftrag, Männer und Frauen gleichzustellen, um ein Bekenntnis zur europäischen Integration und um die Garantie von Kinderrechten. Als neue Staatsziele werden Nachhaltigkeit, Kultur und Ehrenamt eingefügt, zudem das Staatsziel Infrastruktur unter Einschluss von angemessenem Wohnraum und gleichwertigen Lebensstandards in Stadt und Land. Der Landtag will zudem Volksbegehren erleichtern, wobei die Linke bezweifelt, dass das mit der vorgeschlagenen Lösung gelingt.

Alle Änderungen müssen erst eine Mehrheit im Landtag finden und anschließend auch bei einer Volksabstimmung, die zeitgleich mit der Landtagswahl 2018 abgehalten werden soll. Eine Neuerung soll dem Volk dabei zum zweiten Mal vorgelegt werden: 1995 hatten es die Bürger abgelehnt, dass 18-Jährige in den Landtag gewählt werden dürfen; die Grenze blieb bei 21 Jahren. Nun unternimmt die Politik einen neuen Anlauf, die Hürde auf 18 Jahre zu senken – diese Altersgrenze gilt auch für Wahlen von Bürgermeistern, Bundestags- oder Europaabgeordneten.

Die CDU bedauerte, dass der Verfassung keine Präambel mit Gottesbezug vorangestellt wird. Diese Forderung hatte sie fallenlassen, weil man sich verständigt hatte, Beschlüsse über die Verfassung in einem breiten parlamentarischen Konsens zu fassen.

IN DER PLANUNG

Untersuchungsausschüsse in Hessen sollen Regeln bekommen – noch in dieser Wahlperiode, also im Laufe des Jahres 2018. Die Fraktionen hätten sich in der Enquetekommission zur Verfassungsreform darauf geeinigt, ein solches Gesetz zu erarbeiten, berichtete FDP-Obmann Jörg-Uwe Hahn am Freitag im Landtag. Eine Verfassungsänderung sei dafür nicht geplant, sondern ein normales Gesetz, sagte Hahn.

Gescheitert ist das Vorhaben bisher stets, weil kein entsprechendes Gesetz verabschiedet werden sollte, während noch ein Untersuchungsausschuss tagte. In dieser Woche hat jedoch der NSU-Untersuchungsausschuss seine Beweisaufnahme abgeschlossen. pit

Frankfurter Rundschau vom 16.12.2017

„Historische Entscheidung“

Die Parteien im Landtag haben sich weitgehend auf eine Reform der hessischen Verfassung geeinigt. Auch die Linkspartei stimmt Änderungen zu.

ler. WIESBADEN. Im Landtag zeichnet sich eine breite Mehrheit für die umfangreichste Verfassungsreform in der Geschichte Hessens ab. CDU, SPD, Grüne und FDP haben sich auf 15 Gesetzentwürfe geeinigt, die unter anderem die Streichung der Todesstrafe, die Senkung des passiven Wahlalters, die Einführung der Staatsziele Ehrenamt, Kultur, Infrastruktur und Nachhaltigkeit sowie die Senkung der Hürden für Volksbegehren vorsehen. Die Linkspartei kündigte jetzt bei der ersten Lesung an, dass sie zumindest einigen Änderungen und Ergänzungen zustimmen werde. Vier weitere, von SPD, Linkspartei und FDP eingebrachte Gesetzentwürfe werden wohl an der fehlenden Zustimmung der schwarz-grünen Parlamentsmehrheit scheitern.

Der FDP-Abgeordnete Jörg-Uwe Hahn sprach von einer historischen Entscheidung, mit der „die gesunde, aber in die Jahre gekommene Verfassung“ an die Realität eines modernen Industrielandes angepasst werde. Der Chef der hessischen Staatskanzlei, Axel Wintermeyer (CDU), nannte die parteiübergreifende Einigung auf eine Verfassungsreform ein „wichtiges Signal“ an die wachsende Zahl derjenigen, die die Handlungsfähigkeit von Parlamenten grundsätzlich in Frage stellten.

Redner von CDU und FDP bedauerten es, dass sich keine Mehrheit für eine Streichung des in der Verfassung noch enthaltenen, aber „längst obsoleten“ Artikels über die Sofortsozialisierung und für ein Verzicht auf das Aussperrungsverbot gefunden habe, was SPD und Linkspartei wiederum ausdrücklich guthießen. Die Kraft der Verfassung werde geschwächt, wenn ganze Artikel keine Wirkungskraft mehr entfalteten, sagte Christian Heinz (CDU). Die CDU freue sich über die vier neuen Staatsziele in der Verfassung und darüber, dass die Hürde zur Einleitung von Volksentscheiden gesenkt werde.

SPD und Grüne verbuchten es als besonders erfreulich, dass die Gleichberechtigung von Frauen und Männern festgeschrieben werde und erstmals überhaupt die Kinderrechte in eine Landesverfassung aufgenommen würden.

Parteiübergreifendes Lob gab es für den Vorsitzenden der Enquetekommission, den früheren Justiz- und Kultusminister Jürgen Banzer (CDU). Er habe mit seiner zielführenden und auf Konsens ausgerichteten Diskussionsleitung wesentlich zum Erfolg der Kommissionsarbeit beigetragen, sagte der Sozialdemokrat Norbert Schmitt.

Banzer wies darauf hin, dass auch eine vom Parlament beschlossene Verfassungsreform kein Selbstläufer sei, vielmehr gelte es, um Zustimmung bei den Bürgern bei der erforderlichen Volksabstimmung zu werben. „Sicher ist gar nix“, sagte Banzer unter Hinweis darauf, dass die jetzt wieder vorgesehene Senkung des passiven Wahlalters zur Landtagswahl von 21 auf 18 Jahre vor zwei Jahrzehnten bereits einmal an der fehlenden Mehrheit im Volk gescheitert sei.

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.12.2017

15 Vorschläge zur Verfassungsreform

GESETZE Vier Fraktionen legen gemeinsames Paket vor / Todesstrafe raus, Kinderrechte rein

Von Christian Stang

WIESBADEN. In weitgehendem Konsens haben sich die Landtagsfraktionen von CDU, SPD, Grünen und FDP auf eine umfassende Reform der Landesverfassung aus dem Jahr 1946 geeinigt. In der abschließenden Sitzung der Enquetekommission zur Reform verständigten sich die Parteien auf 15 Änderungsvorschläge, die im Dezember erstmals im Landtagsplenum beraten werden. Nach Verabschiedung der Gesetzentwürfe im Parlament haben die Bürger das letzte Wort. Sie werden am Tag der nächsten Landtagswahl im Herbst kommenden Jahres in einer Volksabstimmung ihr Votum zu den Reformvorschlägen abgeben.

Einstimmig, also auch mit Zustimmung der Linken, wurden die Aufnahme der Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie der Kinderrechte in die Verfassung beschlossen. Auch die Abschaffung der Todesstrafe und die Senkung des passiven Wahlalters von 21 Jahren auf 18 Jahre wurden von allen Fraktionen mitgetragen.

Staatsziele werden erstmals definiert

Neu ist eine Definition der Staatsziele. „Staatsziele verpflichten den Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit zur fortlaufenden Beachtung und dazu, ihr Handeln nach ihnen auszurichten", soll es künftig in der Verfassung heißen. Als neue Staatsziele werden das Ehrenamt, Nachhaltigkeit, Kulturförderung und Infrastruktur aufgenommen. Verfassungsrechtliche Bedenken aus dem Beratungsgremiums Zivilgesellschaft, mit den Staatszielen werde der Gestaltungsspielraum des Landtags eingeschränkt, ließen CDU und Grüne nicht gelten. Es gehe darum, Leitplanken für Regierung, Parlament und Verwaltung in der Verfassung zu verankern, sagte der CDU-Abgeordnete Christian Heinz.

Damit ein Volksentscheid zustande kommt, soll künftig die Zustimmung von fünf Prozent der Wahlberechtigten ausreichen. Bisher lag die Hürde bei 20 Prozent. Für einen Beschluss bleibt es allerdings dabei, dass 25 Prozent der Stimmberechtigten zustimmen müssen. Linke und anfänglich auch die SPD hatten gefordert, das Quorum auf 15 Prozent zu senken, um Volksentscheide wirksam zu erleichtern.

Kein Gottesbezug in der Präambel

Bei der Volksabstimmung über die Verfassungsreform können die Bürger entweder über alle 15 Gesetze im Block oder über jedes Gesetz einzeln abstimmen.

Die CDU bedauerte, dass sie sich mit dem Wunsch nach einem Gottesbezug in der Präambel nicht durchsetzen konnte. Der Text sollte in Anlehnung an das Grundgesetz mit den Worten beginnen: „In Verantwortung vor Gott und den Menschen sowie in Achtung vor der Freiheit des Gewissens...". Alle anderen Fraktionen hatten diesen Vorschlag abgelehnt. Dies sei bei aller Freude über den zwischen vier Fraktionen gefundenen Konsens ein Wermutstropfen, meinte Heinz.

Aus Sicht der SPD sei es ein Ärgernis, dass die Regierungsfraktionen sich der Verankerung der gebührenfreien Bildung von Anfang an in der Verfassung standhaft verweigert hätten, sagte Norbert Schmitt. Gleichzeitig betonte der SPD-Abgeordnete, er sei sehr zufrieden, dass der historische Kern der Verfassung, insbesondere mit seinen Festlegungen zu sozialen und wirtschaftlichen Fragen, nicht angetastet werde. So bleibt es beim generellen Verbot der Aussperrung, das allerdings vom Grundgesetz und einer differenzierteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts überlagert wird. Auch die Verstaatlichung von Schlüsselindustrien bleibt Bestandteil der Verfassung.

Die Unabhängigkeit des Rechnungshofs und seine Befugnis, die Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu prüfen, erhält künftig Verfassungsrang. Dies war bisher nur gesetzlich geregelt.

Wiesbadener Kurier vom 28.11.2017

Reform geht in den Endspurt

VERFASSUNG Eckpunkte stehen fest/Erste Lesung der Gesetzentwürfe im Dezember

Von Christian Stang

WIESBADEN. Nach eineinhalb Jahren Arbeit in einer Enquetekommission des Landtags kommt die Reform der hessischen Verfassung auf die Zielgerade. Noch vor einigen Monaten waren die Prognosen zurückhaltender, nun aber scheint festzustehen, dass die Gesetzentwürfe bereits im Plenum Mitte Dezember in die erste Lesung gehen. Es wird zwischen 15 und 18 verschiedene Vorschläge der Landtagsfraktionen geben, die im Grundsatz ausverhandelt sind. Die Zahl der Änderungen sei ein vertretbares Minimum, da es dieses Mal der große Wurf werden solle, meinte der FDP-Abgeordnete Jörg-Uwe Hahn. Die Reform solle einen „Schub in die Zukunft" bringen.

Breiten Konsens gibt es über die Aufnahme von vier neuen Staatszielen in die Verfassung: Ehrenamt, Nachhaltigkeit, Infrastruktur und Kultur. Erstmals werden sie definiert: „Staatsziele verpflichten den Staat, die Gemeinden und die Gemeindeverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit ... ihr Handeln nach ihnen auszurichten", wird die Formulierung lauten.

Einigkeit besteht auch darüber, Kinderrechte und die Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern festzuschreiben. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Gleichberechtigung intersexueller Menschen wird aller Voraussicht nach keinen Eingang in die Reform finden. Noch wird über Details verhandelt, aber ein Digitalisierungsgrundrecht soll in die Verfassung aufgenommen werden.

Volksbegehren werden deutlich erleichtert

Über neue Quoren für Volksbegehren haben sich die Fraktionen inzwischen abschließend verständigt. Künftig müssen fünf Prozent der Wahlberechtigten ein Volksbegehren unterschreiben. Bisher liegt die Hürde mit 20 Prozent deutlich höher. Bei der Abstimmung ist dann eine Wahlbeteiligung von 25 Prozent erforderlich. Die SPD hatte zunächst 15 Prozent für ausreichend gehalten.

Über die Abschaffung der Todesstrafe und die Absenkung des passiven Wahlalters von 21 Jahren auf 18 Jahre hatten sich die Parteien schon in einem frühen Stadium der Gespräche verständigt.

Die Aufnahme eines Gottesbezugs in die Präambel ist inzwischen vom Tisch. Die CDU hatte die Formulierung vorgeschlagen, Hessen habe sich die Verfassung „in Verantwortung vor Gott und den Menschen" gegeben. Dies hatten die übrigen Fraktionen abgelehnt, auch der grüne Koalitionspartner. Nicht zuletzt wegen der Befürchtung, die Änderung könne bei der Volksabstimmung über die Reform durchfallen, ließ die CDU ihren Vorschlag schließlich fallen.

Zu den wenigen Themen, die noch nicht ganz zu Ende verhandelt sind, gehören laut Hahn die Minderheitenrechte. Die FDP will die Pflicht der Regierung festschreiben, das Parlament schneller und intensiver zu informieren. Außerdem hatte die FDP vorgeschlagen, mit der Verfassungsreform ein Untersuchungsausschussgesetz zu beschließen. Die Koalition wollte aber keinen Entwurf vorlegen, solange die Beweisaufnahme im NSU-Untersuchungsausschuss läuft. Die geht jetzt mit der Vernehmung des Vaters des in Kassel ermordeten Internetcafé-Betreibers Halit Yozgat am 27. November zu Ende. Das könnte bedeuten, dass ein Gesetzentwurf Anfang 2018 in den Landtag kommt und in dieser Legislaturperiode verabschiedet wird.

DIE ALTESTE

▶ Die hessische Verfassung trat mit einer Volksabstimmung am 1. Dezember 1946 in Kraft. **Sie ist damit die älteste Landesverfassung,** sieht man von der für Württemberg-Baden ab, die mit Bildung des Landes Baden-Württemberg aber bereits 1952 wieder außer Kraft trat. Bis auf einige Ergänzungen ist die hessische Verfassung **seit mehr als 70 Jahren unverändert in Kraft.**

Wiesbadener Kurier vom 15.11.2017

Mit 18 in den Landtag

Verfassungsreform will das passive Wahlalter senken / Ehrenamt soll Staatsziel werden

VON PETER HANACK

Gesetze zur Gleichberechtigung oder den Rechten von Kindern sollen geändert, Bereiche wie Ehrenamt, Kultur oder Nachhaltigkeit als Staatsziele aufgenommen und damit unter besonderen Schutz gestellt werden. Bei der Reform der hessischen Verfassung nähern sich die im Landtag vertretenen Parteien der endgültigen Fassung. Doch es geht auch darum, wer am Ende dafür bezahlen soll.

Wenn alles nach Plan läuft, war die 18. Sitzung der Enquetekommission zur Änderung der Verfassung am Montag dieser Woche die vorletzte ihrer Art. Noch einmal, am 27. November, soll der Verfassungskonvent zusammentreten, um einen Reformvorschlag zustandezubringen. Über ihn müssen der Landtag und schließlich das Wahlvolk – wahrscheinlich bei der Landtagswahl 2018 – abstimmen.

Dass dann die Todesstrafe auch in Hessen offiziell abgeschafft werden wird, darf als sicher gelten. Natürlich durfte diese auch bisher nicht verhängt oder gar vollstreckt werden, da das Bundesrecht dies verbietet. Nach einer Reform der in vielen Teilen etwas angestaubten hessischen Verfassung aber wäre die Todesstrafe auch hierzulande endgültig passé.

Auch in vielen anderen Punkten sind sich die Vertreter der Parteien sowie die dazu angehörten Experten bereits weitgehend einig geworden. Etwa dabei, dass Hessen sich zu einem geeinten Europa bekennt, dass das passive Wahlalter für Landtagsabgeordnete von 21 auf 18 Jahre gesenkt werden soll oder dass das Land und die Kommunen nachhaltig handeln sollen, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren, wie es in dem Reformvorschlag heißt.

Bei anderen Vorschlägen liegen die Vorstellungen der Beteiligten allerdings zumindest in Detailfragen noch auseinander, etwa bei den Kinderrechten. In dem Vorschlag heißt es, deren Wille sei entsprechend dem Alter und der Reife zu berücksichtigen. Die Rechte der Eltern sollen davon unberührt bleiben. Ursprünglich fehlten die Einschränkung nach Alter und der Passus, der die Rechte der Eltern sichert. Die nun vorliegende Form aber könnte in eine neue Verfassung eingehen. Cornelius Trendelenburg vom Kinderschutzbund jedenfalls erklärte sich „sehr einverstanden mit der Formulierung: es ist alles drin, was wichtig ist", sagte er.

Beim Staatsziel Infrastruktur drängt die SPD darauf, dass neben Straßenbau und Wohnraum auch die soziale Infrastruktur aufgenommen wird, also etwa Kindertagesstätten, Schulen und Krankenhäuser, sagte SPD-Obmann Norbert Schmitt.

Die Vertreter von Städten, Gemeinden und Landkreisen gaben zu bedenken, dass mit der Formulierung von Staatszielen auch die Erwartung geweckt werde, dass diese umgesetzt würden. Vieles davon aber müsste auf kommunaler Ebene geschehen, etwa die Sanierung von Sportanlagen, Ehrenamtsförderung oder die Unterstützung von Kultureinrichtungen. Dies sei mit Kosten verbunden, die viele Kommunen nicht aufbringen könnten, so Stephan Gieseler vom Städtetag.

CDU-Obmann Christian Heinz verwies darauf, dass es bei den Staatszielen nicht um individuell einklagbare Rechte gehe. So seien die Kommunen schon heute für den Sport zuständig, ohne dass ein Verein auf einem Kunstrasenplatz bestehen könne. Man könne nicht Begehrlichkeiten wecken und gleichzeitig sagen, man habe dafür kein Geld, kritisierte Ulrich Wilken (Linke) das Reformprojekt. Der Staat dürfe deshalb nicht alles unter den Vorbehalt der „Leistungsfähigkeit" stellen.

ZUSTIMMUNG

Die Frankfurter Rundschau hatte ihre Leserinnen und Leser zur Verfassungsreform befragt. 74 Prozent sind für Nachhaltigkeit als Staatsziel, 65 Prozent für kostenfreie Bildung und 63 für ein Recht auf Teilhabe an digitaler Infrastruktur.

Der Verfassungskonvent will am 27. November die Entwürfe zur Verfassungsänderung verabschieden. Mitte Dezember sollen die Vorschläge dann dem Landtag zur Abstimmung vorgelegt werden. Im Herbst 2018 soll es parallel zur Landtagswahl eine Volksabstimmung geben. pgh

Frankfurter Rundschau vom 01.11.2017

Kinderrechte, aber nicht von Gottes Gnaden

Einigung auf Reform der hessischen Verfassung in Sicht / Staatsziele Infrastruktur und Nachhaltigkeit

ler. WIESBADEN. Eineinhalb Jahre, nachdem die Enquetekommission des Landtags zur Reform der Hessischen Verfassung ihre Arbeit aufgenommen hat, besteht dem Vernehmen nach weitgehende Einigkeit darüber, die Staatsziele Kultur, Ehrenamt, Infrastruktur und Nachhaltigkeit in der Verfassung zu verankern. Unter dem Begriff Infrastruktur werden der Bau von Verkehrswegen, digitalen Netzen und Wohnungen zusammengefasst. In der Verfassung soll zudem vorgegeben werden, dass in der Stadt und auf dem Land möglichst gleiche Lebensverhältnisse herrschen. Angestrebt wird die Festschreibung von Kinderrechten und der Gleichstellung von Frauen und Männern. Aus der Regierungsfraktion CDU kommen ebenso wie aus der stärksten Oppositionsfraktion deutliche Signale, dass eine von einer breiten Mehrheit getragene Reform möglich sei. Bei der Landtagswahl im Herbst nächsten Jahres sollen den Hessen demnach etwa acht bis zehn Veränderungsvorschläge zur Zustimmung vorgelegt werden.

Geplant ist beispielsweise, das Mindestalter für die Wählbarkeit in den Landtag von 21 auf 18 Jahre zu senken und die Hürden für Volksentscheide zu senken. Unumstritten ist die Forderung, die in der Hessischen Verfassung noch enthaltende Todesstrafe zu streichen. Dieser Passus war zwar bisher schon außer Kraft gesetzt, da das Grundgesetz, mit dem die Todesstrafe abgeschafft wurde, über den Landesverfassungen steht, doch nun soll er endgültig aus dem über 70 Jahre alten Dokument getilgt werden.

Welche Änderungsvorschläge eine Landtagsmehrheit dem Volk darüber hinaus zur Abstimmung vorlegt, ist noch offen. Die SPD etwa besteht darauf, „gebührenfreie Bildung von Anfang an", sprich von der Kindertagesstätte bis zur Universität, zu garantieren. Dafür haben die Sozialdemokraten die Unterstützung der Grünen und der Linkspartei. „In dieser Frage darf kein Hintertürchen offen bleiben", sagt Fraktionschef Thorsten Schäfer-Gümbel. Die CDU ist hingegen skeptisch, sie würde die Entscheidung über Gebühren für Bildungsangebote des Staates lieber dem Parlament vorbehalten.

Für die geplante Verfassungsreform sind beim Landtag mehrere hundert Verbesserungsvorschläge eingegangen, auch von Verbänden und Organisationen und von einzelnen Bürgern. Von der Streichung der Todesstrafe über ein Verbot der Folter und ein Grundrecht auf Wohnen bis hin zur Einführung einer hessischen Landeshymne reichen die Initiativen, die in der vom Landtag eingesetzten Enquetekommission diskutiert werden. Allein von der FDP liegt eine Liste mit 27 Anregungen vor, darunter die Wünsche, auf die Direktwahl von Landräten zu verzichten sowie die Kontrollrechte der Opposition im Landtag zu stärken.

Eher unwahrscheinlich ist die Aufnahme eines Gottesbezuges in die Präambel, wie sie die CDU, analog zum Grundgesetz, vorgeschlagen hat. Nach Ansicht der Union sollte die Präambel um die Formulierung ergänzt werden, dass sich Hessen seine Verfassung „im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen" gegeben habe. Der CDU-Abgeordnete und Obmann seiner Fraktion im Verfassungskonvent des Landtags, Christian Heinz, sieht in einer solchen Formulierung keinen Widerspruch zur weltanschaulichen und religiösen Neutralität des Staates, zumal der Gottesbezug nicht explizit auf den christlichen Glauben ausgerichtet sei. Der Vorschlag stößt jedoch bei allen anderen Fraktionen, einschließlich des grünen Koalitionspartners der CDU, auf wenig Begeisterung; sie wollen die Präambel in der Fassung von 1946 erhalten.

Grundsätzlich einig sind sich die fünf im Landtag vertretenen Parteien indes darüber, dass die Hürden für Volksbegehren gesenkt werden sollen, allerdings ist noch strittig, wie weit. Bisher ist in Hessen ein Quorum von zwei Prozent der Wahlberechtigten, sprich: fast 90 000 Menschen, erforderlich, um eine Volksinitiative auf den Weg zu bringen; bis 2011 waren es sogar drei Prozent. Im nächsten Schritt, dem eigentlichen Volksbegehren, müssen bisher 20 Prozent, knapp 900 000 Personen, unterschreiben, damit das Volk dann in einem dritten Schritt über das Anliegen abstimmen darf. Diese Hürde wird vermutlich auf fünf Prozent, sprich: 225 000 Menschen, reduziert. Strittig ist allerdings auch noch, wie hoch die Mindestwahlbeteiligung beim abschließenden Votum über ein Volksbegehren sein muss. CDU, Grüne und FDP plädieren für 25 Prozent, die SPD hält 15 Prozent für ausreichend.

Die im Dezember 1946 in Kraft getretene hessische Verfassung ist die älteste noch angewandte in Deutschland und darüber hinaus die einzige, die seit Inkrafttreten nicht umfassend reformiert oder wenigstens redaktionell überarbeitet wurde. Die Enquetekommission des Landtags hat ihre Arbeit im März vergangenen Jahres aufgenommen, nachdem im Jahr 2005 ein erster Anlauf zur Verfassungsreform gescheitert war. Beteiligt an dem Sonderausschuss sind außer den fünf Parlamentsfraktionen auch Wissenschaftler und gesellschaftlich relevante Interessengruppen. Parteiübergreifendes Ziel ist die Schaffung einer „zeitgemäßen" Verfassung.

Nach rund anderthalbjähriger Debatte ist sicher, dass bei allen Landtagsfraktionen am Ende Wünsche offen bleiben müssen, weil man die Wähler nicht mit einer allzu großen Zahl von Änderungsvorschlägen überfordern will. FDP-Fraktionschef René Rock spekuliert dennoch darauf, dass sich seine Fraktion mit ihrer Forderung durchsetzen kann, die Amtszeit des hessischen Regierungschefs auf zwei Legislaturperioden zu begrenzen, nicht zuletzt, weil damit eine Wiederwahl Volker Bouffiers (CDU) ausgeschlossen wäre. Wenn der FDP-Vorschlag, künftig nur noch eine einmalige Bestätigung im Amt zuzulassen, bei der Landtagswahl eine Mehrheit erhielte, würde er unmittelbar danach in Kraft treten, und Bouffier könnte sich vom Parlament nicht ein zweites Mal im Amt bestätigen lassen. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Liberalen mit diesem Vorschlag durchkommen, wird allerdings selbst in den eigenen Reihen als gering eingeschätzt.

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.10.2017

Mehr Volksentscheide, aber keine Hessen-Hymne

Erstes Bürgerforum zur Änderung der Verfassung / Wunsch nach Recht auf Wohnen und unentgeltlicher Bildung

ler. WIESBADEN. Eine offizielle Nationalhymne wird Hessen wohl doch nicht bekommen. Die Forderung nach einem identitätsstiftenden Lied für die rund sechs Millionen zwischen Keller- und Odenwald, Taunus und Rhön lebenden Menschen gehört zu den mehr als 250 Vorschlägen zur Änderung der Landesverfassung, die eine Enquetekommission des Landtags zusammengetragen hat. Allem Anschein nach hängt aber selbst das Herz desjenigen, der eine „Hessen-Hymne" ursprünglich ins Gespräch gebracht hat, nicht mehr an einer solchen Neuerung. Der FDP-Landtagsabgeordnete Jörg-Uwe Hahn kam bei einem Bürgerforum zur geplanten Verfassungsänderung beim Hessentag in Rüsselsheim jedenfalls mit keinem Wort auf das Thema zurück.

Christian Heinz, Obmann der CDU in der Enquetekommission, fragte, ob eine parteiübergreifende Einigung auf eine Melodie und einen Text überhaupt möglich wäre, und Norbert Schmitt (SPD) äußerte Zweifel an der Ernsthaftigkeit von Hahns Vorschlag. „Kostenfreie Bildung von Anfang an ist aus meiner Sicht jedenfalls wichtiger als eine Hymne." Vor rund 80 Zuhörern beim ersten von drei Bürgerforen zur Verfassungsreform wurde gestern aber auch deutlich, dass unter den Landtagsfraktionen in zentralen Fragen Konsens besteht. Beispielsweise soll die erforderliche Zustimmung zur Einleitung eines Volksbegehrens von derzeit 20 Prozent der Stimmberechtigten auf fünf Prozent verringert werden. Strittig ist indes noch, wie hoch die Hürde für den Erfolg eines auf diese Weise erreichten Volksentscheids zu legen wäre. CDU, Grüne und FDP plädieren für eine Zustimmung von mindestens 25 Prozent der Wahlberechtigten, aus Sicht der SPD reichten unter Umständen auch schon 15 Prozent aus.

FDP-Obmann Hahn widersprach, indem er fragte, ob es wirklich ein Gewinn für die Demokratie wäre, wenn nur 15 Prozent der Wähler beispielsweise über eine neue Norm im Polizeirecht bestimmen könnten. Eine „aktive Mehrheit", die in Wirklichkeit gar keine sei? Das höre sich für ihn eher nach „Anarchie" an. „Der Brexit lässt grüßen", warnte der Liberale. Das Mehrheitsprinzip müsse gewahrt bleiben, argumentierte auch Frank Kaufmann (Die Grünen), schließlich gehe es bei der geplanten Verfassungsreform vor allem darum, „mehr Demokratie" zu verwirklichen.

Nach Auffassung eines im Publikum sitzenden Vertreters des Vereins „Mehr Demokratie" wäre hingegen selbst eine Mindestzustimmung von 15 Prozent noch zu viel. Eine einfache Mehrheit müsse bei einem Volksentscheid ausreichen, argumentierte er. Wer an einer Abstimmung nicht teilnehme, sei selbst schuld und könne sich anschließend nicht über den Ausgang beschweren. Andere Zuhörer forderten ein „Recht auf Gehör und Beteiligung" auch für Kinder und Jugendliche ein, über deren Zukunft die Politik bisher ohne Rücksprache entscheide.

Über die von den Regierungsfraktionen CDU und Grüne initiierte Würdigung des Ehrenamts in der Verfassung gibt es keinen Dissens, während weiterreichende Forderungen nach einem Recht auf Wohnen oder einem Staatsziel Kultur auf Skepsis stoßen. Ausgerechnet Ulrich Wilken von der Linkspartei, die im Verfassungsausschuss ein einklagbares Recht auf Wohnraum verlangt, wies auf die begrenzte Wirkungsmacht solcher Verfassungsformulierungen hin. Die Tatsache, dass der Sport in Hessen seit dem Jahr 2002 durch die Verfassung besonders geschützt sei, habe die Schließung zahlreicher Schwimmbäder beispielsweise nicht verhindern können.

Wenn es nach den Sozialdemokraten geht, soll auch das Recht auf unentgeltliche Bildung vom Kindergarten bis zur Hochschule in die Verfassung. Die Grünen und die Linkspartei könnten sich damit anfreunden, während CDU-Obmann Heinz Skepsis äußerte. Ein solches Ziel sollte nicht in der Verfassung vorgegeben werden, sondern der Entscheidung im Landtag vorbehalten bleiben.

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.06.2017

769 Seiten mit Vorschlägen – und es werden noch mehr

LANDESVERFASSUNG Hessentagsbesucher diskutieren mögliche Änderungen

Von Detlef Volk

RÜSSELSHEIM. Am 1. Dezember 1946 ist die hessische Landesverfassung in Kraft getreten. Sie ist damit eine der ältesten Verfassungen in Deutschland und soll nun überarbeitet werden. Seit zwei Jahren kümmert sich eine Enquete-Kommission des Landtags um mögliche Veränderungen. Die Bürger dürfen sich dabei aktiv beteiligen. Auf dem Hessentag in Rüsselsheim nutzten rund 80 Bürger, Vereins- und Verbandsvertreter die Gelegenheit, am ersten Bürgerforum mit zu diskutieren. Weitere Foren werden am Montag, 19. Juni, um 19 Uhr in Gießen in der Aula der Universität und am Tag darauf in Kassel folgen.

Bisher gibt es 769 Seiten, auf denen die Vorschläge der Parteien aufgelistet sind, sagte CDU-Landtagsabgeordneter Jürgen Banzer bei der Veranstaltung in Rüsselsheim. Banzer ist Vorsitzender der Enquete-Kommission.

„Das ist ein kleines, aber bedeutendes Stück Verfassungsgeschichtsschreibung", sagte Chefredakteur Lars Hennemann, der zusammen mit Christopher Plass, hr-Landtagskorrespondent, das Forum moderierte. Für Verfassungsänderungen in Hessen müssen hohe Hürden überwunden werden. So müssen die Bürger über jede Änderung einzeln abstimmen. Mehr als ein Dutzend Vorschläge sollten am Ende also nicht heraus kommen. Bisher gab es deshalb erst acht Änderungen, die jüngste war die Einführung der Schuldenbremse.

Soll der Gottesbezug in die Präambel?

Das wird nicht einfach, denn bisher liegen mehr als 200 Vorschläge aus der Enquete-Kommission vor, sagte Banzer. „Da müssen wir ja Kaffee und Kuchen in die Wahlkabine stellen", machte er deutlich. Eine neue Verfassung schreiben wollen die Landtagsabgeordneten aber nicht. „Der historische Kern soll erhalten bleiben", betonte Banzer.

Vielschichtig war auch die Diskussion auf dem Hessentag. Dabei beschäftigte sich das Bürgerforum nur mit den drei Themenbereichen Bürgerbeteiligung, Chancengleichheit und Staatsziele.

Einig sind sich die Politiker – auf dem Forum diskutierten Christian Heinz (CDU), Norbert Schmitt (SPD), Frank Kaufmann (Grüne), Dr. Ulrich Wilken (Linke) und Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn (FDP) mit den Bürgern – über eine Veränderung bei der Bürgerbeteiligung. Die Registrierung auf den Rathäusern könnte fallen, ebenso wird über die Senkung der Zahl der Antragsteller und und das Quorum zur Annahme eines Volksbegehrens gesprochen. Auch die Anrufung des Staatsgerichtshofs durch die Bürger steht zur Diskussion.

Bei der Veränderung der Präambel teilen sich bereits die Meinungen auf dem Podium und im Saal. Heftig diskutiert wurde, ob ein Gottesbezug aufgenommen werden soll.

Ähnlich verhält es sich bei den Staatszielen. Gehören neben Umwelt und Sport auch Kultur oder der besondere Schutz der Kinder dorthin? „Was bringt's?", stellte ein Bürger die entscheidende Frage, die unbeantwortet blieb.

Wiesbadener Kurier vom 14.06.2017

Verfassungsänderung: Die Qual der Wahl

HESSISCHES GRUNDGESETZ

Die Enquete-Kommission hat mittlerweile 250 Vorschläge gesammelt, nicht alle sind sinnvoll

Von Christoph Cuntz

WIESBADEN. Mehr als ein Jahr lang hat die Enquete-Kommission gearbeitet, die die Änderung der hessischen Verfassung vorbereitet. 13 Mal hat sie getagt, dabei insgesamt 50 Stunden lang diskutiert. Die Protokolle dieser Sitzungen umfassen 769 Seiten. Jetzt liegen rund 250 Vorschläge zur Änderung der gut 70 Jahre alten Verfassung vor. „Wir sind auf der Zielgeraden", sagt Jürgen Banzer, Vorsitzender der Kommission. Doch nicht jeder Änderungsvorschlag erscheint sinnvoll. Den hessischen Dialekt wollen die einen durch die Verfassung geschützt sehen. Die anderen drängen darauf, dass Hessens Grundgesetz künftig geschlechtergerecht formuliert wird. Wenn es dort etwa derzeit heißt: „Jedermann ist frei, sich aufzuhalten und niederzulassen, wo er will", soll künftig der Zusatz „...und Jedefrau..." ergänzt werden.

Die Mitglieder werden aussieben müssen

Jürgen Banzer ist kein Freund davon. Zum einen, weil es das Wort gar nicht gibt. Zum anderen aber auch, weil insgesamt zehn Artikel der Verfassung mit dem Wort „Jedermann" beginnen. Zehn Mal müssten also die Hessen darüber abstimmen, ob sie die Ergänzung wollen. Oder eben nicht. Denn es gibt bei solchen Verfassungsänderungen, die in Hessen aufwendiger sind als in anderen Ländern, ein „Koppelungs-Verbot", sagt Banzer. Heißt: Wenn über die Verfassungsänderung abgestimmt wird, dann über jeden einzelnen Änderungsvorschlag.

250 Voten für 250 Änderungsvorschläge: Das ist zu viel. Die Kommission wird aussieben müssen. Eine höhere ein-, vielleicht eine niedrigere zweistellige Zahl wird am Ende übrig bleiben, meint Banzer.

Vier Punkte gelten als gesetzt: die Abschaffung der Todesstrafe natürlich, die Erleichterung von Volksbegehren, die Absenkung des passiven Wahlalters für Landtagsabgeordnete von derzeit 21 auf dann 18 Jahre sowie die Verankerung des Ehrenamtes in der Verfassung.

Die Kommission wird also weiter diskutieren müssen, was sie am Ende den Hessen zur Abstimmung vorlegt. Das aber kann harte Arbeit werden, wie eine Mitteilung von Jörg-Uwe Hahn erahnen lässt. Hessens früherer Justizminister vertritt in der Enquete-Kommission die FDP. Er hat gestern mitteilen lassen, mit der von Jürgen Banzer angepeilten Anzahl von vielleicht zehn Änderungsvorschlägen „kommen wir nicht weit". Das reiche gerade einmal um „Stilblüten" wie die Vorschriften zu Sofortsozialisierung und zum Aussperrungsverbot zu streichen. Die hessische Verfassung enthalte aber 33 Regelungen, die keinerlei Rechtswirkung mehr entfalten. Die FDP habe allein 73 Änderungsvorschläge gemacht.

Auch die Linken sind vergrätzt, weil Banzer habe durchblicken lassen, dass er für die von ihnen geforderten Grundrechte auf Wohnen und kostenfreie Bildung nur wenig Chancen auf Zustimmung sehe.

Die Grünen wiederum hatten sich schon zu Beginn der Legislaturperiode die Erleichterungen von Volksbegehren und Volksentscheiden auf die Fahne geschrieben. Mehr direkte Demokratie wagen: Seitdem die Briten für den Brexit gestimmt haben, gibt es auch unter den Grünen Zweifel, ob das der richtige Weg ist.

Die CDU schließlich hat vorgeschlagen, einen Gottesbezug in die hessische Verfassung aufzunehmen. Nur: An welchen Gott die Hessen glauben, und ob sie überhaupt an einen glauben, ist gar nicht so klar, sagt Jürgen Banzer, der selbst der CDU angehört. Er spricht von einem „spannenden Punkt", ob aber der Vorschlag den Hessen zur Abstimmung vorgelegt wird, sei noch nicht entschieden.

Für Banzer ist der Weg das Ziel: Nach 70 Jahren sei es sinnvoll, sich Gedanken über die Grundlagen unseres Zusammenlebens zu machen, sagt er. Schon die Debatte über die Verfassung ist ein Erfolg an sich. Für ihn selbst war ohnehin manche Diskussion, die er in den vergangenen Monaten geführt hat, „ein Moment der Demut": Als Politiker hat er erfahren, dass es für junge Menschen andere Formen der Politikbeteiligung gibt als ausgerechnet die Parteien.

BÜRGERFOREN

▶ In diesem Monat finden **drei Foren** statt, auf denen Bürger die geplante Verfassungsänderung diskutieren können:

▶ Am 13. Juni um 14 Uhr in **Rüsselsheim** im Hotel „Höll am Main", Mainstraße 17.

▶ Am 19. Juni um 19 Uhr in **Gießen** in der Aula der Universität, Ludwigstraße 23.

▶ Am 20. Juni um 19.30 Uhr in **Kassel**, Ständehaus, Ständeplatz 6 bis 12.

Wiesbadener Kurier vom 08.06.2017

Verfassung mit oder ohne Gottes Segen?

VERFASSUNGSKONVENT Ausgerechnet über die Präambel wurde beim Bürgerforum in der Uni-Aula am heftigsten debattiert

Von Ingo Berghöfer

GIESSEN. Wenn's dem Politiker zu wohl ist, geht er an die Verfassung? Nun, justament im Dezember 2015, als der hessische Landtag mit aktuellen Problemen anscheinend nicht ausgelastet war, beschloss er, die hessische Verfassung aus dem Jahr 1946 zu ändern. Der Landtag hat eine Kommission eingesetzt, die bereits mehr als 250 Vorschläge gesammelt hat, um die älteste deutsche Landesverfassung zu aktualisieren. Und weil das ja auch die hessischen Bürger betrifft, dürfen die in insgesamt drei zweistündigen Versammlungen über diese Verfassungsänderungen mitreden. Das zweite dieser Bürgerforen fand am Dienstagabend in der Gießener Uni-Aula statt.

Immerhin knapp 50 Bürger diskutierten mit Vertretern der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" aus allen im Landtag vertretenen Parteien zwei Stunden lang intensiv und sachlich über deren mögliche Änderungen. Unmut wurde nur am Ende laut, weil viele Bürger gerne länger diskutiert hätten.

„Sofortsozialisierung"

Die angedachten und geplanten Verfassungsänderungen haben, das wurde schnell deutlich, ihre Tücken. Darf man die Verfassung überhaupt ändern, oder muss man sie als historisches Dokument betrachten, da sie ohnehin weitgehend vom Grundgesetz „überwölbt" wird? Darum hat auch die im Artikel 41 der hessischen Verfassung geforderte „Sofortsozialisierung" der Schwerindustrie, Energiewirtschaft und Eisenbahn nie stattgefunden.

Und wenn man sie ändert, darf man dann den Bürger en bloc über die gewünschten Veränderungen abstimmen lassen, oder muss er zu jeder einzelnen Änderung sein Placet geben? Über diese und andere Fragen herrscht in der Kommission noch keine Einigkeit. So plädierte der Vorsitzende der Enquetekommission, Jürgen Banzer, für rund zehn Änderungen, während der FDP-Vertreter Dr. Frank Blechschmidt die Verfassung an bislang 76 Stellen verändern möchte. Banzer plädierte hier für mehr Verfahrensökonomie: „Wenn die Todesstrafe ohnehin nicht vollzogen wird, kann sie eigentlich drin bleiben. Wir sollten uns auf die wirklich wichtigen Änderungen beschränken."

Ausgerechnet an der Präambel entspann sich in der von FFH-Nachrichtenchef Patrik Baum und dem Chefredakteur des Gießener Anzeigers, Frank Kaminski, moderierten Diskussion die deutlichste Kontroverse der Bürgerversammlung. Christian Heinz (CDU) warb dafür, einen Gottesbezug in die im Gegensatz zum Grundgesetz „gottlose" hessische Verfassung aufzunehmen. Das wäre nämlich eine Absage an jede Form von Totalitarismus. Diese These empfand wiederum sein Kommissionskollege Dr. Ulrich Wilken (Linke) als „ziemlich steil". Die Verengung auf ein christliches Abendland sei heute nicht mehr zeitgemäß. Ein Gottesbezug in der Verfassung sei keine Modernisierung, sondern ein Rückschritt. SPD und Grüne plädierten ebenfalls für eine Beibehaltung der bisherigen Präambel. Und auch im Plenum fanden sich kaum Streiter für einen Gottesbezug. Selbst ein Vertreter der evangelischen Kirche räumte ein, er könne mit der bisherigen Präambel leben.

Breiten Raum in der Diskussion nahm die Forderung nach der Aufnahme neuer Staatsziele in die Verfassung ein, wie etwa das Ehrenamt oder die Kultur. Für die warben vor allem die Interessenvertreter aus den jeweiligen Verbänden im Plenum. Damit rannten sie aber nicht bei allen Kommissionsmitgliedern offene Türen ein: „Von mir aus ja, in drei Teufels Namen", seufzte Ulrich Wilken, allerdings habe das 2002 in die Verfassung aufgenommene Staatsziel Sport keine einzige Schwimmbadschließung verhindert. Dem widersprach SPD-Vertreter Michael Siebel, der die Staatszielformulierung gut und richtig fand. Gerade das Staatsziel Sport habe in jüngster Zeit Sparrunden in diesem Bereich verhindert und FDP-Kollege Blechschmidt sekundierte, die Schließung von Schwimmbädern habe nichts mit der Verfassung zu tun: „Das ist kommunale Selbstverwaltung."

Hürden senken

Weitgehende Einigkeit in der Kommission herrscht dagegen über eine Senkung der in Hessen hohen Hürden für ein Volksbegehren. Die von den meisten favorisierte Senkung der Hürden von 20 Prozent der Wahlberechtigten auf fünf Prozent für die Einleitung eines Volksentscheids ging einem Interessenvertreter im Publikum noch nicht weit genug. Er forderte eine Hürde von 0,5 Prozent.

Geringere Hürden für Volksentscheide, die Abschaffung der Todesstrafe, die Förderung des Ehrenamtes und die Absenkung des Mindestalters für Landtagsabgeordnete von 21 auf 18 gelten derzeit als gesetzt. Der Rest ist noch im Fluss, auch wenn eine Bürgerin in Gießen vor einer wachsenden Volatilität der Verfassung durch immer größere Änderungen in immer kleineren Abständen warnte: „Eine Verfassung muss auch etwas aushalten, deshalb muss man nicht alle paar Jahre eine neue Sau durchs Dorf treiben."

Gießener Anzeiger vom 21.06.2017

Hunderte von Vorschlägen zur Verfassungsreform

Das Gesetzeswerk ist in die Jahre gekommen. Eine Enquetekommission strebt eine Volksabstimmung über rund ein Dutzend Initiativen bei der Landtagswahl Ende 2018 an.

ler. WIESBADEN. Gut ein Jahr nachdem die Enquetekommission des Landtags zur Reform der Hessischen Verfassung ihre Arbeit aufgenommen hat, sind bei dem Gremium schon mehrere hundert Verbesserungswünsche eingegangen. Von der Streichung der Todesstrafe bis zur Einführung einer hessischen Nationalhymne, von der Aufnahme der Marktwirtschaft in den Verfassungstext bis zum „Staatsziel Infrastruktur", von der besonderen Unterschutzstellung des „hessischen Dialekts" bis zum Recht auf ein „Leben jenseits der digitalen Welt" reicht das Spektrum der Vorschläge. Im Juni bietet sich in Bürgerforen beim Hessentag in Rüsselsheim sowie anschließend in Gießen und Kassel Gelegenheit für weitere Initiativen zur „Verbesserung" des 70 Jahre alten staatstragenden Dokuments, und so mancher Landtagsabgeordnete kann offenbar gar nicht genug von den Denkanstößen der Bürger bekommen. „Es gibt keine dummen Vorschläge", meint der Grünen-Parlamentarier Frank Kaufmann. „Alles wird von uns aufgenommen." Der Vorsitzende des als Sonderausschuss tagenden Verfassungskonvents, der CDU-Landtagsabgeordnete Jürgen Banzer, ist optimistisch, dass sich aus der Fülle der Anregungen, Wünsche und Forderungen am Ende eine überschaubare Zahl herauskristallisieren lasse, die den Bürgern dann im Herbst nächsten Jahres bei der Landtagswahl zur Volksabstimmung vorgelegt werden könnten. Bis Ende Oktober haben sich die Abgeordneten im Verfassungskonvent gegeben, um zu einem von einer möglichst breiten Mehrheit getragenen Gesetzesvorschlag zu kommen. Dann könnte der Landtag möglicherweise schon im Dezember in erster Lesung über die angestrebte Verfassungsänderung diskutieren. „Ich halte das für sportlich, aber für leistbar ohne Doping", sagte Banzer gestern in der 13. Sitzung des Verfassungskonvents.

Für Änderungen der Landesverfassung sind eine absolute Mehrheit im Landtag und anschließend eine einfache Mehrheit bei einer Volksabstimmung erforderlich. So wie es derzeit aussieht, könnten den Bürgern bei der Landtagswahl Ende nächsten Jahres mehr als ein Dutzend Vorschläge zur Verfassungsmodernisierung zur Einzelabstimmung vorgelegt werden. Nicht jedes Mitglied der Enquetekommission hält ein solches Vorgehen zwar für sinnvoll, weil es die Wähler überfordern könnte. Noch größer ist allerdings die Angst vor einem Scheitern der von der CDU/Grünen-Koalition groß angelegten Reformbemühungen, mit Bürgerversammlungen, Internetforen und der Beteiligung von Vereinen, Verbänden, Wissenschaft, Kirchen und zivilen Gruppen.

„Das wäre eine Blamage für die Demokratie", warnte die frühere Frankfurter Sportdezernentin Sylvia Schenk (SPD), die dem Verfassungskonvent als Vertreterin von Transparency International angehört, Ende vergangenen Jahres. Dabei wies sie darauf hin, dass zwischen 2003 und 2005 schon einmal eine Enquetekommission Vorschläge für eine Verfassungsreform erarbeitet hatte, die CDU, FDP und Grünen akzeptabel erschienen. Ein Beschluss scheiterte damals allerdings am Widerspruch der SPD, ohne deren Zustimmung die drei anderen Fraktionen keine Veränderungen vornehmen wollten.

Verändert werden sollten nach Ansicht der SPD diesmal auch die Verfassungsregeln zur Änderung der Verfassung. Statt der bloßen Mehrheit der Mitglieder des Landtags sollte künftig mindestens eine Zweidrittelmehrheit Voraussetzung für eine Initiative zur Verfassungsänderung und die damit verbundene Volksabstimmung sein. Der FDP-Abgeordnete Frank Blechschmidt pochte gestern auf eine generelle Stärkung der Minderheitsrechte im Landtag. Im Gespräch sind beispielsweise klarere Regelungen für die Arbeit von Untersuchungsausschüssen.

Die SPD fordert beispielsweise einen Anspruch auf gebührenfreie Bildung von der Kindertagesstätte bis zum Studienabschluss und ein Verbot der Folter in der Verfassung, die Linkspartei will das Recht auf Wohnen festgeschrieben sehen. Das Regierungsbündnis von CDU und Grünen wiederum hat sich im Ende 2013 beschlossenen Koalitionsvertrag auf vier Punkte festgelegt: Streichung der durch das übergeordnete Grundgesetz ohnehin unwirksamen Passage zur Todesstrafe, niedrigere Hürden für Volksbegehen, Wählbarkeit in den Landtag mit 18 Jahren (bisher 21) und Verankerung des Ehrenamts als Staatsziel.

Grundsätzlich einig sind sich die fünf im Landtag vertretenen Parteien darüber, dass die Hürden für Volksbegehren gesenkt werden sollten, allerdings ist noch strittig, wie weit. Bisher ist in Hessen ein Quorum von zwei Prozent der Wahlberechtigten – sprich: fast 90 000 Menschen – erforderlich, um eine Volksinitiative auf den Weg zu bringen; bis 2011 waren es sogar drei Prozent. Im nächsten Schritt, dem eigentlichen Volksbegehren, müssen bisher 20 Prozent – knapp 900 000 Personen – unterschreiben, damit das Volk dann in einem dritten Schritt über das Anliegen abstimmen darf.

In der Geschichte des Landes hat es bisher erst drei Volksbegehren gegeben, und alle sind gescheitert. 1966 ging es um die Einführung von Briefwahlen, 1981 gegen den Bau der Startbahn West und 1997 um die Wiedereinführung des Buß- und Bettags als Feiertag. Im ersten und im letzten Fall kamen nicht genügend Unterschriften zusammen, beim Ausbau des Frankfurter Flughafens entschied der Staatsgerichtshof, dass dieses Projekt in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes übergeht. Volksabstimmungen fanden in Hessen dennoch statt, sie wurden allerdings nicht von unten angestoßen, sondern vom Landtag. So wurde etwa 2002 die Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre verlängert und 2011 eine Schuldenbremse in der Verfassung verankert – beides mit einer Mehrheit in einem Volksentscheid.

In einer Debatte über mehr Bürgerbeteiligung im Jahr 2011 hatten die Grünen gefordert, dass bereits ein Prozent der Wahlberechtigten ausreichen solle, um ein Volksbegehren in Gang zu setzen. Die SPD sprach sich sogar für nur 0,5 Prozent der Wähler aus und verwies darauf, dass es in Bayern bereits ausreiche, wenn 25 000 Bürger eine solche Initiative starteten. Den damaligen Regierungsfraktionen CDU und FDP gingen diese Vorstellungen allerdings zu weit.

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.05.2017

Jugendliche reden bei Verfassung mit

Landtag hört sich Vorschläge von 180 Schülern an / Debatte über Wahlrecht mit 16 Jahren und gegenderte Sprache

VON PITT VON BEBENBURG

Jugendliche sehen erheblichen Änderungsbedarf an der hessischen Verfassung. Sie wollen bezahlbares Wohnen als Ziel verankern, ein Wahlrecht schon für 16-Jährige festlegen und den Satz „Die Todesstrafe ist abgeschafft" einfügen.

180 Jugendliche waren am Montag in den Landtag gekommen, um ihre Vorschläge zu formulieren. Anschließend trugen sie diese den Abgeordneten vor, die eine Überarbeitung der Verfassung von 1946 vorbereiten.

Es sei das erste Mal, dass Schülerinnen und Schüler auf eine solche Weise in eine landespolitische Debatte eingebunden würden, sagte Landtagsdirektor Peter von Unruh zum Auftakt. Axel Knoblich von der Landeszentrale für politische Bildung ging noch weiter. „Sowas hat es schlichtweg in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht gegeben", stellte er fest. Bereits seit Februar hatten fast 400 Mädchen und Jungen aus mehr als einem Dutzend Schulen, von Jugendvertretungen und Jugendverbänden in Workshops ihre Ideen erarbeitet. Dabei kamen sie zu durchaus unterschiedlichen Ergebnissen.

Während sich bei den Beratungen im Landtag die jugendlichen Befürworter eines Wahlalters von 16 Jahren durchsetzten, waren im Vorfeld mehr Gruppen dafür gewesen, es bei 18 Jahren zu belassen. Tim Weingärtner von der Evangelischen Jugend in Hessen, der das Ergebnis im Plenarsaal präsentierte, nannte eine Grenze von 16 Jahren „das perfekte Alter". Man sehe das an der Runde, die im Landtag engagiert debattiert hatte – die „größtenteils noch nicht volljährig" sei. In den Workshops hatten die Jugendlichen hingegen noch kritisch diskutiert, ob bei 16-Jährigen „die nötige geistige Reife" vorhanden sei und ob sie besonders „durch populistische Strömungen beeinflusst" werden könnten.

Die Todesstrafe, die in der hessischen Verfassung noch verankert ist, gehört nach Ansicht der Jugendlichen abgeschafft – was sie faktisch auch ist, seit das Grundgesetz 1949 in Kraft trat. Am Montag setzte sich die Arbeitsgruppe dafür ein, den Passus nicht einfach ersatzlos zu streichen. Stattdessen solle „aus historischen Gründen" daran erinnert werden, dass sie einmal in der Verfassung gestanden habe – und daher der Satz „Die Todesstrafe ist abgeschafft" aufgenommen werden, sagte Clara Witt vom Jugendforum Darmstadt.

Umstritten war zwischen Jugendlichen und Politikern, inwieweit die Sprache der Verfassung geändert werden muss, damit Männer und Frauen gleichberechtigt genannt werden. Nicolai Koch (Jugendforum Darmstadt) warb mit anderen für das „Gendern" der Sprache. „Wenn man nicht gendert, ist das eine Diskriminierung", sagte er.

Abgeordnete mehrerer Fraktionen halten es nicht für machbar, die ganze Verfassung sprachlich umzuschreiben, da es eine Volksabstimmung über jeden Artikel geben muss. „Ich glaube, das überfordert uns", sagte Norbert Schmitt (SPD). Es sei „unmöglich", die Bürger für eine solch große Zahl von Abstimmungen zu gewinnen, bekräftigte Jörg-Uwe Hahn (FDP).

MITREDEN IST MÖGLICH

Im Herbst 2018 soll gleichzeitig mit der Landtagswahl über Änderungen der hessischen Landesverfassung abgestimmt werden. Seit Dezember 2015 berät der Verfassungskonvent darüber.

Die Öffentlichkeit wird beteiligt. Insgesamt 378 Schülerinnen und Schüler nahmen an Workshops teil, die von der Landeszentrale für politische Bildung organisiert wurden. Davon kamen 180 Jugendliche am Montag in den Landtag.

In Bürgerforen können sich alle Hessinnen und Hessen zu Wort melden. Eine Anmeldung ist erbeten. Sie ist auf der Homepage hessischer-landtag.de möglich; unter „Aktuell" findet sich die Seite des Verfassungskonvents.

Die Termine: 13. Juni, 14 Uhr, Hotel Höll am Main, Mainstraße 17, Rüsselsheim.
19. Juni, 19 Uhr, Aula der Universität, Ludwigstraße 23, Gießen.
20. Juni, 19.30 Uhr, Ständehaus, Ständeplatz 6-12, Kassel. pit

Frankfurter Rundschau vom 16.05.2017

Das Volk soll mitreden

Landtag und Experten wollen niedrigere Hürden für Referenden

Von Pitt von Bebenburg

Die Hürden für Volksbegehren liegen in Hessen zu hoch. Das soll sich ändern.

Juristische Fachleute unterstützten den Landtag bei einer Anhörung am Freitag bei diesem Ziel. „Die jetzige Regelung suggeriert nur, es gäbe die Möglichkeit zu Volksbegehren und Volksentscheiden", stellte die Juraprofessorin Anna-Bettina Kaiser fest. Niemand widersprach ihr.

Strittig ist aber, wie hoch die Hürden sein sollen. „Wie viele Volksentscheide hält denn eine repräsentative Demokratie aus, damit sie ihren Charakter nicht verliert?", fragte CDU-Obmann Christian Heinz pointiert. Der Speyerer Professor Mario Martini beruhigte ihn. Alle Regelungen, die es in anderen Bundesländern gebe, führten zu „moderaten Zahlen, mit denen ein Gemeinwesen umgehen kann", antwortete er.

Nur drei Anläufe hat es in der Geschichte Hessens gegeben und alle sind gescheitert. 1966 ging es um die Einführung von Briefwahlen, 1981 gegen den Bau der Startbahn West und 1997 um die Wiedereinführung des Buß- und Bettags als Feiertag.

Dabei gab in Sachen Startbahn West ein formeller Grund den Ausschlag dafür, dass kein Volksentscheid zustande kam: Das Land sei nicht zuständig, da das Luftverkehrsrecht im Bund geregelt werde, entschied der Staatsgerichtshof. Das Volksbegehren für den Buß- und Bettag scheiterte hingegen, weil nicht genügend Unterschriften zusammenkamen.

In anderen Bundesländern verfügen die Bürger über mehr Möglichkeiten zur Mitgestaltung. Seit der Wiedervereinigung habe es in sieben Bundesländern insgesamt 21 Volksabstimmungen gegeben, berichtete Martini.

Er empfahl dem Parlament, ein Quorum von 0,7 bis ein Prozent der Wahlberechtigten einzuführen, um eine Volksinitiative überhaupt auf den Weg zu bringen. Damit werde das Gemeinwesen „vor der Befassung mit Fragen ohne gesellschaftliche Relevanz" geschützt.

Bisher liegt die Hürde bei zwei Prozent. Der Verein „Mehr Demokratie" hält auch ein Prozent für zu viel. „Das sind immer noch 50 000 Menschen. Das ist fast nicht möglich in der Praxis", sagte Sprecher Matthias Klarebach.

Im nächsten Schritt, dem eigentlichen Volksbegehren, müssen bisher 20 Prozent unterschreiben, damit über das Anliegen abgestimmt wird. Kaiser nannte eine Hürde von zehn Prozent „angemessen".

Sie warb für mehr direkte Demokratie, ohne dabei die parlamentarische Demokratie auszuhöhlen. Bei zu niedrigen Hürden bestehe die Gefahr, dass Eliten die Volksabstimmungen für ihre Interessen nutzen könnten.

Kaiser sieht in der Berliner Abstimmung über die Nutzung des Tempelhofer Feldes ein solches Beispiel, Martini verwies auf das Hamburger Votum gegen ein fortschrittliches Schulgesetz.

Frankfurter Rundschau vom 18.02.2017

Todesstrafe soll weg

Debatte um Reform der Hessischen Verfassung nimmt Fahrt auf

VON OLAF KERN

Mehr als 70 Jahre alt ist in Hessen die Verfassung. Nun soll sie modernisiert werden. Allerdings ist dies alles andere als einfach.

Wiesbaden. Einig sind sich die Parteien in diesem Punkt: Die Passage über die Todesstrafe soll in einer neuen Fassung der hessischen Verfassung fehlen. Sie ist nach Artikel 102 des Grundgesetzes abgeschafft, wird in Artikel 21 (1) der Hessischen Verfassung aber zur Bestrafung „besonders schwerer Verbrechen" nach wie vor aufgeführt.

Grund dafür ist, dass Hessen nach dem Zweiten Weltkrieg als erstes Bundesland 1946 eine neue Verfassung erhielt – mit altbekanntem Gedankengut. Das auch für Hessen verbindliche Grundgesetz hat 1949 dann die Todesstrafe endgültig getilgt.

Schon einmal gescheitert

Doch in Hessen wurde die Verfassung kaum geändert, der Absatz zur Todesstrafe blieb stehen. Das soll sich ändern. Auch was andere Regelungen betrifft. Die Parteien haben neuen Anlauf zu einer Verfassungsreform unternommen und im vergangenen Jahr eine Enquetekommission gegründet, die in dieser Woche wieder einmal zusammentritt. So weit, so gut. So weit auch die Einigkeit unter den im Landtag vertretenen Fraktionen, was die geplante Entstaubung des über 70 Jahre alten Regelwerks betrifft.

Ein Problem: Nicht nur der Landtag muss der Änderung mit absoluter Mehrheit zustimmen – auch die Bevölkerung in einem Volksentscheid. Nach bisherigen Plänen parallel zur nächsten Landtagswahl Ende 2018 könnte die Bevölkerung dann darüber abstimmen. Möglichst viele Bürger sollen sich bis dahin an dem Reformprozess beteiligen und ihre Ideen mit einbringen. Vorgesehen sind Bürgerforen ab dem Sommer überall im Bundesland.

Doch vor allem wird es auch darauf ankommen, die Parteien auf einen Nenner zu bringen, nachdem ein erster großer Anlauf zur grundlegenden Aktualisierung der Verfassung schon einmal missglückte. Vor rund zehn Jahren waren die Abgeordneten damit an dem Votum der SPD gescheitert. Bei einigen Punkten wird bereits jetzt wieder deutlich, dass sie parteipolitischen Zündstoff enthalten, vor allem bei Dingen, die in die Verfassung hinein sollen, wie das Thema Bildung zeigt.

„Gebührenfreie Bildung"

- Die SPD will das Grundrecht auf „gebührenfreie Bildung von Anfang an" in der Verfassung verankern. Den Vorschlag der Grünen, nur noch das grundständige Studium, also den Bachelor-Abschluss, gebührenfrei zu machen, lehnen die Sozialdemokraten dagegen ab.
- Auch der Vorschlag der FDP für eine identitätsstiftende „Hessen-Hymne" stößt auf Skepsis. „Zur Identität eines Landes gehören nun einmal eine Fahne und eine Hymne", sagte der frühere Justizminister und FDP-Obmann in der Enquetekommission Verfassung, Jörg-Uwe Hahn. Außerdem fordert die FDP ein „Staatsziel Infrastruktur" sowie ein „Digitalisierungsgrundrecht.
- Als gesetzt gelten dagegen unter anderem Änderungen, die Schwarz-Grün im Koalitionsvertrag vereinbart hat, wie das Ehrenamt als Staatsziel oder niedrigere Hürden für Volksbegehren. Ob es jedoch beim Vorschlag bleiben wird, das nötige Unterschriftenquorum von 20 Prozent auf 2 Prozent zu senken, ist fraglich.
- Aus ganz alten Tagen der Verfassung stammt auch noch der Sozialisierungsartikel 41, mit dem die Eisen- und Stahlerzeugung in Gemeineigentum überführt und Großbanken unter staatliche Aufsicht gestellt werden sollten. Dieser soll möglichst verschwinden wie
- ebenso auch ein Verbot zur Aussperrung sreikender Arbeitnehmer, das nach wie vor in der Hessischen Verfassung steht.

ZUM THEMA Enquetekommission

Enquetekommissionen sind parlamentarische Arbeitsgremien. „Enquete" bedeutet „Untersuchung". Die Enquetekommission zur Verfassungsreform umfasst 15 Mitglieder. Sie nehmen an den Sitzungen teil und können selbst Vorschläge zur Änderung der Verfassung erarbeiten. Vorsitzender ist Jürgen Banzer (CDU). Die Mitglieder werden von den Landtagsfraktionen entsendet. Auch die Landesregierung schickt einen Vertreter. Hinzu kommen unabhängige Sachverständige. Ein „Beratungsgremium Zivilgesellschaft" soll sich ebenfalls an dem Verfassungskonvent beteiligen. Darin wirken Vereine, Verbände, Beiräte, Kammern, Wissenschaft, Kirchen oder Glaubengemeinschaften mit.

Die Enquetekommission muss ihre Berichte so rechtzeitig vorlegen, dass bis zum Ende der Wahlperiode eine Aussprache darüber im Wiesbadener Landtag stattfinden kann. Ob eine Verfassungsreform jedoch gelingt, entscheidet schließlich der Bürger bei einer abschließenden Volksabstimmung. Vorgesehen sind Bürgerforen in jedem der drei hessischen Regierungsbezirke. Fakultäten sind aufgefordert, Vorlesungen und Seminare zur Änderung der Verfassung anzubieten, Schülerwettbewerbe sollen weitere Impulse liefern. *ok*

Frankfurter Neue Presse vom 15.02.2017

Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“

Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft

1.	**Artikel**	**angemeldet von**
2.	Anpassung von Regelungen der Hessischen Verfassung, die offenkundig im Widerspruch zum Grundgesetz stehen oder hinter diesem zurückbleiben.	SPD-Fraktion
3.	Umschreibung des Verfassungstexts in möglichst geschlechtsneutrale oder „gender-inkludierende“ Form.	Fraktion Die Linke
4.	Aufnahme der Themen Nachhaltigkeit, Informationsfreiheit und Datenschutz.	Transparency International
5.	Rechtsgewährung für EU-Angehörige: Rechte, welche die Hessische Verfassung allen Deutschen gewährt, sollten auch den Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union zustehen, soweit für sie nach dem Recht der Europäischen Union ein Anspruch auf Gleichbehandlung besteht.	AG der Ausländerbeiräte Hessen
6.	**Präambel -** Die Präambel wird wie folgt formuliert: „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	CDU-Fraktion

	Verfassung gegeben.“	
7.	**Präambel –** Überarbeitung	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
8.	**Präambel –** Ergänzung um Gottesbezug in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz (das deutsche Volk hat sich das Grundgesetz gegeben „im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen“).	Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen
9.	**Präambel –** Deutliche Erweiterung – Bekenntnis eines Bewusstseins der Verantwortung vor Gott und den Menschen, Achtung von Würde, Leben und Freiheit des Einzelnen, Gemeinschaftlichkeit und soziale Gerechtigkeit, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Friedenssicherung, Rechtsstaatlichkeit und die Integration in die Bundesrepublik Deutschland und Europa. Anknüpfung an christlich-humanistische Tradition und Erinnerung an nationalsozialistische Gewaltherrschaft, um daraus ein Bekenntnis zum demokratischen Gemeinwesen abzuleiten.	Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen
10.	**Präambel –** Es könnte sich anbieten für den Fall der Beibehaltung der historischen Staatszielbestimmungen mit einer längeren Präambel die Brücke zur Gegenwart zu schlagen und dabei an die historischen Bedeutungen der Verfassungsregelungen anzuknüpfen. Hilfsweise werden folgende Staatszielbestimmungen vorgeschlagen: „Dem Staat obliegt die Verantwortung der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Ordnung der Wirtschaft, die grundsätzlich auf die Eigenverantwortung des Einzelnen vertraut, die Bürgern und Unternehmern innerhalb staatlich gesetzter sozialer und	Vereinigung der Hessischen Unternehmerverbände

	ökologischer Rahmenbedingungen ein Höchstmaß an Handlungsfreiheit gewährt, die wo immer möglich Wettbewerb auf Märkten sichert und so Innovationen, Wirtschaftswachstum, Beschäftigung sowie ökonomische und gesellschaftliche Teilhabe befördert.“ „Land und Kommunen müssen jedes Jahr den Wert ihres Vermögens bilanziell mindestens erhalten.“	
11.	**Art. 1 –** Tausch mit Artikel 3, um den Schutz der Menschenwürde voranzustellen.	CDU-Fraktion; SPD-Fraktion; Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen; Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen
12.	**Art. 1 –** In Artikel 1 werden die Worte „Herkunft, der religiösen und der politischen Überzeugung.“ ersetzt durch „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.“.	SPD-Fraktion
13.	**Art. 1 –** Aufnahme weiterer Benachteiligungsverbote, wie etwa hinsichtlich der sexuellen Identität, der Hautfarbe, der ethnischen und sozialen Herkunft, genetischer Merkmale, Sprache, Weltanschauung, einer Behinderung oder des Alters.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
14.	**Art. 1 bzw. neuer Art. 1a –** Festschreibung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Mann und Frau.	SPD-Fraktion; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen; Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen

		(„Explizite Aufnahme der Gleichberechtigung“)
15.	**Art. 1 –** Diskussion über ausdrückliche Gleichberechtigung aller und Erweiterung der Benachteiligungsverbote bzgl. Alter, sexueller Identität und genetischer Disposition. Diskussion, ob Auftrag des Staates besteht, Ungleichheiten auszugleichen.	Fraktion Die Linke
16.	**Art. 1 –** Streichung des Begriffs „Rasse“.	SPD-Fraktion; Fraktion Die Linke; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
17.	**Art. 1 –** Beschränkung auf Formulierung: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“	FDP-Fraktion
18.	**Art. 1 –** Aufnahme eines Verbots der Benachteiligung behinderter Menschen.	Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen; Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen; Liga der freien Wohlfahrtspflege Hessen („Behindertenrechte“)
19.	**Neuer Art. 1b –** Staatsziel bzgl. Inklusion behinderter Menschen: „Das Land setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und ihre gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe ein.“	SPD-Fraktion
20.	**Neuer Art. 2a** – Ausbau des Allgemeinen Persönlichkeitsrecht; Aufnahme eines Datenschutzgrundrechts; Grundrecht auf Vertraulichkeit und Integrität	SPD-Fraktion

	informationstechnischer Systeme als sog. Auffanggrundrecht: „(1) 1Jeder hat das Recht auf den Schutz seiner persönlichen Daten. 2Er hat die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. 3Persönliche Daten einzelner Personen dürfen von öffentlichen Stellen nur durch oder aufgrund eines Gesetzes oder aufgrund ausdrücklicher Zustimmung des Betroffenen erhoben oder gespeichert werden. 4Eine unabhängige Stelle überwacht die Einhaltung des Datenschutzes. 5Jedermann kann bei einer öffentlichen Stelle Auskunft über die dort von ihm erhobenen oder gespeicherten personenbezogenen Daten sowie Berichtigung oder Löschung dieser Daten im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen verlangen. (2) Das Recht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme wird gewährleistet, soweit nicht im Einzelfall andere Grundrechte hinreichenden Schutz bieten.“	
21.	**Neuer Art. 2a –** Aufnahme eines Digitalisierungsgrundrechts: „(1) Jeder Mensch hat das Recht auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. Er ist berechtigt, über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen. (2) Informationstechnische Systeme sind unverletzlich. (3) Jeder Mensch hat das Recht auf Teilhabe an der digitalen Infrastruktur. (4) Eingriffe sind nur in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit oder durch Gesetz zulässig. Dabei sind Inhalt, Zweck und Ausmaß der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der personenbezogenen Daten zu bestimmen und das Recht auf Auskunft, Löschung und Berichtigung näher zu regeln. Eingriffe in Abs. 2 bedürfen der richterlichen Anordnung nach Art. 19.“	FDP-Fraktion
22.	**Art. 3** – Klarstellung, dass allein die Menschenwürde „unantastbar“ ist.	SPD-Fraktion

23.	**Art. 4 –** Anerkennung der Rechte von Kindern, Aufwertung von Kindererziehung und häuslicher Pflege.	CDU-Fraktion
24.	**Art. 4 –** Aufnahme von Kinderrechten in neuem Art. 4 Abs. 2: „Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Jedes Kind hat das Recht auf Beteiligung in allen Angelegenheiten, die es betreffen. Sein Wille ist entsprechend seinem Alter und seiner Entwicklung in angemessener Weise zu berücksichtigen. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen.“	SPD-Fraktion
25.	**Art. 4 –** Stärkung von Kinderrechten, z.B. als Satz 2: „Jedes Kind hat ein Recht auf besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung.“	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
26.	**Art. 4 –** Neuer Abs. 2: „(2) [1]Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung zu eigenständigen Persönlichkeiten. [2]Sie haben das Recht auf gewaltfreie Erziehung.“	FDP-Fraktion
27.	**Art. 4 (oder neuer Art. 2a) –** Aufnahme von Kinderrechten: - Vorrangstellung des Kindeswohls bei allen Entscheidungen, die Kinder betreffen - Recht des Kindes auf Anerkennung als eigenständige Persönlichkeit - Recht des Kindes auf Entwicklung und Entfaltung - Recht des Kindes auf Schutz, Förderung und angemessenen Lebensstandard - Recht des Kindes auf Beteiligung und Mitbestimmung	Deutscher Kinderschutzbund, Landesverband Hessen e.V.; Liga der freien Wohlfahrtspflege Hessen; Hessischer Jugendring; grdsl. auch Kommissariat der Katholischen Bischöfe (vgl. S. 22 des Protokolls vom 24.6.2016).

28.	**Art. 4 –** Volle Ausdehnung des besonderen Schutzes und der Förderung, den die Ehe erfährt, auf eingetragene Lebenspartnerschaften durch Ergänzung um Formulierung: „Die eingetragene Lebenspartnerschaft ist der Ehe gleichgestellt.“	SPD-Fraktion
29.	**Art. 4 –** Auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften unter Schutz der Verfassung stellen wie die Ehe.	Fraktion Die Linke
30.	**Art. 4 –** Begriff „Ehe“ durch „Familie“ ersetzen.	Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen
31.	**Art. 5 –** Klarstellung in Art. 5, dass in die Freiheit der Person nur durch oder aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden darf. Ersetzen von „unantastbar“ durch „unverletzlich“.	SPD-Fraktion
32.	**Art. 7 –** Umformulierung in Anlehnung an die Definition von „Flüchtling“ der Genfer Flüchtlingskonvention: „Alle Menschen, die aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer politischen oder weltanschaulichen Überzeugung, ihrer Religion, Nationalität oder ethnischen Herkunft, ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Identität, einer Behinderung oder der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe fliehen, erhalten Asyl.“	Fraktion Die Linke
33.	**Art. 7 –** Satz 2: „Fremde“ durch „Asylsuchende“ ersetzen.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; Refugee Law Clinic Gießen
34.	**Art. 7 –**	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; Refugee

	Einführung eines Anspruchs auf Rechtsberatung schon während des Asylverfahrens	Law Clinic Gießen
35.	**Art. 7-** Auch Schutz vor Abschiebung aufnehmen.	Refugee Law Clinic Gießen
36.	**Art. 8 –** Klarstellung, dass in die Unverletzlichkeit der Wohnung durch Durchsuchungen nur zur Abwendung einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen sowie aufgrund eines Gesetzes zur Verhütung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch richterliche Anordnung und bei Gefahr im Verzug auch durch Anordnungen der in den Gesetzen vorgesehenen anderen Organe und nur in der durch die Anordnung vorgesehenen Form eingegriffen werden darf. Evtl. Aufnahme von Vorschriften bzgl. Maßnahmen zur akustischen und technischen Raumüberwachung, die den Anforderungen des Grundgesetzes genügen (Art. 13 Abs. 3 bis 5). Evtl. klarstellende Aufnahme der Einrichtung des insofern erforderlichen parlamentarischen Kontrollgremiums zur Überwachung der technischen Maßnahmen (G-13 Kommission).	SPD-Fraktion
37.	**Art. 8 –** Einführung eines Grundrechts auf angemessenen Wohnraum; Recht auf Versorgung mit Wasser und Energie, Mieterschutz, Verbot von Räumung, wenn nicht angemessener Ersatzwohnraum vorhanden ist.	Fraktion Die Linke
38.	**Art. 10 –** Erweiterung der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit um Forschung und Lehre.	SPD-Fraktion
39.	**Art. 11 –**	SPD-Fraktion

	Modifizierung der Normierung zur Meinungsäußerungsfreiheit und zum Zensurverbot durch Konkretisierung und Aufnahme einer Bestimmung zur Informations- und Meinungsverbreitungsfreiheit: „Jeder Mensch hat das Recht, Informationen und Meinungen in jeder Form frei zu äußern und zu verbreiten. Die Freiheit von Presse, Rundfunk, Film und anderen Massenmedien ist zu gewährleisten." Zudem: Aufnahme eines Gewährungsrechts der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie Ausgewogenheit der Verbreitungsmöglichkeiten von Öffentlich-Rechtlichen und Privaten.	
40.	**Art. 12 –** Erweiterung des Postgeheimnisses auf das Brief- und das Telekommunikationsgeheimnis.	SPD-Fraktion; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
41.	**Art. 12 –** Evtl. Anpassung an technische Entwicklung.	Fraktion Die Linke
42.	**Art. 13 –** Ergänzung um folgende Absätze bzgl. Bereitstellung amtlicher Informationen: „Die Behörden des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände stellen amtliche Informationen zur Verfügung, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen. Das Land sichert einen persönlichen, schriftlichen und elektronischen Zugang zu seinen Behörden und Gerichten."	SPD-Fraktion
43.	**Art. 13 –** Neue Technologien einbeziehen.	Transparency International

44.	**Neuer Art. 13a –** Aufnahme eines Grundrechts auf Datenschutz / Auskunfts- und Einsichtsrechte bei personenbezogenen Daten.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
45.	**Art. 14 und 15 –** Erweiterung der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit auf alle Menschen. FDP-Fraktion: Art. 14 – „(1) Alle Menschen 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. 15 – „Alle Menschen haben das Recht, Vereine oder Gesellschaften zu bilden.“	SPD-Fraktion; Fraktion Die Linke; FDP-Fraktion
46.	**Neuer Art. 14a –** Einführung eines Rechts auf politische Mitgestaltung; gleiches Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern mit einem expliziten Diskriminierungsverbot wegen politischer Betätigung.	SPD-Fraktion
47.	**Art. 17 -26** Harmonisierung der Vorschriften mit dem Grundgesetz.	CDU-Fraktion
48.	**Art.19 –** Anpassung der Rechtsgarantien an das Bundesrecht, da ein Verstoß gegen den Richtervorbehalt und die bundesrechtlichen Fristenregelungen in Betracht kommt (Art. 104 Abs. 2 bis 4 GG sowie § 128 StPO).	SPD-Fraktion

49.	**Art. 19 –** Anpassung an Art. 104 GG.	Bündnis 90/Die Grünen
50.	**Art. 19 –** „Bei dringendem Verdacht einer strafbaren Handlung kann der Richter die Haussuchung und Eingriffe in informationstechnische Systeme und in das Postgeheimnis anordnen. Die Haussuchung kann auch nachträglich genehmigt werden, wenn die Verfolgung des Täters zu sofortigem Handeln gezwungen hat.“	FDP-Fraktion
51.	**Neuer Art. 19a -** Aufnahme eines neuen Artikels zum Folterverbot: „Niemand darf der Folter oder grausamer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden. Eine solche Behandlung oder Strafe darf auch nicht angedroht werden. Niemand darf ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Untersuchungen unterzogen werden.“	SPD-Fraktion
52.	**Art. 20 –** Einfügung eines Absatzes bezüglich eines ausdrücklichen Anspruchs auf rechtliches Gehör und effektiven Rechtsschutz.	SPD-Fraktion
53.	**Art. 20 –** Aufnahme eines Folterverbots in einem neuen Absatz 3.	Neue Richtervereinigung, Landesverband Hessen
54.	**Art. 21 –** Streichung der Regelung zur Todesstrafe.	CDU- Fraktion, SPD-Fraktion, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Fraktion Die Linke, Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen, Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen

55.	**Art. 21 –** Aufnahme einer Formulierung „Die Todesstrafe ist abgeschafft“.	FDP-Fraktion; Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen
56.	**Art. 21 –** Aufnahme des Resozialisierungsgedankens im Strafvollzug.	SPD-Fraktion
57.	**Art. 21 –** Abs. 2: dahingehend ändern, dass sich die Strafe nicht nach der Schwere der „Tat“ sondern nach der Schwere der „Schuld“ richtet.	Neue Richtervereinigung, Landesverband Hessen
58.	**Art. 22 –** Streichen des Wortes „leiden“ in Abs. 2.	Neue Richtervereinigung, Landesverband Hessen
59.	**Art. 23 –** Freiheitsentziehung bei geistiger oder körperlicher Krankheit nur nach Anordnung durch Richter, im Eilfall unverzügliche Nachholung richterlicher Genehmigung: „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.“	SPD-Fraktion; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
60.	**Art. 23 –** „[1]Gefährdet ein geistig oder körperlich Kranker durch seinen Zustand seine Mitmenschen erheblich, so kann er in eine Anstalt eingewiesen werden. [2]Das Nähere bestimmt das Gesetz.“	FDP-Fraktion

61.	**Art. 23 –** „Drohende Schäden an Sachen von bedeutendem Wert“ als Einweisungsgrund mit aufnehmen.	Neue Richtervereinigung, Landesverband Hessen
62.	**Art. 24 –** Explizite Aufnahme des Richtervorbehalts bei allen sonstigen Beschränkungen der persönlichen Freiheit von Menschen.	SPD-Fraktion
63.	**Art. 24 –** Ersatzlose Streichung. Der in Art. 24 normierte Gesetzesvorbehalt verstoße gegen Art. 104 Abs. 1 GG und sei gemäß Art. 31 GG nichtig. Aufgrund der Regelung des Art. 104 Abs. 1 GG sei eine landesverfassungsrechtliche Regelung entbehrlich.	FDP-Fraktion
64.	**Art. 25 –** Stärkung des Ehrenamtes.	SPD-Fraktion
65.	**Art. 25 –** Verankerung der Förderung und Stärkung des Ehrenamts als Staatsziel.	Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen; Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen; DRK-Landesverband Hessen; Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern
66.	**Art. 25 –** Stärkung und Absicherung des ehrenamtlichen Engagements.	AG der Ausländerbeiräte Hessen
67.	**Art. 26 –** Einführung einer Grundrechtsklage durch Einfügung neuer Abs. 2 und 3: „(2) Jeder Mensch, der geltend macht, durch die öffentliche Gewalt in einem durch die Verfassung des Landes Hessen gewährten Grundrecht verletzt worden zu sein, hat das Recht Grundrechtsklage zum Staatsgerichtshof zu erheben.	FDP-Fraktion

	(3) Die Grundrechtsklage ist unzulässig, wenn in derselben Sache Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben ist oder wird. Dies gilt nicht, wenn die Verfassung des Landes Hessen weiterreichende Grundrechte als das Grundgesetz gewährleistet.“	
68.	**Art. 26a –** Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen um Tierschutz ergänzen. Zudem Formulierung aufnehmen, die unter anderem ein hohes Umwelt- und Verbraucherschutzniveau sowie eine Verbesserung der Umweltqualität nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt und die sowohl die Verbandsklage im Tier- und Naturschutzrecht als auch die Beteiligung von entsprechenden anerkannten Verbänden in tierschutz- oder naturschutzrechtlichen Verwaltungsverfahren vorsieht.	SPD-Fraktion
69.	**Art. 26a –** Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen – Erweiterung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen um ein „Tierschutzprinzip“.	Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen
70.	**Art. 26a –** Aufnahme des Themas Nachhaltigkeit als grundlegendes Prinzip der Gestaltung der Zukunft (Sustainable Development Goals).	Transparency International
71.	**Art. 27 –** Einfügen eines Absatz (2): Festlegung der Ziele wirtschaftlicher Tätigkeit auf Gemeinwohlbezogenheit	Fraktion Die Linke
72.	**Art. 28 –** Absätze 1 und 2 ersetzen durch neue Absätze 1-3: Konkretisierung des Rechts auf Arbeit.	Fraktion Die Linke
73.	**Art. 28 –**	Arbeitsgemeinschaft hessischer IHKs

	Kritische Betrachtung von Recht auf Arbeit und Arbeitspflicht.	
74.	**Art. 29 –** Streichung der Absätze 1 und 5.	CDU-Fraktion
75.	**Art. 29 –** Änderungen in Absatz 1 und Absatz 5.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
76.	**Art. 29 –** Ergänzung von Absatz 4: Recht zum politischen Streik.	Fraktion Die Linke
77.	**Art. 29 –** Streichung der Absätze 1 bis 3. Zusammenfassung und rechtskonforme Ausgestaltung der Absätze 4 und 5: „Das Streikrecht und das Recht der Aussperrung werden im Rahmen der Gesetze anerkannt.“	FDP-Fraktion
78.	**Art. 29 –** Absatz 1: lediglich Begriffe „Arbeitnehmer“ und „Beamte“ verwenden; Absatz 2: Begriff „Tarifverträge“ statt „Gesamtvereinbarungen“ verwenden; Absätze 3 und 5 streichen.	Unternehmensgrün e.V., Bundesverband der grünen Wirtschaft
79.	**Art. 29 –** Absatz 1: Anpassung an die tatsächliche Ausgestaltung des öffentlichen Dienstes in Hessen (Beamte und Beschäftigte). Abs. 2: Ausdrückliche Nennung der Gewerkschaften.	DBB Beamtenbund und Tarifunion, Landesbund Hessen
80.	**Art. 30 –** Diskussion um Relevanz des Absatz 2, ggf. Streichung.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
81.	Art. 30 –	FDP-Fraktion

	„(1) Die Arbeitszeit und 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 Kinder und der sie betreuenden Eltern, und wirkt auf die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienleben hin. (3) Kinderarbeit ist verboten.“	
82.	**Art. 30 –** Vollständige Umformulierung, da nicht mehr zeitgemäß, insbesondere bezgl. Vereinbarkeit von Familie und Beruf (auch Väter mit aufnehmen).	Arbeitsgemeinschaft hessischer IHKs
83.	**Art. 33 –** Überarbeitung Satz 2.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
84.	**Art. 33 –** „[1]Das Arbeitsentgelt muss der Leistung entsprechen und zum Lebensbedarf für den Arbeitenden und seine Unterhaltsberechtigten ausreichen. [2]Männer und Frauen haben bei gleichwertiger Arbeit Anspruch auf gleiche Vergütung. [3]Das Arbeitsentgelt für die in die Arbeitszeit fallenden Feiertage wird weiter gezahlt.“	FDP-Fraktion
85.	**Art. 33 –** Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit aufnehmen“; Lohnfortzahlung im Krankheitsfall aufnehmen.	Unternehmensgrün e.V., Bundesverband der grünen Wirtschaft
86.	**Art. 34 –** Verweis auf die gesetzlichen, tariflichen und vertraglichen Regelungen statt Nennung einer Mindestzahl bezahlter Urlaubstage. FDP-Fraktion:	FDP-Fraktion; Fraktion Die Linke

	„Jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf einen bezahlten Urlaub nach Maßgabe der gesetzlichen, tariflichen und vertraglichen Regelungen.“	
87.	**Art 35 –** Aufgreifen des Vorschlags der Enquete 2005: „(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. (2) Die Ordnung des Gesundheitswesens ist Sache des Staates. Das Nähere bestimmt das Gesetz.“	CDU-Fraktion
88.	**Art. 35 –** Überarbeitung in Anlehnung an den Vorschlag der Enquete 2005, ohne Einschränkung „nach Leistungsfähigkeit“.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
89.	**Art. 35 –** Ergänzen durch neue Absätze 1-2 und 6-7: Konkretisierung der notwendigen Höhe von Sozialleistungen und Gebot der solidarischen Finanzierung sowie soziales Grundrecht auf Gesundheit.	Fraktion Die Linke
90.	**Art. 35 –** „[1]Die Ordnung des Gesundheitswesens ist Sache des Staates. [2]Das Nähere bestimmt das Gesetz.“	FDP-Fraktion
91.	**Art. 35 –** Absätze 1 und 2: Begriff „Volk“ durch Begriff „Bevölkerung“ ersetzen.	Unternehmensgrün e.V., Bundesverband der grünen Wirtschaft
92.	**Art. 37 –** „(1) Angestellte, Arbeiter und Beamte bilden gemeinsame Betriebsvertretungen, die in	FDP-Fraktion

	allgemeiner, gleicher, freier, geheimer und unmittelbarer Wahl von den Arbeitnehmern zu wählen sind. (2) Die Betriebsvertretungen sind dazu berufen mit den Unternehmern in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Fragen des Betriebes mitzubestimmen. (3) Das Nähere regelt das Gesetz.“	
93.	**Art. 37 -** Einfügen: „In allen Betrieben erhalten Angestellte, Arbeiter und Beamte das Recht, gemeinsame Betriebsvertretungen zu bilden, zum Beispiel unter Mitwirkung der Gewerkschaften.“	Unternehmensgrün e.V., Bundesverband der grünen Wirtschaft
94.	**Art. 38 –** Neufassung der bisherigen Absätze 1 bis 3 in der Formulierung: „Die soziale Marktwirtschaft ist die Grundlage der Wirtschaftsordnung. Sie hat die Aufgabe, dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen.“	CDU-Fraktion
95.	**Art. 38 –** Vollständige Überarbeitung Abs. 1-3: „ Die wirtschaftliche Betätigung ist frei im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung. Die Wirtschaft des Landes hat die Aufgabe, dem Wohl des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen. Sie ist den Grundsätzen einer sozial gerechten und an dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ausgerichteten Marktwirtschaft verpflichtet. Zu diesem Zweck sieht das Gesetz Maßnahmen vor, die erforderlich sind, um jedermann einen gerechten Anteil am wirtschaftlichen Ergebnis aller Arbeit zu sichern und ihn vor Ausbeutung zu schützen.“	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
96.	**Art. 38 –** Neufassung, wobei die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit an den Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft ausgerichtet wird: „Die wirtschaftliche Betätigung ist frei im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung. Sie	FDP-Fraktion

	ist den Grundsätzen einer sozial gerechten und am Schutz der natürlichen Umwelt ausgerichteten marktwirtschaftlichen Ordnung verpflichtet.“	
97.	**Art. 38 –** Absatz 1 Satz 2: „Wirtschaftslenkung“ nicht als Aufgabe des Gesetzgebers vorsehen; Änderung von Absatz 3: Formulierung, die an den Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft ausgerichtet ist.	Arbeitsgemeinschaft hessischer IHKs
98.	**Art. 38 –** Abs. 1 ergänzen: „Die Erzeugung, Herstellung und Verteilung der Güter sollte nachhaltig, zumindest effizient, umwelt- und sozialverträglich erfolgen. Abs. 3: Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten von Landesunternehmen durch Gesetz regeln.	Unternehmensgrün e.V., Bundesverband der grünen Wirtschaft
99.	**Art. 39 –** Streichung der Absätze 2 bis 4.	CDU-Fraktion; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
100.	**Art. 39 –** Streichung bis auf Formulierung: „Jeder Missbrauch wirtschaftlicher Macht ist untersagt.“	FDP-Fraktion
101.	**Art. 39 –** Absatz 2: Enteignungen schon bei Gefahr eines Missbrauchs zu weitgehend.	Arbeitsgemeinschaft hessischer IHKs
102.	**Art. 39 –** Umformulierung insgesamt: „Der Staat hat über den Wettbewerb zur Verhinderung von Monopolen zu wachen, näheres regelt ein Gesetz.“	Unternehmensgrün e.V., Bundesverband der grünen Wirtschaft
103.	**Art. 41 –**	CDU-Fraktion; Fraktion Bündnis 90/Die

	Streichung.	Grünen; FDP-Fraktion
104.	**Art. 41 –** Ergänzen durch Absätze 4 bis 6: Sicherstellung der Daseinsvorsorge durch den Staat und Grenzen der Privatisierung.	Fraktion Die Linke
105.	**Art. 41 –** Verkürzung auf Formulierung: „Unternehmen und Grundbesitz können dann verstaatlicht werden, wenn das Gemeinwohl dies zwingend erfordert.“	Unternehmensgrün e.V., Bundesverband der grünen Wirtschaft
106.	**Art. 41 –** Sofortsozialisierung sei überholt.	Arbeitsgemeinschaft hessischer IHKs
107.	**Art. 42 –** Streichung.	CDU-Fraktion; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; FDP-Fraktion
108.	**Art. 42 –** Anpassung an Eigentumsgarantie des Art. 14 GG.	Arbeitsgemeinschaft hessischer IHKs
109.	**Einfügen eines neuen Art. 42a –** Konkretisierung der Allgemeinwohlbindung des Eigentums: „ (1) Kapitalbindung ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur Entfaltung der Volkswirtschaft. (2) Das Geld- und Kreditwesen dient der Werteschaffung und der Befriedigung der Bedürfnisse aller. (3) Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.“	Fraktion Die Linke
110.	**Art. 43 –**	FDP-Fraktion

	„Selbständige Klein- und Mittelbetriebe des produzierenden Gewerbes, der Landwirtschaft, der Dienstleistungen, des Handwerks und des Handels sind als Träger eines ausgewogenen Wirtschaftslebens zu fördern.“	
111.	**Art. 43 –** Ergänzung von Absatz 1 um Formulierung, dass selbstständige Klein- und Mittelbetriebe bei der Gestaltung des Steuersystems nicht benachteiligt werden dürfen.	Unternehmensgrün e.V., Bundesverband der grünen Wirtschaft
112.	**Art. 45 –** Streichung von Absatz 3 und Absatz 4 Satz 2.	FDP-Fraktion
113.	**Art. 45 –** Begriff des „Privateigentums“ durch den umfassenderen Begriff „Eigentum“ ersetzen.	Arbeitsgemeinschaft hessischer IHKs
114.	**Art. 46 –** Streichung.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
115.	**Art. 47 –** Streichung.	CDU-Fraktion; FDP-Fraktion
116.	**Art. 48 –** Absatz 2: Ergänzung um Satz 2: „Bei der Vereidigung wird grundsätzlich auf eine religiöse Eidesformel verzichtet.“	Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Landesverband Hessen
117.	**Art. 49 –** Einfügung des Zusatzes „wie sonstige zivilgesellschaftliche Organisationen“ in Satz 1 nach „Angelegenheiten“; Einfügung eines Satz 3: „Eine Sonderrechtsgebung und –gerichtsbarkeit ist mit dieser Selbstverwaltung nicht verbunden“.	Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Landesverband Hessen

118.	**Art. 50 –** „(1) Es ist Aufgabe von Gesetz oder Vereinbarung, die staatlichen und kirchlichen Bereiche klar gegeneinander abzugrenzen. (2) Die Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften nehmen an der öffentlichen Willensbildung teil. Sie haben sich, wie der Staat, jeder Einmischung in die inneren Angelegenheiten des anderen Teiles zu enthalten.“	FDP-Fraktion
119.	**Art. 50 –** Absatz 2 streichen oder Beschränkung auf „innere“ Angelegenheiten.	Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Landesverband Hessen
120.	**Art. 51 –** Abs. 1 wie folgt fassen: „Der Status der „Körperschaften des öffentlichen Rechts“ von Kirchen und Religionsgemeinschaften wird in den Status von eingetragenen gemeinnützigen Vereinen überführt, um eine Gleichstellung mit anderen zivilgesellschaftlichen Vereinigungen herzustellen.“ Absatz 2 und 3: streichen.	Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Landesverband Hessen
121.	**Art. 52 –** Am Ende: statt „abgelöst“ einfügen: „in den kommenden 5 Jahren beendet.“	Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Landesverband Hessen
122.	**Art. 53 –** Beibehaltung des besonderen Schutzes von Sonn- und Feiertagen; verbunden mit Möglichkeit einer Sonntagsöffnung in den Kommunen an vier Sonntagen im Jahr.	Arbeitsgemeinschaft hessischer IHKs
123.	**Art. 53 –** Absatz 2 einfügen: „Es ist ein neuer Kanon staatlich anerkannter Feiertage zu erstellen.“	Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Landesverband Hessen

124.	**Art. 54 –** Ergänzung: „Die Finanzierung übernehmen die Religionsgemeinschaften.“	Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Landesverband Hessen
125.	**Art. 55 –** Ergänzung um Absatz 2: „(2) Jedes Kind und jeder Jugendliche hat das Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf altersangemessene Beteiligung an Entscheidungen, auf gewaltfreie Erziehung und auf den besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte der Kinder und Jugendlichen und trägt Sorge für kind- und jugendgerechte Lebensbedingungen. Das Kindeswohl ist bei allen Entscheidungen besonders zu berücksichtigen.“	Fraktion Die Linke
126.	**Art. 55 –** Ergänzung um Absatz 2: „Kinder und Jugendliche haben das Recht auf Entwicklung, Entfaltung und gewaltfreie Erziehung.“	FDP-Fraktion
127.	**Art. 55 –** Einfügung Absatz 2: „Jeder Mensch hat ein Recht auf Entwicklung, Bildung und die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte der Kinder und Jugendlichen und trägt Sorge für kind- und jugendgerechte Lebensbedingungen. Das Kindeswohl ist bei allen Entscheidungen besonders zu berücksichtigen und altersgemäße Beteiligung an Entscheidungen sicher zu stellen.“	Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Landesverband Hessen
128.	**Neuer Artikel 55a, dafür Streichung von Artikel 59 –** „Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung. Das Recht umfasst die integrative vorschulische Bildung, Schulausbildung, berufliche Aus- und Weiterbildung,	Fraktion Die Linke

	Hochschulbildung und die allgemeine kulturelle und politische Bildung und Weiterbildung. Der Zugang zu allen öffentlichen Bildungseinrichtungen und die Lernmittel sind unentgeltlich. Jeder Mensch hat das Recht, sich ein Leben lang den eigenen Interessen folgend zu bilden.“	
129.	**Art. 56 –** „(1) Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung. (2) [1]Es besteht allgemeine Schulpflicht. [2]Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates. (3) Bildung und Erziehung haben die Aufgabe, die Entwicklung der Persönlichkeit, selbstständiges Denken und Handeln, berufliche Tüchtigkeit, Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme, 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. (4) [1]Der Geschichtsunterricht muss auf getreue, unverfälschte Darstellung der Vergangenheit gerichtet sein. [2]Nicht zu dulden sind Auffassungen, welche die Grundlagen des demokratischen Staates gefährden. (5) Die Erziehungsberechtigten haben das Recht, die Gestaltung des Unterrichtswesens mitzubestimmen, soweit die Grundsätze der Absätze 3 und 4 nicht verletzt werden. (6) [1]Das Nähere regelt das Gesetz. [2]Es muss Vorkehrungen dagegen treffen, dass in der Schule die religiösen und weltanschaulichen Grundsätze verletzt werden, nach denen die Erziehungsberechtigten ihre Kinder erzogen haben wollen.“	FDP-Fraktion
130.	**Art. 56 –** Unterschiedliche Regeln in den einzelnen Bundesländern bezgl. des Schulwesens (Curriculas, G8/G9) sowie die unterschiedliche Ausgestaltung der Bundeszuständigkeit für Berufliche Bildung behindern die Mobilität in Europa und Deutschland.	Arbeitsgemeinschaft hessischer IHKs
131.	**Art. 56 –**	Landesschülervertretung,

	Absatz 5: Ergänzung um „soziale und gesellschaftliche Bewegungen“.	LandesAstenKonferenz
132.	**Art. 56 –** Absatz 6: Ergänzung, dass nicht nur die Erziehungsberechtigten das Recht auf die Gestaltung bzw. die Mitbestimmung des Unterrichtswesens haben, sondern auch die Schülerinnen und Schüler.	Landesschülervertretung
133.	**Art. 56 –** Umformulierung: „(1) Es besteht eine allgemeine Schulpflicht. Das Schulwesen ist öffentlich und Sache des Staates. Der Zugang zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen ist frei und unentgeltlich. (2) An allen hessischen Schulen werden die Kinder aller religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisse gemeinsam unterrichtet. (3) Ziel und Aufgabe von Erziehung und Bildung ist die Entwicklung der Persönlichkeit und beruflicher Qualifikation und Übernahme von Verantwortung, die Förderung von selbständigem Denken, von Kritikfähigkeit und der Achtung vor den Überzeugungen anderer, der Anerkennung von Demokratie und Partizipation, sozialer Gerechtigkeit, Freiheit und Solidarität im Zusammenleben der Menschen aus unterschiedlichen Kulturen und Völkern sowie die Verantwortung und Sorge für Umwelt und Natur. (4) Grundsatz eines jeden Unterrichts ist es, den jeweiligen aktuellen Erkenntnisstand der Wissenschaft zu vermitteln und die Schüler zu kritischem Denken anzuregen. (5) Die Erziehungsberechtigten und Schülerinnen und Schüler haben das Recht, am Unterrichtswesen mitzubestimmen und mitzuwirken, solange die Grundsätze des Abs. 3 nicht verletzt werden. Das Nähere regelt ein Gesetz.“	Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Landesverband Hessen
134.	**Art. 57 –** Gemeinsamer Religions- bzw. Ethikunterricht.	Landesschülervertretung, LandesAstenKonferenz
135.	**Art. 57 –** Umformulierung:	Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Landesverband Hessen

	„ Art. 57 Ethik- und Religionsunterricht (1) Ethik- und bekenntnisorientierter Religionsunterricht sind bis zu einer neuen Grundgesetzentscheidung Wahlpflichtfächer. Die Lehrerinnen und Lehrer sind im Religionsunterricht unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts an die Lehren und die Ordnungen ihrer Kirche oder Religionsgemeinschaft gebunden. (2) Diese Bestimmungen sind sinngemäß auf die Weltanschauungsgemeinschaften anzuwenden.“	
136.	**Art. 58 –** Umformulierung: „Über die Teilnahme am Religionsunterricht entscheiden bis zur Religionsmündigkeit des Schülers die Erziehungsberechtigten. Eine An- oder Abmeldung vom Religionsunterricht ist jederzeit möglich. (Kein Lehrer kann verpflichtet oder gehindert werden, Religionsunterricht zu erteilen.)“	Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Landesverband Hessen
137.	**Art. 59 –** In Absatz 1: Einfügung eines neuen Satz 2: „Studiengebühren werden nicht erhoben.“ Einfügung eines neuen Absatz 2: „Jedes Kind hat Anspruch auf Erziehung, Bildung und Betreuung durch den unentgeltlichen Besuch einer Kindertagesstätte oder in der Kindertagespflege.“	SPD-Fraktion
138.	**Art. 59 –** Neufassung: „(1) Jedes Kind und jeder junge Erwachsene hat das Recht auf unentgeltliche Bildung und eine grundständige Ausbildung. Dieses Recht gewährleisten Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände durch öffentliche Einrichtungen im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten. Gewährleistet wird auch die Vielfalt öffentlicher Bildungseinrichtungen.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

	(2) 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. (3) Der Zugang zu den Mittel-, höheren und Hochschulen ist nur von der Eignung des Schülers abhängig zu machen.“	
139.	**Art. 59 –** Ergänzungen und Änderungen.	Campusgrün
140.	**Art. 60 –** „(1) [1]Hochschulen sind in Forschung und Lehre frei und genießen den Schutz des Staates. [2]Sie haben das Recht der Selbstverwaltung, an der die Studenten zu beteiligen sind. (1a) [1]Nichtstaatliche Hochschulen bedürfen der staatlichen Anerkennung. [2]Das Nähere bestimmt das Gesetz. (2) [1]Die theologischen Fakultäten an den Universitäten bleiben bestehen. [2]Vor der Berufung ihrer Dozenten sind die Kirchen zu hören. (3) Die kirchlichen theologischen Bildungsanstalten werden anerkannt.“	FDP-Fraktion
141.	**Art. 60 –** Ergänzungen und Änderungen.	Campusgrün
142.	**Art. 60 –** Absatz 2: streichen oder umformulieren: „ Die theologischen Fakultäten werden in die religionswissenschaftlichen Fakultäten eingegliedert und arbeiten wissenschaftlich und unabhängig.“	Internationaler Bund der Konfessionslosen und Atheisten Landesverband Hessen
143.	**Art. 60 –** Ergänzung von Absatz 2 um „Religionsgemeinschaften“.	DITIB, Landesverband Hessen

144.	**Art. 61 –** Umformulierung Satz 1: „Privatschulen bedürfen der Genehmigung des Staates.“	FDP-Fraktion
145.	**Art. 62 –** Einfügung eines neuen Absatz 1: „Das Land schützt und fördert die Kultur.“	SPD-Fraktion
146.	**Art. 62a –** „Kultur“ als Staatsziel einfügen.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
147.	**Art. 64 –** „Hessen ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland und als solches Teil der Europäischen Union.“	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
148.	**Art. 64 –** „Hessen ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland und Teil der europäischen und internationalen Staatengemeinschaft.“	FDP-Fraktion
149.	**Art. 65 –** Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in die Hessische Verfassung.	CDU-Fraktion; FDP-Fraktion
150.	**Art. 65 –** „Hessen ist eine demokratische und parlamentarische Republik und ein sozialer Rechtsstaat.“	FDP-Fraktion
151.	**Art. 66 –** Ergänzung um Regelungen zu Wappen, Hymne und Hauptstadt in Abs. 2-4: „(2) [1]Das Landeswappen zeigt im blauen Schilde einen neunmal silbern und rot geteilten	FDP-Fraktion

	steigenden Löwen mit goldenen Krallen. [2]Auf dem Schilde ruht ein Gewinde aus goldenem Laubwerk mit von blauen Perlen gebildeten Früchten. (3) [1]Das Land Hessen gibt sich eine Hymne. [2]Das Nähere wird durch Gesetz geregelt. (4) [1]Die Stadt Wiesbaden ist Landeshauptstadt. [2]Sie ist Sitz des Landtages und der Landesregierung.“	
152.	**Art. 67 –** Klarstellung, dass nur die „allgemeinen Regeln“ des Völkerrechts Bestandteil des Landesrechts sind.	FDP-Fraktion
153.	**Art. 71 –** Erweiterung der Beteiligungsrechte an Volksbegehren und Volksentscheiden auf alle Gemeindeangehörigen („jede Person“).	AG der Ausländerbeiräte Hessen; DITIB, Landesverband Hessen
154.	**Art. 73 –** Ergänzung um den Wahlrechtsgrundsatz „frei“.	FDP-Fraktion
155.	**Art. 73 –** Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre.	AG der Ausländerbeiräte Hessen; Landesschülervertretung
156.	**Art. 74 –** Ersatzlose Streichung.	CDU-Fraktion; FDP-Fraktion
157.	**Art. 75 -** Änderung Absatz 2: Passives Wahlrecht bereits mit 18 Jahren, nicht erst mit 21 Jahren.	CDU-Fraktion; SPD-Fraktion; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; Fraktion Die Linke; FDP-Fraktion; Kommissariat der Katholischen Bischöfe; Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen
158.	**Art. 77 –**	FDP-Fraktion

	Ergänzung um das freie Mandat.	
159.	**Art. 78 –** Es soll ersetzt werden „Wahlprüfungsgericht“ durch „Wahlprüfungsausschuss“.	CDU-Fraktion; FDP-Fraktion
160.	**Art. 78 –** Absatz 1 wird wie folgt gefasst: „Der Landtag befindet innerhalb von 90 Tagen nach Beginn der Wahlperiode über die Gültigkeit seiner Wahl. Er entscheidet auch über die Frage, ob ein Abgeordneter oder eine Abgeordnete sein bzw. ihr Mandat verloren hat.“ Absatz 3 wird wie folgt gefasst: „Gegen die Entscheidung des Landtages ist die Wahlprüfungsbeschwerde zum Hessischen Staatsgerichtshof zulässig.“	SPD-Fraktion
161.	**Art. 78 –** „(1) Die Gültigkeit der Wahlen prüft ein beim Landtag gebildeter Wahlprüfungsausschuss. Er entscheidet auch über die Frage, ob ein Abgeordneter seinen Sitz verloren hat. (2) Gegen Entscheidungen des Wahlprüfungsausschusses kann der Staatsgerichtshof angerufen werden. (3) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
162.	**Art. 79 –** Satz 2 wird wie folgt gefasst: „Die Neuwahl des Landtags findet frühestens am neunzigsten, spätestens am einundzwanzigsten Tag vor Ende der Wahlperiode statt.“	SPD-Fraktion
163.	**Art. 79 –** Satz 2 wird wie folgt gefasst:	FDP-Fraktion

	„Die Neuwahl findet frühestens sechsundfünfzig und spätestens neunundfünfzig Monate nach Beginn der Wahlperiode statt.“	
164.	**Art. 84 –** Klarstellende Abwahlmöglichkeit von Präsidiumsmitgliedern mit 2/3-Mehrheit.	CDU-Fraktion
165.	**Art. 85 –** „[1]Bis zum Zusammentritt eines neu gewählten Landtags führen der Präsident und die stellvertretenden Präsidenten ihre Geschäfte fort. [2]Sie genießen die in den Artikeln 95 bis 98 festgelegten Rechte.“	FDP-Fraktion
166.	**Art. 86 –** „[1]Der Präsident verwaltet die gesamten wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtags unter Beachtung der Landeshaushaltsordnung und der Haushaltsgesetze. [2]Ihm steht die Dienstaufsicht über sämtliche Beamten, Angestellten und Arbeiter des Landtags sowie im Benehmen mit dem Vorstand des Landtags die Ernennung und Entlassung der Beamten des Landtags zu. [3]Er vertritt das Land Hessen in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten seiner Verwaltung. [4]Er übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Landtagsgebäude aus.“	FDP-Fraktion
167.	**Art. 88 –** Neuformulierung Satz 1: „Der Landtag beschließt mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sofern die Verfassung nichts anderes bestimmt.“	FDP-Fraktion
168.	**Art. 91 –** „[1]Der Landtag und jeder seiner Ausschüsse können die Anwesenheit des Ministerpräsidenten und jedes Ministers verlangen. [2]Der Ministerpräsident, die Minister und die von ihnen bestellten Beauftragten haben zu den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse Zutritt. [3]Sie können jederzeit - auch außerhalb der Tagesordnung - das Wort ergreifen. [4]Sie unterstehen der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden. [5]Satz 2 und	FDP-Fraktion

	3 gilt nicht für den Wahlprüfungsausschuss, für Untersuchungsausschüsse und für Ausschüsse, denen Wahlen und deren Vorbereitung übertragen werden.“	
169.	**Neuer Artikel 91a –** Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag: (1) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über Gesetzentwürfe, Entwürfe von Rechtsverordnungen und Entwürfe von Verwaltungsvorschriften, soweit diese für das Land von herausragender politischer Bedeutung oder mit nicht unerheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden sind, sobald eine Befassung interessierter Verbände und Organisationen erfolgt. (2) Die Landesregierung unterrichtet zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Landtag über alle Vorhaben im Bundesrat über geplante Abschlüsse von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen, soweit diese für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren, und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; Jun.-Prof. Dr. Jelena von Achenbach, Justus-Liebig-Universität Gießen, Fachbereich Rechtswissenschaften („insbesondere Frage- und Untersuchungsrecht“)
170.	**Art. 92 –** Der Artikel wird wie folgt formuliert: „(1) 1Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. 2Der in einem Minderheitsantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand darf gegen den Willen der Antragsteller nicht verändert werden. 3Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. 4Die Ausschüsse sind zur Beweiserhebung verpflichtet, wenn dies von den Antragstellern oder einem Fünftel der Ausschussmitglieder beantragt wird. 5Die Beweiserhebung ist unzulässig, wenn sie nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrags liegt. 6Sie können mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausschließen. 7Auf Antrag einer Fraktion oder einem Fünftel der Mitglieder ist der Ausschuss innerhalb von drei Arbeitstagen einzuberufen. 8Die Ladungsfrist von 24 Stunden ist zu wahren. 9Die Geschäftsordnung regelt ihr Verfahren	SPD-Fraktion

	und bestimmt die Zahl der Mitglieder. (2) Bei der Einsetzung jedes neuen Untersuchungsausschusses wechselt der Vorsitz unter den Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Stärke. (3) Auf Verlangen eines Fünftels der Mitglieder des Untersuchungsausschusses sind die Landesregierung, die Behörden und die Gerichte des Landes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, verpflichtet, die von den Untersuchungsausschüssen angeforderten Akten vorzulegen und Auskünfte zu geben, Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gewähren sowie die erforderlichen Aussagegenehmigungen zu erteilen. (4) Für die Beweiserhebung der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Behörden gelten die Vorschriften der Strafprozessordnung sinngemäß, doch bleibt das Post-, Brief- und Fernmeldegeheimnis unberührt. (5) Berichte der Untersuchungsausschüsse unterliegen nicht der gerichtlichen Nachprüfung. Die Gerichte sind frei, den festgestellten Sachverhalt zu würdigen. (6) Das Nähere regelt ein Gesetz.“	
171.	**Art. 92 –** Abs. 1 Satz 4 – „Das Nähere regelt ein Gesetz.“	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
172.	**Art. 92 –** „(1) [1]Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. [2]Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. [3]Sie können mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausschließen. [4]Das Nähere wird durch Gesetz geregelt. (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	FDP-Fraktion

	gelten die Vorschriften der Strafprozessordnung sinngemäß, doch bleibt das Postgeheimnis unberührt.“	
173.	**Neuer Artikel 93 a –** Parlamentarisches Kontrollgremium zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten des Landes: „(1) Der Landtag bestellt ein Gremium zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Landes. (2) Der Landtag wählt die Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums zu Beginn der Wahlperiode aus seiner Mitte. Das Parlamentarische Kontrollgremium ist im erforderlichen Umfang personell und sächlich auszustatten. (3) Die Landesregierung unterrichtet das Parlamentarische Kontrollgremium umfassend über die nachrichtendienstliche Tätigkeit des Landes. (4) Das Parlamentarische Kontrollgremium kann zum Zwecke der Ausübung seiner Kontrollrechte die Vorlage von Akten, die Übermittlung von Daten und den Zutritt zu Dienststellen des Landes verlangen. Es kann Angehörige des Landesamtes für Verfassungsschutz und anderer Landesbehörden befragen. (5) Die Mitglieder des Gremiums haben das Recht, zur Unterstützung ihrer Arbeit Mitarbeiter ihrer Fraktion nach Anhörung der Landesregierung mit Zustimmung des Kontrollgremiums zu bestimmen. (6) Das Parlamentarische Kontrollgremium erstattet dem Landtag mindestens jährlich Bericht über seine Kontrolltätigkeit. (7) Das Nähere regelt ein Gesetz.“	SPD-Fraktion
174.	**Art. 94 –** „(1) Der Landtag kann an ihn gerichtete Eingaben der Landesregierung überweisen und von ihr Auskunft über eingegangene Anträge und Beschwerden verlangen. (2) Anfragen von Abgeordneten hat die Landesregierung nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten. Die gleiche Verpflichtung trifft die Beauftragten der Landesregierung in den Ausschüssen des Landtages.	FDP-Fraktion

	(3) Die Landesregierung hat Zugang zu öffentlichen Einrichtungen zu gewähren und hat in Ausschusssitzungen Akten unverzüglich und vollständig vorzulegen, wenn mindestens ein Fünftel der Ausschussmitglieder dies verlangt.“	
175.	**Neuer Artikel 94a –** Einführung eines Bürgerantrags: „(1) Auf Antrag von mindestens 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern des Landes Hessen ist der Landtag verpflichtet, sich mit einer Eingabe zu befassen und über diese Eingabe zu beschließen (Bürgerantrag). (2) Die Eingabe muss einen konkreten Handlungsauftrag an den Landtag oder an die Landesregierung enthalten. Erfüllt die Eingabe diese formelle Anforderung nicht, so kann der Landtag sie durch Beschluss als unzulässig verwerfen. Dieser Beschluss ist unanfechtbar. (3) Vor der Beschlussfassung ist eine Stellungnahme der Landesregierung einzuholen. Die Beschlussfassung soll binnen einer Frist von sechs Monaten nach Eingang des Bürgerantrages erfolgen. Nicht Gegenstand des Bürgerantrages können die vom Landtag vorzunehmenden Wahlen, der Haushalt sowie die Änderung dieser Verfassung sein.“	SPD-Fraktion
176.	**Art. 95 –** „[1]Kein Mitglied des hessischen oder eines anderen deutschen Landtags darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seiner Abgeordnetentätigkeit getanen Äußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden. [2] Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.“	FDP-Fraktion
177.	**Art. 96 –** „(1) Kein Mitglied des hessischen oder eines anderen deutschen Landtags kann ohne Genehmigung des Hauses, dem der Abgeordnete angehört, während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen	FDP-Fraktion

	oder verhaftet werden, es sei denn, dass das Mitglied bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird. (2) Die gleiche Genehmigung ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit erforderlich, die die Ausübung der Abgeordnetentätigkeit beeinträchtigt. (3) Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied des hessischen oder eines anderen deutschen Landtags und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Hauses, dem der Abgeordnete angehört, für die Dauer der Sitzungsperiode ausgesetzt.“	
178.	**Art. 98 –** „(1) [1]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 Reisekosten.[2] 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.“	FDP-Fraktion
179.	**Neuer Artikel 98 a –** „(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 sie Anspruch auf angemessene Ausstattung. Das Nähere über Ausstattung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof regelt das Gesetz.“	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
180.	**Art. 101 –** Abs. 3: streichen, Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 S. 1 und Art. 38 GG.	CDU-Fraktion; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
181.	**Art. 101 –**	FDP-Fraktion

	Amtszeitbegrenzung des Ministerpräsidenten in Abs. 1 Satz 2 aufnehmen: „Wiederwahl ist nur einmal zulässig." Neufassung Abs. 3: „Mitglieder des Bundestages, des Europäischen Parlaments und der Volksvertretungen anderer Länder dürfen der Landesregierung nicht angehören."	
182.	**Art. 104 –** „(1) [1]Der Ministerpräsident führt den Vorsitz in der Landesregierung und leitet deren Geschäfte. [2]Bei Stimmengleichheit gibt seine Stimme den Ausschlag. [3]Weitere Einzelheiten regelt die Landesregierung durch eine Geschäftsordnung. (2) [1]Die Landesregierung beschließt über die Zuständigkeit der einzelnen Minister, soweit hierüber nicht gesetzliche Vorschriften getroffen sind. [2]Die Beschlüsse sind unverzüglich dem Landtag vorzulegen. (3) Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Minister berühren, sind der Landesregierung zur Beratung und Beschlussfassung zu unter-breiten."	FDP-Fraktion
183.	**Art. 108 –** „ [1]Die Landesregierung ernennt die Landesbeamten auf Vorschlag des zuständigen Ministers, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. [2]Sie kann die Befugnis auf andere Stellen übertragen."	FDP-Fraktion
184.	**Art. 109 Absatz 1–** Streichung von Satz 3, „Die Bestätigung der Todesstrafe bleibt der Landesregierung vorbehalten".	CDU-Fraktion; SPD-Fraktion; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; Fraktion Die Linke; FDP-Fraktion; Kommissariat der Katholischen Bischöfe; Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen; AG der Ausländerbeiräte Hessen
185.	**Art. 111 –**	CDU-Fraktion; Kommissariat der Katholischen

	Einführung der Option, den Amtseid mit religiöser Beteuerung zu leisten.	Bischöfe; Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen
186.	**Art. 112 –** „ [1]Der Ministerpräsident kann jeden Minister abberufen. [2]Er zeigt die Abberufung unverzüglich dem Landtag an.“	FDP-Fraktion
187.	**Art. 117 –** Einfügung eines neuen Satz 2: „ Gesetzesentwürfe aus der Mitte des Landtags können von einer Fraktion oder von mindestens fünf Abgeordneten schriftlich eingebracht werden.“	FDP-Fraktion
188.	**Art. 117 –** Einbringung von Gesetzesentwürfen durch Volksinitiativen.	Mehr Demokratie e.V., Landesverband Hessen
189.	**Art. 118 -** Einfügung eines neuen Satz 2: „Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, dass eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung.“	FDP-Fraktion
190.	**Art. 119 –** Streichen.	FDP-Fraktion
191.	**Art. 120 –** Einfügen einer elektronischen Verkündungsmöglichkeit von Gesetzen in neuem Satz 2: „Nach Maßgabe eines Gesetzes können die Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen und deren Verkündung in elektronischer Form vorgenommen werden“.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

192.	**Art. 120 –** Ergänzung, dass das Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen nach Maßgabe eines Gesetzes auch in elektronischer Form geführt werden darf.	Hessische Staatskanzlei
193.	**Art. 123 –** Formulierung Absatz 2: „Eine Verfassungsänderung kommt dadurch zustande, dass der Landtag sie mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder beschließt und das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden zustimmt." Einfügung eines neuen Absatz 3: „Eine Verfassungsänderung kann auch im Wege des Art. 124 beschlossen werden. In Abweichung von Art. 124 Abs. 3 ist eine Verfassungsänderung beschlossen, wenn der Gesetzentwurf beim Volksentscheid die Zustimmung von mehr als zwei Dritteln der abgegebenen gültigen Stimmen und mindestens zwei Fünfteln der Wahlberechtigten zum Hessischen Landtag erhält."	SPD-Fraktion
194.	**Art. 123 –** Ausdrückliche Ermöglichung von Verfassungsänderungen durch Volksgesetzgebung.	Mehr Demokratie e.V., Landesverband Hessen
195.	**Art. 124 –** Erleichterungen bei den Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für Volksbegehren und Volksentscheide.	CDU-Fraktion
196.	**Art. 124 –** In Absatz 1 Satz 1 werden die Worte „ein Fünftel" durch „ein Zwanzigstel" ersetzt. Absatz 3 Satz 2 wird wie folgt formuliert: „Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn mindestens 15 vom	SPD-Fraktion

	Hundert der Stimmberechtigten zugestimmt haben.“ Aufnahme eines neuen Absatz 3, die bisherigen Absätze 3 und 4 werden Absätze 4 und 5: „1Eine Veräußerung von öffentlichen Unternehmen oder Eigentum des Landes Hessen, die dem Gemeinwohl dadurch dienen, dass sie a) Verkehrsleistungen oder Leistungen der Abfall- oder Abwasserentsorgung, oder der Energie- oder Wasserversorgung für die Allgemeinheit erbringen oder b) wesentliche Beiträge zur wirtschaftlichen, verkehrlichen oder kulturellen Infrastruktur leisten oder c) geeignet sind, die Verwirklichung eines Anspruchs auf angemessenen Wohnraum zu fördern, d) der allgemeinen Versorgung der Bevölkerung mit Krankenhäusern dienen, setzt einen zustimmenden Volksentscheid voraus, wenn es sich um wesentliche Anteile am jeweiligen öffentlichen Unternehmen oder Eigentum handelt und die Veräußerung an Private erfolgen soll. 2Dasselbe gilt für öffentliche Unternehmen nach Satz 1 bei der Veräußerung von Anteilen, auch verbundener Unternehmen an Private, sofern diese nach der Veräußerung mehr als unwesentlichen Einfluss auf die Erbringung der Leistung des Unternehmens ausüben können. 3Zum Volksentscheid sind alle Wahlberechtigten zum Hessischen Landtag berufen.“	
197.	**Art. 124 –** Überarbeitung der Voraussetzungen für Volksbegehren und Volksentscheide.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
198.	**Art. 124 –** Quoren zum Volksentscheid ändern.	Fraktion Die Linke
199.	**Art. 124 –** Absatz 1 Satz 1: Einfügung von „Zwanzigstel“ statt „Fünftel“ der Stimmberechtigten. Absatz 3 wird wie folgt gefasst:	FDP-Fraktion

	„Die Volksabstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. Das Gesetz ist beschlossen, wenn die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, mindestens fünfundzwanzig vom Hundert der Stimmberechtigten, zustimmt.“	
200.	**Art. 124 -** Aufwertung des Antrags auf Volksbegehren zu einer Volksinitiative; Beratung des Vorschlages im Landtag; Absenkung der Unterschriftenquoren für Volksinitiativen und Volksbegehren.	Mehr Demokratie e.V., Landesverband Hessen
201.	**Art. 127 –** Streichen von Absatz 4.	CDU-Fraktion
202.	**Art. 127 –** Absatz 4 wird wie folgt gefasst: „Verstößt ein Richter nach seiner Berufung auf Lebenszeit gegen die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes oder des Landes, so kann das Bundesverfassungsgericht mit Zweidrittelmehrheit auf Antrag des Landtages anordnen, dass der Richter in ein anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen ist. Im Falle eines vorsätzlichen Verstoßes kann auf Entlassung erkannt werden. Der Antrag kann auch vom Justizminister im Einvernehmen mit dem Richterwahlausschuss gestellt werden. Während des Verfahrens ruht die Amtstätigkeit des Richters.“	FDP-Fraktion
203.	**Art. 127 –** Absatz 3 Satz 2 etwa mit folgendem Wortlaut einfügen: „Dem Richterwahlausschuss kann durch Gesetz auch die Entscheidung über die Ernennung einer Bewerberin oder eines Bewerbers für ein Richteramt mit höherem Endgrundgehalt als dem eines Eingangsamtes übertragen werden.“	Landesbezirksfachausschuss Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ver.di
204.	**Art. 127 –** Absatz 3 wird dahingehend geändert, dass nach Satz 1 folgende Sätze 2 und 3 eingefügt	Hessischer Richterbund

	werden: „Über die Besetzung von Richterämtern mit höherem Endgrundgehalt als dem eines Eingangsamtes entscheidet die Justizministerin bzw. der Justizminister gemeinsam mit dem jeweils für den betreffenden Gerichtszweig gebildeten Präsidialrat. Für den Fall, dass die Justizministerin bzw. der Justizminister und der Präsidialrat sich nicht auf eine Bewerberin bzw. einen Bewerber einigen können, können die Justizministerin bzw. der Justizminister oder der Präsidialrat den Richterwahlausschuss als Einigungsstelle anrufen.“	
205.	**Art. 128 –** Anpassen (keine Richteranklage außerhalb des Grundgesetzes).	CDU-Fraktion
206.	**Art. 128 –** „(1) [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, entlassen oder dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. [2]Die Gesetzgebung kann Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung Richter in den Ruhestand treten. (2) Bei einer Veränderung in der Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke können Richter an ein anderes Gericht versetzt oder aus dem Amt entfernt werden, jedoch nur unter Belassung des vollen Gehalts.“	FDP-Fraktion
207.	**Art. 130 –** Der Artikel wird wie folgt gefasst: „(1) 1Der Staatsgerichtshof besteht aus 11 Mitgliedern, und zwar fünf Richtern und sechs anderen Mitgliedern, die nicht dem Landtag angehören dürfen. 2Bei ihm wird ein öffentlicher Kläger bestellt. (2) Die Mitglieder werden vom Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der	Prof. Dr. Dr. Martin Will

	abgegebenen Stimmen, mindestens aber der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Landtags auf eine Dauer von zwölf Jahren gewählt. (3) Eine anschließende oder spätere Wiederwahl ist nicht zulässig. (4) Das Nähere über die Bildung des Staatsgerichtshofs, das Verfahren vor ihm sowie über die Vollstreckung seiner Entscheidungen bestimmt das Gesetz.“	
208.	**Art. 131 –** Absatz 2: Die Worte “eine Gruppe von Stimmberechtigten, die mindestens ein Hundertstel aller Stimmberechtigten des Volkes umfasst“ werden durch die Worte ersetzt: „eine Gruppe von mindestens 50.000 Personen, die ihren Hauptwohnsitz auf dem Gebiet des Landes Hessen haben und das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben“.	SPD-Fraktion
209.	**Art. 131 –** Änderung der Antragsberechtigung (Anpassung StGHG), Ergänzung kommunale Grundrechtsklage.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
210.	**Art. 134 –** Neufassung: „Jeder hat Zugang zu den öffentlichen Ämtern, wenn er die nötige Eignung, Befähigung und fachliche Leistung besitzt.“	FDP-Fraktion
211.	**Art. 134 –** Alle Merkmale des § 1 AGG sollten aufgeführt werden. Dazu gehören Rasse, ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Identität.	Vereinigung der Hessischen Unternehmerverbände
212.	**Art. 135 –** Der Artikel wird wie folgt gefasst: „(1) Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse obliegt in der Regel den Beamten.	FDP-Fraktion

	(2) Das Recht des öffentlichen Dienstes ist nach den Erfordernissen der Verwaltung zu gestalten und unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.“	
213.	**Art. 137 –** Absatz 6 Sätze 1 und 2 werden wie folgt gefasst: „Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Verordnung 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 der Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen.“ Aufnahme eines unmittelbaren Klagerechts vor dem Staatsgerichtshof im Falle der Ablehnung der Konnexität. Aufnahme der Verpflichtung zu einer detaillierten Kostenfolgeabschätzung.	Hessischer Städte- und Gemeindebund; Hessischer Städtetag; Hessischer Landkreistag
214.	**Art. 138 –** „Die Oberbürgermeister und Bürgermeister als Leiter der Gemeinden werden von den Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.“	FDP-Fraktion
215.	**Art. 138 –** Einführung einer Sperrklausel von 2,5% für Kommunalwahlen.	Hessischer Städte- und Gemeindebund; Hessischer Städtetag; Hessischer Landkreistag
216.	**Art. 139 ff. –** Aufnahme eines Staatsziels „Erhalt des öffentlichen Sachvermögens“ mit folgender Formulierung: „Land und Kommunen müssen jedes Jahr den Wert ihres Sachvermögens bilanziell mindestens erhalten.“	Vereinigung der Hessischen Unternehmerverbände

217.	**Art. 143 –** Einfügung eines neuen Absatz 2: „Der Landtag ist über die Haushaltsentwicklung laufend zu unterrichten. Wesentliche Planabweichungen sind zeitnah dem Landtag mitzuteilen und zu erläutern.“ Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.	SPD-Fraktion
218.	**Art. 144 –** Einfügung eines Absatz 2: „Der Landtag hat das Recht und auf Antrag eines Fünftels der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder die Pflicht, den Rechnungshof zu beauftragen, sich gutachtlich über Sachverhalte zu äußern, die für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel von Bedeutung sind. Die Landesregierung hat dazu alle erforderlichen Informationen dem Rechnungshof zur Verfügung zu stellen.“	SPD-Fraktion
219.	**Art. 144 –** Der Artikel wird wie folgt neu gefasst: „(1) Der Finanzminister hat dem Landtag im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der 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 landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Er hat außer der Landesregierung unmittelbar dem Landtag jährlich zu berichten. (3) Näheres bestimmt das Gesetz.“	FDP-Fraktion
220.	**Art. 144 –** Der Artikel wird wie folgt neu formuliert: „(1) Der Hessische Minister der Finanzen hat dem Hessischen Landtag im Laufe des	Hessischer Rechnungshof

	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 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. (3) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“	
221.	**Art. 147 –** Streichen von Absatz 2.	CDU-Fraktion; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; FDP-Fraktion
222.	**Art. 148 –** Streichen.	FDP-Fraktion
223.	**Artikel 149 –** Anpassen (kein Strafrecht in Landesverfassung).	CDU-Fraktion
224.	**Art. 149 –** Anpassung, keine Strafverfolgung vor dem Staatsgerichtshof.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
225.	**Art. 149 –** Streichen.	FDP-Fraktion
226.	**Art. 148 -150 –** Im Falle einer grundlegenden funktionalen Überarbeitung der Verfassung mit einer Entkernung historischer Aspekte, könnten Artikel 148, 149 und 150 wegen zwischenzeitlicher inhaltlicher Überholung gestrichen werden (s. aber Ausschluss nach Artikel 150 Abs. 3).	Vereinigung der Hessischen Unternehmerverbände

227.	**Art. 151 –** Streichen.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; FDP-Fraktion
228.	**Art. 152 –** Streichen.	CDU-Fraktion; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; FDP-Fraktion
229.	**Art. 153 –** Absatz 1 streichen.	CDU-Fraktion
230.	**Art. 153 –** Streichen.	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
231.	**Art. 153 –** Neufassung: „Das Recht der deutschen Republik bricht Landesrecht.“	FDP-Fraktion
232.	**Art. 154 –** Streichen.	FDP-Fraktion
233.	**Art. 156 –** Streichen.	CDU-Fraktion; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; FDP-Fraktion
234.	**Art. 157 –** Streichen.	CDU-Fraktion; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; FDP-Fraktion
235.	**Art. 158 –** Streichen.	CDU-Fraktion

236.	**Art. 159 –** streichen	CDU-Fraktion; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; FDP-Fraktion
237.	**Staatsziel Ehrenamt**	CDU-Fraktion; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; Sozialverband VdK Hessen-Thüringen; Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Hessen; Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern; AG der Ausländerbeiräte Hessen
238.	**Staatsziel Ehrenamt –** Neuer Satz 1 in Art. 25, Einfügung des Wortes „öffentliche“ in Satz 2: „1Das Land würdigt und fördert die Übernahme eines Ehrenamts. 2Jedermann hat nach Maßgabe der Gesetze die Pflicht, öffentliche ehrenamtliche Tätigkeiten zu übernehmen, und persönliche Dienste für den Staat und die Gemeinde zu leisten. Steht er in einem Dienstverhältnis, so ist ihm die erforderliche freie Zeit zu gewähren. Näheres bestimmt das Gesetz.“	SPD-Fraktion
239.	**Stärkung des Ehrenamts innerhalb der funktionalen Selbstverwaltung**	Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen
240.	**Staatsziel Kultur**	CDU-Fraktion
241.	**Staatsziel Kultur –** Ergänzung des Artikel 62 um neuen Absatz 1: „(1) Das Land schützt und fördert die Kultur.“	SPD-Fraktion; Landesarbeitsgemeinschaft der Kulturinitiativen und soziokulturellen Zentren in Hessen e.V.
242.	**Staatsziel Kultur –** „Kultur und Sport genießen den Schutz und die Pflege des Staats, der Gemeinden und	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

	Gemeindeverbände“	
243.	**Staatsziele Kultur, Ehrenamt, Sport –** Neufassung Art. 62a: „Kultur, Sport und ehrenamtlicher Einsatz genießen den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“	FDP-Fraktion
244.	**Staatsziel Förderung und Pflege der Baukultur**	Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen
245.	**Staatsziel Inklusion –** neuer Artikel 1b: „Das Land setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und ihre gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe ein.“	SPD-Fraktion
246.	**Staatsziel Tierschutz** – Neuer Artikel 26a: „(1) 1Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen und die Tiere stehen unter dem Schutz des Staates und der Gemeinden. 2Ein hohes Umweltschutz- und Verbraucherschutzniveau sowie eine Verbesserung der Umweltqualität sind nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sicherzustellen. (2) 1Tiere und Pflanzen sind als Lebewesen zu achten. 2Ihr artgerechter Lebensraum und ihre Artenvielfalt sind zu erhalten und zu schützen. (3) 1Naturschutz- und tierschutzrechtliche Verbandsklagen werden gewährleistet. 2Anerkannte naturschutz- und tierschutzrechtliche Verbände haben das Recht auf Beteiligung an Verwaltungsverfahren, die ihre Angelegenheiten betreffen. 3Das Nähere regelt ein Gesetz.“	SPD-Fraktion
247.	**Staatsziel Bezahlbares Wohnen** – Neuer Artikel 27a: „(1) 1Es ist ständige Aufgabe des Landes, jedermann den Bezug einer angemessenen	SPD-Fraktion

	Wohnung zu sozial tragbaren Bedingungen zu ermöglichen. 2Zur Verwirklichung dieses Staatsziels fördert das Land sozialen und ökologischen Wohnungsbau und die Wohnungserhaltung. (2) 1Das Land sorgt für Mieterschutz und wirkt auf angemessene Mieten hin. 2Es sichert den Zugang zu Wasser und Energie.“	
248.	**Staatsziel Bezahlbares Wohnen für Alle –** Neuer Artikel 27a.	Deutscher Mieterbund – Landesverband Hessen e.V.
249.	**Staatsziel Förderung und Schaffung angemessenen Wohnraums**	Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen
250.	**Staatsziel Integration**	Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
251.	**Staatsziel Infrastruktur –** Neuer Absatz 2 in Artikel 26a: „ (2) Der Staat fördert die Verkehrsnetze, die Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen sowie die digitalen Infrastrukturen.“	FDP-Fraktion
252.	**Definition des Staatszielbegriffs –** Neuen Artikel 26b einfügen: „Staatsziele verpflichten die öffentliche Gewalt zu ihrer fortlaufenden Beachtung und Erfüllung.“	FDP-Fraktion

Hessische Staatskanzlei
Der Chef der Staatskanzlei
Staatsminister

HESSEN

Hessische Staatskanzlei · Postfach 31 47 · 65021 Wiesbaden

An den
Vorsitzenden der Enquetekommission
„Verfassungskonvent zur Änderung der
Verfassung des Landes Hessen“
Herrn Staatsminister a.D.
Jürgen Banzer, MdL
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Wiesbaden, den 16. Dezember 2016

Prüfauftrag „Staatsziele“

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

bezugnehmend auf den mit Schreiben vom 20. September 2016 erteilten Prüfauftrag der Enquetekommission übermittle ich Ihnen die Stellungnahme der Landesregierung zu den Auswirkungen der Staatsziele „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ (Art. 26a HV) und „Sport“ (Art. 62a HV) auf Rechtsetzung, Landesverwaltung und Rechtsprechung.

Mit freundlichen Grüßen

Axel Wintermeyer

65183 Wiesbaden
Georg-August-Zinn-Straße 1
Telefon (06 11) 32 0
Telefax (06 11) 32 37 08
E-Mail: poststelle@stk.hessen.de
Internet: www.hessen.de

Zertifikat seit 2005
audit berufundfamilie

Stellungnahme der Landesregierung zu den Auswirkungen von Staatszielen der Verfassung des Landes Hessen (HV) auf Rechtsetzung, Landesverwaltung und Rechtsprechung am Beispiel der Staatsziele „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ (Art. 26a HV) und „Sport“ (Art. 62a HV)

I. Vorbemerkung

Staatszielbestimmungen binden alle Staatsgewalt und legen verfassungsrechtliche Grundentscheidungen fest, die auf fortdauernde Verwirklichung ihres Gehalts angelegt sind. Sie manifestieren nicht einen statischen Zustand, sondern müssen mit Rücksicht auf gewandelte gesellschaftliche Verhältnisse stets in neuer Weise ausgefüllt werden. Ihr Steuerungsgehalt ist zunächst insoweit beschränkt, als den staatlichen Organen, insbesondere dem Gesetzgeber, anerkanntermaßen ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt wird, in welcher Weise sie dem Gehalt des Staatsziels gerecht werden wollen. Ihre Bindungswirkung beschränkt sich somit auf das Ziel an sich, während die Ausfüllung einschließlich der näheren Zielbestimmung den staatlichen Organen überlassen ist. Hierin unterscheiden sich Staatsziele von Gesetzgebungsaufträgen, die sich ausschließlich an den Gesetzgeber richten und diesen zur verfassungskonformen Ausführungsgesetzgebung innerhalb einer angemessenen Frist verpflichten. Der weite Gestaltungsspielraum korrespondiert mit der Verpflichtung, einen Ausgleich mit weiteren Staatszielbestimmungen oder sonstigen verfassungsrechtlich geschützten Rechtgütern herbeizuführen. Der materielle Gehalt von Staatszielen ist weiter dadurch eingeschränkt, dass ihre Realisierung unter dem Vorbehalt des Möglichen steht (BVerfGE 33, 303, 333).

Wesentliches Charakteristikum von Staatszielen ist, dass ihre abstrakte Zielbeschreibung zwar in der Regel noch von einem breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens getragen ist, die Frage, mit welchen konkreten gesetzgeberischen oder administrativen Maßnahmen und mit welchen Schwerpunkten der Verwirklichung des Staatsziels am besten gedient ist, in einer pluralistischen Gesellschaft aber unterschiedlich beurteilt wird und Gegenstand des von den Parteien getragenen und durch Wahlen entschiedenen politischen Wettbewerbs ist. Aus verfassungsrechtlichen Staatszielbestimmungen lassen sich deshalb keine messbaren Zielvorgaben und objektiven Indikatoren ableiten, anhand deren eine erfolgreiche Verfolgung eines Staatzieles nachgewiesen werden kann.

Anlässe und Beweggründe für den Erlass von Rechtsnormen (Gesetze und Rechtsverordnungen) oder für Verwaltungshandeln sind denkbar vielfältig. Durch die von der Enquetekommission erbetene Erfassung von gesetzgeberischen oder administrativen Einzelmaßnahmen, die einen unmittelbaren thematischen Bezug zu einem Staatsziel aufweisen, aber in der Regel auf ein Bündel von Motiven und Regelungsanlässen zurückzuführen sind, lässt sich kein unmittelbarer empirischer Wirkungsnachweis für die Bewährung und Wirksamkeit eines bestimmten Staatsziels erbringen. Selbst eine - je nach politischer Prioritätensetzung - als defizitär empfundene Umsetzung eines Staatsziels würde allein mit Blick auf seine appellierende und identitätsstiftende Funktion seine verfassungsrechtliche Verankerung nicht zwingend in Frage stellen. Erst recht ließen sich hieraus keine Rückschlüsse für oder gegen die Aufnahme weiterer Staatsziele ziehen, die andere Lebensbereiche betreffen.

Da die von den Ressorts gemeldeten Rechtsnormen und adminstrativen Maßnahmen nicht ausdrücklich auf das jeweilige Staatsziel Bezug nehmen, muss sich die nachfolgende Zusammenstellung auf die Benennung von Landesrechtsnormen und administrativen Maßnahmen der Landesverwaltung beschränken, die - ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit - einen unmittelbaren thematischen Bezug zu dem jeweiligen Staatsziel aufweisen, ohne damit einen

(mono-) kausalen Wirkungszusammenhang zu behaupten. Die Darlegung der Auswirkungen der Staatsziele auf die Rechtsprechung umfasst alle Gerichtsentscheidungen, die in den der Landesverwaltung zur Verfügung stehenden Rechtsinformationssystemen nachgewiesen werden und sich ausdrücklich auf Art. 26a HV (Art. 20a GG) und Art. 62a HV beziehen.

II. Staatsziel „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ (Artikel 26a HV)

1. Intentionen des verfassungsändernden Gesetzgebers

Der Schutz der natürlichen Lebengrundlagen des Menschen ist durch das am 21. März 1991 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26a – Umweltschutz) vom 20. März 1991 (GVBl. I S. 102) als Staatsziel in die Verfassung des Landes Hessen aufgenommen worden. Im Rahmen der Volksabstimmung hat die Aufnahme dieses Staatsziels bei einer Wahlbeteiligung von 70,8 % die Zustimmung von 81,6 % der gültigen Stimmen gefunden (vgl. StAnz. 1991 S. 445). Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs sollten mit der ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Verankerung eines Staatsziels Umweltschutz als objektiver Grundentscheidung mit rechtlich bindender Wirkung Maßstäbe für die Auslegung und Abwägung des geltenden Rechts durch Verwaltung und Rechtsprechung gesetzt werden, ohne zugleich einklagbare Ansprüche des Bürgers zu begründen. Dem Landesgesetzgeber bleibe aufgegeben, das Staatsziel umzusetzen und zu konkretisieren (vgl. LT-Drucks. 12/7216).

2. Umsetzung im Bereich der Gesetzgebung und sonstigen Rechtsetzung des Landes

Das Umweltschutzrecht ist weitgehend durch gemeinschafts- und bundesrechtliche Vorgaben und Kodifikationen determiniert. Der landesverfassungsrechtliche Schutzauftrag setzt erst dort ein, wo diese übergeordneten Regelungen fehlen oder landesrechtliche Ausführungsgesetze und -verordnungen erfordern. Im Rahmen der ihm verbleibenden Regelungsspielräume erfüllt der Landesgesetz- oder Verordnungsgeber seine aus Art. 26a HV resultierende Schutz- und Vorsorgepflicht, indem er die für die Gefahren- und Störungsabwehr sowie für die Zukunftsvorsorge erforderlichen einfachrechtlichen Handlungsermächtigungen und die für die Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen institutionellen und sächlichen Mittel bereitstellt. Ein weiteres unmittelbares Wirkungsfeld bildet die umweltschonende und -erhaltende Ordnung der Bewirtschaftung des umfangreichen Liegenschaftsvermögens des Landes und der Kommunen.

Das Staatsziel Umweltschutz verpflichtet den Gesetzgeber, den Schutz- und Vorsorgeauftrag des Art. 26a HV (bzw. den nahezu inhaltsgleichen Art. 20a GG) durch einfachgesetzliche Regelungen auszufüllen, indem bestehende und künftige Gesetze auf Vereinbarkeit mit diesen Vorgaben geprüft werden. Im Anschluss an die Einführung des Staatsziels Umweltschutz ist von Rechtsprechung und Lehre eine prozedurale Bindung des Gesetzgebers herausgearbeitet worden, die ihn zu einem stufenweisen Vorgehen verpflichtet, um dem Inhalt des Staatsziels Umweltschutz gerecht zu werden:

- Ehe eine potentiell beeinträchtigende Maßnahme zugelassen wird, müssen Art und Ausmaß der Gefahr für die natürlichen Lebensgrundlagen in jedem Fall ermittelt werden.
- Es sind ausreichende Maßnahmen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu ergreifen. Der Gesetzgeber hat bei jeder neuen Regelung den erreichten Kenntnisstand über Schutzwirkungen mit der gebotenen Sorgfalt auszuwerten und zu prüfen, ob er seine Prognose stützt.

- Bei der Auswahl der Schutzmaßnahmen ist der dadurch verfolgte Schutzzweck in ein angemessenes Verhältnis zu den von der Maßnahme berührten öffentlichen und privaten Interessen zu bringen.
- Beruht die Maßnahme auf einer Prognose, die immer durch Unsicherheiten gekennzeichnet ist, muss der Gesetzgeber die Wirkungen der ergriffenen Maßnahme beobachten, die Einhaltung der Ziele kontrollieren und gegebenenfalls Nachbesserungen beschließen.

Nach Einführung des Art. 26a HV sind auf Landesebene folgende Rechtsvorschriften[1] (Gesetze und Rechtsverordnungen) sowie Verwaltungsvorschriften erlassen worden, die zwar einen unmittelbaren thematischen Bezugs zum Umweltschutz aufweisen, aber in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle primär der Umsetzung von Gemeinschafts- und Bundesrecht dienen. Vom Umfang der nachfolgend nachgewiesenen Rechtsakte kann also keinesfalls auf die Wirksamkeit des Staatsziels für die Gesetzgebung geschlossen werden.

- Hessisches Energiegesetz (HEG): Das Gesetz ist im Rahmen des Hessischen Energiezukunftsgesetzes vom 21. November 2012 (GVBl. I S. 444) erlassen worden. Es basiert auf den Empfehlungen des Hessischen Energiegipfels vom November 2011 und ersetzt das bis dahin geltende Hessische Energiegesetz vom 25. Mai 1990. Das geltende Hessische Energiegesetz betont in seiner Präambel, dass die hessische Energieversorgung der Zukunft sicher, umweltschonend, bezahlbar und gesellschaftlich akzeptiert sein muss. Richtlinie des Landes Hessen zur energetischen Förderung im Rahmen des Hessischen Energiegesetzes vom 2. Dezember 2015 (StAnz S. 1380).
- Richtlinie[2] des Landes Hessen zur energetischen Förderung im Rahmen des Hessischen Energiegesetzes vom 2. Dezember 2015 (StAnz S. 1380)
- Mit der Änderung der Garagenverordnung im Jahr 2012 durch das Energiezukunftsgesetz vom 21. November 2012 (GVBl. I S. 444) wurden erstmals Ladestationen für Elektrofahrzeuge verbindlich für Mittel- und Großgaragen vorgeschrieben (1% der Einstellplätze in Garagen ab 100 Einstellplätzen). Diese Regelung wurde zwischenzeitlich mit der Neufassung der Garagenverordnung vom 17. November 2014 (GVBl. 286) erweitert. Seit dem 1. Januar 2015 (mit Übergangsregelung bis zum 30. Juni 2015) sind 5 % der Einstellplätze mit Ladestationen zu versehen. Nunmehr werden zudem auch Kleingaragen sowie Mittel- und Großgaragen mit weniger als 100 Einstellplätzen von der Herstellungspflicht erfasst (vgl. § 2 Abs. 3 GaV).
- Hessisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 6. März 2013 (GVBl S. 80), geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2015 (GVBl. S. 636)
- Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 10. April 2001 (GVBl. I 2001 S. 178)
- Verordnung über die Eigenkontrolle von oberirdischen Deponien (Deponieeigenkontroll-Verordnung - DEKVO) vom 3.März 2010 (GVBl. I S. 101), zuletzt geändert durch Artikel 14 der Verordnung vom 13. Dezember 2012 (GVBl. I S. 677)

---

[1] Es sind nur Änderungsgesetze und Änderungsverordnungen aufgenommen worden, die materielle Änderungen enthalten, die der Ausfüllung der Staatsziels dienen.

[2] Förderungen, die auf Richtlinien beruhen, werden nachfolgend unter II. 3 nicht nochmals als administrative Einzelmaßnahmen aufgeführt.

- Maßnahmen bei Zwischenfällen mit radioaktiven Stoffen vom 9. Dezember 2013 (StAnz. 2014 S. 19, ber.160) Bezug: Erlass vom 3. November 2008 (StAnz. S 3125)
- Verwaltungsvorschrift zur Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und Rates- zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (Seveso-III-RL-BauVerfAH) vom 9. November 2015 (StAnz. S. 1148)
- Verwaltungsvorschrift zur Richtlinie 2012/18EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Behreschung von Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (Seveso-III-RL-ÖSAH, VV 9. November 2015 (StAnz. S. 1147)
- Verwaltungsvorschrift zur Berücksichtigung des Abstandsgebotes aus Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefahrlichen Stoffen (AbstandBerErl, HE vom 6. Oktober 2014 (StAnz. S. 852)
- Hessisches Wassergesetz vom 14. Dezember 2010 (GVBl. 548), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2015 (GVBl. S. 338)
- Hessisches Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Juni 2016 (GVBl. S. 70)
- Hessisches Altlasten- und Bodenschutzgesetz vom 28. September 2007 (GVBl. S. 652) geändert durch Gesetz vom 27. September 2012 (GVBl. S. 290)
- Hessische Verordnung über Sachverständige für den Bodenschutz und Altlasten nach § 18 des Bundes-Bodenschutzgesetzes vom 27. September 2006 (GVBl. S. 534), zuletzt geändert durch Verordnung vom 3. Juni 2013 (GVBl S. 433)
- Fischgewässerverordnung vom 24. April 1997 (GVBl. I S. 87), zuletzt geändert durch Verordnung vom 13. Mai 1998 (GVBl. I S. 209)
- Abwassereigenkontrollverordnung (EKVO) vom 23. Juli 2010 (GVBl. I S. 257), zuletzt geändert durch Verordnung vom 3. November 2015 (GVBl. S. 392)
- Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe (Anlagenverordnung – VAwS) vom 16. September 1993 (GVBl. I S. 409), zuletzt geändert durch Verordnung vom 4. Dezember 2013 (GVBl. S. 663)
- Indirekteinleiterverordnung vom 18. Juni 2012 (GVBl. S. 172)
- Verordnung über die Entnahme von Wasser aus oberirdischen Gewässern zum Zwecke der Trinkwasserversorgung vom 30. April 1997 (GVBl. I S. 112)
- Verordnung über die Qualität und die Bewirtschaftung der Badegewässer (VO-BGW) vom 21. Juli 2008 (GVBl. S. 797), zuletzt geändert durch Verordnung vom 28. November 2013 (GVBl. S. 651)
- Verordnung über die Untersuchung des Rohwassers von Wasserversorgungsanlagen (Rohwasseruntersuchungsverordnung – RUV) vom 19. Mai 1991 (GVBl. I S. 200), geändert durch Gesetz vom 15. Juli 1997 (GVBl. I S. 232, 243)
- Verordnung über Zuweisungen zum Bau von Abwasseranlagen vom 8. Februar 2006 (GVBl. I S. 31), zuletzt geändert durch Verordnung vom 9. November 2011 (GVBl. I S. 690)

- Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser (KomAbw-VO) vom 25. Oktober 1996 (GVBl. I S. 470), zuletzt geändert durch Verordnung vom 9. November 2016 (GVBl. S. 194)
- Zweite Verordnung über Anordnungen zum Grundwasserschutz in Wasserschutzgebieten vom 5. Juli 1996 (GVBl. S. 337)
- Verwaltungsvorschrift zur Erfassung, Bewertung und Sanierung von Grundwasserverunreinigungen (GWS-VwV) vom 28. September 2016 (StAnz. S. 1072)
- Verwaltungsvorschrift für die staatliche Überwachung der Anlagen und Einleitungen für häusliches und kommunales Abwasser vom 31. Mai 2011 (StAnz. S. 817)
- Verwaltungsvorschrift über die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten vom 8. August 2011 (StAnz. S. 1071)
- Verwaltungsvorschrift für die Förderung der Erstellung von Energieanalysen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Abwasserbehandlungsanlagen vom 14. September 2011 (StAnz. S. 1200)
- Verwaltungsvorschrift über die Wasseraufsicht bei Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung von Talsperren vom 12. April 2012 (StAnz. S. 510)
- Verwaltungsvorschrift zur Indirekteinleiterverordnung (IndirekteinleiterVwV) vom 04. Juli 2012 (StAnz. S. 641)
- Verwaltungsvorschrift zur Durchführung wasserrechtlicher Zulassungsverfahren für kommunale Abwasserbehandlungsanlagen und Abwassereinleitungen vom 23. September 2014 (StAnz. S. 911)
- Verwaltungsvorschrift zur Befreiung von der Abwasserbeseitigungspflicht (Zustimmung zu einer anderweitigen Abwasserbeseitigung nach § 37 Abs. 5 Nr. 7 des Hessischen Wassergesetzes) vom 23. September 2014 (StAnz. S. 912)
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz (VwV-AbwAG/HAbwAG) vom 25. November 2015 (StAnz. S. 1324)
- Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Bestimmung weiterer Tierarten, die dem Jagdrecht unterliegen, und über die Änderung der Jagdzeiten vom 14. November 1991 (GVBl. I S. 358)
- Verordnung über die Fischereibeiräte vom 17. Dezember 1991 (GVBl. I S. 429)
- Verordnung über die Fischerprüfung und über die Fischereiabgabe vom 19. Dezember 1991 (GVBl. 1992 I S. 12)
- Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über forstliches Saat- und Pflanzgut vom 26. Oktober 1992 (GVBl. I S. 604)
- Landesfischereiverordnung vom 27. Oktober 1992 (GVBl. I S. 612)
- Jägerprüfungsordnung vom 17. Januar 1994 (GVBl. I S. 65)
- Hessisches Jagdgesetz vom 12. Oktober 1994 (GVBl. I S. 606)
- Verordnung über die Fischereiaufsicht vom 18. April 1996 (GVBl. I S. 173)

- Verordnung über Fanggeräte vom 19. Juni 1996 (GVBl. I S. 304)
- Verordnung über die Abschussplanung und zur Übertragung von Aufgaben der unteren Jagdbehörde auf die Forstbehörden vom 19. September 1996 (GVBl. I S. 460)
- Gesetz zur Neuorganisation der hessischen Umweltverwaltung vom 15. Juli 1997 (GVBl. I S. 232)
- Verordnung über die Übertragung von Aufgaben des Jagdwesens nach § 41 Abs. 2 Satz 2 des Hessischen Jagdgesetzes und über die Zusammensetzung der Jagdbeiräte vom 24. Juni 1997 (GVBl. I S. 253)
- Gesetz zur Änderung des Hessischen Jagdgesetzes vom 8. Juni 1998 (GVBl. I S. 222)
- Verordnung über die Bestimmung weiterer Tierarten, die dem Jagdrecht unterliegen, und über die Änderung der Jagdzeiten vom 31. Juli 1998 (GVBl. I S. 300)
- Verordnung über die Bestimmung weiterer Tierarten, die dem Jagdrecht unterliegen, und über die Änderung der Jagdzeiten vom 3. März 1999 (GVBl. I S. 209)
- Gesetz zur Änderung des Hessischen Jagdgesetzes vom 21. Dezember 1999 (GVBl. I S. 474)
- Verordnung über die Wildfütterung vom 13. April 2000 (GVBl. I S. 270)
- Verordnung zur Änderung der zur Ausführung des Hessischen Jagdgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen vom 13. April 2000 (GVBl. I S. 271)
- Verordnung über den Naturpark Kellerwald-Edersee vom 14. März 2001 (GVBl. I S. 165)
- Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Bestimmung weiterer Tierarten, die dem Jagdrecht unterliegen, und über die Änderung der Jagdzeiten vom 29. August 2001 (GVBl. I S. 396)
- Hessisches Forstgesetz in der Fassung der Bekanntmchung vom 10. September 2002 (GVBl. I S. 582)
- Gesetz zur Änderung des hessischen Fischereirechtes und weiterer Rechtsvorschriften vom 1. Oktober 2002 (GVBl. I S. 614)
- Verordnung zur Durchführung des Forstvermehrungsgutgesetzes vom 24. Juni 2003 (GVBl. I S. 198)
- Verordnung über den Nationalpark Kellerwald-Edersee vom 17. Dezember 2003 (GVBl. I S. 463
- Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Fischerprüfung und über die Fischereiabgabe vom 29. Juni 2005 (GVBl. I S. 539)
- Hessisches Umweltinformationsgesetz vom 14. Dezember 2006 (GVBl. I S. 659)
- Gesetz zur Änderung des Hessischen Forstgesetzes vom 7. September 2007 (GVBl. I S. 567)
- Verordnung über die Walderhaltungsabgabe vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I S. 960)
- Verordnung über die gute fachliche Praxis in der Fischerei und den Schutz der Fische vom 17. Dezember 2008 (GVBl. I S. 1072)

- Verordnung über die Hegegemeinschaften an Gewässern vom 9. Dezember 2008 (GVBl. I S. 1078)
- Gesetz zur Änderung des Hessischen Fischereigesetzes und anderer Rechtsvorschriften vom 25. November 2010 (GVBl. I S. 434)
- Gesetz zur Änderung des Hessischen Jagdgesetzes vom 10. Juni 2011 (GVBl. I S. 293)
- Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Waldes und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 27. Juni 2013 (GVBl. S. 473)
- Gesetz zur Änderung des Hessischen Waldgesetzes vom 16. Juli 2014 (GVBl. S. 186)
- Gesetz zur Änderung des Hessischen Umweltinformationsgesetzes vom 28. September 2015 (GVBl. S. 361)
- Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Fischereiaufsicht vom 17. November 2015 (GVBl. S. 409)
- Hessisches Fischereigesetz (HFischG) vom 3. Dezember 2010 (GVBl. I S.362), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 27. Juni 2013 (GVBl. S.458)
- Verordnung über die gute fachliche Praxis in der Fischerei und den Schutz der Fische (Hessische Fischereiverordnung – HFO) vom 17. Dezember 2008 (GVBl. I S. 1072), zuletzt geändert durch Verordnung vom 13. Dezember 2012 (GVBl. S. 677)
- Verordnung über die Hegegemeinschaften an Gewässern vom 9. Dezember 2009 (GVBl. I S. 1078), zuletzt geändert durch Verordnung vom 13. Dezember 2012 (GVBl. S. 677)
- Hessisches Jagdgesetz vom 5. Juni 2001 (GVBl. I S. 271) zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 315)
- Verordnung zur Zusammenfassung und Änderung jagdrechtlicher Verordnungen (HJagd-VO) vom 10. Dezember 2015 (GVBl. S. 670)
- Hessisches Waldgesetz (HWaldG) vom 27. Juni 2013 (GVBl. S.458), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2015 (GVBl. S. 607)
- Hessische Verordnung zur Einteilung landwirtschaftlicher Flächen nach dem Grad der Erosionsgefährdung vom 27. August 2010 (GVBl. I S. 300), zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. September 2015 (GVBl. S. 339)
- Hessische Ausführungsverordnung zum Pflanzenschutzgesetz (HAVPflSchG) vom 26. November 2014 (GVBl S.335)
- Verordnung über Schutzbezirke für Belegstellen für Honigbienen (Belegstellenverordnung) vom 16. August 2016 (GVBl. S. 154 f.)
- Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (HAGBNatSchG) vom 20. Dezember 2010 (GVBl. I S. 629), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2015 (GVBl. S. 607)
- Verordnung über die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen, Ökokonten, deren Handelbarkeit und die Festsetzung von Ausgleichsabgaben (Kompensationsverordnung – KV) vom 1. September 2005 (GVBl. I S. 624), zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. September 2015 (GVBl. S. 339)
- Verordnung über die Naturschutzbeiräte vom 1. Dezember 1981 (GVBl. I S. 437), zuletzt geändert durch Verordnung vom 13. Dezember 2012 (GVBl. I S. 677).

- Verordnung über die Natura 2000-Gebiete in Hessen vom 16. Januar 2008 (GVBl. I S. 30)
- Verordnung über die Natura 2000-Gebiete im Regierungsbezirk Darmstadt vom 20. Oktober 2016 (StAnz. S. 1104)
- Verordnung über die Natura 2000-Gebiete im Regierungsbezirk Gießen vom 31. Oktober 2016 (StAnz. S. 1266)
- Verordnung über die Natura 2000-Gebiete im Regierungsbezirk Kassel vom 31. Oktober 2016 (StAnz. S. 1389)

- Auf der Grundlage des § 12 des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz sind 1251, in der angefügten **Anlage 1** aufgelistete **Naturschutzgebietsverordnungen** erlassen worden. Naturschutzgebiete zeichnen sich im Sinne der Staatszielbestimmung des Art. 26a HV dadurch aus, dass dem Schutz der Natur hier Vorrang vor anderen Interessen eingeräumt wird.

- Richtlinie zur Abwicklung der Maßnahmen für die Förderung von Untersuchungen, Sanierungsmaßnahmen kommunaler Altlasten (Altablagerungen, Altstandorte und Gaswerksstandorte) – Abschlussprogramm kommunale Altlastenbeseitigung – vom 25. Mai 2012 (StAnz. S. 66)

- Richtlinie für die Aufstellung von Alarmplänen und für Maßnahmen zum Schutz der Gewässer und des Bodens vor umweltgefährdenden Stoffen einschließlich „Internationaler Warn- und Alarmplan Rhein“ und „Warnplan Weser“ (Gewässer- und Bodenschutz-Alarmrichtlinie) vom 27. Februar 2015 (StAnz. S. 257)

- Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur nachhaltigen Sicherung und Erhaltung der heimischen Fische sowie zur Förderung von Investitionen in den Bereichen Aquakultur und Verarbeitung und Vermarktung vom 27. Februar 2012 (Fischereiförderrichtlinie), StAnz. 2012 S. 439

- Richtlinie für die forstliche Förderung in Hessen nach § 22 Abs. 2 und 3 des Hessischen Waldgesetzes, dem Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) und der ELER-Verordnung (EU) Nr. 1305/2013

- Richtlinie des Landes Hessen zur energetischen Förderung im Rahmen des Hessischen Energiegesetzes vom 2. Dezember 2015 festgelegt (ersetzt die am 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist und die Förderrichtlinie vom 21. Oktober 2008)

- Richtlinien für die pauschale Zuweisung von Landesmitteln für Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern II. Ordnung vom 18. November 2010 (StAnz. S. 93)

- Richtlinien zur Förderung der ländlichen Entwicklung in Hessen – Teil II, Ziffer 4 Bio-Rohstoffe aus der Land- und Forstwirtschaft vom 01. April 2008 (StAnz. S. 1152, befindet sich in Überarbeitung)

- Richtlinie „Ländliche Entwicklung/Teil Dorfentwicklung“ vom 16. Februar 2015 (StAnz. S. 247)

- Richtlinien zum Hessischen Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflege-Maßnahmen (HALM) vom 21. September 2015 (StAnz. S. 1067)

- Programm und Richtlinien zur Förderung der ländlichen Entwicklung in Hessen – Teil II, Ziffer 4 Bio-Rohstoffe aus der Land- und Forstwirtschaft vom 01.04.2008 (StAnz. Nr. 17, S. 1152, befindet sich in Überarbeitung).

- Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Erzeugung und Vermarktung von Honig in Hessen vom 13. August 2010 (StAnz. S. 2168), zuletzt geändert am 6. August 2013 (StAnz. S. 1082)

3. Umsetzung im Bereich der Landesverwaltung (administrative Maßnahmen)

a) Allgemeine Schutz- und Vorsorgepflichten

Die Landesregierung kommt den Schutz- und Vorsorgepflichten aus Art. 26a HV neben der Initiierung umweltrechtlicher Gesetze bzw. Erlass von Rechtsverordnungen nicht nur durch eine umfassende Umweltplanung, die Einwirkung auf die Raum- und Fachplanung sowie die Bereitstellung der hierfür erforderlichen Fachbehörden nach, sondern sie vollzieht zusammen mit der nachgeordneten Landesverwaltung auch die umweltrechtlichen Regelungen des Bundes und des Landes. Sofern einfachgesetzliche oder untergesetzliche Rechtsnormen auf der Tatbestandsseite durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln (gerichtlich voll überprüfbare) Auslegungsspielräume eröffnen oder auf der Rechtsfolgenseite ein Handlungsermessen einräumen, bildet das in Art. 26a HV (bzw. inhaltsgleich in Art. 20a GG) verankerte Staatsziel Umweltschutz eine maßgebliche Auslegungsdirektive bzw. einen abwägungsrelevanten Belang.

b) Einzelmaßnahmen

Nach Einführung des Staatsziels „Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen“ sind auf Landesebene folgende administrative Maßnahmen umgesetzt worden, die im Sinne der Fragestellung einen unmittelbaren thematischen Bezug zum Umweltschutz ausweisen:

- Adminstrative Maßnahmen auf der Grundlage des Hessischen Energiegesetzes (HEG):

➢ Förderung u.a. von Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Nutzung erneuerbarer Energien, innovativer Energietechnologien, kommunaler Energie- und Klimaschutzkonzepte, Energieeffizienzpläne und Konzepte zur Erzeugung und Verteilung von erneuerbaren Energien sowie für Energieberatungen und Akzeptanzmaßnahmen.

➢ Einrichtung eines Energiemonitorings.

➢ Der Landesentwicklungsplan enthält die Vorgabe, in den Regionalplänen Windvorrangflächen mit Ausschlusswirkung in einer Größenordnung von 2 Prozent der Landesfläche in substantiell geeigneten Gebieten festzulegen. An landeseigenen Gebäuden sind die Anforderungen der geltenden Energieeinsparverordnung mindestens einzuhalten oder zu unterschreiten. Bei Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Waren, technischer Geräte oder Ausrüstungen sowie auch bei Ausübung der Beteiligungs-, Mandats- und Mitgliedschaftsrechte sind die Ziele und Zwecke des HEG zu beachten.

- Adminstrative Maßnahmen auf der Grundlage des Hessischen Energiegesetzes (HEG):

➢ Einrichtung eines Energiemonitorings.

➢ Der Landesentwicklungsplan enthält die Vorgabe, in den Regionalplänen Windvorrangflächen mit Ausschlusswirkung in einer Größenordnung von 2 Prozent der Landesfläche in substantiell geeigneten Gebieten festzulegen.

➢ An landeseigenen Gebäuden sind die Anforderungen der geltenden Energieeinsparverordnung mindestens einzuhalten oder zu unterschreiten.

➢ Bei Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Waren, technischer Geräte oder Ausrüstungen sowie auch bei Ausübung der Beteiligungs-, Mandats- und Mitgliedschaftsrechte sind die Ziele und Zwecke des HEG zu beachten.

- Abfallwirtschaftsplan 2015

- Luftreinhaltepläne
  - Luftreinhalteplan Fulda (in Kraft seit 9. August 2010)
  - Luftreinhalteplan Limburg (in Kraft seit 26. März 2012)
  - Luftreinhalteplan Reinheim (in Kraft seit 18. April 2011)
  - 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Ballungsraum Rhein-Main, Teilplan Darmstadt (in Kraft seit 29. September 2015)
  - Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Ballungsraum Rhein-Main, Teilplan Frankfurt am Main (in Kraft seit 14. November 2011)
  - Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Ballungsraum Rhein-Main, Teilplan Offenbach am Main (in Kraft seit 24. November 2014)
  - Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Ballungsraum Rhein-Main, Teilplan Neu-Isenburg (in Kraft seit 29. August 2011)
  - Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Ballungsraum Rhein-Main, Teilplan Wiesbaden (in Kraft seit 17. Dezember 2012)
  - Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Ballungsraum Kassel (in Kraft seit 22. August 2011)
  - Fortschreibung des Luftreinhalteplans für das Gebiet Lahn-Dill (in Kraft seit 17. Oktober 2011)
  - Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Ballungsraum Rhein-Main, Teilplan Rüsselsheim (seit 14. Juli 2015)
  - Fortschreibung des Luftreinhalteplans für das Gebiet Mittel- und Nordhessen, Teilplan Marburg (seit 2. Februar 2016)

  Anmerkung: Die Luftreinhaltepläne sind auf der Internet-Seite des HMUKLV veröffentlicht.

- **Lärmaktionspläne**
  - Lärmaktionsplan Hessen, Teilplan Flughafen Frankfurt/Main (veröffentlicht Mai 2014)
  - Lärmaktionsplan Hessen 1. Stufe, Teilplan Schienenverkehr (veröffentlicht April 2012)
  - Lärmaktionsplan Hessen 1. Stufe, Teilplan Straßenverkehr / Ballungsräume Regierungspräsidium Darmstadt (veröffentlicht Nov. 2010)
  - Lärmaktionsplan Hessen 1. Stufe, Teilplan Straßenverkehr, Regierungspräsidium Gießen (veröffentlicht Nov. 2010)
  - Lärmaktionsplan Hessen 1. Stufe, Teilplan Straßenverkehr, Regierungspräsidium Kassel (veröffentlicht Nov. 2010)
  - Lärmaktionsplan Hessen 2. Stufe, Teilplan Straßenverkehr / Ballungsräume Regierungspräsidium Darmstadt (veröffentlicht März 2016)
  - Lärmaktionsplan Hessen 2. Stufe, Teilplan Straßenverkehr Regierungspräsidium Gießen (veröffentlicht März 2016)
  - Lärmaktionsplan Hessen 2. Stufe, Teilplan Straßenverkehr / Ballungsräume Regierungspräsidium Kassel (veröffentlicht März 2016)

  Anmerkung: Die Lärmaktionspläne sind auf den Internet-Seiten der Regierungspräsidien veröffentlicht.

- Feststellung und Veröffentlichung des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms nach § 54 Abs. 3 des Hessischen Wassergesetzes sowie Veröffentlichung des Umweltberichtes, einer zusammenfassenden Erklärung zu den Umwelterwägungen und zur Berücksichtigung des Umweltberichts sowie eine Darlegung der Überwachungsmaßnah-

men auf der Grundlage des Umweltberichts im Rahmen der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) vom 21. Dezember 2015 (StAnz. S. 1398)

- Bewirtschaftungsplan Hessen und Maßnahmenprogramm 2015-2021 (2015), Fundstelle: http://www.flussgebiete.hessen.de unter „Informationen“ → „Bewirtschaftungsplan 2015-2021“ bzw. → „Maßnahmenprogramm 2015-2021
- Strategische Umweltprüfung zum Hessischen Maßnahmenprogramm 2015 bis 2021 für die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie – Umweltbericht gemäß § 14 b des UVPG – vom Dezember 2015), Fundstelle: http://www.flussgebiete.hessen.de unter „Informationen“ → „Maßnahmenprogramm 2015-2021
- Strategische Umweltprüfung zum Hessischen Maßnahmenprogramm 2015 bis 2021 für die Umsetzung der EG- Wasserrahmenrichtlinie - Zusammenfassende Erklärung gemäß § 14l UVPG vom Oktober 2015, Fundstelle: http://www.flussgebiete.hessen.de unter „Informationen“ → „Maßnahmenprogramm 2015-2021
- Anforderungen des Gewässerschutzes an Erdwärmesonden vom 21. März 2014(StAnz. S. 383)
- Handlungsempfehlung zur rechtlichen Behandlung von Aufschüttungen und bei Auf- und Einbringen von Bodenmaterial auf Böden vom 27. Oktober 2015 (StAnz. S. 1150)
- Landesprogramm 2015 zur Finanzierung von Unterhaltungsmaßnahmen an den Gewässern II. Ordnung vom 13. Oktober 2015 (StAnz. S. 1126), an deren Kosten sich das Land nach § 25 Abs. 4 HWG beteiligt
- Gesamte Tätigkeiten der Abteilung „Wasser und Boden“
- Forstliche Förderung nach Maßgabe des § 22 des Hessischen Waldgesetzes. Sie wird anteilig aus Steuermitteln, aus Mitteln des EU-Programms ELER sowie im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz“ finanziert. Die Förderung wurde nach Inkrafttreten des Staatszieles Umweltschutz mehrfach neu ausgerichtet, dabei werden auch umweltschutzpolitische Ziele verfolgt.
- Förderung des Jagd- und Fischereiwesens. Sie wird durch die Mittel der Jagd- bzw. der Fischereiabgabe (Sonderabgaben) finanziert. Die Verwendungszwecke ergeben sich aus § 16 Abs. 2 des Hessischen Jagdgesetzes bzw. § 31 Abs. 2 Satz 2 des Hessischen Fischereigesetzes. Im Rahmen der Förderung des Jagd- bzw. Fischereiwesens werden auch Belange des Umweltschutzes umgesetzt.
- Maßnahmen nach dem „**Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2014-2020“**. Aufgrund des Umfanges der EPLR ist er lediglich im Internet veröffentlicht. Link: www.eler.hessen.de
- „**Aktionsplan für mehr ökologischen Landbau** in Hessen“ (Ökoaktionsplan), Fundstelle: https://umweltministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hmuelv/oekoaktionsplan_pressekonferenz.pdf entsprechend der „Fördergrundsätze des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz für Zuwendungen zur Umsetzung von Maßnahmen des Hessischen Ökoaktionsplans vom 1. November 2015“, (StAnz. 2016 S. 270)
- Sämtliche Pflegemaßnahmen in Schutzobjekten nach dem Naturschutzrecht nach Maßgabe der Haushaltsgesetze
- Gesamte Tätigkeiten der Hessischen Naturschutzverwaltung

- Nachhaltigkeitsstrategie
- Biodiversitätsstrategie
- Entwurf des Klimaschutzplans
- Kommunale Landschaftspläne
- Umweltberichte zu Regionalplänen, Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen
- Einführung einer Herstellungspflicht von Ladestationen für Elektrofahrzeuge in Garagen dient der Förderung der Elektromobilität
- Mit der Änderung der Garagenverordnung im Jahr 2012 durch das Energiezukunftsgesetz wurden erstmals Ladestationen für Elektrofahrzeuge verbindlich für Mittel- und Großgaragen vorgeschrieben (1% der Einstellplätze in Garagen ab 100 Einstellplätzen). Diese Regelung wurde zwischenzeitlich mit der Neufassung der Garagenverordnung vom 17. November 2014 (GVBl. 286) erweitert. Seit dem 1. Januar 2015 (mit Übergangsregelung bis zum 30. Juni 2015) sind 5 % der Einstellplätze mit Ladestationen zu versehen. Nunmehr werden zudem auch Kleingaragen sowie Mittel- und Großgaragen mit weniger als 100 Einstellplätzen von der Herstellungspflicht erfasst (vgl. § 2 Abs. 3 GaV).

- **Projekt „CO2-neutrale Landesverwaltung“**

  Seit Beginn des Projektes „CO2-neutrale Landesverwaltung“ im Jahr 2009 werden in den Bereichen Gebäude, Beschaffung und Mobilität vielfältige Maßnahmen umgesetzt, die zu einer Minderung des CO2-Ausstoßes und zur Reduktion des Energieverbrauchs führen. Das Projekt ist Teil der im Jahr 2008 ins Leben gerufenen Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Hessen und verfolgt dabei das ambitionierte Ziel, als erstes Bundesland eine klimaneutral arbeitende Verwaltung zu erreichen.

  Mit Kabinettsbeschluss vom 17. Mai 2010 ist die Absicht, bis zum Jahr 2030 den Kohlendioxid-Ausstoß der Hessischen Landesverwaltung so weit wie möglich zu reduzieren und unvermeidbare Emissionen vollständig zu kompensieren, offiziell als Ziel der Landesregierung verankert worden. Wesentliche Bausteine des Projektes sind:

  - Regelmäßige Erstellung von CO2-Bilanzen
  - Energieeffizienzstandards bei Neubaumaßnahmen im staatlichen Hochbau
  - Energieeffizienzstandards bei der Sanierung von landeseigenen Bestandsgebäuden
  - CO2-Standards in der Beschaffung
  - Neutralisation der verbleibenden Treibhausgas-Emissionen (CO2) durch Kompensation.

- Der für Kinder von 0 bis 10 Jahren konzipierte **Hessische Bildungs- und Erziehungsplan (BEP)** widmet sich dem Thema „Umwelt“ und sieht in der Umweltbildung und -erziehung einen wesentlichen Beitrag zu einem verantwortungsvollen Umgang mit der Umwelt und den natürlichen Ressourcen.
- Die **ökologische Bildung und Umwelterziehung** gehört nach § 6 Abs. 4 Hessisches Schulgesetz zu den besondere Bildungs- und Erziehungsaufgaben der Schulen. Aufgabengebiete werden fachübergreifend unterrichtet. Sie können in Form themenbezogener Projekte unter Berücksichtigung der fachbezogenen Lernziele und Methoden unterrichtet werden. Die Bildungsziele werden auf der Grundlage entsprechender Verwaltungsvorschriften

durch folgende Landesprogramme und Projekte umgesetzt: „**UmweltSchule – Lernen und Handeln für unsere Zukunft**“; „**Schuljahr der Nachhaltigkeit**“; **Unterrichtseinheit Nachwachsende Rohstoffe; Unterrichtseinheit zum Klimaschutz; „Sauberhaftes Hessen – Sauberhafter Schulweg**“.

- Aufgrund des Kabinettbeschlusses vom 12. Dezember 2005 hat sich das Land Hessen von Anfang an aktiv und ressortübergreifend an der UN-Weltdekade **Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE)** beteiligt. Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung ist zu einem Schlüsselbegriff der Umweltpolitik und Entwicklungspolitik geworden. Die Maßnahmen des Landes zur Umsetzung dieses Leitbildes dienen damit unmittelbar auch dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Sinne des Art. 26a HV. Das **Landesprogramm „Umweltschule – Lernen und Handeln für unsere Zukunft“**, die **Hessische Bildungsinitiative Nachhaltigkeit** oder die **Zertifizierung „Bildungsträger für nachhaltige Entwicklung“**, welche durch das HMSI, das HMWEVL, das HKM und das HMUKLV gemeinsam vergeben wird, fördert die Vermittlung nachhaltigen Denkens und Handelns von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen. Die BNE ist integraler Bestandteil der frühkindlichen Bildung in Hessen und wird durch die Fortentwicklung der BEP-Fortbildungsmodule seit Anfang des Jahres 2016 in der Fachpraxis durch ein eigens entwickeltes Fortbildungsmodul sichergestellt.

4. Berücksichtigung des Art. 26a HV in der Rechtsprechung

Staatsziele wirken sich auf Gerichtsentscheidungen insoweit aus, als sie bei der Überprüfung umweltrelevanter gesetzlicher Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Exekutive zu beachten sind. In Anbetracht des mittlerweile tief ausdifferenzierten Umweltrechts sind die Belange des Umweltschutzes in vielen Fällen für den Rechtsanwender bereits einfachgesetzlich als zwingender abwägungsrelevanter Gesichtspunkt vorgeschrieben (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB für die Bauleitplanung, § 3 Bundeskleingartengesetz für die Bewirtschaftung von Kleingärten, § 3 Bundesschienenwegeausbaugesetz oder § 5 Abs. 2 des Hessischen Friedhofs- und Bestattungsgesetzes), so dass aufgrund des Anwendungsvorrangs der konkreteren einfachgesetzlichen Regelung nur in sehr seltenen Fällen ein Rückgriff auf die Staatszielbestimmung des Art. 26a HV (bzw. Art. 20a GG) erforderlich sein dürfte.

Dementsprechend können auf der Grundlage einer Recherche in den der Landesverwaltung zur Verfügung stehenden Rechtsinformationssystemen insgesamt drei Gerichtsentscheidungen genannt werden, in denen auf Art. 26a HV ausdrücklich Bezug genommen wird. Ein Nachweis betrifft eine Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofes (Beschluss vom 20. Januar 1991, P.St. 1119 e.V., StAnz. 1991, S. 451 ff.), in der Art. 26a HV nur anlässlich der Überprüfung der Durchführung der Volksabstimmung über das Gesetz zur Einführung dieses Staatszieles zitiert wird. Im Hinblick auf die Frage des inhaltlichen Einflusses dieses Staatszieles verbleiben damit nur die beiden nachfolgend aufgeführten Entscheidungen.

a) Beschluss des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 14. September 2000 – P.St. 1314 (NVwZ 2001, S. 670 – 672)

Mit diesem Beschluss wurden die von Jagdpächtern gegen die Urteile des Verwaltungsgerichts Gießen sowie gegen einen Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs erhobenen Grundrechtsklagen zurückgewiesen. Die Grundrechtskläger hatten vorgetragen, § 8 Abs. 1 KAG sei als Rechtsgrundlage der Jagdsteuersatzung des Vogelsbergkreises verfassungswidrig. Art. 26a HV verleihe den natur- und umweltschutzrechtlichen Pflichten, die das Hessische

Jagdgesetz den Inhabern des Jagdrechts auferlege, verfassungsrechtliches Gewicht und stehe der Erhebung von Jagdsteuern entgegen. Dieser Argumentation folgte der Staatsgerichtshof nicht: Der hessische Gesetzgeber habe durch die in § 8 Abs. 1 KAG enthaltene Ermächtigung von Landkreisen und kreisfreien Städten zur Erhebung einer Jagdsteuer die ihm durch das Grundgesetz und die Hessische Verfassung hinsichtlich der Ausübung seiner Gesetzgebungsbefugnis aus Art. 105 Abs. 2a GG gesetzten Schranken nicht überschritten. Der bundesrechtlichen Inpflichtnahme von Jägern zur Hege sei weder ausdrücklich noch der Sache nach zu entnehmen, dass der konsumtive Aufwand für die Ausübung der Jagd nicht Anknüpfungspunkt einer landesrechtlichen Steuer sein dürfe. Dies gelte auch, wenn die Hegepflicht als einfachgesetzlicher Ausdruck der Staatszielverpflichtung des Art. 20a GG zu verstehen sei. Denn Art. 20a GG beinhalte ebenso wenig wie § 1 Abs. 1 Satz 2 BJagdG einen Rechtssatz, nach dem der Aufwand für die Jagd von einer Besteuerung freizustellen ist, weil die Jagdausübung mit der Hegepflicht verbunden ist. Die den Landkreisen und kreisfreien Städten landesgesetzlich eröffnete Möglichkeit, zur Erzielung von Einkünften Jagdsteuern zu erheben, und die bundesrechtliche Inpflichtnahme von Jägern zur Hege bestünden vielmehr nebeneinander und beeinflussten sich gegenseitig nicht. **Aus den dargelegten Gründen schlössen auch die Staatszielbestimmung des Art. 26a HV, nach der die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen unter dem Schutz des Staates und der Gemeinden stehen, und die Hegepflicht nach dem Hessischen Jagdgesetz die Besteuerung des Aufwands für die Jagdausübung nicht aus.**

Eine Verfassungswidrigkeit des § 8 Abs. 1 KAG folge auch nicht daraus, dass der hessische Gesetzgeber im der Wiedereinführung dieser Norm vorangegangenen Gesetzgebungsverfahren die Bedeutung der Jagd für den in Art. 20a GG und Art. 26a HV verankerten Umwelt- und Naturschutz nicht bedacht hätte. Zum einen sei die vom Antragsteller vorgenommene Zuordnung der privaten Jagdausübung zum an den Staat gerichteten Auftrag, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, nicht eindeutig, sondern eine politische Wertung, die der Gesetzgeber nicht teilen müsse. Zum anderen sei der Naturschutzaspekt der Jagd im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens im Parlament zur Sprache gekommen (vgl. Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und der FDP vom 18. September 1991 [LT-Drs. 13/610]; Wortbeitrag des Abgeordneten Wilke anlässlich der zweiten Lesung des Gesetzesentwurfs [Hessischer Landtag, 13. Wahlperiode, Protokoll der 17. Sitzung vom 19. September 1991, S. 830]).

b) Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt a.M. vom 23. Juni 2009 – 3 K 150/08.F (CuR 2009, 109 – 111)

Im Rahmen der zweiten in diesem Zusammenhang aufzuführenden Entscheidung des VG Frankfurt a. M. begehrte der Kläger unter Hinweis auf eine von ihm geplante Fotovoltaikanlage zur Erzeugung von Heizstrom die Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang an ein Fernheizwerk. In seinem die Klage abweisenden Urteil führte das Verwaltungsgericht aus, die Versagung der begehrten Befreiung sei im vorliegenden Fall durch hinreichende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt. Dies erschiene allerdings dann zweifelhaft, wenn die vom Kläger projektierte Maßnahme tatsächlich eine Beheizung seines Anwesens mit regenerativen Energien darstellen würde und sich deshalb die vom Kläger beabsichtigte Beheizung als ökologisch günstiger darstellen würde als bei weiterer Benutzung der Fernwärmeversorgungseinrichtung. **Das Fehlen einer in der einschlägigen Satzung vorgesehenen Befreiungsmöglichkeit könne unter Berücksichtigung der §§ 3 Satz 3, 35 der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme i. V. m. den Staatszielbestimmungen in Art. 26a HV bzw. Art. 20a GG unverhältnismäßig sein.** Das Fernwärmever-

sorgungsunternehmen müsse dem Kunden im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren die Möglichkeit einräumen, den Bezug auf den von ihm gewünschten Verbrauchszweck oder auf einen Teilbedarf zu beschränken. Andererseits dürften die dem Verbraucherschutz dienenden bundesrechtlichen Bestimmungen der AVBFernwärmeV nicht so ausgelegt und angewendet werden, dass ein nach dem Kommunalrecht zulässiger Anschluss- und Benutzungszwang ausgehöhlt werde oder praktisch leerlaufe. **Im Falle einer Beheizung des Anwesens des Klägers mittels regenerativer Energie wäre deshalb auch im Lichte von Art. 26 a HV bzw. Art. 20a GG in den Blick zu nehmen, dass die Errichtung und der Betrieb einer zentralen Fernwärmeversorgungseinrichtung mit Blick sowohl auf den Umweltschutz, insbesondere die Reinhaltung der Luft, als auch auf die Wirtschaftlichkeit einer solchen Einrichtung nur bei einem Anschluss möglichst aller Grundstücke des Einzugsgebietes sinnvoll seien.**

III. Staatsziel Sport (Artikel 62a HV)

1. Intentionen des verfassungsändernden Gesetzgebers

Mit der Aufnahme des Sports in die Verfassung durch das am 19. Oktober 2002 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme des Sports) vom 18. Oktober 2002 (GVBl. I S. 626) sollte die zunehmende Bedeutung des Sports für das Gemeinwohl, die flächendeckende und die vielseitige Arbeit der Sportvereine und die Leistungen des Ehrenamtes im Sport gewürdigt werden. Für immer größere Teile der Bevölkerung sei der Sport zu einer Form der aktiven Gesundheitsvorsorge geworden, die einen herausragenden Stellenwert im Bereich der Prävention und der Rehabilitation besitze. Gerade im Bereich des Kinder- und Jugendsports, dessen Erfolg im Bereich geregelter freizeitbezogener Aktivitäten beispiellos sei, seien wesentliche gesundheitspolitische Dimensionen des Sports sichtbar. Der Sport trage darüber hinaus wesentlich zum Aufbau sozialer Bindungen bei. Sportvereine bereicherten das Leben in den Gemeinden und Städten und förderten maßgeblich die Integration (vgl. LT-Drucks. 15/3553 S. 4). Im Rahmen der Volkabstimmung hat die Aufnahme dieses Staatsziels bei einer Wahlbeteiligung von 79,6 % die Zustimmung von 73,8 % der gültigen Stimmen gefunden (vgl. StAnz. 2002, S. 3898).

2. Umsetzung im Bereich der Gesetzgebung und sonstigen Rechtsetzung des Landes

Entsprechend dem Rechtscharakter des Staatsziels Sport, das auf eine fortdauernde Verwirklichung ausgerichtet und mit anderen Staatszielen in Einklang zu bringen ist, sind zwar keine Rechtsnormen (Gesetze und Rechtsverordnungen) bekannt, die sich ausdrücklich und ausschließlich auf die Ausfüllung dieses Staatsziels berufen. Im Hinblick auf die Förderung des Sports als Querschnittsaufgabe finden sich im Landesrecht jedoch zahlreiche Regelungen, die neben anderen Regelungszwecken zumindest auch den eingangs beschriebenen Intentionen des verfassungsändernden Gesetzgebers entsprechen[3].

- Der Sport findet in großem Umfang in gemeinnützigen Vereinen statt, welche sich in Sportfachverbänden organisieren. Dies ist Ausdruck der verfassungsrechtlich garantierten Vereinsautonomie nach Art. 15 der Verfassung des Landes Hessen und Art. 9 des Grundgesetzes. Zur Umsetzung des Staatszieles Sport bedarf es daher einer nachhaltigen Finanzierung und Unterstützung des organisierten Sports. Nach § 8 des Hessischen Glücksspielgesetzes erhält der Landessportbund Hessen e. V., der Dachverband aller Sportvereine und

[3] Die Einführung des Beurlaubungsgrundes wegen der Zugehörigkeit zu einem Olympiakader in der Immatrikulationsverordnung und die Privilegierung nach § 4 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zum Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung dienen dazu, die Nachteile einer kleinen Gruppe von Leistungssportlern auszugleichen, die dieser aufgrund ihrer erheblicher Trainings- und Wettkampfbelastungen entstehen, und die Vereinbarkeit des Leistungssports mit einem Studium zu erleichtern. Die Regelungen entsprechen damit mittelbar den mit der Aufnahme des Staatsziels Sport verfolgten Intentionen, nämlich die Bedeutung des Sports für das Gemeinwohl, die flächendeckende Arbeit der Sportvereine und die Leistungen des Ehrenamtes im Sport, mithin eher den „Breitensport“, zu würdigen und zu fördern. Dieser Effekt ergibt sich dadurch, dass die Förderung und damit öffentliche Sichtbarkeit national und international erfolgreicher Leistungssportlerinnen und -sportler auch Vorbild- und Anreizfunktion für den Breitensport entfaltet. Ohne leistungssportliche Vorbilder ist eine breite Verankerung des Sports in der Bevölkerung nicht vorstellbar. Entsprechendes gilt auch für § 17 der Hessischen Laufbahnverordnung, nach der das für die Gestaltung der jeweiligen Laufbahn zuständige Ministerium den Vorbereitungsdienst zur Förderung des Spitzensports um bis zu 24 Monate verlängern kann, sowie für die Richtlinie „Spitzensportförderung in der hessischen Polizei“ vom 31. Januar 2011 und den Erlass vom 28. Oktober 2013 zur „Regelung zur Förderung der Ausbildung von Leistungssportlerinnen und Leistungssportlern für die Laufbahn des gehobenen Dienstes in der allgemeinen Verwaltung im Geschäftsbereich des HMdIS“.

–verbände in Hessen, jährlich 20.117.000 Euro von den Spieleinsätzen der vom Land Hessen veranstalteten Zahlenlotterien und Sportwetten. Damit wird dem Landessportbund Hessen Planungssicherheit gewährt. Vor der Novellierung des Glücksspielgesetzes im Jahr 2011 kam es – je nach Entwicklung der Spieleinsätze – zu erheblichen Einnahmeminderungen und Schwankungen. Mit der Änderung des Glücksspielstaatsvertrages wurde eine nachhaltige Finanzierung des Vereinssports in Hessen sichergestellt. Dies stellt eine wesentliche Umsetzung und Folge der Verankerung des Sports als Staatsziel dar. In der Änderung des Glücksspielgesetzes findet der verfassungsgemäße Auftrag zur Pflege und zum Schutz des Sports nach Art. 62a HV, seinen unmittelbaren Niederschlag. Die Verbände und Vereine sind die wesentliche Organisationsform des Sports in Hessen und gewährleisten durch ihr ehrenamtliches Engagement den Breiten-, Gesundheits- und Leistungssport. Um der Intention des Staatszieles gerecht zu werden, wurde daher das Hessische Glücksspielgesetz mit dem Ziel der Sicherstellung der langfristigen Finanzierungsgrundlagen geändert.

- Nach § 19 Abs. 1 der Hessischen Gemeindeordnung bzw. § 16 der Hessischen Landkreisordnung haben die Gemeinden bzw. Landkreise im Rahmen ihres Wirkungsbereichs und in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die Einwohner bzw. Kreisangehörigen erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen. Vereine und Bevölkerung sind auf eine Finanzierung des Sports durch die kommunale Ebene angewiesen. Dies gilt insbesondere für Sportstätten, welche sich in hohem Maße in kommunalem Eigentum befinden; zudem werden vereinseigene Sportstätten zumeist von den Kommunen bezuschusst. Nach dem Erlass des HMdIS vom 04.10.2007 an die Kommunalaufsichtsbehörden sind Ausgaben defizitärer Kommunen zur Förderung des Sports nicht als freiwillige Leistungen anzusehen. Diese Aufwendungen werden von der Kommunalaufsicht nicht beanstandet, soweit sie nicht 1,5 % der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes übersteigen. Zudem soll die finanzielle Förderung der örtlichen Vereine in angemessenem Umfang unbeanstandet bleiben. Dieser Erlass wird von den Aufsichtsbehörden im Rahmen der Finanzaufsicht sowie bei Fehlbetragszuweisungen aus dem Landesausgleichsstock angewendet und ist von zentraler Bedeutung zur Umsetzung des Verfassungsauftrages. Im Wege der Abwägung unterschiedlicher Rechtsgüter wurde hierdurch der Verfassungsrang des Sports im Handeln der Exekutive konkret berücksichtigt. Die Kommunen haben somit die Gestaltungsmöglichkeit, im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten Autonomie eine adäquate Finanzierung und Unterstützung des Sports zu garantieren.

- Nach § 5 Abs. 1 Hessisches Schulgesetz zählt das Unterrichtsfach „Sport“ zu dem Pflichtunterricht und damit zum Kernbereich der schulischen Bildung. Zur weiteren Ausgestaltung sind folgende Rechtsvorschriften ergangen:
  - Organisation des Schulsports in Hessen, Erlass vom 30. April 2014, ABl. 2014 S. 252
  - Verordnung über die Aufsicht über Schülerinnen und Schüler Aufsichtsverordnung – AufsVO vom 11. Dezember 2013, ABl. 2014 S. 2.

- Nach § 42 Abs. 1 des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches haben in privaten Beschäftigungsstellen beschäftigte Personen über 16 Jahre, die ehrenamtlich und führend im Jugendsport der Vereine, dem Landessportbund und in den Sportfachverbänden tätig sind, Anspruch auf bezahlte Freistellung.

- In der Verordnung zur Änderung der Durchführungsverordnung Bildungsurlaubsgesetz vom 2. Dezember 2015 (GVBl. S. 589) wird der Sport, insbesondere die Tätigkeit als Übungsleiterin oder Übungsleiter, als ehrenamtliche Tätigkeit benannt, für die nach § 1 Abs. 5 Satz 5 des Hessischen Gesetzes über den Anspruch auf Bildungsurlaub ein Anspruch auf Bildungsurlaub besteht.

- Nach § 3 Abs. 4 Hessisches Hochschulgesetz gehört die Förderung der sportlichen Interessen ihrer Mitglieder zum Aufgabenbereich der Hochschule. § 77 Abs. 2 Nr. 7 HHG legt die Förderung des freiwilligen Studierendensports als Aufgabe der verfassten Studierendenschaft fest, soweit nicht die Hochschule hierfür zuständig ist.

- Die sportliche Förderung der Studierenden ist in § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Studentenwerke bei den Hochschulen des Landes Hessen als eine Aufgabe der Studentenwerke festgelegt.

- Das Hessische Strafvollzugsgesetz, das Hessische Untersuchungshaftvollzugsgesetz, das Hessische Jugendstrafvollzugsgesetz, das Hessische Jugendarrestvollzugsgesetz und das Hessische Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz heben jeweils den Sport als wichtige Maßnahme zur Erreichung der Vollzugsziele hervor.

- Nach der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hessen 2000 sind überörtliche Grün-, Freizeit-, Sport- und Erholungsanlagen in ihrem Bestand und notwendigen Ausbau durch die Regionalplanung zu sichern.

- Der Landessportbund wird in § 14 Abs. 4 des Hessischen Weiterbildungsgesetzes als landesweite förderungsberechtigte Organisation der Weiterbildung anerkannt.

- Der Landessportbund entsendet einen Vertreter in den Rundfunkrat des Hessischen Rundfunks (§ 5 Abs. 2 Nr. 11 des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk) und in die Anstaltsversammlung der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (§ 49 Abs. Nr. 4 des Hessischen Privatrundfunkgesetzes). § 15 Abs. 6 des Hessischen Landesplanungsgesetzes sieht die Einbeziehung des Landessportbundes Hessen in die Regionalversammlung als beratendes Mitglied vor.

3. Umsetzung im Bereich der Landesverwaltung (administrative Maßnahmen)

Die Staatszielbestimmung Sport bindet auch die Exektutive, die bei der Ausgestaltung und Verwirklichung des Staatszieles in besonderem Maße gefordert ist. Sie hat das Staatsziel im Blick zu behalten und zugunsten dessen auf dynamische gesellschaftliche Erfordernisse zu reagieren. Gesundheitsvorsorge, die Stärkung sozialer Bindungen, die Förderung des Ehrenamtes, Inklusion und Integration sind nur einige der Dimensionen, auf die das Verwaltungshandeln im Bereich Sport direkte Auswirkungen hat. Eindrucksvoll hat dies zuletzt das Programm „Sport und Flüchtlinge“ bewiesen, das einen starken Beitrag zur Integration von Flüchtlingen leisten konnte und auch künftig leisten wird.

Zur Umsetzung des Staatszieles Sport bedarf es einer leistungsstarken Verwaltung. Der Sport wurde dementsprechend als eigene Abteilung des HMdIS institutionalisiert. Dies betont die

besondere Bedeutung des Sports im Verwaltungshandeln und sichert eine nachhaltige Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Exekutive.

Wenngleich die Verankerung des Staatszieles Sport in der Hessischen Verfassung keine verfassungsrechtlichen Verpflichtungen im Hinblick auf die Entwicklung der Sportförderung begründet, ist davon auszugehen, dass sie wesentlich dazu beigetragen hat, dass die Hessische Landesregierung die Sportfördermittel seither kontinuierlich gesteigert und auf hohem Niveau stabilisiert hat.

Dies gilt insbesondere für den investiven Bereich, der mit dem Programm zur Sanierung, Modernisierung und Erweiterung von Sportstätten, mit dem Sonder-Investitionsprogramm für die Sanierung und Modernisierung von Hallenbädern und mit den Zuweisungen an Kommunen im Rahmen von Sonderprogrammen wie dem aktuellen Programm „Neubau, Erhaltung und Sicherung von Sportstätten“ deutlich weiter entwickelt wurde.

Die Bevölkerung benötigt zur Ausübung von Sport eine adäquate Sportinfrastruktur. Diesem Bedürfnis wird die hessische Landesregierung durch die zahlreichen Programme im investiven Bereich gerecht. Diese sind bedarfsabhängig gestaltet und ermöglichen Vereinen und Kommunen die Errichtung, Sanierung und den Erhalt von Sportstätten. Beispielhaft sei hier etwa auch das Hallenbadinvestitionsprogramm genannt, durch das innerhalb von fünf Jahren über 45 Mio. Euro jährlich Fördergelder des HMdIS in die Hallenbadinfrastruktur geflossen sind. Zudem ermöglicht das seit 2007 bestehende Sonderinvestitionsprogramm „Sanierung/Modernisierung“ i.H.v. 5 Mio. Euro jährlich die Umsetzung einer Vielzahl von Baumaßnahmen der Kommunen und Vereine.

In Verantwortung für den Bereich Breiten-, Leistungs- und Gesundheitssport und mit Blick auf die sozialen Aufgaben des Sports sind darüber hinaus neben der bereits genannten wesentlichen Förderung durch die Zuwendung an den Landessportbund Hessen aus dem Hessischen Glücksspielgesetz auch auf diesen Feldern umfangreiche konsumtive Maßnahmen mit erheblichen Landesmitteln gefördert worden. Exemplarisch werden Landeszuwendungen für den Gesundheitssport, für die Weiterführung der Vereinsarbeit, den Behindertensport, das Landestrainerprogramm, den Nachwuchsleistungssport, für Fußball-Fanprojekte, Integration, Inklusion und Großveranstaltungen sowie das im Jahr 2016 neu eingeführte Landesprogramm „Sport und Flüchtlinge“ genannt.

Eine Übersicht über die Entwicklung der Sportförderung seit Einführung des Staatszieles Sport im Jahr 2002 ist als **Anlage 2** beigefügt.

- Am 11. Dezember 2001 wurde die Stiftung Sporthilfe Hessen e. V. gegründet. Durch gezielte und individuelle Hilfestellung werden Nachwuchs- und Spitzensportler unterstützt und Erfolge im Wettkampf ermöglicht. Von Beginn an erfolgte eine umfangreiche finanzielle Unterstützung der Stiftung seitens der Landesregierung durch einen Beitrag zum Grundstockvermögen i.H.v. 102.200,- €, Zustiftungen i.H.v. 502.200,- € und weitere Zuwendungen i.H.v. 224.000,- €. Die Stiftung Sporthilfe Hessen ist von wesentlicher Bedeutung für die Ermöglichung des Nachwuchsleistungssports, da es Athleten ohne die finanzielle Unterstützung nicht möglich wäre, den Sport auf Spitzenniveau auszuüben.

- Durch die Einrichtung einer Sportfördergruppe im Jahre 2005 unterstützt die hessische Polizei hochtalentierte Sportlerinnen und Sportler, die herausragende sportliche Leistungen erbringen, und gibt ihnen sowohl eine berufliche Ausbildungsmöglichkeit als auch weitere

Verwendungsmöglichkeiten im Rahmen der dem Studium folgenden Berufsausübung. Bislang haben 116 Sportlerinnen und Sportler die Ausbildung durchlaufen und konnten durch die Möglichkeiten der dualen Karriere Spitzensport und Berufsausbildung miteinander vereinbaren. Seit 2013 werden entsprechende Ausbildungen auch in der allgemeinen Verwaltung angeboten, nicht zuletzt, um behinderte Spitzensportlerinnen und -sportler zu fördern.

- Die Richtlinien zur **Förderung des Freiwilligen Sozialen Jahres** in Hessen vom 7. Dezember 2009 (StAnz. S. 2934) ermöglichen die Förderung anerkannter Träger, zu denen auch der Landessportbund gehört.
- Im Rahmen der **Gesundheitsförderung und Prävention** wird das Thema Sport/Bewegung in mehreren Maßnahmen (direkt oder indirekt) aufgegriffen, z. B. mit dem gemeinsam durch das HMdIS und den Landessportbund Hessen entwickelten Konzept „Sportland Hessen bewegt“, mit dem Präventionsplan „GesundLeben - GesundBleiben", mit welchem Projekte zur Prävention und Gesundheitsförderung gefördert werden, mit dem Hessischen Gesundheitspreis, der auch Projekte aus dem Bereich Sport berücksichtigt, mit Veranstaltungen wie der 4. Landeskonferenz Hessen „Gesund Bleiben - Mitten im Leben" (Thema: Bewegter Alltag für mehr Gesundheit), mit dem Hessischen Gesundheitsbericht, in dem alters- und geschlechtsdifferenzierte Gesundheitsdaten zusammen mit den Präventions- und Gesundheitsförderungsmaßnahmen in den lebensphasenbezogenen Kapiteln beispielhaft vorgestellt werden, sowie mit Broschüren und Hilfestellungen wie dem Leitfaden Bewegungsparcours.
- **Förderung des Schulsports** auf der Grundlage von Landesprogrammen (z.B. Projekt „Bewegungsfördernde Schule in Hessen“; „Gesundheitsfördernde Schule“; „Schule und Sportverein“; „Talentsuche & Talentförderung“.
- Der Hessische **Bildungs- und Erziehungsplan (BEP)** für Kinder von 0 bis 10 Jahren beschäftigt sich mit dem Thema „Bewegung und Sport“, da die motorische Entwicklung für die Gesamtentwicklung des Kindes von unerlässlicher Bedeutung ist.
- Förderung mehrerer Bewegungsangebote für Senioren und Seniorinnen im Rahmen des Modellprojektes „**Get up**“ (Förderung nach § 45d SGB XI – Bürgerschaftliches Engagement im Umfeld von Pflege).
- In der Arbeitsgruppe „Sport und Prävention“ des Landespräventionsrates, die sich am 22. Februar 2012 konstituiert hat, sind Experten aus der Kommunalpolitik, der Wirtschaft und der Verwaltung, der Sportselbstorganisation und der Sportwissenschaft sowie aus Beratungs- und Betreuungsinstanzen für Opfer und Täter beteiligt.
- Auf der Grundlage des Erlasses über die Verleihung der Sportplakette des Landes Hessen vom 30. März 2015 (GVBl. S 179) verleiht der für Sport zuständige Minister zur Anerkennung hervorragender sportlicher Leistungen sowie besonderer Verdienste bei der Wahrnehmung von Ehrenämtern im Sport in Hessen die Sportplakette des Landes Hessen.
- Um einen Anreiz insbesondere für junge Menschen zu schaffen, sich verstärkt ehrenamtlich an der praktischen Arbeit der hessischen Sportvereine zu beteiligen, verleiht der Hessische Minister des Innern und für Sport jedes Jahr fünf jungen hessischen Bürgerinnen und Bürgern das Dr.-Horst-Schmidt-Jugendsport-Stipendium. Das Stipendium ist mit einem Geldpreis von je 2.000 € verbunden.

- Aktuell hervorzuheben ist die Einrichtung des Programms „Sport und Flüchtlinge“, das mit einem Fördervoluen von 2,4 Mio. € auf der Grundlage der Förderrichtlinie Programm „Sport und Flüchtlinge“ vom 4. Dezember 2015 durchgeführt wird. Das Förderprogramm wird in leicht angepasster Form auch 2017 in gleichem Umfang fortgeführt. Dieses Programm ist in Umfang und Qualität bundesweit einmalig und wurde im Jahr 2015 durch mehr als 245 teilnehmende Kommunen umgesetzt. Das Landesprogramm unterstützt durch den Einsatz von sog. „Sport-Coaches“ die Integration von Flüchtlingen durch den Sport und die Vereine bei ihrem ehrenamtlichen Engagement.

4. Berücksichtigung des Art. 62a HV in der Rechtsprechung

Auf der Grundlage einer Recherche in den der Landesverwaltung zur Verfügung stehenden Rechtsinformationssystemen wird das in Art. 62a HV verankerte Staatsziel Sport nur in einer Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs anlässlich eines Normenkontrollantrags gegen eine Satzung über die Erhebung einer kommunalen Pferdesteuer erwähnt. In seinem den Antrag ablehnenden Beschluss vom 8. Dezember 2014, Az. 5 C 2008/13.N, (ES-VGH 65, S. 170 - 177), führt der 5. Senat aus, dass die Pferdesteuersatzung **nicht gegen das seit dem Jahr 2002 in Art. 62a HV festgelegte Staatsziel des Schutzes und der Pflege des Sports durch den Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände verstoße**. Dieses werde dadurch, dass mit der Pferdesteuer auch Pferde erfasst werden, mit denen Pferdesport betrieben wird, nicht berührt. Durch den allgemeinen verfassungsrechtlichen Auftrag zu Schutz und Pflege des Sports könne weder ein Anspruch auf eine konkrete sportfördernde Maßnahme noch ein Abwehrrecht gegen allgemeine staatliche Maßnahmen begründet werden, die unter anderem auch sportliche Aktivitäten betreffen, wie etwa Abgaben oder allgemeine Ordnungsmaßnahmen. Wie die verschiedenen staatlichen Ebenen dem Auftrag des Schutzes und der Pflege des Sports nachkämen, stehe im weiten Ermessen der nach der staatlichen Kompetenzverteilung zuständigen Organe.

Anlage 1

Schutzgebietsverordnungen (siehe auch www.natureg.hessen.de):

- NSG Mittelberg bei Hofgeismar (Verordnung über das NSG "Mittelberg bei Hofgeismar" vom 04.11.1991 StAnz. 1991 S. 2670)
- NSG Rabenstein bei Affoldern (Verordnung über das NSG "Rabenstein bei Affoldern" vom 04.11.1991 StAnz. 1991 S. 2674)
- NSG Zechsteinhänge bei Lieschensruh (VO ü d NSG/LSG "Zechsteinhänge bei Lieschensruh" vom 04.11.1991 StAnz. 1991 S. 2680)
- LSG Zechsteinhänge bei Lieschensruh (VOüdNSG/LSG "Zechsteinhänge bei Lieschensruh" vom 04.11.1991 StAnz. 1991 S. 2680)
- NSG Waldauer Kiesteiche (VozeinstwSdk NSG "Waldauer Kiesteiche" als Regenarationsgebiet vom 24.11.1991 StAnz. 1991 S. 2740)
- NSG Waizenberg bei Hohenzell (Beschlußd VGH v.1.7.1991zPdGültigk.dVOüdNSG Waizenberg b.Hohenzell vom 01.12.1991 StAnz. 1994 S. 3904)
- NSG Hirtenwiese am Eisenberg (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis HEF vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2938)
- NSG Dachsberg bei Iba (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis HEF (Dachsberg bei Iba) vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2938)
- NSG Ulfewiesen bei Weiterode (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis HEF vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2938)
- NSG Festberg bei Philippinenthal (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis KS vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2944)
- NSG Keischel bei Weimar (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis KS vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2944)
- NSG Langenberger Hute bei Breitenbach (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis KS vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2944)
- NSG Wünne bei Viesebeck (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis KS vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2944)
- NSG Großer Schönberg bei Breitenbach (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis KS vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2944)
- NSG Schottenbruch bei Niedermeiser (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis KS vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2944)
- NSG Erlebach bei Ehlen (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis KS vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2944)
- NSG Auf den Hesseln bei Naumburg (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis KS vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2944)
- NSG Glockenborn bei Bründersen (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis KS vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2944)
- NSG Der Bunte Berg bei Eberschütz (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis KS vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2944)
- NSG Siechenberg bei Liebenau (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSGvom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2944)

- NSG Wacholderheide bei Vockerode-Dinkelberg (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis HR vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2957)
- NSG Leichenkopf bei Gleichen (VOzESkNSG i, Schwalm-Eder-Kreis vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2957)
- NSG Wartberg bei Kirchberg (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis HR vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2957)
- NSG Buchenbachtal bei Christerode (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis HR vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2957)
- NSG Buchenbachtal bei Christerode (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im LandkreisSchwalm-Eder vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2957)
- NSG Ederknie am Auhammer bei Battenberg (Verordnung über das NSG"Ederknie am Auhammer bei Battenberg" vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2854)
- NSG Nemphetal bei Bottendorf (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis KB vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2962)
- NSG Lengelbachtal (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis KB vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2962)
- NSG Kreideberg bei Ellerode (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis ESW vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2969)
- NSG Kalkmagerrasen bei Roßbach (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis ESW vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2969)
- NSG Reichenbacher Kalkberge (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im Landkreis ESW vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2969)
- LSG Keischel bei Weimar (VOzeinstwSicherstellung künftiger NSG im Landkreis Kassel vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2944)
- LSG Buchenbachtal bei Christerode (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSG im LandkreisSchwalm-Eder vom 04.12.1991 StAnz. 1991 S. 2957)
- NSG Düne am Ulvenberg von Darmstadt-Eberstadt (Verordnung über das NSGDüne am Ulvenberg v,Darmstadt-Eberst, vom 09.12.1991 StAnz. 1991 S. 2850)
- NSG Ulsterwiesen bei Mansbach (Verordnung über das NSG"Ulsterwiesen bei Mansbach" vom 11.12.1991 StAnz. 1991 S. 2983)
- NSG Haselgrund bei Schwarzenhasel (Verordnung über das NSG"Haselgrund bei Schwarzenhasel" vom 11.12.1991 StAnz. 1991 S. 2986)
- NSG Goldbergsee (Verordnung über das NSG"Goldbergsee" vom 11.12.1991 StAnz. 1991 S. 2980)
- NSG Kiesteiche Altenburg in Felsberg (Verordnung über das NSG"Kiesteiche Altenburg in Felsberg" vom 12.12.1991 StAnz. 1991 S. 2988)
- LSG Höllgraben in Fuldatal (Verordnung über das LSG "Höllgraben in Fuldatal" vom 12.12.1991 StAnz. 1992 S. 24)
- LSG Seulingswald (Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von Landschaftsteilen im Landkreis Hersf,,,"LSG Seulingswald"(IA vom 19.12.1991 StAnz. 1992 S. 511)
- NSG Autal bei Bad Orb (Verordnung über das NSGAutal bei Bad Orb vom 08.01.1992 StAnz. 1992 S. 405)

- NSG Mühlwiesen bei Nieder-Moos (VO über NSG Mühlwiesen bei Nieder-Moos vom 03.02.1992 StAnz. 1992 S. 553)
- NSG Bruchwiesen bei Salz (VO über NSG Bruchwiesen bei Salz vom 11.02.1992 StAnz. 1992 S. 556)
- LSG Naturpark Habichtswald (4. VOzÄnd,- LSVOfd NP Habichtswald (IA) vom 25.02.1992 StAnz. 1992 S. 777)
- NSG Talaue von Sausel und Rauchel (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG"Talaue von Sausel und Rauchel" vom 26.02.1992 StAnz. 1992 S. 677)
- NSG Im Wehr bei Breidenstein (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGIm Wehr bei Breidenstein vom 04.03.1992 StAnz. 1992 S. 896)
- LSG Wünne bei Viesebeck (VOzeinstwSicherstellung LSG Gerstenberg-Himmelreich bei Viesebeck vom 16.03.1992 StAnz. 1992 S. 680)
- NSG Amerikafeld und Schindkaute bei Steinheim (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGAmerikafeld bei Steinheim vom 06.04.1992 StAnz. 1992 S. 931)
- NSG Bruch an der Eichkanzel im Reinhardswald (Verordnung über das NSG"Bruch an d,Eichkanzel im Reinhardswald vom 07.04.1992 StAnz. 1992 S. 1095)
- NSG Elbbachtal (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGElbbachtal vom 21.04.1992 StAnz. 1992 S. 1124)
- LSG Burgwald (2.VOzÄndVOzSCHvLTidLKRS Marb,-LSG Burgwald(IA) vom 22.04.1992 GVBl. 1992 S. 165)
- NSG Bruchwald am Gahrenberg (Verordnung über das NSG"Bruchwald am Gahrenberg" vom 04.05.1992 StAnz. 1992 S. 1184)
- NSG Sandgrube am Mahlertshof (Verordnung über das NSG"Sandgrube am Mahlertshof" vom 05.05.1992 StAnz. 1992 S. 1188)
- NSG Stahlberg und Hölleberg bei Deisel (VO ü d NSG/LSG "Stahlbg,u,Hölleberg b,Deisel" vom 05.05.1992 StAnz. 1992 S. 1236)
- LSG Stahlberg und Hölleberg bei Deisel (VOüdNSG/LSG "Stahlberg und Hölleberg bei Deisel" vom 05.05.1992 StAnz. 1992 S. 1236)
- NSG Sterzwiese von Hesseldorf (Verordnung über das NSGSterzwiese von Hesseldorf vom 11.05.1992 StAnz. 1992 S. 1228)
- NSG Kalkmagerrasen und Diemelaltwasser bei Lamerden (Verordnung zur Änderung von der Verordnung über NSG/LSG "Kalkmagerrasen,,," vom 12.05.1992 StAnz. 1992 S. 1242)
- NSG Werra-Altarm bei Schwebda (VO z Änderung d Verordnung über das NSG"Werra-Altarm b Sch," vom 12.05.1992 StAnz. 1992 S. 1242)
- LSG Kalkmagerrasen und Diemelaltwasser bei Lamerden (Verordnung zur Änderung der Verordnung vom 12.05.1992 StAnz. 1992 S. 1242)
- NSG Wickerbachtal bei Kloppenheim (Verordnung über das NSGWickerbachtal bei Kloppenheim vom 15.05.1992 StAnz. 1992 S. 1303)
- LSG Meißner-Kaufunger-Wald (5.VOzÄndVOzSCHvLTidLKRS,,,-LSVOfdNP"Meiß,-K,-W,(IA vom 22.05.1992 StAnz. 1992 S. 1457)
- LSG Südöstlich des Naturparks Meißner-Kaufunger-Wald (Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 22.05.1992 StAnz. 1992 S. 1453)

- NSG Lochwiesen von Biblis (Verordnung über das NSGLochwiesen von Biblis vom 25.05.1992 StAnz. 1992 S. 1307)
- NSG Weschnitzaue von Rimbach und Mörlenbach (Verordnung über das NSGWeschnitzaue von Rimbach und Mörlenbach vom 25.05.1992 StAnz. 1992 S. 1311)
- NSG Im Sand bei Rotenburg (VO z Verl, der ES VO vom 25.05.1992 StAnz. 1992 S. 1348)
- NSG Taubensemd von Habitzheim, Semd und Groß-Umstadt (Verordnung über das NSGTaubensemd v Habitzheim,Semd u Gr-Ums, vom 03.06.1992 StAnz. 1992 S. 1389)
- NSG Am Dörnberg bei Homberg/Ohm (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGAm Dörnberg bei Homberg/Ohm vom 10.06.1992 StAnz. 1992 S. 1523)
- NSG Ohmaue/Igelsrain (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG-Ohmaue/Igelsrain vom 10.06.1992 StAnz. 1992 S. 1523)
- NSG Jakobsgrund bei Gammelsbach (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGJakobsgrund bei Gammelsbach vom 06.07.1992 StAnz. 1992 S. 1881)
- NSG Zelleraue bei Salmünster (Verordnung über das NSGZelleraue bei Salmünster vom 10.07.1992 StAnz. 1992 S. 1789)
- LSG Hessische Rhön (4. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von Landschaftsteilen im Landkreis Fulda - LSG Hess, Rhön (TL) vom 10.07.1992 StAnz. 1992 S. 2012)
- NSG Zelleraue bei Salmünster (Beschluß d VGH z Prüf. d. Gültigk. d.VO ü d NSG"Zelleraue"v.20.12.85,geänd.dVOv. vom 16.07.1992 StAnz. 1992 S. 1789)
- NSG Lindenberg bei Birklar (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Lindenberg bei Birklar" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Wehrholz (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen,hier: "Wehrholz" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Holzwäldchen bei Krofdorf-Gleiberg (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Holzwäldchen bei Krofdorf-Gleiberg" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Gemeindesee von Langsdorf (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Gemeindesee von Langsdorf " vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Sickler Teich bei Londorf (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen "Sickler Teich bei Londorf" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Mairied von Rodheim und Gänsweid von Steinheim (SammleVOzÄndvNSGVO, hier: "Mairied von Rodheim und Gänsweid..." vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Eisenkaute von Inheiden (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Eisenkaute von Inheiden" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Erdbacher Höhlen (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Erdbacher Höhlen" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Kanzelstein bei Eibach (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Kanzelstein bei Eibach" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Wacholderheide bei Ahrdt (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Wacholderheide bei Ahrdt" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Wildweiberhäuschen (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Wildweiberhäuschen" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)

- NSG Würzberg bei Garbenheim (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Würzberg bei Garbenheim" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Waldaubacher Hecke bei Rabenscheid (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier:"Waldaubacher Hecke bei Rabenscheid" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Bermershube bei Heisterberg (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Bermershube bei Heisterberg" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Aubachtal bei Rabenscheid (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Aubachtal bei Rabenscheid" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Viehweide am Barstein (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Viehweide am Barstein" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Feuerheck bei Waldaubach (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Feuerheck bei Waldaubach" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG In der Bellersdorfer Tränk (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "In der Bellersdorfer Tränk" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Aubachtal bei Langenaubach (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Aubachtal bei Langenaubach" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Kiessee am Oberwasen bei Naunheim (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Kiessee am Oberwasen bei Naunheim" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Am Hindstein bei Greifenstein (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Am Hindstein bei Greifenstein" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Aartalsperre bei Mudersbach (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Aartalsperre bei Mudersbach" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Arfurter Felsen (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Arfurter Felsen" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Blasiusberg (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Blasiusberg" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Wehrley von Runkel (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Wehrley von Runkel" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Rückershäuser Moor (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen "Rückershäuser Moor" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Häuserbachtal bei Möttau (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Häuserbachtal bei Möttau" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Die Reusch von Werschau (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Die Reusch von Werschau" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Thalheimer Kiesgrube (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Thalheimer Kiesgrube" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Steinbruch bei Ahlbach (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Steinbruch bei Ahlbach" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Tongruben von Hintermeilingen (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Tongruben von Hintermeilingen" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Wacholderheide bei Weilmünster (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Wachholderheide bei Weilmünster" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)

- NSG Springersberg bei Odersbach (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Springersberg bei Oderbach" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Westerwaldgrube bei Thalheim (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Westerwaldgrube bei Thalheim" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Kalksteinbruch bei Hadamar (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen "Kalksteinbruch bei Hadamar" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Kiesgrube von Niederhadamar (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Kiesgrube bei Niederhadamar" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Möttbachtal bei Weilmünster (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Möttbachtal bei Weilmünster" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Dehrner Auwald und Dehrner Teiche (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Dehrner Teiche" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG An der Brachehöll bei Niedereisenhausen (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen " An der Brachehöll bei Niedereisenhausen" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Winshäuser Teich (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Winshäuser Teich" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Frauenberg bei Beltershausen (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Frauenberg bei Beltershausen" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Am Dimberg bei Steinperf (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Am Dimberg bei Steinperf" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Saurasen bei Schweinsberg (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Saurasen bei Schweinsberg" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Sohlgrund von Erksdorf (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Sohlgrund von Erksdorf" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Franzosenwiesen/Rotes Wasser (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Franzosenwiesen/Rotes Wasser" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Nebeler Hintersprung (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Nebeler Hintersprung" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Die Teichwiesen bei Heskem (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Die Teichwiesen bei Heskem" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Christenberger Talgrund (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Christenberger Talgrund" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Langer Grund bei Schönstadt (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Langer Grund bei Schönstadt" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG In der Teisebach bei Anzefahr (SammelÄndVOzÄndvNSGVO, hier: "In der Teisebach bei Anzefahr" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Krämersgrund/Konventswiesen (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen "Krämersgrund/Konventswiesen" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Breitecke (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen hier: "Breitecke" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Eisenkaute bei Bernsfeld (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Eisenkaute bei Bernsfeld" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)

- NSG Antrifttal bei Ober-Breidenbach (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Antrifttal bei Ober-Breidenbach" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Auerberg bei Schwarz (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Auerberg bei Schwarz" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Antrifttalsperre bei Angenrod (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen "Antrifttalsperre bei Angenrod" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Bernshäuser Sumpf (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Bernshäuser Sumpf " vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Duttelswiese bei Bermuthshain (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Duttelswiese bei Bermuthshain" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Weidengalle und Hasenbach bei Merlau (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen "Weidengalle und Hasenbach bei Merlau" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- LSG Landschaftsteile Stadt Marburg (VOzÄndVOüNSGuLSGiRP Gießen hier: LT Stadt Marburg vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- LSG Langer Grund bei Schönstadt (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Langer Grund bei Schönstadt" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- LSG Krämersgrund/Konventswiesen (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Krämersgrund/Konventswiesen" vom 20.07.1992 StAnz. 1992 S. 2039)
- NSG Diebskeller/Landgrafenborn (Sammelverordnung zur Änderung von NSG-Verordnungen, hier: "Diebskeller/Landgrafenborn" vom 22.07.1992 GVBl. 1992 S. 365)
- NSG Immichenhainer Teiche (VO z Ä d Verordnung über das NSG"Imm„„" vom 22.07.1992 GVBl. 1992 S. 365)
- NSG Am Oberhof bei Großen-Linden (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGAm Oberhof bei Großen-Linden vom 29.07.1992 StAnz. 1992 S. 2189)
- NSG Theißtal von Niedernhausen (Verordnung über das NSGTheißtal von Niedernhausen vom 31.07.1992 StAnz. 1992 S. 2180)
- NSG Mühlbachtal bei Gusternhain (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG Mühlbachtal bei Gusternhain vom 04.08.1992 StAnz. 1992 S. 2194)
- NSG Die Heck bei Hohenroth (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGDie Heck bei Hohenroth vom 11.08.1992 StAnz. 1992 S. 2377)
- NSG Die Struth von Bottenhorn (Verordnung über das NSGDie Struth bei Bottenhorn vom 11.08.1992 StAnz. 1992 S. 2198)
- LSG Auenverbund Werra (Verordnung über das LSG "Auenverbund Werra" vom 13.08.1992 StAnz. 1992 S. 2202)
- NSG Im Woog von Hainstadt (Verordnung über das NSGIm Woog von Hainstadt vom 04.09.1992 StAnz. 1992 S. 2622)
- NSG Scheiderwald bei Hennethal (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG"Scheiderwald bei Hennethal" vom 08.09.1992 StAnz. 1992 S. 2561)
- NSG Krebsbachtal bei Ruppertshain (Verordnung über das NSGKrebsbachtal bei Ruppertshain vom 10.09.1992 StAnz. 1992 S. 2566)
- NSG Kallenbachtal bei Arborn und Nenderoth (Verordnung über das NSGKallenbachtal bei Nenderoth vom 16.09.1992 StAnz. 1992 S. 2681)

- LSG Landschaftsschutzgebiet Hessische Rheinuferlandschaft (1.VOzÄnddVOzSchvLtidLkBerguGGiRbDa-LSG Hess.Rheinuferlandsch. vom 06.10.1992 StAnz. 1992 S. 2830)
- NSG Albersbacher Riedwiesen (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGAlbersbacher Riedwiesen vom 12.10.1992 StAnz. 1992 S. 2787)
- NSG Erlenwiesen bei Ober-Roden (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG Erlenwiesen bei Ober-Roden vom 12.10.1992 StAnz. 1992 S. 2825)
- NSG Lampertheimer Altrhein (Verordnung zur Änderung von der Verordnung überNSG L A vom 13.10.1992 StAnz. 1992 S. 2791)
- NSG Kühkopf-Knoblochsaue (VO z Änd, d VO ü NSG K-K vom 13.10.1992 StAnz. 1992 S. 2791)
- NSG Rüdesheimer Aue (Verordnung zur Änderung von der Verordnung überNSG Rü, Aue vom 13.10.1992 StAnz. 1992 S. 2791)
- NSG Wirtswiesen bei Lich (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGIn den kleinen Wirtswiesen vom 15.10.1992 StAnz. 1992 S. 2891)
- NSG Kellerberg bei Nauborn (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGKellerberg b Nauborn vom 15.10.1992 StAnz. 1992 S. 2894)
- NSG Oberes Dombachtal (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGOberes Dombachtal vom 20.10.1992 StAnz. 1992 S. 2851)
- NSG Bleidenberg bei Niederbrechen (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGBleidenberg bei Niederbrechen vom 20.10.1992 StAnz. 1992 S. 2854)
- NSG Am kalten Born bei Wallenrod (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGAm Kalten Born bei Wallenrod vom 20.10.1992 StAnz. 1992 S. 2846)
- NSG Metzenberg bei Schrecksbach (Verordnung über das NSG"Metzenberg bei Schrecksbach" vom 20.10.1992 StAnz. 1992 S. 2857)
- NSG Aschborn und Uderborn bei Rödgen (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGAschborn u Uderborn b Rödgen vom 21.10.1992 StAnz. 1992 S. 2897)
- NSG Rückerscheid mit Aubachtal (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGAubachtal vom 21.10.1992 StAnz. 1992 S. 2899)
- NSG Festberg bei Phillipinenthal (Verordnung über das NSG"Festberg bei Philippinenthal" vom 21.10.1992 StAnz. 1992 S. 2904)
- NSG Am Bornberg bei Herbornseelbach (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGAm Bornberg bei Herbornseelbach vom 27.10.1992 StAnz. 1992 S. 2947)
- NSG Im Dulbaum bei Alsbach (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGIm Dulbaum bei Alsbach vom 03.11.1992 StAnz. 1992 S. 2941)
- NSG Dombachwiesen von Riedelbach (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGDombachwiesen vom 03.11.1992 StAnz. 1992 S. 2938)
- NSG Wittbachtal bei Himbach (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG-Wittbachtal bei Himbach vom 03.11.1992 StAnz. 1992 S. 2944)
- NSG Alteberg und Sauernberg (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG"Alteberg und Sauernberg" vom 03.11.1992 StAnz. 1992 S. 3183)
- NSG An der alten Rheinstraße (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG An der alten Rheinstraße vom 03.11.1992 StAnz. 1992 S. 3186)

- NSG Hasel bei Donsbach (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGHasel bei Donsbach vom 03.11.1992 StAnz. 1992 S. 3189)
- NSG Strickshute von Frechenhausen (VO z ES d k NSGStrickshute bei Frechenhausen vom 09.11.1992 StAnz. 1992 S. 3100)
- NSG Wacholderheide bei Vockerode-Dinkelberg (VO ü NSG "Wacholderheide bei Vockerode-Dinkelberg" vom 09.11.1992 StAnz. 1992 S. 3105)
- NSG Lerchenberg und Kernesbellen von Darmstadt-Eberstadt (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGKernesbelle u Lerchenberg v DA-E vom 12.11.1992 StAnz. 1992 S. 3089)
- NSG Zelleraue bei Salmünster (Verordnung über das NSGZelleraue bei Salmünster vom 12.11.1992 StAnz. 1992 S. 3084)
- NSG Strutwiesen bei Steinau (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGDie Strutwiesen b Steinau vom 12.11.1992 StAnz. 1992 S. 3086)
- NSG Feuchtwiesen bei Ahl (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG-Feuchtwiesen bei Ahl vom 13.11.1992 StAnz. 1992 S. 3092)
- NSG Pfingstweide und Kloppenheimer Wäldchen (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGKloppenheimer Wäldchen u, Pf, vom 13.11.1992 StAnz. 1992 S. 3095)
- NSG Keischel bei Weimar (Verordnung über das NSG/ LSG "Keischel bei Weimar" vom 17.11.1992 StAnz. 1992 S. 3192)
- NSG Langenberger Hute bei Breitenbach (Verordnung über das NSG"Langenberger Hute bei Breitenbach" vom 17.11.1992 StAnz. 1992 S. 3196)
- NSG Am Mühlenberg bei Adorf (Verordnung über das NSG" Mühlenberg bei Adorf" vom 17.11.1992 StAnz. 1992 S. 3198)
- LSG Keischel bei Weimar (VO üdNSG u LSG Keischel bei Weimar vom 17.11.1992 StAnz. 1992 S. 3192)
- NSG Zelleraue bei Salmünster (Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSGZelleraue bei Salmünsterv10.07.92 vom 19.11.1992 StAnz. 1992 S. 3238)
- NSG Märzgrund bei Ulmbach (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG-Märzgrund bei Ulmbach vom 19.11.1992 StAnz. 1992 S. 3180)
- LSG Auenverbund Wetterau (VOzÄnd Verordnung über das LSG "Auenverbund Wetterau" vom 25.11.1992 GVBl. 1993 S. 22)
- NSG Detzelbachtal bei Wernborn (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGDetzelbachtal vom 27.11.1992 StAnz. 1992 S. 3236)
- NSG Nemphetal bei Bottendorf (Verordnung über das NSG" Nemphetal bei Bottendorf" vom 30.11.1992 StAnz. 1992 S. 3239)
- NSG Weißehöll bei Niederscheld (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG"Weißehöll bei Niederscheld" vom 02.12.1992 StAnz. 1993 S. 18)
- NSG Hirtenwiese am Eisenberg (VO ü d NSG "Hirtenwiese am Eisenberg" vom 02.12.1992 StAnz. 1992 S. 3245)
- NSG Gras-Ellenbacher Wiesen (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGGras-Ellenbacher Wiesen vom 04.12.1992 StAnz. 1992 S. 3349)
- NSG Rückerscheid mit Aubachtal (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGRückerscheid bei Rabenscheid vom 04.12.1992 StAnz. 1993 S. 147)

- LSG Gras-Ellenbacher Wiesen (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG "Gras-Ellenbacher Wiesen" vom 04.12.1992 StAnz. 1992 S. 3349)
- NSG Rotes Moor (VO z Änderung d Verordnung über das NSG"Rotes Moor" vom 06.12.1992 StAnz. 1992 S. 3383)
- NSG Apfelbachaue bei Neuswarts (Verordnung über das NSG"Apfelbachaue bei Neuswarts" vom 06.12.1992 StAnz. 1992 S. 3377)
- NSG Rhäden bei Obersuhl und Bosserode (VOüdNSG "Rhäden bei Obersuhl und Bosserode" vom 06.12.1992 StAnz. 1992 S. 3369)
- NSG Landecker Berg bei Ransbach (Verordnung über das NSG"Landecker Berg bei Ransbach" vom 06.12.1992 StAnz. 1992 S. 3379)
- NSG Wünne bei Viesebeck (VO ü d NSG/LSG "Wünne bei Viesebeck" vom 06.12.1992 StAnz. 1992 S. 3373)
- NSG Lengelbachtal (VO ü d NSG/LSG "Lengelbachtal" vom 06.12.1992 StAnz. 1993 S. 27)
- LSG Wünne bei Viesebeck (VOüdNSG/LSG "Wünne bei Viesebeck" vom 06.12.1992 StAnz. 1992 S. 3373)
- LSG Lengelbachtal (VOüdNSG/LSG "Lengelbachtal" vom 06.12.1992 StAnz. 1993 S. 27)
- LSG Landschaftsteilen im Kreise Biedenkopf (VOzESdkLSG "Hessischer Westerwald/Gladenbacher Bergland" vom 07.12.1992 StAnz. 1993 S. 21)
- NSG Dornheim-Wallerstädter Teichwiesen (Verordnung über das NSGDornheim-Wallerstädter Teichwiesen vom 09.12.1992 StAnz. 1992 S. 3330)
- LSG Forehahi (VOzÄnddVOfdLSG "Forehahi" idLkBerguGGv 17.5.1956 vom 09.12.1992 StAnz. 1993 S. 16)
- NSG Sommerberg bei Frauenstein (VO über das NSG Sommerberg bei Frauenstein vom 11.12.1992 StAnz. 1992 S. 3335)
- NSG Datterbruch von Dornheim (Verordnung über das NSGDatterbruch von Dornheim vom 11.12.1992 StAnz. 1992 S. 3341)
- NSG Zellerbruch von Seligenstadt und Zellhausen (NSG/LSG Zellerbruch v,Seligenstadt u, Zellhausen vom 11.12.1992 StAnz. 1992 S. 3344)
- LSG Zellerbruch von Seligenstadt und Zellhausen (VO über das NSG und LSG "Zellerbruch von Seligenstadt und Zellhausen" vom 11.12.1992 StAnz. 1992 S. 3344)
- LSG Landschaftsteile im Dillkreise (VOzESdkLSG "Hessischer Westerwald/Dladenbacher ´Bergland" vom 17.12.1992 StAnz. 1992 S.)
- LSG Landschaftsteile im Dillkreis (VOzESdkLSG "Hessischer Westerwald/Gladenbacher Bergland" vom 17.12.1992 StAnz. 1992 S.)
- LSG Hessischer Westerwald (VOzESdkLSGHess.Westerwald u.Gladenb.Bergland vom 17.12.1992 StAnz. 1993 S. 21)
- LSG Langer Grund bei Schönstadt (VOzESdkLSG "Hessischer Westerwald/Gladenbacher ´Bergland" vom 17.12.1992 StAnz. 1993 S.)
- LSG Landschaftsteilen im Kreise Biedenkopf (VOzESdkLSGHess.Westerwald u.Gladenbacher Bergland vom 17.12.1992 StAnz. 1993 S. 21)
- NSG Georgsteich bei Speckswinkel (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGGeorgsteich b Speckswinkel vom 22.12.1992 StAnz. 1993 S. 273)

- NSG Grotenberg bei Welleringhausen (NSG "Grotenberg bei Welleringhausen" vom 23.12.1992 StAnz. 1993 S. 924)
- NSG Göringer Grund (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGBuchhölzer Teich vom 06.01.1993 StAnz. 1993 S. 277)
- NSG Buchhölzer Teich (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGBuchhölzer Teich vom 06.01.1993 StAnz. 1993 S. 277)
- NSG Sämanns- und Waschwiesen bei Seidenroth (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGSämanns- u Waschw ,,,, vom 07.01.1993 StAnz. 1993 S. 352)
- NSG Burg bei Unter-Widdersheim (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGBurg b Unter-Widdersheim vom 07.01.1993 StAnz. 1993 S. 271)
- NSG Silbachtal bei Gonterskirchen (VO über NSG Silbachtal bei Gonterskirchen vom 18.01.1993 StAnz. 1993 S. 446)
- NSG Am Belzberg (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGAm Belzberg vom 20.01.1993 StAnz. 1993 S. 775)
- NSG Röllbachtal bei Usingen (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGRöllbachtal vom 20.01.1993 StAnz. 1993 S. 441)
- NSG Kortenbach bei Froschhausen (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGKortenbach bei Froschhausen vom 27.01.1993 StAnz. 1993 S. 623)
- LSG Auenverbund Fulda (Verordnung über das LSG "Auenverbund Fulda" vom 28.01.1993 GVBl. 1993 S. 56)
- LSG Stoppelsberg mit Ilmestal (VOzÄndLSVO für den Stoppelsberg mit Ilmestal (IA) vom 29.01.1993 StAnz. 1993 S. 515)
- NSG Tringensteiner Schelde (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGTringensteiner Schelde vom 09.02.1993 StAnz. 1993 S. 663)
- NSG Krombachswiesen und Hengstbachtal bei Sechshelden (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGKrombachwiesen u Hengsbachtal b vom 09.02.1993 StAnz. 1993 S. 659)
- LSG Vogelsberg (4. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Vogelsberg/Hess.Spessart" vom 12.02.1993 GVBl. 1993 S. 87)
- NSG Dachsberg bei Iba (Verordnung über das NSG"Dachsberg bei Iba" vom 17.02.1993 StAnz. 1993 S. 780)
- NSG Feldatal (VO z ES d k NSG Feldatal vom 24.02.1993 StAnz. 1993 S. 729)
- NSG Schwarzenbachsgrund bei Grebenau (VO über NSG Schwarzenbachsgrund bei Grebenau vom 08.03.1993 StAnz. 1993 S. 889)
- NSG Weinberg bei Hohenzell (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG-Weinberg bei Hohenzell vom 09.03.1993 StAnz. 1993 S. 877)
- NSG Unterm Wolfsberg (Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSG Unterm Wolfsberg vom 22.03.1993 StAnz. 1993 S. 1024)
- NSG Westspitze Dutenhofener See (VOzÄdVOüNSG "Westsptze Dutenhofener See" vom 23.03.1993 StAnz. 1993 S. 972)
- NSG Wiesen am Alteberg bei Rodheim (NSG Wiesen am Alteberg bei Rodheim vom 25.03.1993 StAnz. 1993 S. 1072)

- LSG Auenverbund Diemel (VOzÄndVOzESdkLSG "AV Weser" und "AV Diemel" vom 01.04.1993 StAnz. 1993 S. 978)
- LSG Auenverbund Weser (VOzÄndVOzESdkLSG "AV Weser" und "AV Diemel" vom 01.04.1993 StAnz. 1993 S. 978)
- LSG Auenverbund Eder (Verordnung über das LSG "Auenverbund Eder" vom 01.04.1993 StAnz. 1993 S. 973)
- LSG Auenverbund Schwalm (Verordnung über das LSG "Auenverbund Schwalm" vom 02.04.1993 GVBl. 1993 S. 128)
- LSG Auenverbund Lahn-Ohm (Verordnung über das LSG AV Lahn-Ohm vom 19.04.1993 GVBl. 1993 S. 156)
- NSG Engweger Kopf und Scheibigkopf bei Lorch (VO z Ä d Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGEngweger Kopf ,,,,,, vom 20.04.1993 StAnz. 1993 S. 1165)
- NSG Talaue von Sausel und Rauchel (VOüdNSG "Talaue von Sausel und Rauchel" vom 28.04.1993 StAnz. 1993 S. 1205)
- NSG Rabensteiner Grund (VO z ES NSG Rabensteiner Grund vom 11.05.1993 StAnz. 1993 S. 1383)
- LSG Hessischer Westerwald (VOzÄndVOzESdkLSGHess.Westerw.u.Gladenb.Bergland vom 19.05.1993 StAnz. 1993 S. 1388)
- NSG Seewiesenweiher bei Steinau an der Straße (VO z,e,S,d,k,NSG Seewiesenweiher bei Steinau a,d,S vom 25.05.1993 StAnz. 1993 S. 2044)
- NSG Mooskiefernwald von Dudenhofen (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGMoos-Kiefernwald von Dudenhofen vom 01.06.1993 StAnz. 1993 S. 1816)
- NSG In der Kiesel bei Hintersteinau (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGIn der Kiesel bei Hintersteinau vom 16.06.1993 StAnz. 1993 S. 2048)
- NSG Hohe Warte bei Gießen (VO z,e,S,d,k,NSGHohe Warte bei Gießen vom 16.06.1993 StAnz. 1993 S. 1743)
- NSG Ulsteraue bei Günthers (NSG "Ulsteraue b Günthers" vom 29.06.1993 StAnz. 1993 S. 1878)
- NSG Elbrighäuser Bach (Verordnung zur Änderung der Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen Naturschutzgebiets imLk Waldeck-Frankenberg vom 28.07.1993 StAnz. 1993 S. 2176)
- NSG Nitzelbachtal (Verordnung zur Änderung der Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen Naturschutzgebiets imLkr Waldeck-Fra vom 28.07.1993 StAnz. 1993 S. 2176)
- NSG Riedgraben (Verordnung zur Änderung der Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen Naturschutzgebiets im Lk Waldeck-Frankenberg vom 28.07.1993 StAnz. 1993 S. 2176)
- NSG Lindenhöfer Bach (Verordnung zur Änderung der Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen Naturschutzgebiets im LK Waldeck-Frankenberg vom 28.07.1993 StAnz. 1993 S. 2176)
- NSG Hainberg bei Elm (Verordnung über das Naturschutzgebiet Hainberg bei Elm vom 29.07.1993 StAnz. 1993 S. 2216)
- NSG Hundsgraben bei Elm (Verordnung über das Naturschutzgebiet Hundsgraben bei Elm vom 29.07.1993 StAnz. 1993 S. 2219)
- NSG Am Stein bei Elm (Verordnung über das Naturschutzgebiet Am Stein bei Elm vom 29.07.1993 StAnz. 1993 S. 2222)

- NSG Ebertsberg bei Elm (Verordnung über das Naturschutzgebiet Ebertsberg bei Elm vom 29.07.1993 StAnz. 1993 S. 2224)
- NSG Im Escherts bei Hutten (Verordnung über das Naturschutzgebiet Im Escherts bei Hutten vom 29.07.1993 StAnz. 1993 S. 2227)
- NSG Im üblen Ried bei Wallernhausen (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGIm Orbes von Wallernhausen vom 29.07.1993 StAnz. 1993 S. 2172)
- NSG Büchenberg und Platzberg bei Hesperinghausen (VO NSG/LSG Büchenberg und Platzberg bei Hesperinghausen vom 13.08.1993 StAnz. 1993 S. 2545)
- LSG Büchenberg und Platzberg bei Hesperinghausen (VOüdNSG/LSG "Büchenberg und Platzberg bei Hesperinghausen" vom 13.08.1993 StAnz. 1993 S. 2545)
- NSG Am Dörnberg bei Homberg/Ohm (VO über NSG Am Dörnberg bei Homberg (Ohm) vom 17.08.1993 StAnz. 1993 S. 2234)
- NSG Amerikafeld und Schindkaute bei Steinheim (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGAmerikafeld bei Steinheim vom 23.08.1993 StAnz. 1993 S. 2402)
- NSG Oberwiesen von Sprendlingen (VO z,ES dkNSG Oberwiesen von Sprendlingen vom 23.08.1993 StAnz. 1993 S. 2398)
- LSG Grund- und Bergwiesen im Einzugsbereich von Jossa und Sinn (Verordnung über das LSG "Grund- und Bergwiesen im Einzugsbereich von Jossa und Sinn" vom 23.08.1993 StAnz. 1999 S. 2230)
- LSG Auenverbund Kinzig (VOzÄnd Verordnung über das LSG Auenverbund Kinzig vom 25.08.1993 GVBl. 1993 S. 445)
- NSG Ohmaue/Igelsrain (VO über das NSG Ohmaue/Igelsrain vom 30.08.1993 StAnz. 1993 S. 2329)
- NSG Oberlauf des Linspherbaches (Verordnung zur Änderung der Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen Naturschutzgebiets imLk Waldeck-Frankenb vom 30.08.1993 StAnz. 1993 S. 2176)
- NSG Dattenbachtal zwischen Kröftel und Vockenhausen (VO NSG LSG Dattenbachtal z,Kröftel u,Vockenhausen vom 31.08.1993 StAnz. 1993 S. 2464)
- LSG Dattenbachtal zwischen Kröftel und Vockenhausen (VO NSG LSG Dattenbachtal z,Kröftel u,Vockenhausen vom 31.08.1993 StAnz. 1993 S. 2464)
- NSG Breitenbachtal bei Michelsrombach (VO z,Ä,d,VO"Breitenbachtal bei Michelsrombach" vom 01.09.1993 GVBl. 1993 S. 431)
- NSG Auf dem Sand zwischen Hergershausen und Altheim (VO z,ES d,k,NSGErw, Die kleine Qualle von Hergersh vom 02.09.1993 StAnz. 1993 S. 2472)
- NSG Aubachtal bei Rabenscheid (2.VOzÄnddVO Aubachtal bei Rabenscheid vom 09.09.1993 StAnz. 1993 S. 2542)
- NSG Tongrube bei Altenkirchen (VOüdNSG "Tongrube bei Altenkirchen" vom 09.09.1993 StAnz. 1993 S. 2533)
- NSG Maienburg bei Winkels (VOüdNSG "Maienburg bei Winkels" vom 15.09.1993 StAnz. 1993 S. 2484)
- NSG Kleine Lummersbach bei Cyriaxweimar (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGKleine Lummersbach bei Cyriaxweimar vom 15.09.1993 StAnz. 1993 S. 2536)

- NSG Lahnaue zwischen Atzbach, Dutenhofen und Heuchelheim (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGLahnaue zwischen Atzbach, Dutenhofen und Heuchelheim vom 17.09.1993 StAnz. 1993 S. 2478)
- NSG Brömster bei Darmstadt-Eberstadt (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 41) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2705)
- NSG Riedwiesen bei Niederursel (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 42) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2706)
- NSG Schwanheimer Düne (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 43) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2636)
- NSG Tongrubengelände von Bensheim und Heppenheim (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 5) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2642)
- NSG Hemsberg von Bensheim - Zell (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 1) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2636)
- NSG In der Striet bei Vöckelsbach (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 2) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2638)
- NSG Orbishöhe von Auerbach und Zwingenberg (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt (Artikel 3) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2636)
- NSG Wasserschöpp bei Unter-Hambach (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 4) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2636)
- NSG Löserbecken von Weiterstadt (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 6) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2644)
- NSG Scheelhecke von Groß-Zimmern (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 7) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2645)
- NSG Faulbruch von Münster (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 8) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2647)
- NSG Riedloch von Trebur (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 9) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2648)
- NSG Wüster Forst bei Rüsselsheim (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 10) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2649)
- NSG Endlache von Wallerstädten (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 11) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2652)
- NSG Hünerbergwiesen von Oberursel (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 12) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2653)
- NSG Hinterste Neuwiese bei Kronberg (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 13) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2656)
- NSG Neudorfwiesen bei Steinau (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 14) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2658)
- NSG Bellinger Berg (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 15) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2660)
- NSG Müsbrücke-Speckesteg (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 16) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2662)

- NSG In der Stubbach bei Ulmbach (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 17) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2664)
- NSG Am Bubenrain bei Waldensberg (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 18) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2665)
- NSG Basaltmagerrasen bei Gundhelm (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 19) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2636)
- NSG Lange Wiese bei Weilers (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 20) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2668)
- NSG Massenheimer Kiesgruben (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 21) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2669)
- NSG Weilbacher Kiesgruben (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 22) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2670)
- NSG Kickelbach von Fischbach (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 23) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2672)
- NSG Rohrsee von Rehbach (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 24) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2673)
- NSG Eutergrund bei Bullau (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 25) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2674)
- NSG Bong'sche Kiesgrube und Mainufer bei Mainflingen (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 27) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2679)
- NSG Hengster (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 26) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2676)
- NSG Bruch von Gravenbruch (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 28) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2680)
- NSG Mayengewann von Lämmerspiel (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 29) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2682)
- NSG Willersinn'sche Grube bei Dietzenbach (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 30) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2683)
- NSG Bärbachtal bei Grebenroth (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 33) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2689)
- NSG Neuhofer Heide (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 32) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2687)
- NSG Rabenlei und Ruhestein bei Geroldstein (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 34) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2691)
- NSG Steigwiesen bei Presberg (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 35) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2692)
- NSG Ludwigsquelle (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 37) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2696)
- NSG Am Mähried bei Staden (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 36) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2693)

- NSG Kist von Berstadt (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 38) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2698)
- NSG Am Hechtgraben bei Dorheim (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 39) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2700)
- NSG Wingertsberg bei Oppershofen (Verordnung zur Änderung von Verordnungen über Naturschutzgebiete im Regierungsbezirk Darmstadt(Artikel 40) vom 20.09.1993 StAnz. 1993 S. 2702)
- NSG Mühlberg und Kramberg bei Erdbach (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGMühlberg und Kramberg bei Erdbach vom 21.09.1993 StAnz. 1993 S. 2592)
- NSG Schafstein bei Wüstensachsen (VO z Änd d VO z einstw Sich künft NSG im LK Fulda vom 21.09.1993 StAnz. 1993 S. 2596)
- NSG Kesselrain (VO z Ä d Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSGim Lk Fulda vom 21.09.1993 StAnz. 1993 S. 2596)
- NSG Brückenhut bei Dietges (VOzÄnddVOzESkNSGiLK Fulda vom 21.09.1993 StAnz. 1993 S. 2596)
- NSG Eube (VO z Änd d VO z einstw Sich künft NSG im LK Fulda vom 21.09.1993 StAnz. 1993 S. 2596)
- NSG Breiter Berg bei Haselstein (VO z Ä d Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGi LK Fulda vom 21.09.1993 StAnz. 1993 S. 2596)
- NSG Stirnberg bei Wüstensachsen (VO z Ä d Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGi LK Fulda vom 21.09.1993 StAnz. 1993 S. 2596)
- NSG Steinkopf (VO z Ä d Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGi LK Fulda vom 21.09.1993 StAnz. 1993 S. 2596)
- NSG Stöckig-Ruppertshöhe (Verordnung zur Änderung der Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen Naturschutzgebiets imLK Hersfeld-Rotenburg vom 21.09.1993 StAnz. 1993 S. 2596)
- NSG Schwärzelsberg-Langeberg-Grasburg (VOzÄdVOzESkNSG i Lkrs Hersfeld-Rotenburg vom 21.09.1993 StAnz. 1993 S. 2596)
- NSG Harthberg (VO z Ä d VO z ES k NSG im Werra-Meißner-Kreis vom 21.09.1993 StAnz. 1993 S. 2596)
- NSG Feuchtwiesen bei Lüderbach (VOzÄndd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGim Werra-Meißner-Kreis vom 21.09.1993 StAnz. 1993 S. 2596)
- NSG Kalkklippen südlich des Iberges (VOzÄnd d VOzESkNSG i Lk Werra-Meißner vom 21.09.1993 StAnz. 1993 S. 2596)
- NSG Frankenloch bei Heldra (VO z Ä d VO z ES k NSG im Werra-Meißner-Kreis vom 21.09.1993 StAnz. 1993 S. 2596)
- NSG Dreiherrenstein-Eschenberg-Kreutzerberg (VO z Ä d VO z ES k NSG im Werra-Meißner-Kreis vom 21.09.1993 StAnz. 1993 S. 2596)
- NSG Auenwald Hohenaue (VO z,ES d,k,NSG Auenwald Hohenaue a,Regenerationsg vom 22.09.1993 StAnz. 1993 S. 2520)
- NSG Hegbachaue bei Messel (VOzÄnd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG Hegbachaue bei Messel vom 27.09.1993 StAnz. 1993 S. 2635)
- NSG Lumdatal bei Allendorf (NSGVO Lumdatal bei Allendorf vom 20.10.1993 StAnz. 1993 S. 2821)

- NSG Weißehöll bei Niederscheld (VO NSG Weißehöll bei Niederscheld vom 01.11.1993 StAnz. 1993 S. 2871)
- NSG Am kalten Born bei Wallenrod (VO über das NSG Am Kalten Born bei Wallenrod vom 01.11.1993 StAnz. 1993 S. 2874)
- NSG Scheftheimer Wiesen bei Darmstadt (VOüdNSG Scheftheimer Wiesen bei Darmstadt vom 15.11.1993 StAnz. 1993 S. 3133)
- NSG Strickshute von Frechenhausen (VOüdNSG "Strickshute von Frechenhausen" vom 18.11.1993 StAnz. 1993 S. 2999)
- NSG Seifenwiesen und Luchsee (VOüdNSG Seifenwiesen und Luchsee vom 19.11.1993 StAnz. 1993 S. 3006)
- NSG Alteberg und Sauernberg (VO über das NSG Alteberg und Sauernberg vom 19.11.1993 StAnz. 1993 S. 3002)
- NSG An der alten Rheinstraße (VOüdNSG An der alten Rheinstraße vom 23.11.1993 StAnz. 1993 S. 3010)
- NSG Großer und kleiner Bruch bei Roßdorf (VOüdNSG Großer und kleiner Bruch bei Roßdorf vom 25.11.1993 StAnz. 1993 S. 3140)
- NSG Feldatal (VOüdNSG Feldatal vom 29.11.1993 StAnz. 1993 S. 3144)
- NSG Haderwald (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG"Truppenübungsplatz Wildflecken" vom 06.12.1993 StAnz. 1993 S. 3158)
- NSG Oberes Holzapetal (VOüdNSGuLSG "Oberes Holzapetal" vom 06.12.1993 StAnz. 1993 S. 3238)
- NSG Breite Heide bei Hatzfeld (VOüdNSG "Breite Heide bei Hatzfeld" vom 06.12.1993 StAnz. 1993 S. 3161)
- NSG Kahle Haardt bei Scheid am Edersee (VOüdNSG "Kahle Haardt bei Scheid am Edersee vom 06.12.1993 StAnz. 1993 S. 3163)
- LSG Landschaftsteile im Landkreis Hofgeismar (VO ü.d. Natur- und Landschaftsschutzgebiet "Oberes Holzapetal" vom 06.12.1993 StAnz. 1993 S. 3238)
- LSG Oberes Holzapetal (VOüdNSG/LSG "Oberes Holzapetal" vom 06.12.1993 StAnz. 1993 S. 3238)
- NSG Bessunger Kiesgrube (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG Bessunger Kiesgrube vom 07.12.1993 StAnz. 1993 S. 3195)
- NSG Osterbruch bei Groß-Gerau (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG Osterbruch bei Groß-Gerau vom 07.12.1993 StAnz. 1993 S. 3204)
- NSG Kassernbachtal bei Wallau (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG-Spießheck bei Wallau vom 07.12.1993 StAnz. 1993 S. 2212)
- NSG Braubachtal bei Hornau (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGBraubachtal bei Hornau vom 07.12.1993 StAnz. 1993 S. 3201)
- NSG Am Faulenberg bei Dauernheim (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGAmFaulenberg von Dauernheim vom 07.12.1993 StAnz. 1993 S. 3192)
- NSG Bleichenbachtal zwischen Bergheim und Bleichenbach (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGBleichenbachtal bei Ortenberg vom 07.12.1993 StAnz. 1993 S. 3198)

- LSG Hessische Mainauen (2.VOzÄnd Verordnung über das LSG "Hessische Mainauen" vom 08.12.1993 StAnz. 1994 S. 21)
- NSG In der Erbach bei Mörlenbach (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGIn der Erbach bei Mörlenbach vom 09.12.1993 StAnz. 1993 S. 3220)
- NSG Kornsand und Schacht bei Geinsheim (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGKornsand und Schacht bei Geinsheim vom 09.12.1993 StAnz. 1993 S. 3226)
- NSG Bruchwiesen bei Büttelborn (V0zEsdkNSG Bruchwiesen bei Büttelborn vom 09.12.1993 StAnz. 1993 S. 3215)
- NSG Harthberg (VOüdNSG "Harthberg" vom 09.12.1993 StAnz. 1993 S. 3245)
- NSG Trimberg bei Reichensachsen (VOüdNSG "Trimberg bei Reichensachsen" vom 09.12.1993 StAnz. 1993 S. 3248)
- NSG Orbquelle bei Bad Orb (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG Orbquelle bei Bad Orb vom 10.12.1993 StAnz. 1993 S. 3230)
- NSG Leichenkopf bei Gleichen (VOüdNSG "Leichenkopf bei Gleichen" vom 13.12.1993 StAnz. 1993 S. 3255)
- NSG Wartberg bei Kirchberg (VOüdNSG "Wartberg bei Kirchberg" vom 13.12.1993 StAnz. 1993 S. 3258)
- NSG Ederaue bei Hatzfeld (VOüdNSG "Ederaue bei Hatzfeld" vom 13.12.1993 StAnz. 1993 S. 3252)
- NSG Hölle von Rockenberg (VOüdNSG Hölle von Rockenberg vom 15.12.1993 StAnz. 1994 S. 24)
- NSG Oberes Verstal (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGOberes Verstal vom 21.12.1993 StAnz. 1994 S. 231)
- LSG Grüngürtel und Grünzüge in der Stadt Frankfurt am Main (Verordnung über das LSG "Grüngürtel und Grünzüge in der Stadt Frankfurt am Main" vom 06.01.1994 StAnz. 1994 S. 329)
- NSG Hoffeld bei Eisemroth (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGHoffeld bei Eisemroth vom 12.01.1994 StAnz. 1994 S. 402)
- NSG Feldatal (KorrVONSG Feldatal vom 31.01.1994 StAnz. 1994 S. 668)
- NSG Kerkerbachtal (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGKerkerbachtal vom 04.02.1994 StAnz. 1994 S. 743)
- NSG Stöckig-Ruppertshöhe (VOüdNSG "Stöckig-Ruppertshöhe" vom 07.02.1994 StAnz. 1994 S. 748)
- LSG Auenverbund Kinzig (2VOzÄnd Verordnung über das LSG Auenverbund Kinzig vom 11.02.1994 GVBl. 1994 S. 134)
- NSG Seifferts bei Oberkalbach (VOüdNSG "Seifferts bei Oberkalbach" vom 15.02.1994 StAnz. 1994 S. 787)
- NSG Rotsohl und Thomassee von Dudenhofen (VOzÄndd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGRotsohl- u, Thomassee v, Duden vom 21.02.1994 StAnz. 1994 S. 787)
- NSG Buchenberg, Grisselborner Wäldchen und Taftgrund bei Soisdorf (VOüdNSGuLSG "Buchenberg,Grisselborner Wäld,u,Taft, vom 22.02.1994 StAnz. 1994 S. 861)
- LSG Hessische Rhön (5. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von Landschaftsteilen im Landkreis Fulda-LSG"Hess,Rhön" (TL) vom 22.02.1994 StAnz. 1994 S. 804)

- LSG Buchenberg, Grisselborner Wäldchen und Taftgrund bei Soisdorf (VOüdNSG/LSG "Buchenberg,Grisselb,Wäldch,u,Taftgr,bei Soisdorf" vom 22.02.1994 StAnz. 1994 S. 861)
- LSG Lossewiesen bei Niederkaufungen (VOzÄndVOzESdkLSG "Lossewiesen" vom 22.02.1994 StAnz. 1994 S. 866)
- LSG Auenverbund Eder (VOzÄnd Verordnung über das LSG "Auenverbund Eder" vom 22.02.1994 StAnz. 1994 S. 799)
- LSG Naturpark Diemelsee (3, Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von Landschaftsteilen im Landkreis Wald,-F,-LSG "NP Diemelsee" vom 22.02.1994 StAnz. 1994 S. 790)
- LSG Edersee (3, Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von Landschaftsteilen im Landkreis Waldeck-F,,,-LSG"Edersee" vom 22.02.1994 StAnz. 1994 S. 798)
- LSG Kellerwald (3,VOzÄndVOzSCHvLTidLKRS,,,LSG "Kellerwald" (TL) vom 22.02.1994 StAnz. 1994 S. 795)
- LSG Meißner-Kaufunger-Wald (6.VOzÄndVOzSCHvLTidLKRS,,,-LSG "Meißner-K,Wald"(TL vom 22.02.1994 StAnz. 1994 S. 792)
- LSG Südöstlich des Naturparks Meißner-Kaufunger-Wald (2. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutze von LT vom 22.02.1994 StAnz. 1994 S. 800)
- NSG Ederaue bei Hatzfeld (Berichtigung vom 28.02.1994 StAnz. 1994 S. 748)
- NSG Am Oberhof bei Großen-Linden (VOüdNSG Am Oberhof bei Großen-Linden vom 11.04.1994 StAnz. 1994 S. 1235)
- NSG Erlensteg von Bieber (VOzÄd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGErlensteg von Bieber vom 12.04.1994 StAnz. 1994 S. 1192)
- NSG Hohe Wiese und Steinfirst bei Breunings (VOüdNSG Hohe Wiese und Steinfirst bei Breunings vom 12.04.1994 StAnz. 1994 S. 1188)
- NSG Pechgraben bei Klein-Krotzenburg (VOzÄd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGPechgraben von Klein-Krotzenburg vom 12.04.1994 StAnz. 1994 S. 1192)
- LSG Burgwald (3.VOzÄndVOzSCHvLTidLKRS Marb,-LSG Burgwald(TL) vom 09.05.1994 GVBl. 1994 S. 275)
- LSG Naturpark Habichtswald (5. VOzÄnd,,,-LSG "NP Habichtswald" (TL) vom 16.05.1994 StAnz. 1994 S. 1756)
- NSG In der Aue bei Malsfeld (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG"In der Aue bei Malsfeld" als Reg, vom 01.06.1994 StAnz. 1994 S. 1533)
- LSG Frauenstein (VOzÄndVOzSCHvLTidLKRS,,,-LSG "Kinzig" vom 15.06.1994 StAnz. 1994 S. 1740)
- NSG Ehemaliger August-Euler-Flugplatz von Darmstadt (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGGriesheimer Flugplatz vom 17.06.1994 StAnz. 1994 S. 1734)
- NSG Wörsbachtal (VOüdkNSG Wörsbachtal vom 17.06.1994 StAnz. 1994 S. 1869)
- NSG In der Metz bei Münzenberg (VOzÄnd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGIn der Metz bei Münzenberg vom 15.07.1994 StAnz. 1994 S. 1934)
- NSG Beim Sauheckelchen bei Lixfeld (VOüdNSG Beim Sauheckelchen bei Lixfeld vom 20.07.1994 StAnz. 1994 S. 2203)
- NSG Brückenhut bei Dietges (VOüdNSG "Brückenhut bei Dietges" vom 20.07.1994 StAnz. 1994 S. 2205)

- NSG Dönche (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Fuldaschleuse Wolfsanger (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Schafstein bei Wüstensachsen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Großes Moor bei Großenmoor (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Wickerser Hute (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Fuldatal bei Eichenzell (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Mosbachwiesen bei Rönshausen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Langenstüttig bei Batten (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Bieberstein bei Langenbieber (VOzÄndvVOüNSGzNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Stellberg bei Wolferts (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Habelstein bei Habel (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Schwarzwald bei Wüstensachsen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Waldhof-Standorfsberg bei Grüsselbach (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Nüsttal bei Mackenzell (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Zeller Loch (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Rohrlache von Heringen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG In den Weiden bei Blankenheim (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Unterm Siegel bei Bebra (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Alte Fulda bei Asbach (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Säulingssee bei Kleinensee (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Alte Fulda bei Bad Hersfeld (VOüÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)

- NSG Forbachsee bei Bebra (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Auf dem Ried bei Iba (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Sorgwiesen bei Weißenhasel (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Dreienberg bei Friedewald (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Bruchwiesen bei Mengshausen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Jossaaue bei Breitenbach am Herzberg (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Wacholderberg und Schmiedsberg bei Dens (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Rothenberg bei Burguffeln (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Vollmarshäuser Teiche (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Hengstwiese bei Naumburg (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Sumpfwiese am Wattenberg (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Jungfernbach und Brandteich bei Calden (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Burghasunger Berg (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Termenei bei Wilhelmshausen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Dingel und Eberschützer Klippen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Ostheimer Hute (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Weseraltarm bei Gieselwerder (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Habichtsstein und Warmetal bei Ehlen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Heubruchwiesen bei Eschenstruth (VOzÄNDvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- NSG Waltersberg (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Schwärzwiesen bei Hülsa (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)

- NSG Reiherteich bei Böddiger (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Biedenbacher Teiche bei Florshain (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Leistwiesen bei Rommershausen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Kalkberg bei Weißenborn (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Pfingstgemeinde bei Zennern (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Kalkkuppen bei Winterscheid (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Mosenberg bei Homberg (VOzÄndvVOüNSHuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Flachsrasen bei Dittershausen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Alte Kartause bei Gensungen (VOzÄnsvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Roßbachtal bei Völkershain (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Fuldatal bei Konnefeld (VOzÄvVOüNuN-LSGiRP Kassel(Teil II) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Nenkel bei Gudensberg (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Iberg bei Hörle (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Wattertal bei Landau (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Bernertsgrund bei Löhlbach (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Grebensteine bei Willingen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Kalkrain bei Giflitz (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Schanzenberg bei Korbach (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Ederseeufer bei Herzhausen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Stadtbruch von Volkmarsen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Wohrateiche bei Haina (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)

- NSG Sondertal und Talgraben bei Bad Wildungen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Eilsbusch bei Wethen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Kahle Pön bei Usseln (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Langenstein bei Oberwerbe (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Scheid bei Volkmarsen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Alter Hagen bei Willingen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Auf dem Tiergarten bei Frankenberg (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Auf der Buchenlied bei Wirmighausen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Plesse - Konstein (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Graburg (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Boyneburg und Schickeberg bei Breitau (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Meißner (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Weißbachtal bei Reichenbach (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Kiesteich unter der Aue'schen Kugel (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Bühlchen bei Weißenbach (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Ermschwerder Heegen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Hohekopf bei Großalmerode (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Iberg bei Markershausen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Kiesteich bei Frieda (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Tiefenbachwiesen bei Rommerode (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Hessische Schweiz bei Meinhard (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)

- NSG Werraaltarm und Werraaue bei Albungen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Oberes Niestetal (VOzÄNDvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- LSG Heubruchwiesen bei Eschenstruth (VOzÄNDvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- LSG Ostheimer Hute (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- LSG Habichtsstein und Warmetal bei Ehlen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- LSG Dingel und Eberschützer Klippen (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2640)
- LSG Weseraltarm bei Gieselwerder (VOzÄndvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 1) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2460)
- LSG Fuldatal bei Konnefeld (VOzÄnvVOüNuN-uLSGiRP Kassel vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- LSG Oberes Niestetal (VOzÄNDvVOüNSGuNSG/LSGiRP Kassel (Teil 2) vom 21.07.1994 StAnz. 1994 S. 2561)
- NSG Buchhölzer Teich (VO über NSG Buchhölzer Teich vom 26.07.1994 StAnz. 1994 S. 2449)
- NSG Eich von Niederbrechen (VOüdNSG Eich von Niederbrechen vom 16.08.1994 StAnz. 1994 S. 2742)
- LSG Hessischer Westerwald (2.VOzÄndVOzESdkLSGHess.Westerw.u.Gladenb.Bergl. vom 18.08.1994 StAnz. 1994 S. 2752)
- NSG Wacholderheiden bei Niederlemp (Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSG Wacholderheiden bei Niederlemp vom 24.08.1994 StAnz. 1994 S. 2745)
- NSG Die Mengelshäuser Teiche (VOüdNSG Die Mengelshäuser Teiche vom 29.08.1994 StAnz. 1994 S. 2750)
- NSG Im Wehr bei Breidenstein (VOüdNSG Im Wehr bei Breidenstein vom 29.08.1994 StAnz. 1994 S. 2860)
- NSG Hangelstein (VOüber NSG Hangelstein vom 06.09.1994 StAnz. 1994 S. 2800)
- NSG Höllerskopf (VOüdNSG "Höllerskopf" vom 06.09.1994 StAnz. 1994 S. 2798)
- NSG Steimelskopf bei Arfurt (Verordnung über das NSGSteimelskopf bei Arfurt vom 13.09.1994 StAnz. 1994 S. 2864)
- NSG Göringer Grund (VOüdNSG Göringer Grund vom 14.09.1994 StAnz. 1994 S. 2449)
- NSG Griesheimer Düne und Eichwäldchen (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Im Mörsbacher Grund von Darmstadt-Arheilgen (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Mühlbachtal von Bergen-Enkheim (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Rumpenheimer und Bürgeler Kiesgruben (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)

- NSG Rabengrund von Wiesbaden (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Weidenau von Hirschhorn (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Oberlücke von Viernheim (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Steiner Wald von Nordheim (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Pfungstädter Moor (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Die kleine Qualle von Hergershausen (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Das große Hörmes bei Dieburg (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Am Kleewoog von Gräfenhausen (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Buchertsgräben bei Schlierbach (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Neuwiese von Messel (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Kollenbruch von Groß-Gerau (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Riedwiesen von Wächterstadt (VOzÄndvVOenüNSGuBSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Teich am Braunshardter Tännchen (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Schaeppersee von Rüsselsheim (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG See an der Merschheimer Lache bei Trebur (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Großer Goldgrund bei Hessenaue (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Reifenberger Wiesen (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Weihergrund von Anspach (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Waldwiesenbachtal von Oberhöchstadt (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Sahlensee bei Mernes (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Teufelsloch und Almosenwiese bei Steinau an der Straße (VOzÄndvVOenüNS-GuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)

- NSG Westerngrund von Neuengronau und Breunings (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Westbruch von Breitenborn (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Weiperz-Berg bei Breunings und Weiperz (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Ohlsteinbruch bei Steinau an der Straße (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Ratzerod bei Neuengronau (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Die großen Wiesen von Mottgers (VozÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Feuchtwiesen bei Aufenau (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Gründauaue bei Niedergründau (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Lauternsee bei Klein-Auheim (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Sinnwiesen von Altengronau (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Erlenberg bei Weichersbach (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Schwadelsberg und Seiffertshain bei Marborn (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Steinaubachtal bei Steinau an der Straße (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Zienerwiesen von Oberzell (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Erlensee bei Erlensee (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Hölle und Weinberg von Kressenbach (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Weideswiesen-Oberwald bei Erlensee (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Krebsmühlwiesen bei Hofheim (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Hochheimer Mainufer (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Bruch von Brensbach (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Stollwiese bei Erzbach (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)

- NSG Niederrodener Lache (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Nachtweide von Patershausen (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Oberwaldsee von Dietesheim (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Niederwald bei Rüdesheim (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Heckenberg von Strinz-Trinitatis (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Lorcher Werth (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Burgberg und Weiherwiesen von Adolfseck (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Schittkamm im Wispertal bei Lorch (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Erbacher Wäldchen (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Silberbach, Schwarzbach und Fürstenwiese bei Wehen (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Geisenheimer Heide (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Hexwiese und Hohekadrich bei Lorch (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Gladbachtal bei Obergladbach (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Rechtebachtal bei Georgenborn (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Guntal bei Presberg (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Klosterwiesen von Rockenberg (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Im Rußland und in der Kuhweide bei Lindheim (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Basaltsteinbruch von Heegheim (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Heißbachgrund von Michelnau (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Bingenheimer Ried (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Krebsbachtal bei Kaichen (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRP Darmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)

- NSG Weinberg bei Stockhausen (VOüdNSG "Weinberg bei Stockhausen" vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3301)
- LSG Weidenau von Hirschhorn (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRPDarmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- LSG Erlenberg bei Weichersbach (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRPDarmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- LSG Gründauaue bei Niedergründau (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/LSGiRPDarmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- LSG Schwadelsberg und Seiffertshain bei Marborn (VOzÄndvVOenüNSGuNSG/SGiRPDarmstadt vom 21.09.1994 StAnz. 1994 S. 3088)
- NSG Darmbachaue von Darmstadt (VOüdNSG Darmbachaue von Darmstadt vom 28.09.1994 StAnz. 1994 S. 3032)
- LSG Vogelsberg (5. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Vogelsberg/Hess.Spessart" vom 12.10.1994 GVBl. 1994 S. 642)
- NSG Ulfewiesen bei Weiterode (VOzÄnddVOzESkNSG i Lk HEF vom 02.11.1994 StAnz. 1994 S. 3448)
- NSG Großer Schönberg bei Breitenbach (VOzÄnddVOzESkNSG i Lk Kassel vom 02.11.1994 StAnz. 1994 S. 3447)
- NSG Schottenbruch bei Niedermeiser (VOzÄnddVOzESkNSG i Lk Kassel vom 02.11.1994 StAnz. 1994 S. 3447)
- NSG Erlebach bei Ehlen (VOzÄnddVOzESkNSG i LK Kassel vom 02.11.1994 StAnz. 1994 S. 3447)
- NSG Auf den Hesseln bei Naumburg (VOzÄnddVOzEskNSG i Lk Kassel vom 02.11.1994 StAnz. 1994 S. 3447)
- NSG Glockenborn bei Bründersen (VOzÄnddVOzESkNSG i Lk Kassel vom 02.11.1994 StAnz. 1994 S. 3447)
- NSG Der Bunte Berg bei Eberschütz (VOzÄnddVOzEskNSG iLk Kassel vom 02.11.1994 StAnz. 1994 S. 3447)
- NSG Siechenberg bei Liebenau (VO z Ä d Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung künftiger NSGvom 02.11.1994 StAnz. 1994 S. 3447)
- NSG Buchenbachtal bei Christerode (VOzAnddVOzESkNSG i Schwalm-Eder-Kreis vom 02.11.1994 StAnz. 1994 S. 3447)
- NSG Kreideberg bei Ellerode (VOzÄnddVOzESkNSG i LK ESW vom 02.11.1994 StAnz. 1994 S. 3448)
- NSG Kalkmagerrasen bei Roßbach (VOzÄnddVOzESkNSG i Lk ESW vom 02.11.1994 StAnz. 1994 S. 3448)
- NSG Reichenbacher Kalkberge (VOzÄNDdVOzESkNSG i Lk ESW vom 02.11.1994 StAnz. 1994 S. 3448)
- LSG Buchenbachtal bei Christerode (VOzÄnddVOzESkNSGi Schwalm-Eder-Kreis vom 02.11.1994 StAnz. 1994 S. 3447)
- LSG Auenverbund Kinzig (3.VOzÄnd Verordnung über das LSG Auenverbund Kinzig vom 04.11.1994 GVBl. 1994 S. 646)

- LSG Auenverbund Wetterau (2.VOzÄnd Verordnung über das LSG "Auenverbund Wetterau" vom 08.11.1994 GVBl. 1994 S. 670)
- NSG Massenheimer Kiesgruben (VO über NSG Massenheimer Kiesgruben vom 15.11.1994 StAnz. 1994 S. 3787)
- LSG Auenverbund Diemel (Verordnung über das LSG "AV Diemel" vom 15.11.1994 StAnz. 1994 S. 3747)
- LSG Auenverbund Weser (Verordnung über das LSG "AV Weser" vom 15.11.1994 StAnz. 1994 S. 3743)
- NSG Hartig bei Hochstadt (VO üdN Hartig bei Hochstadt vom 21.11.1994 StAnz. 1994 S. 3792)
- NSG Rückerscheid mit Aubachtal (VOüdNSG Rückerscheid mit Aubachtal vom 21.11.1994 StAnz. 1994 S. 3728)
- NSG Lohhügel bei Ruppertsburg (VOüber dNSG Lohhügel bei Ruppertsburg vom 24.11.1994 StAnz. 1994 S. 3841)
- NSG Im Dulbaum bei Alsbach (VOüdNSG Im Dulbaum bei Alsbach vom 25.11.1994 StAnz. 1994 S. 3901)
- NSG In der Metz bei Münzenberg (VO üd NSG In der Metz bei Münzenberg vom 25.11.1994 StAnz. 1994 S. 3796)
- NSG Lahnaue zwischen Atzbach, Dutenhofen und Heuchelheim (VerlVONSG Lahnaue zwischen Atzbach, Dutenhofen... vom 29.11.1994 StAnz. 1994 S. 3845)
- NSG Oberes Niddatal / Forellenteiche (VO über NSG Oberes Niddatal / Forellenteiche vom 29.11.1994 StAnz. 1994 S. 3722)
- NSG Waizenberg bei Hohenzell (VOüdNSG Waizenberg bei Hohenzell vom 01.12.1994 StAnz. 1994 S. 3904)
- NSG Waizenberg bei Hohenzell (BeschlußdVGHv.2.7.1991zPdGültigk.dVOüdNSG Waizenberg b.Hohenzell vom 01.12.1994 StAnz. 1994 S. 3904)
- NSG Schalksbachteiche (VOüdNSG Schalksbachteiche vom 01.12.1994 StAnz. 1995 S. 728)
- LSG Eckerich bei Fritzlar (VOzÄnd Verordnung über das LSG "Eckerich bei Fritzlar" vom 02.12.1994 StAnz. 1995 S. 219)
- LSG Efzetal zwischen Holzhausen und Relbehausen (VOzÄnd Verordnung über das LSG "Efzetal zw, Holzhausen und Relbehau vom 02.12.1994 StAnz. 1995 S. 220)
- LSG Karlshagen bei Melsungen (VOzÄnd Verordnung über das LSG "Karlshagen bei Melsungen" vom 02.12.1994 StAnz. 1995 S. 219)
- LSG Rothgrund bei Besse (VOzÄnd Verordnung über das LSG "Rothgrund bei Besse" vom 02.12.1994 StAnz. 1995 S. 220)
- NSG Gras-Ellenbacher Wiesen (VOüdNSG/LSG Gras-Ellenbacher Wiesen vom 05.12.1994 StAnz. 1994 S. 3907)
- LSG Gras-Ellenbacher Wiesen (VOüd NSG u LSG "Gras-Ellenbacher Wiesen" vom 05.12.1994 StAnz. 1994 S. 3907)
- LSG Hessische Rhön (6. VOzÄndVOzSchdLSidRhön-LSVOfdNP "Hess. Rhön" vom 05.12.1994 StAnz. 1994 S. 3948)
- LSG Urbach- und Angersbachtal (2. VOzÄdVOvLT im Schwalm-Eder-Kreis vom 05.12.1994 StAnz. 1994 S. 3946)

- LSG Hinterberger Wiesen (2. VOzÄdVOvLT im Schwalm-Eder-Kreis vom 05.12.1994 StAnz. 1994 S. 3946)
- LSG Antrefftal (2. Verordnungzur Änderung... vom 05.12.1994 StAnz. 1994 S. 3946)
- LSG Der Küppel (2.VOzÄnddVOüdLT.... Küppel vom 05.12.1994 StAnz. 1994 S. 3946)
- LSG Kellerwald (4. VOzÄnddVOzSchvLT..."Kellerwald" vom 05.12.1994 StAnz. 1994 S. 3950)
- LSG Meißner-Kaufunger-Wald (7,VOzÄNDdVOzSCHvLTidLKRS,,LSG"Meißner-Kaufunger W, vom 05.12.1994 StAnz. 1994 S. 3939)
- LSG Südöstlich des Naturparks Meißner-Kaufunger-Wald (3. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 05.12.1994 StAnz. 1994 S. 3942)
- LSG Edersee (4, Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von Landschaftsteilen im Landkreis Waldeck-F,,,-LSG"Edersee" vom 06.12.1994 StAnz. 1995 S. 220)
- NSG Rabenscheider Holz (VOüdNSG Rabenscheider Holz vom 08.12.1994 StAnz. 1994 S. 3920)
- NSG Hegbachaue bei Messel (VOüdNSG Hegbachaue bei Messel vom 09.12.1994 StAnz. 1994 S. 3912)
- NSG Hoher Stein bei Fernwald (VOüdNSG Hoher Stein bei Fernwald vom 12.12.1994 StAnz. 1994 S. 3926)
- NSG Prügelwiesen bei Wiesbaden in Breckenheim (VOüdNSG Prügelwiesen bei Wiesbaden in Breckenheim vom 14.12.1994 StAnz. 1995 S. 36)
- NSG Sandsteinbrüche am Burzelberg bei Frau Nauses (VOüdNSG Sandsteinbrüche am Burzelberg b, Frau-Nau vom 14.12.1994 StAnz. 1995 S. 39)
- NSG Treburer Unterau (VOüdNSG Treburer Unterau vom 14.12.1994 StAnz. 1995 S. 31)
- NSG Stauwurzel des Großen Weihers am Weiherhof (VOüdNSG Stauwurzel d, Großen Weihers am Weiherhof vom 27.12.1994 StAnz. 1995 S. 288)
- NSG Ober-Mooser-Teich (VOüdNSG "Ober-Mooser-Teich" vom 17.01.1995 StAnz. 1995 S. 398)
- NSG Unteres Altenhainer Tal bei Bad Soden (VOüdNSG Unteres Altenhainer Tal bei Bad Soden vom 26.01.1995 StAnz. 1995 S. 502)
- NSG Kallenbachtal bei Arborn und Nenderoth (VOübNSG Kallenbachtal bei Arborn und Nenderoth vom 30.01.1995 StAnz. 1995 S. 623)
- NSG Strutwiesen bei Steinau (VOüdNSG Strutwiesen bei Steinau vom 01.02.1995 StAnz. 1995 S. 692)
- NSG Feuchtwiesen bei Ahl (VOüdNSG Feuchtwiesen bei Ahl vom 01.02.1995 StAnz. 1995 S. 695)
- NSG Im üblen Ried bei Wallernhausen (NSG Im üblen Ried bei Wallernhausen vom 01.02.1995 StAnz. 1995 S. 1070)
- NSG Mönchbruch von Mörfelden und Rüsselsheim (VOüdNSG Mönchbruch von Mörfelden u, Rüsselsheim vom 03.02.1995 StAnz. 1995 S. 698)
- NSG Wingershäuser Schweiz (VO über NSG Wingershäuser Schweiz vom 06.02.1995 StAnz. 1995 S. 728)
- NSG Oberes Dombachtal (VOüdNSG Oberes Dombachtal vom 07.02.1995 StAnz. 1995 S. 909)
- NSG Bleidenberg bei Niederbrechen (VOüdNSG Bleidenberg bei Niederbrechen vom 07.02.1995 StAnz. 1995 S. 914)

- NSG Weinberg bei Hohenzell (VOüdNSG Weinberg bei Hohenzell vom 08.02.1995 StAnz. 1995 S. 786)
- NSG Hattersheimer Kiesgrube (VOüdNSG Hattersheimer Kiesgrube vom 14.02.1995 StAnz. 1995 S. 782)
- NSG Dombachwiesen von Riedelbach (Dombachwiesen von Riedelbach vom 17.02.1995 StAnz. 1995 S. 903)
- NSG Pechgraben bei Klein-Krotzenburg (VOüdNSG Pechgraben von Klein-Krotzenburg vom 21.02.1995 StAnz. 1995 S. 1126)
- NSG Obermannslache bei Froschhausen (VOüdNSG Obermannslache bei Froschhausen vom 21.02.1995 StAnz. 1995 S. 1130)
- NSG Haunestausee bei Marbach (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG"Haunestausee bei Marbach" vom 21.02.1995 StAnz. 1995 S. 918)
- NSG Weihersberg bei Kiedrich (VOüdNSG Weihersberg bei Kiedrich vom 23.02.1995 StAnz. 1995 S. 982)
- NSG Kiesgrube bei Baumbach (VOüdNSG "Kiesgrube bei Baumbach" vom 07.03.1995 StAnz. 1995 S. 1086)
- NSG Ebenhöhe-Liebenberg (VOüdNSG "Ebenhöhe-Liebenberg" vom 07.03.1995 StAnz. 1995 S. 1078)
- NSG Kreideberg bei Ellerode (Verordnung über das NSG"Kreideberg bei Ellerode" vom 07.03.1995 StAnz. 1995 S. 1083)
- NSG Elbbachtal (VOzÄndd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGElb-bachtal vom 08.03.1995 StAnz. 1995 S. 1078)
- NSG Brießelserlen (VOüdNSG Brießelserlen vom 20.03.1995 StAnz. 1995 S. 1175)
- NSG Weinberg bei Wetzlar (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG"Weinberg bei Wetzlar" vom 21.03.1995 StAnz. 1995 S. 1182)
- NSG Am Faulenberg bei Dauernheim (NSG AmFaulenberg bei Dauernheim vom 22.03.1995 StAnz. 1995 S. 1324)
- NSG Reichloser Teich (VOüdNSG "Reichloser Teich" vom 22.03.1995 StAnz. 1995 S. 1179)
- NSG Amerikafeld und Schindkaute bei Steinheim (VO z Ä d Verordnung zur einstweiligen Sicher-stellung des künftigen NSGAmerikafeld bei Steinhei vom 28.03.1995 StAnz. 1995 S. 1174)
- NSG Kies- und Sandgrube von Dudenhofen (VOüdNSG Kies- und Sandgrube von Dudenhofen vom 29.03.1995 StAnz. 1995 S. 1321)
- NSG Seemenbachtal bei Rinderbügen (Verordnung über das NSGu LSG Seemenbachtal bei Rin-derbügen vom 03.04.1995 StAnz. 1995 S. 1468)
- NSG Franzosenwiesen/Rotes Wasser (1.Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSG Franzosenwiesen/Rotes Wasser vom 03.04.1995 StAnz. 1995 S. 1327)
- NSG Eichköppel bei Eichelsdorf (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG"Eichköppel bei Eichelsdorf" vom 03.04.1995 StAnz. 1995 S. 1329)
- LSG Seemenbachtal bei Rinderbügen (Verordnung über das NSGu LSG Seemenbachtal bei Rin-derbügen vom 03.04.1995 StAnz. 1995 S. 1468)
- LSG Taunus (Verordnung über das LSG "Taunus" vom 06.04.1995 StAnz. 1995 S. 1473)

- NSG Engweger Kopf und Scheibigkopf bei Lorch (VOüdNSG Engweger Kopf u, Scheibigkopf bei Lorch vom 11.04.1995 StAnz. 1995 S. 1369)
- NSG Werraaltarm und Werraaue bei Albungen (Verordnung über das NSG"Werraaltarm und Werraaue bei Albungen" vom 24.04.1995 StAnz. 1995 S. 1735)
- NSG Wittbachtal bei Himbach (VO Ü,D, NSG Wittbachtal bei Himbach vom 23.05.1995 Amtsblatt Wetteraukreis 1995 S. 91)
- NSG Feuchtwiesen bei Daubringen (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGFeuchtwiesen bei Daubringen vom 29.05.1995 StAnz. 1995 S. 2004)
- NSG Großer Schönberg bei Breitenbach (VOüdNSG "Großer Schönberg bei Breitenbach" vom 31.05.1995 StAnz. 1995 S. 2290)
- NSG Schwärzelsberg-Langeberg-Grasburg (Verordnung über das NSG"Schwärzelsberg-Langeberg-Grasburg" vom 06.06.1995 StAnz. 1995 S. 2014)
- NSG Feuchtwiesen bei Lüderbach (VOüdNSG"Feuchtwiesen bei Lüderbach" vom 19.06.1995 StAnz. 1995 S. 2079)
- LSG Landschaftsteile im Kreis Hersfeld (VO z Aufhebung der VO z Sch v LT - LSG "Solzbachtal" vom 19.06.1995 StAnz. 1995 S. 2377)
- NSG Dönche (Verordnung über das NSG"Dönche" vom 17.07.1995 StAnz. 1995 S. 2474)
- NSG Eichköppel bei Eichelsdorf (VOüdNSG "Eichköppel bei Eichelsdorf" vom 18.07.1995 StAnz. 1995 S. 2474)
- NSG Scheiderwald bei Hennethal (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGScheiderwald bei Hennethal vom 19.07.1995 StAnz. 1995 S. 2562)
- NSG Tringensteiner Schelde (VOüdNSG Tringensteiner Schelde vom 19.07.1995 StAnz. 1995 S. 2465)
- LSG Naturpark Habichtswald (8. VOzÄNdVOzSCHvLTiBd,,,,-LSG "NP Habichtswald"(TL) vom 20.07.1995 StAnz. 1995 S. 2787)
- LSG Hessische Rhön (7. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von Landschaftsteilen im Landkreis Fulda-LSG "Hess, Rhön" (TL) vom 21.07.1995 StAnz. 1995 S. 2791)
- NSG Salzwiesen von Münzenberg (NSG Salzwiesen von Münzenberg vom 25.07.1995 StAnz. 1995 S. 3064)
- LSG Kellerwald (5,VOzÄndVOzSchvLTidLKRS,,,,,LSG "Kellerwald" vom 25.07.1995 StAnz. 1995 S. 2627)
- NSG Borngrund bei Oberndorf (VOüdNSG Borngrund bei Oberndorf vom 27.07.1995 StAnz. 1995 S. 2618)
- NSG Habichtsstein und Warmetal bei Ehlen (Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSGuLSG "Habichtsstein u.W. bei Ehlen" vom 27.07.1995 StAnz. 1995 S. 2629)
- LSG Habichtsstein und Warmetal bei Ehlen (Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSGuLSG "Habichtsstein u. W. bei Ehlen" vom 27.07.1995 StAnz. 1995 S. 2629)
- NSG Mühlbachtal bei Gusternhain (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGMühlbachtal bei Gusternhain vom 28.07.1995 StAnz. 1995 S. 2564)
- NSG Die Heck bei Hohenroth (VOzVerldESdkNSG "Die Heck bei Hohenroth" vom 28.07.1995 StAnz. 1995 S. 2564)
- NSG Horaser Wiesen (VOüdNSG "Horaser Wiesen" vom 31.07.1995 StAnz. 1995 S. 2622)

- NSG Detzelbachtal bei Wernborn (VO üd NSG Detzelbachtal bei Wernborn vom 02.08.1995 StAnz. 1995 S. 2776)
- NSG Auf der langen Galle bei Rudingshain (VO über NSG Auf der langen Galle bei Rudingshain vom 04.08.1995 StAnz. 1995 S. 2783)
- NSG Lange Wiese bei Weilers (Verordnung über das NSGLange Wiese bei Weilers vom 11.08.1995 StAnz. 1995 S. 3155)
- LSG Stadt Kassel (Verordnung über das LSG "Stadt Kassel" vom 16.08.1995 StAnz. 1995 S. 3006)
- LSG Auenverbund Eder (2,VOzÄNDd Verordnung über das LSG "Auenverbund Eder" vom 16.08.1995 StAnz. 1995 S. 3010)
- LSG Meißner-Kaufunger-Wald (8,VOzÄNDdVOzSCHvLTidLKRS,,LSG"Meißner-Kaufunger W, vom 16.08.1995 StAnz. 1995 S. 3012)
- LSG Südöstlich des Naturparks Meißner-Kaufunger-Wald (4. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutze von LT vom 16.08.1995 StAnz. 1995 S. 3014)
- NSG Die Oberweide bei Breungeshain (VO über NSG Oberweide bei Breungeshain vom 23.08.1995 StAnz. 1995 S. 3068)
- LSG Soisberg (VOzÄnddVOzSCHvLTidLKRS HEFuFD "LSVO fürd Soisberg" vom 28.08.1995 StAnz. 1995 S. 3428)
- NSG Sämanns- und Waschwiesen bei Seidenroth (VOüdNSG Sämanns- und Waschwiesen bei Seidenroth vom 18.09.1995 StAnz. 1995 S. 3422)
- NSG Teufelskadrich bei Lorch (VOüDNSG Teufelskadrich bei Lorch vom 18.09.1995 StAnz. 1995 S. 3495)
- NSG Kalkklippen südlich des Iberges (Verordnung über das NSG"Kalkklippen südlich des Iberges" vom 25.09.1995 StAnz. 1995 S. 3277)
- NSG Kellerberg bei Nauborn (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGKellerberg bei Nauborn vom 27.09.1995 StAnz. 1995 S. 3277)
- NSG Am Bornberg bei Herbornseelbach (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGAm Bornberg bei Herbornseelbach vom 27.09.1995 StAnz. 1995 S. 3276)
- NSG Buchenbachtal bei Christerode (Vo über das NSG/LSG"Buchenbachtal bei Christerode" vom 28.09.1995 StAnz. 1995 S. 3341)
- LSG Buchenbachtal bei Christerode (VOüdN-uLSG "Buchenbachtal bei Christerode" vom 28.09.1995 StAnz. 1995 S. 3341)
- NSG Erlenwiesen bei Ober-Roden (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGErlenwiesen bei Ober-Roden vom 29.09.1995 StAnz. 1995 S. 3340)
- NSG Albersbacher Riedwiesen (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGAlbersbacher Riedwiesen vom 04.10.1995 StAnz. 1995 S. 3340)
- NSG Der Niederwald von Groß-Gerau (VOüdNSG Der Niederwald von Gross-Gerau vom 04.10.1995 StAnz. 1995 S. 3509)
- NSG Amerikafeld und Schindkaute bei Steinheim (Verordnung über das NSGAmerikafeld und Schindkaute bei Steinh vom 04.10.1995 StAnz. 1995 S. 3582)
- NSG Enkheimer Ried (Verordnung über das NSG Enkheimer Ried vom 06.10.1995 StAnz. 1995 S. 3586)

- NSG Mönchesrieth bei Grebendorf (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG"Mönchesrieth bei Grebendorf" vom 06.10.1995 StAnz. 1995 S. 3350)
- NSG Burg bei Unter-Widdersheim (VOüdNSG Burg bei Unter-Widdersheim vom 10.10.1995 StAnz. 1995 S. 3512)
- NSG Aschborn und Uderborn bei Rödgen (VOzÄnddVoüdkNSG "Aschborn und Uderborn bei Rödgen" vom 11.10.1995 StAnz. 1995 S. 3428)
- NSG Wirtswiesen bei Lich (1.VOzÄnddVOüdkNSG "Wirtswiesen bei Lich" vom 11.10.1995 StAnz. 1995 S. 3428)
- NSG Krautwiese am Wesebach (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG"Krautwiese bei Wesebach" (Reg,) vom 26.10.1995 StAnz. 1995 S. 3776)
- NSG Märzgrund bei Ulmbach (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGMärzgrund bei Ulmbach vom 31.10.1995 StAnz. 1995 S. 3897)
- NSG Pfingstweide und Kloppenheimer Wäldchen (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGKloppenheimer Wäldchen u, Pf, vom 09.11.1995 StAnz. 1995 S. 3852)
- NSG Hasel bei Donsbach (VOüdNSG Hasel bei Donsbach vom 14.11.1995 StAnz. 1995 S. 3902)
- NSG Kassernbachtal bei Wallau (VOzAdNSG Kassernbachtal bei Wallau vom 21.11.1995 StAnz. 1995 S. 3961)
- NSG Scheiderwald bei Hennethal (VOüdNSG Scheiderwald bei Hennethal vom 21.11.1995 StAnz. 1995 S. 4085)
- NSG Hardt bei Bernbach (VO über das NSG Hardt bei Bernbach vom 27.11.1995 StAnz. 1996 S. 32)
- NSG Frankenloch bei Heldra (NSG "Frankenloch bei Heldra" vom 28.11.1995 StAnz. 1995 S. 4112)
- NSG Saubach und Niedgesbach bei Schmitten (VOüdNSG Saubach und Niedgesbach bei Schmitten vom 30.11.1995 StAnz. 1995 S. 4090)
- LSG Auenverbund Fulda (VOzÄnd Verordnung über das LSG "Auenverbund Fulda" vom 01.12.1995 StAnz. 1996 S. 286)
- NSG Ulfewiesen bei Weiterode (VO über NSG "Ulfewiesen bei Weiterode" vom 05.12.1995 StAnz. 1996 S. 43)
- NSG Schottenbruch bei Niedermeiser (VOüdNSG "Schottenbruch bei Niedermeiser" vom 07.12.1995 StAnz. 1996 S. 39)
- NSG Erlebach bei Ehlen (VOüdNSG "Erlebach bei Ehlen" vom 13.12.1995 StAnz. 1996 S. 46)
- NSG Elbrighäuser Bach (VOüdNSG "Elbrighäuser Bach" vom 14.12.1995 StAnz. 1996 S. 242)
- NSG Oberlauf des Linspherbaches (VOüdNSG "Oberlauf des Linspherbaches" vom 14.12.1995 StAnz. 1996 S. 258)
- NSG Nitzelbachtal (VOüdNSG "Nitzelbachtal" vom 14.12.1995 StAnz. 1996 S. 267)
- NSG Riedgraben (VOüdNSG "Riedgraben" vom 14.12.1995 StAnz. 1996 S. 277)
- NSG Auf den Hesseln bei Naumburg (VOüdNSG "Auf den Hesseln bei Naumburg" vom 22.12.1995 StAnz. 1996 S. 419)
- NSG Glockenborn bei Bründersen (VOüdNSG "Glockenborn bei Bründersen" vom 22.12.1995 StAnz. 1996 S. 421)

- NSG Lindenhöfer Bach (VOüdNSG "Lindenhöfer Bach" vom 22.12.1995 StAnz. 1996 S. 424)
- NSG Kalkmagerrasen bei Roßbach (VOüdNSG "Kalkmagerrasen bei Roßbach" vom 26.12.1995 StAnz. 1996 S. 488)
- NSG Lerchenberg und Kernesbellen von Darmstadt-Eberstadt (VOüdNSGLerchenberg u Kernesbellen v DA-Eberstadt vom 28.12.1995 StAnz. 1996 S. 228)
- LSG Auenverbund Kinzig (4.VOzÄnd Verordnung über das LSG Auenverbund Kinzig vom 05.01.1996 StAnz. 1996 S. 480)
- LSG Taunus (1.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Taunus" vom 05.01.1996 StAnz. 1996 S. 479)
- NSG Bleichenbachtal zwischen Bergheim und Bleichenbach (VOüdNSGuLSG Bleichenbachtal zw Bergheim u Bleich vom 10.01.1996 StAnz. 1996 S. 537)
- LSG Bleichenbachtal zwischen Bergheim und Bleichenbach (VO ü d NSG u LSG Bleichenbachtal zw Bergheim u Bleichenbach vom 10.01.1996 StAnz. 1996 S. 537)
- NSG Weinberg bei Bellings (VOüdNSG Weinberg bei Bellings vom 11.01.1996 StAnz. 1996 S. 542)
- NSG Saurasen bei Schweinsberg (ÄndVONSG Saurasen bei Schweinsberg vom 16.01.1996 StAnz. 1996 S. 623)
- LSG Vogelsberg (6. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Vogelsberg/Hess.Spessart" vom 16.01.1996 StAnz. 1996 S. 545)
- LSG Glauberg (VO ü d LSG vom 18.01.1996 StAnz. 1996 S. 608)
- LSG Meißner-Kaufunger-Wald (9,VOzÄndVOvLTiLKRS Werra-Meißner-Kreis vom 18.01.1996 StAnz. 1996 S. 557)
- NSG Röllbachtal bei Usingen (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGRöllbachtal vom 22.01.1996 StAnz. 1996 S. 622)
- NSG Hardt bei Bernbach (VOüdNSG Hardt bei Bernbach vom 22.01.1996 StAnz. 1996 S. 678)
- NSG Gras-Ellenbacher Wiesen (VOüdNSGuLSGGras-Ellenbacher Wiesen(Berichtigung) vom 23.01.1996 StAnz. 1996 S. 622)
- NSG Kalksandkiefernwald bei Bickenbach, Pfungstadt und Seeheim-Jugenheim (VOüdNSG-Kalksandkiefernwald bei Bickenbach,P u S-J vom 23.01.1996 StAnz. 1996 S. 618)
- NSG Jakobsgrund bei Gammelsbach (VOüdNSG Jakobsgrund bei Gammelsbach vom 23.01.1996 StAnz. 1996 S. 792)
- LSG Gras-Ellenbacher Wiesen (VOüd NSG u LSG "Gras-Ellenbacher Wiesen" vom 23.01.1996 StAnz. 1996 S. 622)
- NSG Krombachswiesen und Hengstbachtal bei Sechshelden (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGKrombachswiesen und Hengs vom 29.01.1996 StAnz. 1996 S. 679)
- LSG Hessische Rhön (8. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von Landschaftsteilen im Landkreis Fulda LSG "Hess,Rhön" (TL) vom 29.01.1996 StAnz. 1996 S. 726)
- LSG Frauenstein (2,VOzÄnd Verordnung über das LSG "Frauenstein" (TL) vom 29.01.1996 StAnz. 1996 S. 718)
- LSG Naturpark Habichtswald (9. VOzÄndVOzSCHvLTiB,,,-LSG "NP Habichtswald" (TL) vom 29.01.1996 StAnz. 1996 S. 729)

- LSG Naturpark Diemelsee (4, Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von Landschaftsteilen im LandkreisWald,-F,LSG "NP Diemelsee"TL vom 29.01.1996 StAnz. 1996 S. 719)
- LSG Edersee (5, Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von Landschaftsteilen im Landkreis Waldeck-F,,,LSG "Edersee"TL vom 29.01.1996 StAnz. 1996 S. 723)
- LSG Kellerwald (6, Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von Landschaftsteilen im Landkreis,,,,LSG "Kellerwald" (TL) vom 29.01.1996 StAnz. 1996 S. 725)
- LSG Südöstlich des Naturparks Meißner-Kaufunger-Wald (5. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutze von LT vom 29.01.1996 StAnz. 1996 S. 721)
- NSG Kortenbach bei Froschhausen (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGKortenbach bei Froschhausen vom 05.02.1996 StAnz. 1996 S. 716)
- NSG Meßhagen bei Niedermeiser (VOüdNSG "Meßhagen bei Niedermeiser" vom 05.02.1996 StAnz. 1996 S. 801)
- LSG Meißner-Kaufunger-Wald (10,VOzÄndVOzSCHvLTidLKRS Werra-Meiß,LSG"Meißner,," vom 08.02.1996 StAnz. 1996 S. 731)
- NSG Langhorst von Hainburg und Seligenstadt (VOüdNSG Langhorst von Hainburg und Seligenstadt vom 12.02.1996 StAnz. 1996 S. 788)
- NSG Am Belzberg (VOüdNSG Am Belzberg vom 14.02.1996 StAnz. 1996 S. 785)
- NSG Stauwurzel des Seeweihers bei Mengerskirchen (VOüdNSG "Stauwurzel des Seeweihers bei Mengerskirchen" vom 22.02.1996 StAnz. 1996 S. 952)
- NSG Erlensteg von Bieber (VOüdNSG Erlensteg von Bieber vom 28.02.1996 StAnz. 1996 S. 1026)
- NSG Ehemaliger August-Euler-Flugplatz von Darmstadt (VOüdNSG Ehem,August-Euler-Flugplatz v,Darmstadt vom 04.03.1996 StAnz. 1996 S. 1030)
- NSG Am Melgershain bei Feldkrücken (VOüdNSG "Melgershain bei Feldkrücken" vom 13.03.1996 StAnz. 1996 S. 1214)
- NSG Albersbacher Riedwiesen (VOüdNSG Albersbacher Riedwiesen vom 18.03.1996 StAnz. 1996 S. 1800)
- LSG Hessische Rhön (9. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von Landschaftsteilen im Landkreis Fulda LSG "Hess,Rhön" (TL) vom 26.03.1996 StAnz. 1996 S. 1357)
- NSG Dattenbachtal zwischen Kröftel und Vockenhausen (1,VOyÄndVOüdNSG/LSG Dattenbachtal yw,Kröftel,,, vom 27.03.1996 StAnz. 1996 S. 1446)
- LSG Lossewiesen bei Niederkaufungen (Verordnung über das LSG "Lossewiesen bei Niederkaufungen" vom 04.04.1996 StAnz. 1996 S. 1353)
- NSG Mönchbruch von Mörfelden und Rüsselsheim (VOzÄndVüdNSG Mönchbruch vom 11.04.1996 StAnz. 1996 S. 1466)
- NSG Oberwiesen von Sprendlingen (VOüdNSG Oberwiesen von Sprendlingen vom 19.04.1996 StAnz. 1996 S. 1609)
- NSG Talauen von Nidder und Hillersbach bei Gedern und Burkhards (VO z. Änderung d. VO. ü. d. NSG vom 08.05.1996 StAnz. 1996 S. 2368)
- NSG Herrnberg von Groß-Umstadt (VOüdNSG Herrnberg von Gross-Umstadt vom 28.05.1996 StAnz. 1996 S. 1976)
- NSG Hohe Warte bei Gießen (1.VOzÄnddVOüdkNSG "Hohe Warte bei Gießen" vom 05.06.1996 StAnz. 1996 S. 2117)

- LSG Burgwald (4.VOzÄdVOzSchv Landschaftsteilen im LSG Burgwald vom 10.06.1996 StAnz. 1996 S. 2117)
- LSG Auenverbund Fulda (2. VO z Ä d VO ü d LSG "Auenverbund Fulda" vom 18.06.1996 StAnz. 1996 S. 2220)
- LSG Kellerwald (7. VozÄnddVozSchvLT..."Kellerwald" vom 18.06.1996 StAnz. 1996 S. 2216)
- LSG Meißner-Kaufunger-Wald (11. VOzÄnddVOzSchvLT..."Meißner-Kaufunger-Wald" vom 18.06.1996 StAnz. 1996 S. 2218)
- LSG Vogelsberg (7. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Vogelsberg/Hess.Spessart" vom 20.06.1996 StAnz. 1996 S. 2191)
- NSG Kornsand und Schacht bei Geinsheim (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGKornsand u Schacht b Geinsheim vom 09.07.1996 StAnz. 1996 S. 2368)
- NSG Erlenwiesen bei Ober-Roden (VOüdNSG Erlenwiesen bei Ober-Roden vom 09.07.1996 StAnz. 1996 S. 2496)
- NSG In der Kiesel bei Hintersteinau (VOüdNSG In der Kiesel bei Hintersteinau vom 16.07.1996 StAnz. 1996 S. 2438)
- NSG Luderbachaue von Dreieich (VOüdNSG Luderbachaue von Dreieich vom 16.07.1996 StAnz. 1996 S. 2500)
- LSG Taunus (2.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Taunus" vom 22.07.1996 StAnz. 1996 S. 2715)
- NSG Seewiesenweiher bei Steinau an der Straße (VOzÄNDd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGSeewiesenweiher b Steinau adSt vom 25.07.1996 StAnz. 1996 S. 2442)
- NSG Rabensteiner Grund (VOüdNSG Rabensteiner Grund vom 31.07.1996 StAnz. 1996 S. 3133)
- NSG Mühlberg und Kramberg bei Erdbach (1.VOzÄnddVOüdkNSG "Mühlberg und Kramberg bei Erdbach" vom 19.08.1996 StAnz. 1996 S. 2937)
- NSG Kleine Lummersbach bei Cyriaxweimar (VOzÄdVOdESdkNSG Kleine Lummersbach bei Cyriax vom 19.08.1996 StAnz. 1996 S. 2937)
- NSG Hoffeld bei Eisemroth (VOüdNSG Hoffeld bei Eisemroth vom 02.09.1996 StAnz. 1996 S. 3200)
- NSG Auf dem Sand zwischen Hergershausen und Altheim (VOzÄndVOzESgeplErwfl,NSG Die kleine Qualle ,,, vom 05.09.1996 StAnz. 1996 S. 3244)
- NSG Münchswiesen bei Frischborn (VOüdNSG "Münchswiesen bei Frischborn" vom 13.09.1996 StAnz. 1996 S. 3409)
- LSG Hessische Mainauen (3.VOzÄnd Verordnung über das LSG "Hessische Mainauen" vom 23.09.1996 StAnz. 1996 S. 3532)
- NSG Wiesentälchen von Beedenkirchen (VOüdNSG Wiesentälchen von Beedenkirchen vom 25.09.1996 StAnz. 1996 S. 3394)
- NSG Kirdorfer Feld bei Bad Homburg (VOüdNSG/LSG Kirdorfer Feld bei Bad Homburg vom 17.10.1996 StAnz. 1996 S. 3720)
- LSG Kirdorfer Feld bei Bad Homburg (Verordnung über das NSG/ LSG vom 17.10.1996 StAnz. 1996 S. 3270)
- NSG In der Erbach bei Mörlenbach (VOzÄnd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGIn der Erbach bei Mörlenbach vom 01.11.1996 StAnz. 1996 S. 3841)

- LSG Südöstlich des Naturparks Meißner-Kaufunger-Wald (6. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutze von LT vom 01.11.1996 StAnz. 1996 S. 3891)
- NSG Heidberg bei Sickendorf (VOüdNSG Heidberg bei Sickendorf vom 04.11.1996 StAnz. 1996 S. 3886)
- NSG Mühlbachtal bei Gusternhain (VOüdNSG Mühlbachtal bei Gusternhain vom 14.11.1996 StAnz. 1996 S. 4163)
- NSG Der Bunte Berg bei Eberschütz (VOüdNSG "Der Bunte Berg bei Eberschütz" vom 15.11.1996 StAnz. 1996 S. 4243)
- NSG Dehrner Auwald und Dehrner Teiche (VOüdNSG Dehrner Auwald und Dehrner Teiche vom 20.11.1996 StAnz. 1996 S. 4221)
- NSG Waldauer Kiesteiche (VOzÄd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG"Waldauer Kiesteiche"als Regenratiosgebiet vom 20.11.1996 StAnz. 1996 S. 4246)
- NSG Momberger Bruchwiesen und Lohgrund bei Mengsberg (VOüdNSG Momberger Bruchwiesen u. Lohgrund, LSG Hardtwasseraue vom 21.11.1996 StAnz. 1996 S. 4226)
- NSG Haderwald (VOzÄnd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG"Truppenübungspl,Wildfl,"(Hess,T, vom 27.11.1996 StAnz. 1996 S. 4246)
- NSG Oberes Verstal (VOzVerldESdkNSG "Oberes Verstal" vom 28.11.1996 StAnz. 1996 S. 4353)
- NSG Kalkkuppen bei Winterscheid (VOzÄndVOüdNSG"Kalkkuppen bei Winterscheid" vom 28.11.1996 StAnz. 1996 S. 4246)
- NSG Elbbachtal (VOüdNSG Elbbachtal vom 29.11.1996 StAnz. 1996 S. 4338)
- NSG Milseburg (VO über das NSG "Milseburg" vom 03.12.1996 StAnz. 1996 S. 4357)
- NSG Osterbruch bei Groß-Gerau (VOzÄnd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGOsterbruch bei Groß-Gerau vom 05.12.1996 StAnz. 1996 S. 4314)
- NSG Braubachtal bei Hornau (VOzÄnd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGBraubachtal bei Hornau vom 05.12.1996 StAnz. 1996 S. 4314)
- LSG Auenverbund Lahn-Dill (Verordnung über das LSG "Auenverbund Lahn-Dill" vom 06.12.1996 StAnz. 1996 S. 4327)
- NSG Bruchwiesen bei Büttelborn (VOZÄnd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGBruchwiesen bei Büttelborn vom 09.12.1996 StAnz. 1996 S. 4315)
- NSG Reichenbacher Kalkberge (NSG "Reichenbacher Kalkberge" vom 10.12.1996 StAnz. 1997 S. 36)
- LSG Auenverbund Eder (3. VO zÄd VO üd LSG "Auenverbund Eder" vom 12.12.1996 StAnz. 1997 S. 170)
- LSG Meißner-Kaufunger-Wald (12. VOzÄnddVOzSchvLT..."Meißner-Kaufunger-Wald" vom 12.12.1996 StAnz. 1997 S. 169)
- LSG Hessische Rhön (10. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von Landschaftsteilen im LandkreisFulda LSG "Hess,Rhön" vom 14.01.1997 StAnz. 1997 S. 457)
- LSG Landschaftsteile im Landkreis Hofgeismar (VOzÄndVOzSCHvLTiKr,Hofgeismar vom 14.01.1997 StAnz. 1997 S. 457)
- LSG Südöstlich des Naturparks Meißner-Kaufunger-Wald (7. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutze von LT vom 14.01.1997 StAnz. 1997 S. 458)

- NSG Kerkerbachtal (VOzÄnd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGKerkerbachtal vom 15.01.1997 StAnz. 1997 S. 457)
- NSG Steinbachtal und Hirschhagener Teiche (VO üd NSG "Steinbachtal und Hirschhagener Teiche" vom 29.01.1997 StAnz. 1997 S. 842)
- NSG Eube (VO über das NSG "Eube" vom 31.01.1997 StAnz. 1997 S. 656)
- NSG Hammer Aue von Gernsheim und Groß-Rohrheim (VOüdNSG Hammer Aue v Gernsheim u Groß-Rohrheim vom 11.02.1997 StAnz. 1997 S. 724)
- LSG Hohe Rhön (VO ü d LSG "Hohe Rhön" vom 12.02.1997 StAnz. 1997 S. 735)
- NSG Rhöneberg bei Marzhausen (VOüdNSG"Rhöneberg bei Marzhausen" vom 14.02.1997 StAnz. 1997 S. 846)
- NSG Kellerberg bei Nauborn (Verordnung über das NSGKellerberg bei Nauborn vom 20.02.1997 StAnz. 1997 S. 913)
- NSG Kielforst bei Herleshausen (VO üd NSG "Kielforst bei Herleshausen" vom 20.03.1997 StAnz. 1997 S. 1196)
- NSG Lahnaue zwischen Atzbach, Dutenhofen und Heuchelheim (VOüdNSG Lahnaue zw. Atzbach, Dutenhofen und Heuchelheim vom 21.03.1997 StAnz. 1997 S. 1190)
- NSG Im alten See bei Gronau (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGIm alten See bei Gronau vom 24.03.1997 StAnz. 1997 S. 1258)
- NSG Momberger Bruchwiesen und Lohgrund bei Mengsberg (Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSG Momberger Bruchwiesen u. Lohgrund b.Mengsberg vom 09.04.1997 StAnz. 1997 S. 1386)
- NSG Orbquelle bei Bad Orb (VOüdNSG Orbquelle bei Bad Orb vom 18.04.1997 StAnz. 1997 S. 1575)
- NSG Märzgrund bei Ulmbach (VOüdNSG Märzgrund bei Ulmbach vom 25.04.1997 StAnz. 1997 S. 1580)
- LSG Hessische Mainauen (4.VOzÄnd Verordnung über das LSG "Hessische Mainauen" vom 30.04.1997 StAnz. 1997 S. 1588)
- NSG Bienwiesen bei Allmenrod (VO über NSG Bienwiesen bei Allmenrod vom 28.05.1997 StAnz. 1997 S. 1890)
- NSG Bessunger Kiesgrube (VOüdNSG Bessunger Kiesgrube vom 30.05.1997 StAnz. 1997 S. 2242)
- NSG Die Heck bei Hohenroth (VOzÄNDdVOzESdzNSG Die Heck bei Hohenroth vom 25.06.1997 StAnz. 1997 S. 2143)
- NSG Kammereckswiesen und Herchwiesen von Langen (VOüdNSG Kammereckswiesen v Langen (Berichtigung) vom 30.06.1997 StAnz. 1997 S. 2097)
- NSG Elbbachtal (Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSG Elbbachtal vom 30.06.1997 StAnz. 1997 S. 2143)
- NSG Wörsbachtal (ÄVoüdVOüdkNSG Wörsbachtal vom 30.06.1997 StAnz. 1997 S. 2099)
- LSG Vogelsberg (8. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Vogelsberg/Hess.Spessart" vom 01.07.1997 StAnz. 1997 S. 2302)
- LSG Auenverbund Fulda (3. VO zÄd VO üd LSG "Auenverbund Fulda" vom 24.07.1997 StAnz. 1997 S. 2562)

- NSG Im Sand bei Rotenburg (Verordnung über das NSG"Im Sand bei Rotenburg" vom 31.07.1997 StAnz. 1997 S. 2558)
- LSG Naturpark Diemelsee (5. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 05.08.1997 StAnz. 1997 S. 2717)
- NSG Untere Fasanerie von Klein-Auheim (Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSG Untere Fasanerie von Klein-Auheim vom 18.08.1997 StAnz. 1997 S. 2859)
- NSG Pfingstweide und Kloppenheimer Wäldchen (VOüdNSG Pfingstweide und Kloppenheimer Wäldchen vom 18.08.1997 StAnz. 1997 S. 2991)
- NSG Weinberg bei Wetzlar (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGWeinberg bei Wetzlar (Berichtigung) vom 20.08.1997 StAnz. 1997 S. 2715)
- NSG Asselbachtal bei Wißmar (VOüber NSG Asselbachtal bei Wißmar vom 21.08.1997 StAnz. 1997 S. 2709)
- NSG Asselbachtal bei Wißmar (Korr über NSG Asselbachtal bei Wißmar vom 21.08.1997 StAnz. 1997 S. 2709)
- NSG Scheftheimer Wiesen bei Darmstadt (VOüdNSG Scheftheimer Wiesen bei Darmstadt (Ber,) vom 28.08.1997 StAnz. 1997 S. 2813)
- NSG Rabensteiner Grund (Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSG Rabensteiner Grund vom 02.09.1997 StAnz. 1997 S. 2926)
- NSG Aschborn und Uderborn bei Rödgen (VOüber NSG Aschborn und Uderborn bei Rödgen vom 04.09.1997 StAnz. 1997 S. 2930)
- LSG Hessische Rhön (11. VOzÄndVOzSchdLSidRhön-LSVOfdNP "Hess. Rhön" vom 10.09.1997 StAnz. 1997 S. 3076)
- NSG Neuhofer Heide (2.Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSG Neuhofer Heide vom 12.09.1997 StAnz. 1997 S. 2926)
- NSG Wirtswiesen bei Lich (2.VOzÄnddVOüdkNSG "Wirtswiesen bei Lich" vom 15.09.1997 StAnz. 1997 S. 3021)
- NSG Am Bornberg bei Herbornseelbach (VOzVERLd Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGAm Bornberg b Herbornseelbach vom 22.09.1997 StAnz. 1997 S. 3064)
- NSG Kielforst bei Herleshausen (Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSG "Kielforst bei Herleshausen" vom 13.10.1997 StAnz. 1997 S. 3348)
- NSG Silberbachtal bei Schloßborn (VO üdNSG Silberbachtal bei Schloßborn vom 15.10.1997 StAnz. 1997 S. 3341)
- LSG Taunus (3.VzÄndd Verordnung über das LSG "Taunus" vom 20.10.1997 StAnz. 1997 S. 3518)
- NSG Habelstein bei Habel (VOüdNSG "Habelstein bei Habel" vom 24.10.1997 StAnz. 1997 S. 3722)
- NSG Oberes Verstal (VO über NSG Oberes Verstal vom 03.11.1997 StAnz. 1997 S. 3710)
- NSG Im Pfaffendriesch bei Freiensteinau (VOüdNSG Im Pfaffendriesch bei Freiensteinau vom 06.11.1997 StAnz. 1997 S. 3718)
- NSG Pfungstädter Moor (VOüdNSG Pfungstädter Moor (Berichtigung) vom 13.11.1997 StAnz. 1997 S. 3710)

- NSG Schiefergrube Rosit bei Nauroth (VOüdNSG Schiefergrube Rosit bei Nauroth vom 14.11.1997 StAnz. 1997 S. 3782)
- LSG Landschaftsschutzgebiet Hessische Rheinuferlandschaft (2.VOzÄnddVOzSchvLtidLkBerguGGiRbDa-LSG Hess.Rheinuferlandsch. vom 14.11.1997 StAnz. 1997 S. 3954)
- NSG Eichenberg bei Frieda (VOüdNSG "Eichenberg bei Frieda" vom 21.11.1997 StAnz. 1997 S. 3857)
- NSG Schwimmkaute bei Mehlen (VOüdNSG "Schwimmkaute bei Mehlen" vom 26.11.1997 StAnz. 1997 S. 3957)
- NSG Erlensumpf im Gerloh bei Idstein (VOüdNSG Erlensumpf im Gerloh bei Idstein vom 01.12.1997 StAnz. 1997 S. 3950)
- NSG Kleine Lummersbach bei Cyriaxweimar (VOüdNSG Kleine Lummersbach bei Cyriaxweimar vom 02.12.1997 StAnz. 1997 S. 4071)
- NSG Faulbruch bei Erzhausen (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSG-Faulbruch bei Erzhausen vom 03.12.1997 StAnz. 1997 S. 4050)
- NSG Kornsand und Schacht bei Geinsheim (VOüdNSG Kornsand und Schacht bei Geinsheim vom 03.12.1997 StAnz. 1997 S. 3946)
- NSG Kesselrain (VOüdNSG "Kesselrain" vom 07.12.1997 StAnz. 1997 S. 3972)
- NSG Stallberg bei Hünfeld (VOüdNSG "Stallberg bei Hünfeld" vom 07.12.1997 StAnz. 1997 S. 3966)
- NSG Morsberg, Stallberg (VOüdNSG "Stallberg bei Hünfeld" vom 07.12.1997 StAnz. 1997 S. 3966)
- NSG Rotes Moor (VOüdNSG "Rotes Moor" vom 07.12.1997 StAnz. 1997 S. 3978)
- NSG Langenstüttig bei Batten (VOüdNSG "Langenstüttig bei Batten" vom 07.12.1997 StAnz. 1997 S. 3975)
- NSG Breiter Berg bei Haselstein (VOüdNSG "Breiter Berg bei Haselstein" vom 07.12.1997 StAnz. 1997 S. 3986)
- NSG Westlicher Rhönwald (VOüdNSG "Westlicher Rhönwald" vom 07.12.1997 StAnz. 1997 S. 3992)
- NSG Stirnberg bei Wüstensachsen (VOüdNSG "Stirnberg bei Wüstensachsen" vom 07.12.1997 StAnz. 1997 S. 3995)
- NSG Steinkopf (VOüdNSG "Steinkopf" vom 07.12.1997 StAnz. 1997 S. 4000)
- NSG Nordhang Wasserkuppe (VOüdNSG "Nordhang Wasserkuppe" vom 07.12.1997 StAnz. 1997 S. 4003)
- NSG Haderwald (VOüdNSG "Haderwald" vom 07.12.1997 StAnz. 1997 S. 4006)
- NSG Dreienberg bei Friedewald (VOüdNSG "Dreienberg bei Friedewald" vom 07.12.1997 StAnz. 1997 S. 3960)
- NSG Kühmark bei Garbenheim (VOzESdzNSG Kühmark bei Garbenheim vom 10.12.1997 StAnz. 1998 S. 199)
- NSG In der Erbach bei Mörlenbach (VOüdNSG In der Erbach bei Mörlenbach vom 11.12.1997 StAnz. 1997 S. 4062)

- NSG Bruchwiesen bei Büttelborn (VOüdNSGuLSG Bruchwiesen bei Büttelborn vom 16.12.1997 StAnz. 1997 S. 4054)
- NSG Osterbruch bei Groß-Gerau (VOüdNSG Osterbruch bei Groß-Gerau vom 16.12.1997 StAnz. 1997 S. 4068)
- LSG Bruchwiesen bei Büttelborn (VOüdNSGuLSG "Bruchwiesen bei Büttelborn" vom 16.12.1997 StAnz. 1997 S. 4054)
- LSG Taunus (4.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Taunus" vom 17.12.1997 StAnz. 1998 S. 197)
- NSG Plesse - Konstein (VOüdNSG "Plesse-Konstein" vom 22.12.1997 StAnz. 1998 S. 306)
- NSG Krombachswiesen und Hengstbachtal bei Sechshelden (2.VOzÄNDdVOzESdzNSG Krombachswiesen und Hengstbachtal vom 09.01.1998 StAnz. 1998 S. 458)
- NSG Teufelsee und Pfaffensee zwischen Echzell und Reichelsheim-Weckesheim (VOüdNSG Teufelsee u Pfaffensee zw Echzell u R-W vom 12.01.1998 StAnz. 1998 S. 555)
- NSG Teufelsee und Pfaffensee zwischen Echzell und Reichelsheim-Weckesheim (VOüdNSG Teufelsee und Pfaffensee,,(Berichtigung) vom 12.01.1998 StAnz. 1998 S. 725)
- NSG Erlensteg von Bieber (Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSG Erlensteg von Bieber vom 29.01.1998 StAnz. 1998 S. 560)
- LSG Auenverbund Kinzig (5.VOzÄnd Verordnung über das LSG Auenverbund Kinzig vom 02.02.1998 StAnz. 1998 S. 629)
- NSG Glockenbuckel von Viernheim (VO über das NSG "Glockenbuckel von Viernheim" vom 04.02.1998 StAnz. 1998 S. 673)
- NSG Dreiherrenstein-Eschenberg-Kreutzerberg (VOüdNSG "Dreiherrenstein-Eschenberg-Kreutzerberg" vom 09.02.1998 StAnz. 1998 S. 678)
- LSG Hessische Rhön (12. VOzÄndVOzSchdLSidRhön-LSVOfdNP "Hess. Rhön" vom 26.02.1998 StAnz. 1998 S. 937)
- NSG Erlensteg von Bieber (Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSGErlensteg von Bieber(Berichtigung) vom 03.03.1998 StAnz. 1998 S. 863)
- NSG Sandsteinbruch am Hollenberg (VO über NSG Sandsteinbruch am Hollenberg vom 13.03.1998 Oberhessische Presse/Hinterländer Anzeiger 1999 S.)
- LSG Kellerwald (8. VOzÄnddVOzSchvLT..."Kellerwald" vom 27.03.1998 StAnz. 1998 S. 1138)
- LSG Oberes Fuldatal (VO z Änd d VO z Sch v LT im Lk Kassel (Sammel-VO) vom 01.04.1998 StAnz. 1998 S. 1075)
- LSG Mittleres Fuldatal (VO z Änd d VO z Sch v LT im Lk Kassel (Sammel-VO) vom 01.04.1998 StAnz. 1998 S. 1075)
- LSG Unteres Fuldatal (VO z Änd d VO z Sch v LT im Lk Kassel (Sammel-VO) vom 01.04.1998 StAnz. 1998 S. 1075)
- LSG Muschelkalkhänge Weimar (VO z Änd d VO z Sch v LT im Lk Kassel (Sammel-VO) vom 01.04.1998 StAnz. 1998 S. 1075)
- LSG Edersee (6. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 01.04.1998 StAnz. 1998 S. 1139)
- NSG Hohe Warte bei Gießen (2.VOzÄnddVOdkNSG "Hohe Warte bei Gießen" vom 04.04.1998 StAnz. 1998 S. 1484)

- NSG Kühkopf-Knoblochsaue (VOüdNSG Kühkopf-Knoblochsaue vom 17.04.1998 StAnz. 1998 S. 1299)
- NSG Wickerbachaue von Flörsheim und Hochheim (VOüdNSGuLSG Wickerbachaue v Flörsheim u Hochheim vom 22.04.1998 StAnz. 1998 S. 1340)
- LSG Wickerbachaue von Flörsheim und Hochheim (Verordnung über das NSGu LSG vom 22.04.1998 StAnz. 1998 S. 1340)
- NSG Oberes Emsbachtal (2,Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSG Oberes Emsbachtal vom 13.05.1998 StAnz. 1998 S. 1735)
- LSG Hessische Rhön (13. VOzÄndVOzSchdLSidRhön-LSVOfdNP "Hess. Rhön" vom 15.06.1998 StAnz. 1998 S. 2086)
- NSG Bennhäuser Teich und Rothbalzer Teich bei Immenh, (VOüdNSG"Bennhäuser Teich u Rothbalzer Teich b Im," vom 26.06.1998 StAnz. 1998 S. 2082)
- NSG Kinzigaue bei Gelnhausen (VOüdNSG Kinzigaue bei Gelnhausen vom 24.07.1998 StAnz. 1998 S. 2538)
- NSG Mensfelder Kopf (VOüdNSG Mensfelder Kopf vom 28.07.1998 StAnz. 1998 S. 2545)
- NSG Im Lützelgrund bei Maulbach (VO über NSG Im Lützelgrund bei Maulbach vom 28.07.1998 StAnz. 1998 S. 2723)
- LSG Auenverbund Lahn-Dill (1. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Auenverbund Lahn-Dill" vom 28.07.1998 StAnz. 1998 S. 2550)
- NSG Sahlensee bei Mernes (VOüdNSG Sahlensee bei Mernes vom 29.07.1998 StAnz. 1998 S. 2542)
- NSG Die Heck bei Hohenroth (VOüdNSG Die Heck bei Hohenroth vom 12.08.1998 StAnz. 1998 S. 2802)
- NSG Mühlberg und Kramberg bei Erdbach (2.VOzÄnddVOüdkNSG Mühlberg und Kramberg bei Erdbach vom 12.08.1998 StAnz. 1998 S. 2805)
- LSG Auenverbund Untere Gersprenz (Verordnung über das LSG "Auenverbund Untere Gesprenz" vom 13.08.1998 StAnz. 1998 S. 2892)
- NSG Basaltsteinbruch bei Glashütten (VOüdNSG Basaltsteinbruch bei Glashütten vom 18.08.1998 StAnz. 1998 S. 2852)
- NSG Kortenbach bei Froschhausen (VOüdNSG Kortenbach bei Froschhausen vom 28.08.1998 StAnz. 1998 S. 2989)
- NSG Nollig bei Lorch (VOüdNSG Nollig bei Lorch vom 31.08.1998 StAnz. 1998 S. 2992)
- NSG Wirtswiesen bei Lich (VOüdNSG Wirtswiesen bei Lich vom 16.09.1998 StAnz. 1998 S. 3096)
- NSG Die Teichwiesen bei Heskem (ErwVONSG Die Teichwiesen bei Heskem vom 21.09.1998 StAnz. 1998 S. 3176)
- LSG Südöstlich des Naturparks Meißner-Kaufunger-Wald (8. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 21.09.1998 StAnz. 1998 S. 3180)
- LSG Stadt Kassel (Verordnung zur Änderung der Verordnung vom 23.09.1998 StAnz. 1998 S. 3221)
- LSG Grüngürtel und Grünzüge in der Stadt Frankfurt am Main (VO über das LSG "Grüngürtel und Grünzüge in der Stadt Frankfurt" vom 28.09.1998 StAnz. 1998 S. 3158)

- NSG Krebsbachtal bei Ruppertshain (Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSG Krebsbachtal bei Ruppertshain vom 07.10.1998 StAnz. 1998 S. 3410)
- NSG Auf dem Sand zwischen Hergershausen und Altheim (VOüdNSG Auf dem Sand zw Hergershausen u Altheim vom 12.10.1998 StAnz. 1998 S. 3466)
- NSG Ohetal bei Großropperhausen (VOüdNSG "Ohetal bei Großropperhausen" vom 21.10.1998 StAnz. 1998 S. 3472)
- LSG Auenverbund Untere Gersprenz (Vo über das LSG "AV Untere Gersprenz" v. 13.08.1998 - Berichtigung vom 09.11.1998 StAnz. 1998 S. 3803)
- LSG Landschaftsteile im Landkreis Hofgeismar (2. VO z Änd VOzSchvLT Hofgeismar vom 17.11.1998 StAnz. 1998 S. 3892)
- NSG Auenwald Hohenaue (VOüdNSG Auenwald Hohenaue vom 20.11.1998 StAnz. 1998 S. 3956)
- LSG Taunus (5.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Taunus" vom 27.11.1998 StAnz. 1998 S. 4085)
- LSG Vogelsberg (9. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Vogelsberg/Hess.Spessart" vom 08.12.1998 StAnz. 1999 S. 247)
- NSG Eschbachtal bei Wehen (VO ü. d. NSG vom 11.12.1998 StAnz. 1999 S. 158)
- NSG Oberes Lempetal bei Hombressen (Verordnung über das NSG"Oberes Lempetal bei Hombressen" vom 17.12.1998 StAnz. 1999 S. 259)
- LSG Auenverbund Lahn-Dill (2. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Auenverbund Lahn-Dill" vom 21.12.1998 StAnz. 1999 S. 1)
- NSG Weinberg bei Hünfeld (VOüdNSG "Weinberg bei Hünfeld" vom 23.12.1998 StAnz. 1999 S. 333)
- LSG Stadt Kassel (2. VO zur Änderung der Verordnung vom 20.01.1999 StAnz. 1999 S. 435)
- NSG Kerkerbachtal (VOüdNSG Kerkerbachtal vom 04.02.1999 StAnz. 1999 S. 567)
- NSG Wannersbruch (VO über NSG Wannersbruch vom 15.02.1999 StAnz. 1999 S. 715)
- NSG Burgruine Schwarzenberg (Haneck) (Verordnung über das NSGvom 22.02.1999 StAnz. 1999 S. 1182)
- LSG Meißner-Kaufunger-Wald (13.VOzÄnddVOzSchvLT..."Meißner-Kaufunger-Wald" vom 08.03.1999 StAnz. 1999 S. 1045)
- LSG Südöstlich des Naturparks Meißner-Kaufunger-Wald (9. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 08.03.1999 StAnz. 1999 S. 1032)
- NSG Bilstein bei Bad Wildungen (VOüdNSG "Bilstein bei Bad Wildungen" vom 13.04.1999 StAnz. 1999 S. 1508)
- NSG Feuchtwiesen bei Aufenau (VOzÄndVOüdNSG "Feuchtwiesen bei Aufenau" vom 20.04.1999 StAnz. 1999 S. 1504)
- LSG Hessische Rhön (14. VOzÄndVOzSchdLSidRhön-LSVOfdNP "Hess. Rhön" vom 22.04.1999 StAnz. 1999 S. 2138)
- NSG Kalkberge bei Großenlüder (Verordnung über das NSG"Kalkberge bei Großenlüder" vom 20.05.1999 StAnz. 1999 S. 1903)
- NSG Lietebach und Kelterberg von Ahlersbach und Hohenzell (VOüdNSG "Lietebach und Kelterberg von Ahlersbach und Hohenzell" vom 21.05.1999 StAnz. 1999 S. 1884)

- NSG Walterstein bei Lorsbach (Verordnung über das NSGvom 13.06.1999 Amtsblatt des Main-Taunus-Kreises 1999 S. 65)
- LSG Kellerwald (9. VOzÄnddVOzSchvLT ..."Kellerwald" vom 22.06.1999 StAnz. 1999 S. 2488)
- NSG Hainbrunner Tal bei Hirschhorn (VO über das NSG "Hainbrunner Tal bei Hirschhorn" vom 25.06.1999 StAnz. 1999 S. 2229)
- NSG Pfingstweide und Kloppenheimer Wäldchen (VO ü. d. NSG "Pfingstweide und Kloppenheimer Wäldchen" vom 28.06.1999 StAnz. 1999 S. 2298)
- NSG Hohe Warte bei Gießen (VOüdNSG "Hohe Warte bei Gießen" vom 15.07.1999 StAnz. 1999 S. 2482)
- NSG Am Bilstein bei Breungeshain und Busenborn (VoüdNSG Am Bilstein bei Breungeshain und Busenborn vom 15.07.1999 StAnz. 1999 S. 2479)
- LSG Meißner-Kaufunger-Wald (14.VOzÄnddVozSchvLT..."Meißner-Kaufunger-Wald" vom 26.07.1999 StAnz. 1999 S. 2490)
- LSG Südöstlich des Naturparks Meißner-Kaufunger-Wald (10. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 26.07.1999 StAnz. 1999 S. 2489)
- NSG Röllbachtal bei Usingen (VO ü. d. NSG "Röllbachtal bei Usingen" vom 11.08.1999 StAnz. 1999 S. 2837)
- NSG Mooskiefernwald von Dudenhofen (VO über das NSG "Moos-Kiefernwald von Dudenhofen" vom 17.09.1999 StAnz. 1999 S. 3115)
- NSG Speckgraben bei Mainflingen (VO über das NSG "Speckgraben bei Mainflingen" vom 06.10.1999 StAnz. 1999 S. 3256)
- NSG Mönchesrieth bei Grebendorf (VO über das NSG Mönchesried bei Grebendorf vom 12.10.1999 StAnz. 1999 S. 3324)
- NSG Brackenbruch bei Hergershausen (Verordnung über das NSG "Brackenbruch bei Hergershausen" vom 25.10.1999 StAnz. 1999 S. 3424)
- NSG Siechenberg bei Liebenau (VOüdNSG "Siechenberg bei Liebenau" vom 25.10.1999 StAnz. 1999 S. 3434)
- NSG Rotsohl und Thomassee von Dudenhofen (VO über das NSG "Rotsohl und Thomassee von Dudenhofen" vom 28.10.1999 StAnz. 1999 S. 3419)
- LSG Urbach- und Angersbachtal (3. VOzÄdVOzSchvLt im Schwalm-Eder-Kreis vom 04.11.1999 StAnz. 1999 S. 3556)
- LSG Hinterberger Wiesen (3. VOzÄdVOzSchvLt im Schwalm-Eder-Kreis vom 04.11.1999 StAnz. 1999 S. 3556)
- LSG Antrefftal (3. Verordnung zur Änderung... vom 04.11.1999 StAnz. 1999 S. 3556)
- LSG Der Küppel (3. VOzÄdVOzSchvLt im Schwalm-Eder-Kreis vom 04.11.1999 StAnz. 1999 S. 3556)
- NSG Rodauwiesen bei Rollwald (VO üder das NSG "Rodauwiesen bei Rollwald" vom 10.11.1999 StAnz. 1999 S. 3624)
- NSG Finkenbachtal bei Finkenbach (VOzÄndVOüdNSG "Finkenbachtal bei Finkenbach" vom 15.11.1999 StAnz. 1999 S. 3630)
- NSG Wellbachtal bei Eppstein (Verordnung über das NSG"Wellbachtal bei Eppstein" vom 26.11.1999 StAnz. 1999 S. 3774)

- NSG Weinberg und Giebel bei Elm (VOüdNSG "Winberg und Giebel bei Elm" vom 06.12.1999 StAnz. 1999 S. 3856)
- NSG Bong'sche Kiesgrube und Mainufer bei Mainflingen (VO über das NSG "Bong'sche Tongrube und Mainufer bei Mainflingen" vom 07.12.1999 StAnz. 1999 S. 3777)
- NSG Breitenbachtal bei Michelsrombach (Verordnung über das NSG"Breitenbachtal bei Michelsrombach" vom 10.12.1999 StAnz. 2000 S. 297)
- NSG Hinterbachtal bei Raubach (Verordnung über das NSG "Hinterbachtal bei Raubach" vom 13.12.1999 StAnz. 2000 S. 12)
- NSG Schafstein bei Wüstensachsen (VOüdNSG "Schafstein bei Wüstensachsen" vom 13.12.1999 StAnz. 2000 S. 310)
- NSG Schwarzwald bei Wüstensachsen (VOüdNSG "Schwarzwald bei Wüstensachsen" vom 16.12.1999 StAnz. 2000 S. 314)
- LSG Hessische Mainauen (5.VOzÄnd Verordnung über das LSG "Hessische Mainauen" vom 28.12.1999 StAnz. 2000 S. 391)
- LSG Im Seifen (Verordnung über das LSG Im Seifen" vom 29.12.1999 StAnz. 2000 S. 287)
- NSG Immichenhainer Teiche (Verordnung über das NSG"Immichenhainer Teiche" vom 06.01.2000 StAnz. 2000 S. 396)
- NSG Josbachtal bei Lischeid (VOüdNSG/LSG "Josbachtal bei Lischeid" vom 06.01.2000 StAnz. 2000 S. 404)
- LSG Josbachtal bei Lischeid (VOüdNSG/LSG "Josbachtal bei Lischeid" vom 06.01.2000 StAnz. 2000 S. 404)
- LSG Auenverbund Schwalm (VO ü d LSG "Auenverbund Schwalm" vom 06.01.2000 StAnz. 2000 S. 399)
- LSG Stadt Kassel (3. Verordnung zur Änderung der Verordnung vom 10.01.2000 StAnz. 2000 S. 548)
- NSG Brackenbruch bei Hergershausen (Vo über das NSG "Brackenbruch v. Hergershausen"- Berichtigung vom 12.01.2000 StAnz. 2000 S. 463)
- NSG Elbrighäuser Bach (VO zÄv VO ü NSG i Reg.bez. Kassel vom 18.01.2000 StAnz. 2000 S. 612)
- NSG Oberlauf des Linspherbaches (VO zÄv VO ü NSG im Reg.bez. Kassel vom 18.01.2000 StAnz. 2000 S. 612)
- NSG Nitzelbachtal (VO zÄv VO ü NSG im Reg.bez. Kassel vom 18.01.2000 StAnz. 2000 S. 612)
- NSG Riedgraben (VO zÄv VO ü NSG im Reg.bez. Kassel vom 18.01.2000 StAnz. 2000 S. 612)
- NSG Lindenhöfer Bach (VO zÄv VO ü NSG im Reg.bez. Kassel vom 18.01.2000 StAnz. 2000 S. 612)
- NSG Mühlberg und Kramberg bei Erdbach (VOüdNSG Mühlberg und Kramberg bei Erdbach vom 20.01.2000 StAnz. 2000 S. 539)
- NSG Wörsbachtal (VOüdNSG Wörsbachtal vom 25.01.2000 StAnz. 2000 S. 603)
- LSG Meißner-Kaufunger-Wald (15. VOzÄnddVozSchvLT... "Meißner-Kaufunger-Wald" vom 04.02.2000 StAnz. 2000 S. 663)
- NSG Griesheimer Bruch (Verordnung über das Naturschutzgebiet "Griesheimer Bruch" vom 07.02.2000 StAnz. 2000 S. 767)

- NSG Erlenwiese und Kratzenau von Groß-Gerau und Nauheim (VO über das NSG "Erlenwiese und Kratzenau von Groß-Gerau und Nauheim vom 07.02.2000 StAnz. 2000 S. 761)
- NSG Ulfenbachtal bei Hirschhorn (VO über das NSG "Ulfenbachtal bei Hirschhorn" vom 09.02.2000 StAnz. 2000 S. 804)
- LSG Kellerwald (10. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 11.02.2000 StAnz. 2000 S. 817)
- LSG Grund- und Bergwiesen im Einzugsbereich von Jossa und Sinn (VOzÄnd Verordnung über das LSG Grund-u. Bergwiesen im Einzugsbereich v. Jossa u. Sinn vom 14.02.2000 StAnz. 2000 S. 803)
- LSG Taunus (6.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Taunus" vom 21.02.2000 StAnz. 2000 S. 859)
- LSG Hessische Rhön (15. VOzÄndVOzSchdLSidRhön-LSVOfdNP "Hess. Rhön" vom 21.02.2000 StAnz. 2000 S. 986)
- LSG Burgwald (Verordnung über das LSG "Burgwald" vom 28.02.2000 StAnz. 2000 S. 977)
- LSG Krämersgrund/Konventswiesen (Verdordnung über das LSG "Burgwald vom 28.02.2000 vom 28.02.2000 StAnz. 2000 S. 977)
- LSG Auenverbund Wetterau (VOzÄnd Verordnung über das LSG "Auenverbund Wetterau" vom 03.03.2000 StAnz. 2000 S. 1039)
- LSG Auenverbund Kinzig (6.VOzÄnd Verordnung über das LSG Auenverbund Kinzig vom 09.03.2000 StAnz. 2000 S. 1040)
- LSG Landkreis Offenbach (Verordnung über das LSG "Landkreis Offenbach" vom 13.03.2000 StAnz. 2000 S. 1123)
- LSG Meißner-Kaufunger-Wald (16. VOzÄnddVozSchvLT..."Meißner-Kaufunger-Wald" vom 15.03.2000 StAnz. 2000 S. 1667)
- NSG Weinberg bei Wetzlar (VOzÄnddVOüdkNSG Weinberg bei Wetzlar vom 16.03.2000 StAnz. 2000 S. 1193)
- LSG Vogelsberg (10. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Vogelsberg/Hess.Spessart" vom 24.03.2000 StAnz. 2000 S. 1287)
- LSG Auenverbund Kinzig (7.VOzÄnd Verordnung über das LSG Auenverbund Kinzig vom 09.05.2000 StAnz. 2000 S. 1795)
- NSG Feuchtwiesen bei Daubringen (VOzÄnddVOüdkNSG "Feuchtwiesen bei Daubringen" vom 09.06.2000 StAnz. 2000 S. 1994)
- NSG Milseburg (VO zÄdVOü NSG "Milseburg" vom 20.06.2000 StAnz. 2000 S. 2050)
- NSG Braubachtal bei Hornau (Verordnung über das Naturschutzgebiet "Braubachtal bei Hornau" vom 14.07.2000 Amtsblatt des Main-Taunus-Kreises 2000 S. 73)
- NSG Basaltblockmeer am Buchschirmküppel (Verordnung über das Naturschutzgebiet "Basalt-blockmeer am Buchschirmkü vom 27.07.2000 StAnz. 2000 S. 2600 -2605)
- LSG Auenverbund Lahn-Dill (3. Ä Verordnung über das LSG "Auenverbund Lahn-Dill" vom 21.08.2000 StAnz. 2000 S. 3323)
- LSG Lahn-Dill-Bergland (Verordnung über das LSG "Lahn-Dill-Bergland" vom 21.08.2000 StAnz. 2000 S. 3332)

- NSG Niederwallufer Bucht (Verordnung über das NSGNiederwallufer Bucht vom 28.08.2000 StAnz. 2000 S. 3224)
- LSG Auenverbund Lahn-Ohm (1. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Auenverbund Lahn-Ohm" vom 02.11.2000 StAnz. 2000 S. 3751)
- LSG Taunus (7.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Taunus" vom 14.11.2000 StAnz. 2000 S. 4159)
- LSG Kellerwald (11. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 16.11.2000 StAnz. 2000 S. 3880)
- LSG Hessische Mainauen (6.VOzÄnd Verordnung über das LSG "Hessische Mainauen" vom 22.11.2000 StAnz. 2000 S. 4382)
- LSG Südöstlich des Naturparks Meißner-Kaufunger-Wald (11. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 28.11.2000 StAnz. 2000 S. 4164)
- NSG Erlache bei Bensheim (VO über das NSG "Erlache bei Bensheim" vom 05.12.2000 StAnz. 2000 S. 4379)
- LSG Auenverbund Schwalm (1. VO zÄ d VO ... LSG "Auenverbund Schwalm" vom 13.12.2000 StAnz. 2001 S. 55)
- NSG Geierstal von Vielbrunn (Verordnung über das NSG "Geierstal von Vielbrunn" vom 14.12.2000 StAnz. 2001 S. 103)
- LSG Auenverbund Weser (VO zÄdVOü LSG "Auenverbund Weser" vom 18.12.2000 StAnz. 2001 S. 389)
- LSG Landschaftsteile im Landkreis Hofgeismar (3. VO z Änd VOzSchvLT Hofgeismar vom 18.12.2000 StAnz. 2001 S. 388)
- NSG Merzhäuser Teiche (VOüdNSG Merzhäuser Teiche vom 23.01.2001 StAnz. 2001 S. 692)
- LSG Grund- und Bergwiesen im Einzugsbereich von Jossa und Sinn (2.VOzÄnd Verordnung über das LSG Grund-u.Bergwiesen im Einzugsbereich v. Jossa u.Sinn vom 25.01.2001 StAnz. 2001 S. 756)
- LSG Hessischer Westerwald (Verordnung über das LSG "Hessischer Westerwald" vom 28.02.2001 StAnz. 2001 S. 1184)
- LSG Vogelsberg (11. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Vogelsberg/Hess.Spessart" vom 06.03.2001 StAnz. 2001 S. 1277)
- NSG Bruch von Bad König und Etzen-Gesäß (VOüdNSG "Bruch von Bad König und Etzen-Gesäß" vom 27.03.2001 StAnz. 2001 S. 1475)
- LSG Auenverbund Werra (1.VO z Ä VO ü d LSG "Auenverbund Werra" vom 30.04.2001 StAnz. 2001 S. 2286)
- LSG Südöstlich des Naturparks Meißner-Kaufunger-Wald (12. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 30.04.2001 StAnz. 2001 S. 2285)
- LSG Hessische Rhön (16. VOzÄndVOzSchdLSidRhön-LSVOfdNP "Hess. Rhön" vom 12.06.2001 StAnz. 2001 S. 2426)
- NSG Faulbruch bei Erzhausen (Verordnung über das Naturschutzgebiet "Faulbruch v. Erzhausen" vom 02.08.2001 StAnz. 2001 S. 3207)
- NSG Scheftheimer Wiesen bei Darmstadt (Verordnung zur Änderung der Verordnung über das NSG Scheftheimer Wiesen bei Darmstadt vom 06.08.2001 StAnz. 2001 S. 3212)

- NSG Steiner Wald von Nordheim (VO z Änd d Verordnung über das NSG"Steiner Wald von Nordheim" vom 10.08.2001 StAnz. 2001 S. 3254)
- LSG Burgwald (1. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Burgwald" vom 10.08.2001 StAnz. 2001 S. 3254)
- LSG Frauenstein (3. Verordnung zur Änderung der Verordnung über das vom 28.08.2001 StAnz. 2001 S.)
- LSG Taunus (8.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Taunus" vom 05.09.2001 StAnz. 2001 S. 3464)
- LSG Aschenberg bei Remsfeld (Erste VO zur Änderung der VO über das LSG "Aschenberg" vom 07.09.2001 StAnz. 2001 S. 3513)
- LSG Edersee (7. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 11.09.2001 StAnz. 2001 S. 3514)
- LSG Auenverbund Untere Gersprenz (Vo z. Änderung der V über das LSG "Auenverbund Untere Gersprenz" vom 08.10.2001 StAnz. 2001 S. 4067)
- LSG Meißner-Kaufunger-Wald (13. VOzÄnddVOzSchvLT..."Meißner-Kaufunger-Wald" vom 23.10.2001 StAnz. 2001 S. 4096)
- LSG Südöstlich des Naturparks Meißner-Kaufunger-Wald (13. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum SChutz von LT vom 23.10.2001 StAnz. 2001 S. 4069)
- LSG Werratal zwischen Blickershausen und Wendershausen (VOzÄdVO vom 23.10.2001 StAnz. 2001 S. 4071)
- NSG Seewiesenweiher bei Steinau an der Straße (VOüdNSG "Seewiesenweiher bei Steinau an der Straße" vom 31.10.2001 StAnz. 2001 S. 4230)
- LSG Landschaftsteile im Landkreis Hofgeismar (4. VO z Änd VOzSchvLT Hofgeismar vom 18.11.2001 StAnz. 2001 S. 4482)
- LSG Landkreis Offenbach (1. VO zur Änderung der VO über das LSG "Landkreis Offenbach" vom 11.12.2001 StAnz. 2002 S. 120)
- LSG Auenverbund Kinzig (VOzÄndVOenüdLSG Auenverbund Kinzig u. Vogelsberg-Hess.Spessart vom 17.12.2001 StAnz. 2001 S. 198)
- LSG Auenverbund Wetterau (2.VOzÄnd Verordnung über das LSG "Auenverbund Wetterau" vom 17.12.2001 StAnz. 2002 S. 201)
- LSG Vogelsberg (12. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Vogelsberg/Hess.Spessart" vom 17.12.2001 StAnz. 2002 S. 198)
- LSG Taunus (9.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Taunus" vom 08.01.2002 StAnz. 2002 S. 389)
- LSG Hessische Rhön (17. VOzÄndVOzSchdLSidRhön-LSVOfdNP "Hess. Rhön" vom 08.02.2002 StAnz. 2002 S. 1006)
- LSG Grüngürtel und Grünzüge in der Stadt Frankfurt am Main (VO zur Änderung der VO über das LSG "Grüngürtel und Grünzüge" vom 25.03.2002 StAnz. 2002 S. 1469)
- LSG Landkreis Dieburg (V0 über das LSG "Bergstraße-Odenwald" vom 22.04.2002 StAnz. 2002 S. 1777)
- LSG Hessische Mainauen (7.VOzÄnd Verordnung über das LSG "Hessische Mainauen" vom 25.04.2002 StAnz. 2002 S. 1796)

- LSG Mönchbruch und Wälder bei Mörfelden-Walldorf und Groß-Gerau (NSG "Heidelandschaft zwischen Rüsselsheim und Mörfelden" vom 03.05.2002 StAnz. 2002 S. 1870)
- LSG Untermainschleusen (Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung des künftigen NSGStaustufe bei Eddersheim und Mönchwaldsee bei Kelsterbach vom 03.05.2002 StAnz. 2002 S. 1867)
- LSG Grund- und Bergwiesen im Einzugsbereich von Jossa und Sinn (VOzÄnd Verordnung über das LSG Vogelsb.-Spessart, AV Kinzig u. Grund-u. Bergwiesen ... vom 27.05.2002 StAnz. 2002 S. 2169)
- LSG Auenverbund Kinzig (VOzÄndVOenüdLSG VS, Auenverbund Kinzig u. JS vom 27.05.2002 StAnz. 2002 S. 2169)
- LSG Vogelsberg (13. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Vogelsberg/Hess.Spessart" vom 27.05.2002 StAnz. 2002 S. 2169)
- LSG Taunus (10.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Taunus" vom 31.05.2002 StAnz. 2002 S. 2251)
- LSG Naturpark Diemelsee (7. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 10.06.2002 StAnz. 2002 S. 2416)
- NSG Obersuhler Aue (Verordnung über das NSGObersuhler Aue vom 25.06.2002 StAnz. 2002 S. 2582)
- NSG Waldauer Kiesteiche (VOüdNSG "Waldauer Kiesteiche" vom 18.07.2002 StAnz. 2002 S. 2969)
- LSG Landschaftsteile im Landkreis Melsungen (von 1956) (VO z Aufh der VO d LSG "Schwarzbachtal" vom 19.08.2002 StAnz. 2002 S. 3261)
- LSG Taunus (VOLSG"Osttaunus", ÄVO "Taunus", ÄVO "Schmiehbachtal bei Kelkh." vom 30.08.2002 StAnz. 2002 S. 3481)
- LSG Landkreis Offenbach (2. VO zur Änderung der VO über das LSG "Landkreis Offenbach" vom 24.10.2002 StAnz. 2002 S. 4448)
- NSG Schwanheimer Düne (Verordnung über das NSG"Schwanheimer Düne" vom 05.11.2002 StAnz. 2002 S. 4450)
- NSG Krautwiese am Wesebach (VoüdNSG "Krautwiese am Wesebach" vom 06.11.2002 StAnz. 2002 S. 4634)
- LSG Auenverbund Kinzig (VOzÄndVOenüdLSG Vogelsberg-Hess.Spessart u. Auenverbund Kinzig vom 03.12.2002 StAnz. 2002 S. 4753)
- LSG Vogelsberg (14. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Vogelsberg/Hess.Spessart" vom 03.12.2002 StAnz. 2002 S. 4753)
- NSG Haunestausee bei Marbach (Verordnung über das Naturschutzgebiet "Haunestausee bei Marbach" vom 19.12.2002 StAnz. 2003 S. 576)
- LSG Stadt Kassel (4.VOzÄd Verordnung über das LSG"Stadt Kassel" vom 19.12.2002 StAnz. 2003 S. 323)
- LSG Hessische Rhön (18. Verordnung zur Änderung d VO "Hessische Rhön" vom 05.02.2003 StAnz. 2003 S. 1181)
- LSG Auenverbund Fulda (4. VO z Änd d VO LSG "Auenverbund Fulda" vom 05.02.2003 StAnz. 2003 S. 1180)
- LSG Auenverbund Lahn-Dill (4.VOzÄnddVOdLSG "Auenverbund Lahn-Dill" vom 23.03.2003 StAnz. 2003 S. 1624)

- LSG Lahn-Dill-Bergland (1.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Lahn-Dill-Bergland" vom 26.03.2003 StAnz. 2003 S. 1626)
- LSG Hessischer Westerwald (1. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Hessischer Westerwald" vom 26.03.2003 StAnz. 2003 S. 1625)
- LSG Taunus (12.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Taunus" vom 26.03.2003 StAnz. 2003 S. 1622)
- LSG Burgwald (2.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Burgwald vom 26.03.2003 StAnz. 2003 S. 1621)
- NSG In der Aue bei Malsfeld (VoüdNSG "In der Aue bei Malsfeld" vom 11.04.2003 StAnz. 2003 S. 2051)
- NSG Bodensteinerlai (VOüdNSG "Bodensteinerlai" vom 05.06.2003 Nassauische Neue Presse / Weilburger Tageblatt 2003 S.)
- LSG Oberes Rinnetal (Erste VO zur Änderung der VOzSchvLT im SEK LSG"Oberes Rinnetal" vom 23.06.2003 StAnz. 2003 S. 2842)
- LSG Auenverbund Wetterau (5.VOzÄnd Verordnung über das LSG "Auenverbund Wetterau" vom 01.07.2003 StAnz. 2003 S. 2919)
- NSG Im alten See bei Gronau (Im alten See bei Gronau vom 08.12.2003 StAnz. 2003 S. 5123)
- NP Kellerwald-Edersee (VO über den Nationalpark Kellerwald-Edersee vom 17.12.2003 GVBl. 2003 S. 463)
- LSG Vogelsberg (15. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Vogelsberg/Hessischer Spessart" vom 01.01.2004 StAnz. 2004 S.)
- LSG Hessische Rhön (19. Verordnung zur Änderung d VO "Hessische Rhön" vom 04.03.2004 StAnz. 2004 S. 1326)
- LSG Landkreis Offenbach (3. VO zur Änderung der VO über das LSG "Landkreis Offenbach" vom 16.03.2004 StAnz. 2004 S. 1444)
- LSG Mönchbruch und Wälder bei Mörfelden-Walldorf und Groß-Gerau (LSG "Gundwiesen bei Mörfelden-Walldorf" vom 25.03.2004 StAnz. 2004 S. 1551)
- LSG Mönchbruch und Wälder bei Mörfelden-Walldorf und Groß-Gerau (LSG "Wälder bei Mörfelden-Walldorf und Groß-Gerau" vom 25.03.2004 StAnz. 2004 S. 1546)
- LSG Untermainschleusen (VOzESdkLSG Griesheimer Schleuse vom 25.03.2004 StAnz. 2004 S. 1628)
- LSG Auenverbund Fulda (5. VO z Änd d VO LSG "Auenverbund Fulda" vom 01.04.2004 StAnz. 2004 S. 1766)
- LSG Auenverbund Lahn-Dill (5.ÄVOzÄndd Verordnung über das LSG "Auenverbund Lahn-Dill" vom 18.05.2004 StAnz. 2004 S. 1974)
- LSG Lahn-Dill-Bergland (2.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Lahn-Dill-Bergland" vom 18.05.2004 StAnz. 2004 S. 1975)
- LSG Taunus (12. VOzÄndd Verordnung über das LSG "Taunus" vom 18.05.2004 StAnz. 2004 S. 1971)
- LSG Auenverbund Wetterau (6.VOzÄnd Verordnung über das LSG "Auenverbund Wetterau" vom 21.05.2004 StAnz. 2004 S. 1969)

- LSG Stadt Darmstadt (Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet "Stadt Darmstadt" vom 23.06.2004 StAnz. 2004 S. 2294)
- LSG Auenverbund Eder (4.VOzÄd Verordnung über das LSG"Auenverbund Eder" vom 27.06.2004 StAnz. 2004 S. 2435)
- LSG Naturpark Diemelsee (8. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 27.06.2004 StAnz. 2004 S. 2436)
- LSG Edersee (8. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 27.06.2004 StAnz. 2004 S. 2436)
- LSG Mönchbruch und Wälder bei Mörfelden-Walldorf und Groß-Gerau (LSG "Mark- und Gundwald zwischen Rüsselsheim und Walldorf" vom 18.08.2004 StAnz. 2004 S. 2853)
- LSG Auenverbund Kinzig (11.VOzÄnd Verordnung über das LSG Auenverbund Kinzig vom 29.09.2004 StAnz. 2004 S. 3285)
- LSG Landkreis Offenbach (4. VO zur Änderung der VO über das LSG "Landkreis Offenbach" vom 04.10.2004 StAnz. 2004 S. 3366)
- LSG Auenverbund Untere Gersprenz (Beschluss des Hess. VGH. zur Gültigk. der Vo LSG AV untere Gersprenz vom 07.10.2004 StAnz. 2004 S. 3936)
- LSG Auenverbund Eder (5.VOzÄd Verordnung über das LSG "Auenverbund Eder" vom 21.12.2004 StAnz. 2005 S. 129)
- LSG Edersee (9. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 21.12.2004 StAnz. 2005 S. 130)
- LSG Kellerwald (12. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 21.12.2004 StAnz. 2005 S.)
- LSG Lahn-Dill-Bergland (3.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Lahn-Dill-Bergland" vom 21.01.2005 StAnz. 2005 S. 813)
- LSG Hessischer Westerwald (2.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Hessischer Westerwald" vom 21.01.2005 StAnz. 2005 S. 812)
- LSG Auenverbund Lahn-Ohm (2.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Auenverbund Lahn-Ohm" vom 21.01.2005 StAnz. 2005 S. 812)
- LSG Vogelsberg (1.VOzÄndd Verordnung über das LSG "Vogelsberg" vom 21.01.2005 StAnz. 2005 S. 811)
- NSG Ehemalige Tongrube von Mainhausen (Ehemalige Tongrube von Mainhausen vom 24.01.2005 StAnz. 2005 S. 746)
- NSG Quarzitbruch bei Rosbach (VO für das NSG "Quarzitbruch bei Rosbach" vom 07.02.2005 Amtsblatt Wetteraukreis 2005 S. 14)
- NSG Kaolingrube Ortenberg (VO f ür das NSG "Kaolingrube Ortenberg" vom 07.02.2005 Amtsblatt Wetteraukreis 2005 S. 17)
- LSG Grüngürtel und Grünzüge in der Stadt Frankfurt am Main (Zweite Vo. z. Änd. d. Vo. über das LSG "Grüngürtel und Grünzüge ..." vom 08.03.2005 StAnz. 2005 S. 1272)
- LSG Hessische Mainauen (8.VOzÄnd Verordnung über das LSG "Hessische Mainauen" vom 23.03.2005 StAnz. 2005 S. 1393)
- LSG Grund- und Bergwiesen im Einzugsbereich von Jossa und Sinn (4. VOzÄndVOüd LSG Grund-u.Bergwiesen im Einzugsbereich v. Jossa u.Sinn vom 20.04.2005 StAnz. 2005 S. 1880)

- LSG Auenverbund Kinzig (12.VOzÄnd Verordnung über das LSG Auenverbund Kinzig vom 20.04.2005 StAnz. 2005 S. 1877)
- LSG Auenverbund Untere Gersprenz (Zweite Vo. z. Änd. d. Vo. über das LSG "AV Untere Gersprenz" vom 15.06.2005 StAnz. 2005 S. 2512)
- LSG Naturpark Diemelsee (9. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 22.07.2005 StAnz. 2005 S. 3218)
- LSG Edersee (10. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 22.07.2005 StAnz. 2005 S. 3218)
- LSG Frauenstein (4. Verordnung zur Änderung vom 27.01.2006 StAnz. 2006 S. 534)
- LSG Grüngürtel und Grünzüge in der Stadt Frankfurt am Main (VO zur Ausweisung und Änderung von LSG-VO im Reg.bez. Darmstadt vom 28.03.2006 StAnz. 2006 S. 910)
- LSG Mönchbruch und Wälder bei Mörfelden-Walldorf und Groß-Gerau (VO ü. d. LSG Mönchbruch und Wälder bei Mörfelden-Walldorf und GG vom 28.03.2006 StAnz. 2006 S. 908)
- LSG Untermainschleusen (VO zur Ausweisung und Änderung von LSG-VO im Reg.bez. Darmstadt vom 28.03.2006 StAnz. 2006 S. 910)
- LSG Hessische Mainauen (VO zur Ausweisung und Änderung von LSG-VO im Reg.bez. Darmstadt vom 28.03.2006 StAnz. 2006 S. 910)
- LSG Naturpark Habichtswald (23. VO zur Änderung vom 30.05.2006 StAnz. 2006 S. 1486)
- LSG Lahntal zwischen Marburg und Gießen (Verordnung über das LSG „Vogelschutzgebiet Lahntal zwischen Marburg und Gießen" vom 28.06.2006 StAnz. 2006 S. 1520)
- LSG Stadt Kassel (5. Verordnung zur Änderung der Verordnung vom 29.06.2006 StAnz. 2006 S. 1523)
- LSG Landkreis Offenbach (5. ÄndVo zur Änderung des LSG "Landkreis Offenbach" vom 24.07.2006 StAnz. 2006 S. 1949)
- LSG Hessische Rhön (20. VOzÄndVOzSchdLSidRhön-LSVOfdNP "Hess. Rhön" vom 31.07.2006 StAnz. 2006 S. 2066)
- LSG Untermainschleusen (VOzÄnd Verordnung über das LSG "Untermainschleusen" vom 07.09.2006 StAnz. 2006 S. 2324)
- LSG Auenverbund Fulda (6. Verordnung zur Änderung der Verordnung über das ... vom 18.09.2006 StAnz. 2007 S. 22)
- LSG Auenverbund Kinzig (13. VO zur Änd der VO über das LSG "Auenverbund Kinzig" vom 20.09.2006 StAnz. 2006 S. 2446)
- LSG Vogelschutzgebiet Schwalmniederung bei Schwalmstadt (Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet "Vogelschutzgebiet..." vom 26.09.2006 StAnz. 2006 S. 2452)
- LSG Lahn-Dill-Bergland (Außerkraftsetzung, durch § 61 Abs. 2 Nr. 4 HENatG vom 04.12.2006 vom 04.12.2006 GVBl. 2006 S. 619)
- LSG Hessischer Westerwald (Außerkraftsetzung durch § 61 Abs. 2, Nr. 2a HENatG vom 04.12.2006 vom 04.12.2006 GVBl. 2006 S. 619)
- LSG Taunus (Außerkraftsetzung, durch § 61 Abs. 2 Nr. 4 HENatG vom 04.12.2006 vom 04.12.2006 GVBl. 2006 S. 619)
- LSG Burgwald (Außerkraftsetzung, durch § 61 Abs. 2 Nr. 4 HENatG vom 04.12.2006 vom 04.12.2006 GVBl. 2006 S. 619)

- LSG Vogelsberg (Außerkraftsetzung, durch § 61 Abs. 2 Nr. 4 HENatG vom 04.12.2006 vom 04.12.2006 GVBl. 2006 S. 619)
- LSG Hessische Rhön (21. Verordnung zur Änderung der Verordnung "Hessische Rhön" vom 11.12.2006 StAnz. 2007 S. 29)
- LSG Aschenberg bei Remsfeld (2. Verordnung zur Änderung der Verordnung zum Schutz von LT vom 11.12.2006 StAnz. 2007 S. 28)
- LSG Auenverbund Fulda (VOzÄndd Verordnung über das LSG AV Diemel, AV Eder, AV Fulda, AV Schwalm vom 15.12.2006 StAnz. 2007 S. 188)
- LSG Auenverbund Diemel (VOzÄdVO AV Diemel, AV Eder u. AV Fulda vom 15.12.2006 StAnz. 2007 S. 189)
- LSG Auenverbund Eder (VOzÄndd Verordnung über das LSG AV Diemel, AV Eder, AV Fulda, AV Schwalm vom 15.12.2006 StAnz. 2007 S. 188)
- LSG Auenverbund Schwalm (VOzÄndd Verordnung über das LSG AV Diemel, AV Eder, AV Fulda, AV Schwalm vom 15.12.2006 StAnz. 2007 S. 188)
- LSG Stadt Darmstadt (Vo zur Änderung der Verordnung über das LSG "Stadt Darmstadt" vom 03.01.2007 StAnz. 2007 S. 187)
- LSG Hessische Mainauen (9.VOzÄnd Verordnung über das LSG "Hessische Mainauen" vom 30.01.2007 StAnz. 2007 S. 400)
- LSG Grüngürtel und Grünzüge in der Stadt Frankfurt am Main (3.VOzÄnd Verordnung über das LSG"Grüngürtel und Grünzüge in der Stadt Frankfurt am Main vom 26.02.2007 StAnz. 2007 S. 605)
- LSG Auenverbund Fulda (8.Verordnung zur Änderung der Verordnung über das ... vom 16.03.2007 StAnz. 2007 S. 775)
- NSG Ehemaliger August-Euler-Flugplatz von Darmstadt (VO z. Änd. der VO über d NSG "Ehem. August-Euler-Flugpl. von Darmstadt vom 07.05.2007 StAnz. 2007 S. 1156)
- LSG Forehahi (2. VO z. Änd. der VO über d. LSG "Forehahi in den Lkrs. Bergst. u. GG" vom 07.05.2007 StAnz. 2007 S. 1156)
- LSG Auenverbund Kinzig (14. VO zur Änd der VO über das LSG "Auenverbund Kinzig" vom 25.05.2007 StAnz. 2007 S. 1322)
- LSG Auenverbund Fulda (9. Verordnung zur Änderung der Verordnung über das ... vom 29.05.2007 StAnz. 2007 S. 1239)
- LSG Hessische Rhön (21. (22.) Verordnung zur Änderung der Verordnung über das LSG vom 19.06.2007 StAnz. 2007 S. 1401)
- LSG Meißner-Kaufunger-Wald (20. Verordnung zur Änderung der Verordnung über das LSG vom 19.06.2007 StAnz. 2007 S. 1403)
- LSG Grund- und Bergwiesen im Einzugsbereich von Jossa und Sinn (5. VOzÄnddVOüd LSG "Grund- und Bergwiesen im Einzugsbereich … vom 19.07.2007 StAnz. 2007 S. 1640)
- LSG Auenverbund Wetterau (7.VOzÄnd Verordnung über das LSG "Auenverbund Wetterau" vom 19.07.2007 StAnz. 2007 S. 1728)
- LSG Frauenstein (5. Verordnung zur Änderung vom 23.08.2007 StAnz. 2007 S.)
- LSG Auenverbund Fulda (10. VO z Änd d VO LSG "Auenverbund Fulda" vom 31.10.2007 StAnz. 2007 S. 2506)

- NSG Harheimer Ried (VO über das NSG Harheimer Ried in Frankfurt am Main vom 10.12.2007 Amtsblatt der Stadt Frankfurt am Main 2007 S. 1389)
- LSG Auenverbund Kinzig (15. VO zur Änd der VO über das LSG "Auenverbund Kinzig" vom 06.02.2008 StAnz. 2008 S. 605)
- LSG Naturpark Habichtswald (Außerkrafttreten von Landschaftsschutzgebietsverordnungen vom 10.03.2008 StAnz. 2008 S. 652)
- LSG Naturpark Diemelsee (Außerkrafttreten von Landschaftsschutzgebietsverordnungen vom 10.03.2008 StAnz. 2008 S. 652)
- LSG Edersee (Außerkrafttreten von Landschaftsschutzgebietsverordnungen vom 10.03.2008 StAnz. 2008 S. 652)
- LSG Kellerwald (Außerkrafttreten von Landschaftsschutzgebietsverordnungen vom 10.03.2008 StAnz. 2008 S. 652)
- LSG Meißner-Kaufunger-Wald (Außerkrafttreten von Landschaftsschutzgebietsverordnungen vom 10.03.2008 StAnz. 2008 S. 652)
- LSG Südöstlich des Naturparks Meißner-Kaufunger-Wald (Außerkrafttreten von Landschafts-schutzgebietsverordnungen vom 10.03.2008 StAnz. 2008 S. 652)
- NSG Bruch von Gravenbruch (VO über das NSG "Bruch von Gravenbruch" vom 24.04.2008 StAnz. 2008 S. 1304)
- LSG Hessische Rhön (22. (23.) Verordnung zur Änderung der Verordnung über das ... vom 08.07.2008 StAnz. 2008 S. 2152)
- LSG Auenverbund Schwalm (2. Verordnung zur Änderung der Verordnung vom 29.08.2008 StAnz. 2008 S. 2568)
- LSG Landkreis Offenbach (6. VO zur Änderung der VO über das LSG "Landkreis Offenbach" vom 18.09.2008 StAnz. 2008 S. 2674)
- LSG Hessische Rhön (Berichtigung zur 22 u.23.VO ü d LSG "Hessische Rhön" vom 19.09.2008 StAnz. 2008 S. 2675)
- LSG Stadt Darmstadt (Zweite Verordnung zur Änd. d Verordnung über das LSG Stadt Darmstadt vom 29.10.2008 StAnz. 2008 S. 3047)
- LSG Grüngürtel und Grünzüge in der Stadt Frankfurt am Main (4.VOz.Änd.d.VO"Grüngürtel und Grünzüge in der Stadt Frankfurt am Main" vom 27.11.2008 StAnz. 2009 S. 70)
- LSG Auenverbund Kinzig (16. VO zur Änd der VO über das LSG "Auenverbund Kinzig" vom 12.12.2008 StAnz. 2009 S. 187)
- NSG Kammereckswiesen und Herchwiesen von Langen (VO über das NSG "Kammereckswiesen und Herchwiesen von Langen" vom 18.02.2009 StAnz. 2009 S. 754)
- LSG Auenverbund Wetterau (8.VOzÄnd Verordnung über das LSG "Auenverbund Wetterau" vom 29.06.2009 StAnz. 2009 S. 1660)
- NSG Stollwiese bei Erzbach (Verordnung über das NSG "Stollwiese bei Erzbach" vom 28.07.2009 StAnz. 2009 S. 1920)
- LSG Auenverbund Kinzig (17. VO zur Änd der VO über das LSG "Auenverbund Kinzig" vom 15.10.2009 StAnz. 2009 S. 2615)
- NP Kellerwald-Edersee (Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Nationalpark Keller... vom 07.12.2009 GVBl. 2009 S. 511)

- LSG Auenverbund Kinzig (18. VO zur Änd der VO über das LSG "Auenverbund Kinzig" vom 08.12.2009 StAnz. 2009 S. 3632)
- NSG Haderwald (VOzAufhebdVOübdNSG "Haderwald" vom 02.03.2010 StAnz. 2010 S. 1008)
- LSG Grüngürtel und Grünzüge in der Stadt Frankfurt am Main (LSVO "Grüngürtel und Grünzüge in der Stadt Frankfurt am Main" vom 12.05.2010 StAnz. 2010 S. 1508)
- NSG Fahrentriesch Bärenbachtal Arensberg Bloßenberg (Verordnung zur Aufhebung der Verordnung über das „Waldschutzgebiet vom 23.06.2010 StAnz. 2010 S. 1743)
- NSG Hagenstein (Verordnung zur Aufhebung der Verordnung über das „Waldschutzgebiet vom 23.06.2010 StAnz. 2010 S. 1743)
- NSG Ruhlauber (Verordnung zur Aufhebung der Verordnung über das „Waldschutzgebiet vom 23.06.2010 StAnz. 2010 S. 1743)
- NSG Dicker Kopf (Verordnung zur Aufhebung der Verordnung über das „Waldschutzgebiet vom 23.06.2010 StAnz. 2010 S. 1743)
- NSG Rabenstein bei Affoldern (Verordnung zur Aufhebung der Verordnung über das Naturschutzgebiet vom 23.06.2010 StAnz. 2010 S. 1743)
- LSG Waldschutzgebiet Gatter Edersee (Verordnung zur Aufhebung der Verordnung über das „Waldschutzgebiet vom 23.06.2010 StAnz. 2010 S. 1743)
- NSG Fuchswiese bei Stettbach (VO ü.d. NSG Fuchswiese bei Stettbach vom 09.09.2010 Darmstädter Echo S.)
- LSG Wiesbaden (VO zur Ausweisung des LSG "Stadt Wiesbaden" vom 24.09.2010 StAnz. 2010 S. 2289)
- LSG Hessische Mainauen (10. Änderungsverordnung vom 24.09.2010 StAnz. 2010 S. 2294)
- LSG Stadt Kassel (6. Verordnung zur Änderung der Verordnung vom 28.09.2010 StAnz. 2010 S. 2412)
- LSG Auenverbund Eder (6. VOzÄndd Verordnung über das LSGAvEder vom 28.09.2010 StAnz. 2010 S. 2296)
- LSG Wiesbaden (Berichtigung der VO zum LSG "Wiesbaden" vom 17.11.2010 StAnz. 2010 S. 2608)
- NP Kellerwald-Edersee (Änderung der Verordnung über den Nationalpark Kellerwald-Edersee vom 20.12.2010 GVBl. 2010 S. 643)
- LSG Auenverbund Kinzig (19. VO zur Änd. der VO über das LSG "Auenverbund Kinzig" vom 17.01.2011 StAnz. 2011 S. 151)
- LSG Auenverbund Eder (7.Verordnung z Änd der Verordnung ü d LSG "Auenverbund Eder" vom 21.06.2011 StAnz. 2011 S. 958)
- LSG Stadt Maintal (VO zur Ausweisung u. Änderung von LSG-VO im Stadtgebiet Maintal vom 16.08.2011 StAnz. 2011 S. 1122)
- NSG Milseburg (2. VO zur Änderung der VO üd NSG "Milseburg" vom 25.08.2011 StAnz. 2011 S. 1252)
- NSG Bieberstein bei Langenbieber (VOzÄdVOüdNSG"Bieberstein bei Langenbieber" vom 25.08.2011 StAnz. 2011 S. 1245)
- NSG Stellberg bei Wolferts (VOzÄdVOüdNSG "Stellberg bei Wolferts" vom 25.08.2011 StAnz. 2011 S. 1266)

- NSG Hübelsberg nördlich Haselstein (VOüdNSG "Hübelsberg nördlich Haselstein" vom 25.08.2011 StAnz. 2011 S. 1249)
- NSG Weiherkuppe bei Sieblos (VOüdNSG "Weherkuppe bei Sieblos" vom 25.08.2011 StAnz. 2011 S. 1270)
- NSG Schwärzelsberg-Langeberg-Grasburg (VOzÄdVOüdNSG "Schwärzelsberg-Langeberg-Grasburg" vom 25.08.2011 StAnz. 2011 S. 1256)
- LSG Stadt Offenbach (ÄVO zur VO zum Schutze von Landschaftsteilen in der Stadt Offenbach aM vom 26.01.2012 StAnz. 2012 S. 222)
- NSG Schwarzwald bei Wüstensachsen (VOzÄdVOüdNSG "Schwarzwald bei Wüstensachsen" vom 31.01.2012 StAnz. 2012 S. 274)
- NSG Höllwald bei Rodenbach (VOüdNSG "Höllwald bei Rodenbach" vom 31.01.2012 StAnz. 2012 S. 270)
- LSG Auenverbund Untere Gersprenz (Dritte ÄVO "Auenverbund Untere Gersprenz" vom 14.02.2012 StAnz. 2012 S. 324)
- LSG Hessische Rhön (24. VOzÄdVOzSchvLt im LKFula LSG"Hess.Rhön" vom 27.02.2012 StAnz. 2012 S. 365)
- LSG Hessische Mainauen (11. Änderungsverordnung vom 13.03.2012 StAnz. 2012 S. 415)
- LSG Auenverbund Fulda (11. VO z Änd. d. VO ü d LSG AV Fulda vom 22.06.2012 StAnz. 2012 S. 805)
- NSG Rettbergsaue bei Wiesbaden (1. VO zur Änderung der Verordnung NSG "Rettbergsaue bei Wiesbaden vom 10.07.2012 StAnz. 2012 S. 854)
- NSG Heidenhäuschen (Verodnung über das Naturschutzgebiet "Heidenhäuschen" vom 29.08.2012 StAnz. 2012 S. 1077)
- LSG Stadt Offenbach (Verordnung über das LSG "Stadt Offenbach am Main" vom 18.01.2013 StAnz. 2013 S. 315)
- LSG Landkreis Offenbach (7. VO zur Änderung der VO über das LSG "Landkreis Offenbach" vom 22.03.2013 StAnz. 2013 S. 548)
- LSG Auenverbund Kinzig (20. VO zur Änderung der VO über das LSG "Auenverbund Kinzig" vom 30.04.2013 StAnz. 2013 S. 662)
- LSG Auenverbund Eder (8.VOzÄd Verordnung über das LSG "Auenverbund Eder" vom 22.05.2013 StAnz. 2013 S. 817)
- LSG Auenverbund Fulda (12. VO z Änd. d. VO ü d LSG AV Fulda vom 18.06.2013 StAnz. 2013 S. 873)
- NSG Fuchswiese bei Stettbach (1. VO zur Änderung der VO ü. d. NSG "Fuchswiese bei Stettbach" vom 24.08.2013 Darmstädter Echo S.)
- NSG Kesselrain (VOzÄnderung dVO üd NSG"Kesselrain" vom 27.08.2013 StAnz. 2013 S. 1218)
- NSG Basaltblockmeer am Buchschirmküppel (NoVOüNSGLangenstüttig und Basaltblockmeer am Buchschirmküppel b Batten vom 27.08.2013 StAnz. 2013 S. 1223)
- NSG Stallberg bei Hünfeld (Novellierung d VO üdNSG "Stallberg und Morsberg bei Hünfeld" vom 27.08.2013 StAnz. 2013 S. 1225)
- NSG Morsberg, Stallberg (Novellierung d VO üdNSG "Stallberg und Morsberg bei Hünfeld" vom 27.08.2013 StAnz. 2013 S. 1225)

- NSG Langenstüttig bei Batten (NoVOüNSGLangenstüttig und Basaltblockmeer am Buchschirmkü. bei Batten vom 27.08.2013 StAnz. 2013 S. 1223)
- NSG Breiter Berg bei Haselstein (VOzÄnd dVO üd NSG "Breiter Berg bei Haselstein" vom 27.08.2013 StAnz. 2013 S. 1218)
- NSG Auersberg nördlich Hilders (VO üd NSG "Auersberg nördlich Hilders" vom 27.08.2013 StAnz. 2013 S. 1216)
- NSG Langenstüttig und Basalblockmeer am Buchschirmküppel bei Batten (NovVONSG Langenstüttig u Basalblockmeer a Buchschirmküppel bei Batten vom 27.08.2013 StAnz. 2013 S. 1223)
- NSG Stallberg und Morsberg bei Hünfeld (Novellierung d VO üdNSG "Stallberg und Morsberg bei Hünfeld" vom 27.08.2013 StAnz. 2013 S. 1225)
- NSG Landecker Berg bei Ransbach (Novellierung d VO üdNSG "Landecker Berg bei Ransbach" vom 27.08.2013 StAnz. 2013 S. 1221)
- LSG Auenverbund Kinzig (21. Teilaufhebung der Verordnung über das LSG "Auenverbund Kinzig" vom 26.09.2013 StAnz. 2013 S. 1349)
- LSG Stadt Hanau (Verordnung über das LSG "Stadt HanaU" vom 26.09.2013 StAnz. 2013 S. 1343)
- LSG Landschaftsteile im Landkreis Hofgeismar (Vermerk zur Feststellung der Nichtigkeit vom 11.11.2013 S.)
- LSG Hessische Rhön (25.VOzÄdVOzSchvLTLkFD LSG Hess.Rhön vom 06.12.2013 StAnz. 2014 S. 35)
- LSG Auenverbund Fulda (13. VO z Änd. d. VO ü d LSG AV Fulda vom 06.12.2013 StAnz. 2014 S. 32)
- NSG Auf dem großen Wörth bei Berstadt (Verordnung über die einstweilige Sicherstellung des künftigen NSG vom 16.12.2013 StAnz. 2014 S. 52)
- LSG Auenverbund Kinzig (22. VO zur Änderung der VO über das LSG "Auenverbund Kinzig" vom 30.01.2014 StAnz. 2014 S. 187)
- LSG Hessische Rhön (26.VOzAenVOzSchvLTiLKFuldaiRPKs-LSG"HessischeRhön" vom 03.04.2014 StAnz. 2014 S. 404)
- LSG Auenverbund Fulda (14.VOzAendVO über das LSG "Auenverbund Fulda" vom 03.04.2014 StAnz. 2014 S. 404)
- LSG Auenverbund Untere Gersprenz (Vierte ÄVO "Auenverbund Untere Gesprenz" vom 01.07.2014 StAnz. 2014 S. 616)
- LSG Landkreis Dieburg (Zweite ÄVO der V0 zum Schutze von Landschaftsteilen im LK Dieburg vom 01.07.2014 StAnz. 2014 S. 653)
- NSG Dornburg (Verordnung über das Naturschutzgebiet "Dornburg" vom 03.09.2014 StAnz. 2014 S. 830)
- NSG Waldauer Kiesteiche (VOzÄndVOüdNSG "Waldauer Kiesteiche vom 25.09.2014 StAnz. 2014 S. 899)
- LSG Auenverbund Wetterau (Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet "Auenverbund Wetterau" vom 22.12.2014 StAnz. 2015 S. 72)
- LSG Auenverbund Diemel (Allgemverfü RPKS Genehm Benutzu Diemel mit Wasserfahrzeugen vom 15.01.2015 StAnz. 2015 S. 126)
- NSG Steinkaute bei Holzheim (Steinkaute bei Holzheim vom 16.07.2015 StAnz. 2015 S. 845)

- LSG Landkreis Offenbach (8. VO zur Änderung der VO über das LSG "Landkreis Offenbach" vom 30.10.2015 StAnz. 2015 S. 1213)
- NSG Auf dem großen Wörth bei Berstadt (VO z. Änd. d Vo.z. einstw. Sicherst. d. NSG "Auf dem großen Wörth b Berstadt vom 03.12.2015 StAnz. 2015 S. 1400)
- LSG Hessische Mainauen (12. VO zur Änderung der VO über das LSG "Hessische Mainauen" vom 14.12.2015 StAnz. 2016 S. 48)
- NP Kellerwald-Edersee (Gesetz zur Neuorganisation der Verwaltung des Nationalparks Kellerwald vom 28.12.2015 GVBl. 2015 S. 607)
- LSG Auenverbund Kinzig (23. VO zur Änderung der VO über das LSG "Auenverbund Kinzig" vom 01.03.2016 StAnz. 2016 S. 406)
- NSG Die Reusch von Werschau (VO zur Aufhebung der VO über das NSG "Die Reusch von Werschau" vom 13.07.2016 StAnz. 2016 S. 842)
- NSG Oberholz zwischen Bettenhausen und Bellersheim (VO zur Einstweiligen Sicherstellung des NSG Oberholz vom 12.09.2016 StAnz. 2016 S. 1078)

Anlage 2

Stand: 14.12.2016

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

Gesamtausgaben des Landes Hessen für den Sport (zur Verfügung stehende Mittel)

Ressorts	Zweckbestimmung	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
HMdIS	Investitionsprogramm Vereinseigener Sportstättenbau	1.616.000 €	1.570.000 €	1.888.000 €	1.888.000 €	1.888.000 €	1.888.000 €	1.860.000 €	1.860.000 €	1.860.000 €	1.860.000 €	1.860.000 €	1.860.000 €	1.860.000 €	1.860.000 €	1.860.000 €
	Sonderinvestitionsprogramm „Sanierung/Modernisierung“	1.534.000 €	1.530.000 €	1.000.000 €			5.000.000 €	6.200.000 €	6.200.000 €	5.000.000 €	5.000.000 €	5.000.000 €	5.000.000 €	5.000.000 €	5.000.000 €	5.000.000 €
	Programm "Sport und Flüchtlinge"															2.400.000 €
	Sonder-Investitionsprogramm "Sportland Hessen"				5.000.000 €	5.000.000 €	5.000.000 €									
	Sonderinvestitionsprogramm „HAI, Hallenbäder“							10.000.000 €	10.000.000 €	10.000.000 €	10.000.000 €	10.000.000 €				
	Zuweisungen für Investitionen im Bereich Sport an Gemeinden und Gemeindeverbänden												10.000.000 €	10.000.000 €	10.000.000 €	2.000.000 €
	Zuschüsse an Vereine und Verbände (Weiterführung der Vereinsarbeit/Partnerregionen)	715.000 €	947.000 €	650.000 €	650.000 €	550.000 €	650.000 €	650.000 €	650.000 €	600.000 €	600.000 €	374.000 €	374.000 €	374.000 €	374.000 €	514.000 €
	Zuweisung Stadt Frankfurt/M. zum Bau des Waldstadions	5.113.000 €	5.113.000 €	5.113.000 €	5.113.000 €											
	Sachaufwand "Fußball-WM 2006"				250.000 €	5.000.000 €										
	Finanzierung Sportmedizin. Institut		830.000 €													
	Zuschuss an die Dt. Olympische Akademie Willi Daume				128.000 €	128.000 €	128.000 €	122.500 €	122.500 €	122.500 €	122.500 €	122.500 €	122.500 €	122.500 €	122.500 €	122.500 €
	Förderung des Jugendsports	276.000 €	280.000 €	232.000 €	232.000 €	232.000 €	260.000 €	300.000 €	300.000 €	300.000 €	300.000 €	300.000 €	300.000 €	300.000 €	300.000 €	300.000 €
	Förderung des Leistungssport (D-Kader/Trainer/Internate)	1.274.000 €	1.665.000 €	1.406.000 €	1.406.000 €	1.406.000 €	1.406.000 €	1.406.000 €	1.406.000 €	1.406.000 €	1.406.000 €	1.406.000 €	1.406.000 €	1.406.000 €	1.406.000 €	1.951.000 €
	Zuschüsse an Vereine und Verbände (Sport und Gesundheit/Soziale Aufgaben/Sportmedizin)	1.506.000 €	680.000 €	1.251.000 €	1.251.000 €	1.251.000 €	1.283.000 €	1.350.000 €	1.350.000 €	1.350.000 €	1.350.000 €	1.350.000 €	1.500.000 €	1.500.000 €	1.500.000 €	1.500.000 €
	Zuschüsse Großveranstaltungen						550.000 €	1.000.000 €	500.000 €	450.000 €	450.000 €	450.000 €	450.000 €	450.000 €	450.000 €	450.000 €
	Sport sächlich	97.000 €	50.000 €	138.000 €	138.000 €	138.000 €	152.000 €	152.000 €	152.000 €	152.000 €	146.700 €	134.300 €	134.300 €	134.300 €	134.300 €	134.300 €
	Vorsitz Sportministerkonferenz												100.000 €	100.000 €		
	Lottomittel	94.000 €	101.200 €	130.000 €								104.839 €	114.839 €	115.000 €	96.336 €	97.419 €
	Zweckertrag Glücksspirale für den Sport											500.000 €	500.000 €	500.000 €	500.000 €	500.000 €
	Zwischensumme HMdIS	12.225.000 €	12.766.200 €	11.808.000 €	16.056.000 €	15.593.000 €	16.317.000 €	23.040.500 €	22.540.500 €	21.240.500 €	21.235.200 €	21.601.639 €	21.861.639 €	21.861.800 €	21.743.136 €	16.829.219 €
	Wettmittelerträge an LSBH	19.117.000 €	19.117.000 €	19.117.000 €	19.117.000 €	19.117.000 €	19.117.000 €	19.117.000 €	19.953.000 €	18.070.241 €	18.695.862 €	18.701.785 €	20.170.000 €	20.170.000 €	20.170.000 €	20.170.000 €
	Summe HMdIS und Wettmittelerträge	**31.342.000 €**	**31.883.200 €**	**30.925.000 €**	**35.173.000 €**	**34.710.000 €**	**35.434.000 €**	**42.157.500 €**	**42.493.500 €**	**39.310.741 €**	**39.931.062 €**	**40.303.424 €**	**42.031.639 €**	**42.031.800 €**	**41.913.136 €**	**36.999.219 €**

Anlage 2

Stand: 14.12.2016

Ressorts	Zweckbestimmung	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015)	2016 (geschätzt)
	Übertrag	31.342.000 €	31.883.200 €	30.925.000 €	35.173.000 €	34.710.000 €	35.434.000 €	42.157.500 €	42.493.500 €	39.310.741 €	39.931.062 €	40.303.424 €	42.031.639 €	42.031.800 €	41.913.136 €	36.999.219 €
HMdIS (Polizei)	Bau von Sportanlagen der Polizei	4.413.300 €	4.340.900 €		4.455.000 €	4.532.000 €	1.150.500 €			2.714.000 €	6.119 €	56.248 €	938.334 €		938.334 €	938.334 €
HMUKLV	Anlegen von Skipisten, Trimmanlagen u. ä. (Schätzwerte)	36.700 €	32.900 €	32.900 €	10.773 €	29.175 €	37.636 €	76.300 €	138.945 €	140.000 €	144.021 €	171.950 €	221.720 €		221.720 €	221.720 €
HMdJ	Bau von Sportanlagen in Justizvollzugsanstalten und Gefangenensport	817.000 €	2.887.000 €	910.000 €	2.410.000 €	1.182.200 €	600.000 €	2.300.000 €	2.100.000 €	470.000 €	186.000 €	711.000 €	186.000 €	186.000 €	186.000 €	186.000 €
HKM	Durchführung der Bundesjugendspiele	2.000 €	2.000 €	2.000 €	2.000 €	2.000 €	2.000 €	2.000 €	2.000 €	2.000 €	2.000 €	2.000 €	2.000 €	2.000 €	2.000 €	2.000 €
	Förderung des Schulsports	1.613.000 €	1.606.200 €	1.591.200 €	1.584.000 €	1.446.000 €	1.446.000 €	1.479.300 €	1.527.300 €	1.300.500 €	1.300.500 €	1.300.500 €	1.417.500 €	1.400.000 €	1.417.500 €	1.417.500 €
	Bildungswerk des LSBH	166.483 €	166.483 €	166.483 €	166.483 €	150.076 €	163.815 €	157.000 €	162.201 €	150.075 €	150.075 €	150.075 €	150.075 €	150.075 €	150.075 €	150.075 €
HMWK	Durchführung des allgemeinen Hochschulsports	983.437 €	1.777.317 €	1.881.709 €	4.716.131 €	4.848.478 €	4.847.669 €	5.126.200 €	7.597.887 €	9.381.407 €	6.835.410 €	6.355.939 €	6.575.940 €	6.651.605 €	6.575.940 €	6.575.940 €
	Zwischensumme	8.031.920 €	10.812.800 €	4.584.292 €	13.344.387 €	12.189.929 €	8.247.620 €	9.140.800 €	11.528.333 €	14.157.982 €	8.624.125 €	8.747.712 €	9.491.568 €	8.389.680 €	9.491.568 €	9.491.568 €
	Gesamtsumme	**39.373.920 €**	**42.696.000 €**	**35.509.292 €**	**48.517.387 €**	**46.899.929 €**	**43.681.620 €**	**51.298.300 €**	**54.021.833 €**	**53.468.723 €**	**48.555.187 €**	**49.051.136 €**	**51.523.207 €**	**50.421.480 €**	**51.404.704 €**	**46.490.787 €**

Stand 14.02.2017

Öffentliche Anhörung zur Änderung der Hessischen Verfassung

Mittwoch 15.2.2017 (12.00 Uhr) bis Freitag 17.2.2017 (ca. 15.00 Uhr)

Mittwoch 15.2.2017

I. Begrüßung und Einführung (12.00 - 12.15 Uhr)

II. Präambel (12.15 – 13.45 Uhr)

- Prof. Dr. Christian Starck
- Prof. Dr. Wolfram Cremer

III. Grundrechte (13.45 – 19.00 Uhr)

1. Allgemein

   - Prof. Dr. Christian Starck
   - Prof. Dr. Wolfram Cremer

2. Gleichheitsgrundrechte (Gleichstellung, Diskriminierungsverbote, Mann und Frau, gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften)

   - PD Dr. Margrit Seckelmann
   - Dr. Torsten von Roetteken

3. Soziale Grundrechte, insb. Gesundheit und Arbeit

   - Prof. Dr. Dr. Eberhard Eichenhofer

4. Kinderrechte

   - Prof. Dr. Matthias Jestaedt
   - Dr. Cornelius Trendelenburg
   - Dr. Claudia Mahler

5. Kostenlose Bildung

   - Prof. Dr. Matthias Jestaedt
   - Dr. Felix Hanschmann
   - PD Dr. Margrit Seckelmann
   - Dr. Claudia Mahler

6. Digitalisierungsgrundrecht

- Prof. Dr. Dr. Martin Will

Donnerstag 16.2.2017

I. Subsidiaritätsprinzip / Wirtschafts- und Sozialverfassung (09.00 – 11.30 Uhr)

- Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken
- Prof. Dr. Georg Hermes
- Prof. Dr. Jelena von Achenbach
- Prof. Dr. Martin Kutscha
- Prof. Dr. Dr. Eberhard Eichenhofer
- Prof. Dr. Lars P. Feld

II. Staatsziele (11.30 – 14.30 Uhr, *dazwischen Mittagspause von 12.30 – 13.30 Uhr)*

- Allgemein
  - Prof. Dr. Bernd Grzeszick
  - Prof. Dr. Jelena von Achenbach
  - Prof. Dr. Martin Kutscha
  - PD Dr. Marcus Schladebach

- Ehrenamt

- Kultur
  - Dr. Thomas Wurzel
  - Olaf Zimmermann

- Wohnen
  - Wolfgang Hessenauer
  - Dr. Claudia Mahler

- Infrastruktur
  - PD Dr. Marcus Schladebach

III. Minderheitenrechte

1. Untersuchungsausschuss (14.30 – 15.30 Uhr)
   - Prof. Dr. Klaus-Ferdinand Gärditz
   - PD Dr. Albert Ingold
   - Prof. Dr. Jelena von Achenbach
   - Prof. Dr. Frank Schorkopf

2. Haushalt (15.30 – 16.30 Uhr)
   - Prof. Dr. Klaus-Ferdinand Gärditz
   - PD Dr. Albert Ingold
   - Prof. Dr. Jelena von Achenbach
   - Prof. Dr. Frank Schorkopf

3. Interpellationsrecht (16.30 – 17.00 Uhr)
   - Prof. Dr. Klaus-Ferdinand Gärditz

- PD Dr. Albert Ingold
- Prof. Dr. Jelena von Achenbach
- Prof. Dr. Frank Schorkopf

Freitag 17.2.2017

I. Bürgerbeteiligung/Transparenz

1. Volksbegehren/Volksentscheide (9.00 – 11.00 Uhr)

    - Prof. Dr. Mario Martini
    - Prof. Dr. Anna-Bettina Kaiser

2. Popularklage (11.00 – 12.00 Uhr)

    - Prof. Dr. Mario Martini

3. Transparenz (12.00 – 13.00 Uhr)

    - Prof. Dr. Mario Martini
    - Prof. Dr. Anna-Bettina Kaiser

II. Sonstiges (13.00 – 14.00)

III. Schlussrunde (14.00 – 15.00 Uhr)

19. Wahlperiode

Drucksache **19/6376**

HESSISCHER LANDTAG

08. 05. 2018

Abschlussbericht **Teil III/V**

der Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Eingegangen am 8. Mai 2018 · Ausgegeben am 11. Mai 2018
Herstellung: Kanzlei des Hessischen Landtags · Postfach 3240 · 65022 Wiesbaden · www.Hessischer-Landtag.de

Anlagenverzeichnis

Band II/V

1. Verfahrensregeln der Enquetekommission
2. Einschätzung der Sachverständigen zum Umfang möglicher Änderungen (August 2016)
3. Schreiben des Vorsitzenden vom 06.09.2016 zum Verfahren
4. Übersicht über die von externer Seite an die Enquetekommission herangetragenen Vorschläge
5. Exemplarische Zeitungsberichte zur Arbeit der Enquetekommission
6. Übersicht über die von den Mitgliedern der Enquetekommission und dem Beratungsgremium Zivilgesellschaft eingereichten Vorschläge zur Änderung der Verfassung
7. Stellungnahme der Hessischen Staatskanzlei zu den Auswirkungen von Staatszielen
8. Ablaufplan der Expertenanhörung vom 15.-17.02.2017

Band III/V und Band IV/V

9. Schriftliche Stellungnahmen der Experten zu der Anhörung vom 15.-17.02.2017

Band V/V

10. Abschlussbericht der Landeszentrale für politische Bildung zu den Workshops „Hessen in guter Verfassung“
11. Zusammenfassung Seminar Universität Gießen
12. Zusammenfassung Seminar Universität Frankfurt am Main
13. Gesetzentwürfe zur Änderung der Hessischen Verfassung

Stand: 09.02.2017

Kommissionsvorlage EKV 19/10 – öffentlich –

Schriftliche Stellungnahmen zur 10. Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ am 15. Februar 2017 – Öffentliche Anhörung

1. Prof. Dr. Christian Starck, Georg-August-Universität Göttingen
   Thema: Präambel, Grundrechte S. 1

2. Priv.-Doz. Dr. Margit Seckelmann,
   Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
   Thema: Antidiskriminierung, Kinderrechte, Bildung S. 9

3. Dr. Torsten von Roetteken, Verwaltungsgericht Frankfurt am Main S. 16
   Thema: insb. Gleichheitsgrundrechte

4. Prof. Dr. Dr. Eberhard Eichenhofer, Friedrich-Schiller-Universität Jena S. 63
   Thema: Soziale Menschenrechte und Deutsches Verfassungsrecht

5. Prof. Dr. Matthias Jestaedt, Universität Freiburg
   Thema: Grundrechte, insb. Kindergrundrechte, kostenlose Bildung S. 72

6. Dr. Cornelius Trendelenburg,
   Deutscher Kinderschutzbund Landesverband Hessen e. V. S. 75
   Thema: Kinderrechte

7. Dr. Claudia Mahler, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin S. 80
   Thema: Kinderrechte, S. 80, Recht auf Bildung/Kostenlose Bildung, S. 86

Anhörung durch die Enquetekommission
„Änderung der Verfassung des Landes Hessen“
15. Februar 2017
Professor Dr. Christian Starck, Göttingen

I. PRÄAMBEL

Die von der CDU-Fraktion vorgeschlagene Erweiterung der geltenden Präambel entspricht insbesondere im Hinblick auf den Gottesbezug dem Grundgesetz, den Verfassungen von Baden-Württemberg (1953), Nordrhein-Westfalen (1950), Rheinland-Pfalz (1947) und neueren Verfassungen, z.B. Niedersachsen (1993) und Sachsen-Anhalt (1992). Der Gottesbezug, verbunden mit der Verantwortung vor den Menschen, in der der Verfassunggeber gehandelt hat, ist eine Absage an alle totalitären Staatsmodelle. Er bezeichnet die Summe des bisherigen Wissens über die Grenzen menschlicher Fähigkeit. Es liegt keine Anrufung Gottes in dem Sinne vor, dass der Verfassunggeber im Namen Gottes gehandelt hat.

Mit der Formel als Motivation ist weder eine Verpflichtung auf das Christentum oder auf einen persönlichen Gott zum Ausdruck gebracht, noch das Land Hessen als christlicher Staat charakterisiert. Solch ein Verständnis verbietet sich schon wegen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Religionsfreiheit (Art. 48 HV; Art. 4 GG). Über den Motivationscharakter hinaus wirkt die Formel auch in die Zukunft. Sie enthält ein normatives Staatsziel, das etwa folgendes besagt: Alle staatliche Politik muss den Menschen in seiner Würde achten und in Rechnung stellen, dass er weder als Individuum noch als Kollektiv in Bezug auf die Bedingungen seiner Existenz souverän ist. Diese Absage an jeden prometheischen Größenwahn und Mahnung zur Bescheidenheit verbieten z.B. eine Politik, die den Menschen kulturrevolutionär verändern, den „wahren Menschen“ erst hervorbringen will, die den

im Menschen steckende Homo religiosus nicht anerkennt, der nach Anfang, Ende und Sinn des Daseins fragt, der rational nicht erklärbares Vertrauen und Hoffnung hat. Das menschliche Heil und die menschliche Erlösung sind weder individuell noch kollektiv gesehen politische Aufgaben.

Über die Verpflichtung des in der Verantwortungsformel steckenden Staatsziels lässt sich allgemein hauptsächlich feststellen, dass es negativ und begrenzend wirkt, nicht aber positive Maßnahmen des Staates erfordert. Das Staatsziel wirkt dort, wo der Staat plant, gestaltet, leistet, sorgt. Dieser begrenzende, negative Charakter ist für Staatsziele untypisch, die regelmäßig staatliche Aktivitäten erfordern mit weitem Handlungsermessen des Staates. Selbstverständlich kann auch das Bedürfnis bestehen, eine Begrenzung und Bescheidung zum Staatsziel zu erklären.

Dass in der Verantwortung vor den Menschen auch ein positives Element des Staatsziels steckt, ist in der Verantwortung für die künftige Generation zu sehen (natürliche Lebensgrundlagen nachhaltig zu schützen!). Ähnlich Präambeln Thür. Verfassung (1993), Meckl.-Vorp. Verfassung (1993), Sachs. Anh. Verfassung (1992); ähnlich Bewahrung der Schöpfung Präambel der Sächs. Verfassung (1992).

II. GRUNDRECHTE

1. Allgemeines

a) Gewährleistungen und Beschränkungen

Die Grundrechte der Hess. Verfassung (Menschenrechte) werden in den Art. 1 bis 16 (Erster Hauptteil Abschnitt I) zumeist ohne Schranken und ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet. Ausnahme Art. 14 (Versammlungsfreiheit). Art. 11 geht in der ausdrücklichen Nichtbeschränkung in Dienstverhältnissen, wozu auch das Beamtenverhältnis und privatrechtliche

Dienstverhältnisse im öffentlichen Dienst gehören, zu weit. [1] Die Religionsfreiheit (Art. 48 HV) und die Garantie des Eigentums (Art. 45 HV) gehören zu den Grundrechten. Art. 17 bis 26 enthalten Grenzen und Sicherungen. Etwas unglücklich beginnt der Abschnitt II gleich mit der Verwirkung von Grundrechten, die als Ausnahme am Ende stehen müsste. Art. 20 ff. regeln die Justizgrundrechte. Eingriffe in die persönliche Freiheit und das Postgeheimnis sind in Art. 19 vorgesehen. Jugendschutz als Grundrechtsschranke ist in Art. 18 geregelt.

Es wird empfohlen, entweder jedem Grundrecht wie im Grundgesetz eine angemessene Einschränkungsklausel beizufügen oder eine allgemeine Klausel für die Einschränkung von Grundrechten zu normieren, wie dies in Art. 52 EUGRCharta und in Art. 36 der schweizerischen Bundesverfassung (1998)[2] geschehen ist. Die erwähnten Texte eignen sich als Anregungen für Formulierungen.

b) Tausch der Art. 1 – 3

Wie von Einigen vorgeschlagen, sollten die drei Artikel umgestellt werden, und zwar in der Reihenfolge 3, 2, 1, d.h. die Art. 1 und 3 getauscht werden.

Der neue Art. 1 muss zwischen Menschenwürde einerseits und Leben, Gesundheit, Ehre unterscheiden. Nur die Menschenwürde sollte unantastbar gewährleistet werden (vgl. Art. 1 I 1 GG), anderes gilt für Leben, Gesundheit und Ehre (vgl. Art. 2 II GG).

---

[1] Dazu *Starck,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Bd. I, Art. 5 Rdnr. 260 - 263

[2] Art. 36 lautet:
1. Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbar und nicht anders abwendbarer Gefahr.
2. Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.
3. Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismäßig sein.
4. Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.

Art. 2 Abs. 3 HV enthält die Rechtsweggarantie, die von der allgemeinen Handlungsfreiheit getrennt gewährleistet werden sollte, weil sie sich auf alle Grundrechte bezieht.

2. Gleichheitsgrundrecht

Der derzeitige Art. 1 (Gleichheit) ist ein echtes Grundrecht. Im Unterschied zum Grundgesetz ist der allgemeine Gleichheitssatz (1. Halbsatz) mit den besonderen Differenzierungsverboten verknüpft (2. Halbsatz). Bei der Ergänzung der Differenzierungsverbote sollte man vorsichtig sein, z.B. Alter: man muss die Leute, auch wenn sie noch leistungsfähig sind, solange die gesetzlichen Ruhestandsregelungen nicht geändert sind, in den Ruhestand schicken können; zur sexuellen Orientierung gehört auch Pädophilie, diese sollte nicht geschützt werden, zumal sie strafrechtlich bewehrt ist.

Die in einigen Anträgen geforderte „Festschreibung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen (vgl. Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) normiert ein Staatsziel, durch das die zuständigen staatlichen Organe angehalten werden, Maßnahmen zur Angleichung der Lebensverhältnisse von Männern und Frauen zu ergreifen.

Während der Gleichheitssatz mit Männern und Frauen die Individuen schützt und sie mit subjektiven Rechten ausstattet, meint die angestrebte Ergänzung die Individuen in Relation zu den Geschlechtergruppen, wie sie sich in der gesellschaftlichen Wirklichkeit darstellen. Nach der Begründung der Gemeinsamen Verfassungskommission geht es darum, „eine faktische Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern zu erreichen“ (BTDrucks. 12/6000, S. 50). Die Formulierung als *Staatsziel* mache deutlich, „dass kein Individualanspruch auf ein bestimmtes staatliches Handeln eingeräumt werden soll“ (aaO). Also keine Frauenförderung durch individuell einklagbare starre Quoten.

Staatsziele werden unter Beachtung der Grenzen verwirklicht, die die Verfassung durch Kompetenzregeln, Grundrechte und sonstige Bestimmungen zieht. So muss bei der Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung im Sinne von Gleichstellung von Frauen und Männern das strikte Differenzierungsverbot des Gleichheitssatzes, d.h. das individuelle Recht auf Gleichbehandlung, beachtet werden. So ist z.B. beim Zugang zu öffentlichen Ämtern eine Quotenregelung verfassungswidrig, weil das Geschlecht nach Art. 33 Abs. 2 GG kein erlaubtes Differenzierungskriterium ist.

Gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften haben durch Bundesgesetz eine Rechtsform erhalten und sind in mancher Hinsicht dem Institut der Ehe angeglichen worden. Zum Begriff der Ehe, zu ihrer wesentlichen Struktur gehört, dass sie die Vereinigung eines Mannes mit einer Frau ist (BVerfGE 105, 313, 345). Vom verfassungsrechtlichen Schutz der Ehe wird die gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaft nicht erfasst. Art. 6 Abs. 1 GG gewährleistet nicht nur die Ehe in ihrer wesentlichen Struktur, „sondern gebietet als verbindliche Wertentscheidung für den gesamten Bereich der Ehe und Familie betreffenden privaten und öffentlichen Rechts einen besonderen Schutz durch die staatliche Ordnung“ (BVerfGE 105, 346). Formulierungen des reformierten hessischen Verfassungsrechts sollten dies beachten.

3. Soziale Grundrechte, insbes. Gesundheit und Arbeit

Die derzeit geltende Hess. Verfassung unterscheidet in Abschnitt I zwischen Gleichheit und Freiheit als Rechte der Menschen, verbunden mit Abschnitt II Grenzen und Sicherung der Menschenrechte und in Abschnitt III sozialen und wirtschaftlichen Rechtes (Art. 26a – 47) gefolgt von Abschnitt IV Staat, Kirchen etc. (Art. 48 – 54), Abschnitt V Erziehung, Bildung, Denkmalschutz, Sport (Art. 55 – 62a). Abgeschlossen wird der Erste Hauptteil der Verfassung mit Abschnitt VI Gemeinsame Bestimmungen „für alle

6

Grundrechte“ (Art. 63). Damit verunklart die Verfassung den Unterschied zwischen unmittelbar bindenden Grundrechten und sozialen und wirtschaftlichen Rechten. Der hessische Landtag täte gut daran, zwischen klassischen, unmittelbar bindenden, gerichtlich einklagbaren Grundrechten, wozu der Schutz des Eigentums gehört, und sozialen Rechten sowie Staatszielen deutlich zu unterscheiden und damit den Gerichten klare Vorgaben zu machen und diese dadurch zu entlasten. Die Staatsziele und sozialen Rechte sind Aufforderungen an den Gesetzgeber, der auch für den Staatshaushalt zuständig ist, entsprechende Leistungen gesetzlich festzulegen. Individuelle Ansprüche ergeben sich erst aus den Gesetzen, nicht aber unmittelbar aus der Verfassung, wie dies bei den klassischen Abwehrrechten der Fall ist.

Ich empfehle, den Weg der sachsen-anhaltinischen Verfassung zu beschreiten, deren 2. Hauptteil in drei Abschnitten aufgebaut ist: 1. Grundrechte (Art. 4 – 23), 2. Einrichtungsgarantien (Art. 24 – 33) und 3. Staatsziele (Art. 34 – 40). Diesen drei Abschnitten ist der Art. 3 vorgeschaltet, der die rechtliche Wirkung der drei Kategorien von Normen folgendermaßen beschreibt:
(1) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. *(Das entspricht ungefähr dem Art. 26 der geltenden Hess. Verfassung.)*
(2) Die nachfolgenden Einrichtungsgarantien verpflichten das Land, diese Einrichtungen zu schützen sowie deren Bestand und Entwicklung zu gewährleisten *(Damit meint die sachsen-anhaltinische Verfassung Ehe, Familie, Kinder, Schule, Berufsausbildung und Erwachsenenbildung, Hochschulen, Kirchen und andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sowie Freiheitliche Wohlfahrtspflege.)*
(3) Die nachfolgenden Staatsziele verpflichten das Land, sie nach Kräften anzustreben und sein Handeln danach auszurichten. *(Zu den Staatszielen gehören: Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Förderung von Kunst, Kultur und Sport, von älteren Menschen und Behinderten, Arbeit, Wohnung.)*

7

4. Kinderrechte

Kinder sind Menschen. Grundrechtsträgerschaft kennt keine Altersgrenze (Ausnahme Wahlrecht). Von der Grundrechtsträgerschaft zu unterscheiden, ist eine Fähigkeit, Handlungen vorzunehmen, die grundrechtlich geschützt sind. Dafür ist natürliche Einsichtsfähigkeit erforderlich, die selten gesetzlich festgelegt ist. Die Eltern sind nicht unmittelbar an die Grundrechte gebunden. Sie haben ein Grundrecht auf Erziehung ihrer Kinder (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG). Die grundrechtliche Position der Eltern (natürliches Recht, zugleich pflichtgebunden!) ist Ausdruck der Überzeugung, dass das Kindeswohl i. d. R. am besten von den Eltern gefördert wird. Das Wächteramt des Staates (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG) bedeutet Missbrauchsaufsicht, die effektiv geregelt und ausgeübt werden muss. Zum Verhältnis von Eigenverantwortung der Eltern und Wächteramt des Staates vgl. lesenswert BVerfGE 24, 119, 144; 60 79, 94; 103, 89, 108 f. Die Würde des Menschen, die das Grundgesetz und die Hess. Verfassung in den Mittelpunkt stellen, begrenzt die elterliche Gewalt. Das Verhältnis zwischen Eltern und Kindern ist in §§ 1626 – 1698b BGB als elterliche Sorge detailliert geregelt.

Diese Regelungen sind auf der Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes erlassen worden (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Soweit der Bund nicht geregelt hat, darf das Land regeln (Art. 72 Abs. 1 GG), muss aber das elterliche Erziehungsrecht beachten, um nicht gegen Art. 6 Abs. 2 GG zu verstoßen.

5. Kostenlose Bildung

Das bedeutet von der Kindertagesstätte bis zum Zweitstudium oder zur beruflichen Neuausbildung. Ob das Land durch seine Verfassung solch ein Versprechen machen soll, ist problematisch im Hinblick auf den vom Parlament zu beschließenden Staatshaushalt. Für die Erwachsenenbildung kann nur eine allgemeine Förderpflicht normiert werden. Schulbesuch sollte kos-

8

tenlos garantiert werden. Über Studiengebühren sollte der Gesetzgeber nach Haushaltslage entscheiden, wobei die zeitliche Dauer des Studiums, die frei von Studiengebühren ist, eine Rolle spielen dürfte.

6. Grundrechte bezogen auf Digitalisierung

Die meisten Probleme lassen sich durch Auslegung der Grundrechte lösen. So kann aus Art. 2 Abs. 1, Art. 3 HV die Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme abgeleitet werden (vgl. BVerfGE 120, 274, 302 ff.) In den hessischen und in andere Grundrechtskataloge könnten z. B. aufgenommen werden: keine Benachteiligungen durch Verwendung automatisierter Verfahren; Verbot, Menschen zum Objekt automatisierter Verfahren und Entscheidungen von erheblicher Bedeutung für die Lebensführung zu machen; Notwendigkeit menschlicher Kontrolle des Einsatzes künstlicher Intelligenz im Verwaltungsverfahren.

Göttingen, den 2. 2. 2017 Christian Starck

Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung
German Research Institute
for Public Administration

FÖV / Postfach 14 09 / 67324 Speyer

An den Vorsitzenden der Enquetekommission
„Verfassungskonvent zur Änderung
der Verfassung des Landes Hessen“
Herrn Staatsminister a. D. Jürgen Banzer
über Herrn Dr. Andreas Stomps
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Priv.-Doz. Dr. iur. Margrit Seckelmann, M. A., Regierungsdirektorin
Geschäftsführerin

Telefon +49 6232 654 - 387
Telefax +49 6232 654 - 290
seckelmann@foev-speyer.de

2. Februar 2017

Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung durch die Enquete-kommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“
Ihr Schreiben vom 18.01.2017

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung durch die Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ bedanke ich mich sehr.

Anbei finden Sie die erbetene Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

(Priv.-Doz. Dr. Margrit Seckelmann)

- Anlage

PRIV.-DOZ. DR. IUR. MARGRIT SECKELMANN, M. A.

A. Grundsätzliche Überlegungen

Diese Stellungnahme geht von der Annahme aus, dass eine **Überarbeitung der Verfassung auf der Basis des bisherigen Verfassungstextes** erfolgt, dass es also nicht um die Abfassung eines gänzlich neuen Verfassungstextes geht. Es wird weiter davon ausgegangen, dass eine auf **„Einzeländerungen"** begrenzte Verfassungsänderung nicht einen derartigen Umfang haben darf, dass es sich materiell um eine Neukodifikation handelt.

Daher soll nachfolgend – der Anfrage entsprechend – eine **Beschränkung auf die Aspekte „Antidiskriminierung", „Kinderrechte" sowie „Bildung"** erfolgen, wobei das Thema **„Asylgrundrecht"** mit hinzugezogen wird und aus **systematischen Gründen (z. B. bezüglich der beruflichen Aus- und Weiterbildung oder der Kinderrechte)** auch Vorschläge bezüglich anderer, damit zusammenhängender Bestimmungen gemacht werden.

Nicht behandelt werden sollen hingegen die Probleme von **Art. 21 Abs. 1 S. 2 HV** (der indes wegen eines Widerspruchs zum Grundgesetz und damit gegen Art. 31 GG **zu streichen** empfohlen wird)**, Art. 14 und 15 HV** (Frage der Grundrechtsträgerschaft), **Art. 29 Abs. 5 HV** sowie die im Verfassungskonvent diskutierte Frage einer grundrechtlichen Verankerung des **Datenschutzes** bzw. eines **Rechts auf Sicherstellung eines Zugangs zum Internet** oder gar eines **„Digitalisierungs-Grundrechts"**.

(Anmerkung: Es wird angeregt, die Verfassung redaktionell im Hinblick auf die **neue Rechtschreibung** zu überarbeiten. Um die Einfügung auf der Basis der aktuellen Verfassung zu erleichtern, erfolgen die Ergänzungsvorschläge nachfolgend in **alter Rechtschreibung**.)

B. Einzelvorschläge

In dem soeben abgesteckten Rahmen werden zu den einzelnen Grundrechten bzw. zum Thema „kostenfreie Bildung" und den damit systematisch zusammenhängenden Bestimmungen nachfolgend folgende Vorschläge gemacht:

I. Zu Art. 1 und 3 HV

Ein **Tausch der Artikel 1 und 3 HV** erscheint **sachgerecht**, um die Menschenwürde – wie im Grundgesetz – der Verfassung als Leitprinzip voranzustellen. Die weiteren Ausführungen und numerischen Bezeichnungen der Verfassungsartikel folgen gleichwohl **auf der Basis der bestehenden** Verfassung.

Art. **1 der bestehenden LV** ist abgesehen von dieser Frage folgendermaßen umzugestalten: Das Wort **„Rasse"** sollte ersetzt werden durch **„Hautfarbe" und „ethnische [Herkunft]" sowie „Sprache"**. Zusätzlich zur **„ethnischen Herkunft"** wird derzeit u. a. im Europarat – vor allem für die nationalen Minderheiten – auch die **„nationale Herkunft"** als schützenswert diskutiert und sollte auch vorliegend mitaufgenommen werden. Im Hinblick auf die fortschreitenden Formen der Überprüfung **genetischer Merkmale** soll auch ein Differenzierungsverbot bezüglich dieser in das allgemeine Diskriminierungsverbot aufgenommen werden. Um die negative Religionsfreiheit deutlicher zum Ausdruck zu bringen, sollte der Tatbestand auch um den Begriff der **„weltanschaulichen" Überzeugung** ergänzt werden und sich die Hessische Verfassung insoweit stärker am Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland orientieren.

Zudem ist **ein neues Diskriminierungsverbot** bezogen auf die **sexuelle Identität** aufzunehmen. Dieses dient auch der Vereinheitlichung mit Art. 21 der EU-Grundrechtecharta, wobei anders als dort der Begriff der „Identität" als derjenige der „Ausrichtung" gewählt werden soll, da jener noch stärker auf das **Selbstbestimmungsrecht des bzw. der Einzelnen** abstellt und auch das Recht umfasst, sich eben nicht auf eine „Ausrichtung" festzulegen.

Art. 1 HV soll also heißen: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich, ohne Unterschied des Geschlechts, **der sexuellen Identität, der Hautfarbe, der nationalen, ethnischen oder sozialen** Herkunft, **der genetischen Merkmale, der Sprache sowie** der religiösen, **weltanschaulichen** und der politischen Überzeugung."

Es soll ein neuer Abs. 2 von Art. 1 HV eingefügt werden, der lauten soll: **„Frauen und Männer sind gleichberechtigt." Einzufügen ist auch ein neuer Abs. 3: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden."** Alternativ könnte man für diese beiden Absätze an einen neuen Art. 1a HV mit zwei Absätzen denken.

II. Zu Art. 4 HV

1. Es wird empfohlen, einen neuen **zweiten Absatz in Art. 4 HV** aufzunehmen: **„Jedes Kind hat ein Recht auf kindgerechte Entwicklung sowie besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung."**

Hiermit soll eine bestmögliche Annäherung an die UN-Kinderrechtskonvention erzielt werden, wobei das Thema der **Partizipation** an dieser Stelle nicht aufgegriffen werden soll, weil es alleine zahlreiche Änderungen nach sich ziehen würde, die die Frage aufwerfen würden, ob es sich nicht doch um eine Totalrevision der Verfassung handelt. Es kann zudem auf einfachgesetzlicher Grundlage auf der Basis der Schulgesetze aufgenommen werden. Man **könnte** allerdings auch daran denken, an den soeben genannten Satz folgenden anzuschließen:

„Es ist seinem Alter und seiner Entwicklung gerecht in die Entscheidungsfindung bezogen auf es selbst einzubinden."

Dieses hätte auch Folgen für den Art. 58 HV (siehe dort).

Was den Aspekt der in der UN-Kinderrechtskonvention ebenfalls enthaltenen „Versorgung" betrifft, so richtet sich dieser Anspruch nach hiesiger Ansicht eher an die Eltern als an den Staat und sollte in Art. 55 korrigierend aufgenommen werden (s. dort).

2. Um die sog. **„Zweigleisigkeit"** nicht weiter zu zementieren, wird auf eine ergänzende Aufnahme des Begriffs der **„Lebenspartnerschaften"** neben der „Ehe" verzichtet und dessen **Aufnahme in den Ehebegriff** angestrebt.

III. Zu Art. 7 HV

Es wird mit Blick auf die UN-Flüchtlingskonvention empfohlen, den Begriff **„Fremde"** in **Art. 7 S. 2 HV** durch **„Asylsuchende"** zu ersetzen und die Aufzählung von **„**Auslieferung und Ausweisung" durch „Auslieferung, Ausweisung **und Abschiebung**" zu ersetzen, so dass Satz 2 der Bestimmung folgendermaßen lauten soll:

„**Asylsuchende** genießen den Schutz vor Auslieferung, Ausweisung **und Abschiebung**, wenn sie unter Verletzung der in dieser Verfassung niedergelegten Grundrechte im Ausland verfolgt werden und nach Hessen geflohen sind."

IV. Zu Art. 28 HV

Es ist zu überlegen, **Art. 28 Abs. 2 HV grundsätzlich zu überarbeiten**, beispielsweise im Hinblick auf die in Abs. 1 dieses Artikels genannte **„sittliche Pflicht"** zur Arbeit.

In jedem Fall sollten am Ende dieses Absatzes folgende neue zwei Sätze aufgenommen werden: **„Jede Person hat das Recht auf freien Zugang zur betrieblichen Ausbildung und Weiterbildung. Dieser Zugang kann nur aufgrund der Eignung der Person begrenzt werden."**

Dieses korrespondiert Art. 59 HV und ergänzt ihn zugleich bezüglich des in Art. 14 Abs. 1 der EU-Grundrechtecharta gewährleisteten freien Zugangs zur betrieblichen Ausbildung und Weiterbildung.

V. Zu Art. 55 HV

Art. 55 Abs. 1 HV sollte an Art. 6 Abs. 2 GG orientiert werden: **„Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft."** Direkt im Anschluss sollte aufgenommen werden: **„Dieses bezieht sich insbesondere auf die Sicherstellung der kindgerechten Entwicklung und Versorgung sowie den Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung."**

Dieses spiegelt gleichsam den vorgeschlagenen neuen Absatz 2 von Art. 5 HV, wobei gewisse Überschneidungen unvermeidlich sind.

VI. Zu Art. 58 HV

Zwischen Satz 1 und Satz 2 könnte folgender Satz analog zu Art. 4 HV eingefügt werden:

„Das Kind ist seinem Alter und seiner Entwicklung gerecht in die Entscheidungsfindung hierüber einzubinden."

Somit würde der neue Art. 58 HV lauten:

Über die Teilnahme des Kindes am Religionsunterricht bestimmt der Erziehungsberechtigte. **Das Kind ist seinem Alter und seiner Entwicklung gerecht in diese Entscheidungsfindung einzubinden.** Kein Lehrer kann verpflichtet oder gehindert werden, Religionsunterricht zu erteilen.

VII. Zu Art. 59 HV

Art. **59 HV** soll folgendermaßen geändert werden:

Abs. 1: „**In allen öffentlichen Schulen des Primar- und gesamten Sekundarbereichs ist der Unterricht unentgeltlich**. **Dieses gilt auch für die öffentlichen Hochschulen bezüglich des grundständigen oder konsekutiven Erststudiums.**"

Das Thema „berufliche Ausbildung“ sollte – wie geschrieben – in Art. 28 HV geregelt werden. Alternativ könnte auch eine Regelung an dieser Stellung erfolgen.

Der letzte Satz in Abs. 1 *„Es kann anordnen, daß ein angemessenes Schulgeld zu zahlen ist, wenn die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen es gestattet“* sollte **gestrichen** werden.

Die weiteren Sätze des Abs. 1 sollen mit der Maßgabe beibehalten werden, dass aus S. 2 wegen der Einfügung nunmehr S. 3 wird und aus S. 3 nunmehr S. 4.

Es bleibt also bei den Formulierungen*: „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.“*

Abs. 2 von Art. 59 sollte dahingehend geändert werden: Der Zugang zu **den in Abs. 1 genannten Bildungseinrichtungen** ist nur von der Eignung des Schülers abhängig zu machen.

Um dem Thema „vorschulische Bildung“ gerecht zu werden, könnte man folgenden weiteren Absatz 3 anschließen:

„Jedes Kind hat Zugang zu öffentlichen vorschulischen Bildungseinrichtungen im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten. Land, Kommunen und Kommunalverbände wirken dabei zusammen und zielen auf eine flächendeckende Versorgung und einen kostenfreien Zugang ab.“

Und schließlich ist wegen der generalisierenden Aufzählung des Primar- und gesamten Sekundarbereichs in Absatz 1 klarstellend ein neuer Absatz 4 in Art. 59 HV aufgenommen werden, der folgendermaßen lauten könnte:

„Die Vielfalt der Bildungseinrichtungen wird gewährleistet.“

Ausführliche Begründung zum Vorschlag zu Abs. 1:

Die **bisherige Formulierung** von **Art. 59 Abs. 1 HV** war – wie das Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 11. Juni 2008 (P.St 2133, 2158) nebst der dazu publizierten abweichenden Meinung der Richter Lange, Klein, Falk, v. Plottnitz und Giani zeigt – **missverständlich**. Während die Mehrheit der Richter (also sechs) des Staatsgerichtshofs im zuvor genannten Urteil die Erhebung von Studienbeiträgen nach dem Hessischen Studienbeitragsgesetz (HStubeiG, namentlich § 1 Abs. 2, 3 und 4 dieses Gesetzes) als durch Art. 59 Abs. 1 S. 4 HV zu rechtfertigen ansah(en), wurde dieses von fünf Richtern bezweifelt. Zwischen beiden Seiten war zudem umstritten, ob **Unentgeltlichkeit** oder „nur“ **Bildungschancengleichheit** das Normziel von Art. 59 Abs. 1 HV sei, wobei die Mehrheit der Richter auf die Garantie der Bildungschancengleichheit abhob (S. 57). Ihnen zufolge gebe Abs. 1 „über die Zweckrichtung der Bildungschancengleichheit hinaus“ nicht „auch das Mittel zu deren Erreichung vor, so dass stets auch die Unentgeltlichkeit zur Geltung kommen müsse (S. 58). Denn „der Gewährleistungsgehalt des Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV“ finde „seine Grenze an der durch Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV eröffneten gesetzgeberischen Entscheidung zur Einführung eines Schulgeldes“ mit der Konsequenz, dass dann, wenn „sich der Gesetzgeber an die gezogenen Grenzen halte“, er „das Mittel der Unentgeltlichkeit zur Sicherung eines einkommens- und vermögensunabhängigen Hochschulzugangs nicht einzusetzen“ brauche (S. 58f.).

Nach der Ansicht der Richter Lange, Klein, Falk, v. Plottnitz und Giani stellte hingegen die Reduktion auf eine ‚bloße‘ Bildungschancengleichheit eine Verkürzung der Garantie von Art. 59 Abs. 1 HV dar, der – verstanden als „objektivrechtliche Wertentscheidung“ auch „den Weg“ bestimme, auf dem „dieses Ziel“ zu erreichen sei (S. 100f.). Auch sei es für die Frage nach der wirtschaftlichen Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen nicht – wie die Mehrheit meine – möglich, auf die „Herstellung einer konkreten

Zahlungsfähigkeit durch Darlehensgewährung“ abzustellen, sondern „auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Studierenden oder ihrer Unterhaltspflichtigen zur Zeit des Studiums“ (S. 102).

Die vom Normsystem des Art. 59 Abs. 1 HV, in dem der Bezug des letzten Satzes umstritten ist, ausgehenden Unsicherheiten werden durch die klarstellende Neuformulierung des Satzes 1 und die Einfügung des neuen Satzes 2 bei gleichzeitiger Streichung des jetzigen Satzes 4 gelöst.

Hiernach gilt bezogen auf die Hochschulen Gebührenfreiheit in grundständigen Studiengängen (die mit einem Diplom, Staatsexamen, einem grundständigen Master oder Vergleichbarem abschließen) sowie in konsekutiven Studiengängen (die den Master nach einem Bachelor zusätzlich zum Bachelor selbst umfassen).

Um jedoch die Zahlungsfähigkeit des Staates, die auch allen Studierenden zugutekommt und auch andere soziale Leistungen ermöglicht, zu gewährleisten, sollte jedoch nur das Erststudium in solchen Studiengängen (bis zu einem Diplom, Staatsexamen, einem grundständigen Master oder Vergleichbarem) vorgesehen werden. Zudem sollte die Garantie von Art. 59 Abs. 1 Satz 1 und 2 (neu) auf den Unterreicht beschränkt werden, da die Lehrmittelfreiheit auch in den anderen Sätzen geregelt ist, die eine soziale Abfederung vorsehen.

Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Mai 2013 (1 BvL 1/08; BVerfGE 134, 1, 1. Leitsatz) ist die Erhebung allgemeiner Studiengebühren dann mit dem Teilhaberecht auf Zulassung zum Hochschulstudium aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip der Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG vereinbar, „solange sie nicht prohibitiv wirken und sozial verträglich ausgestaltet sind“. Dieses gilt erst recht dann, wenn Studiengebühren nur für Studien erhoben werden, die nach dem Erststudium erfolgen, zumal Art. 59 Abs. 1 HV Differenzierungsmöglichkeiten nach dem Einkommen erlaubt.

(Gegebenenfalls müssen für **Kunst- und Musikhochschulen** Spezialregelungen getroffen werden bzw. es sollte in die Gesetzesbegründung aufgenommen werden, ob oder ob nicht Meisterschüler kostenfreien Zugang zu Spezialunterricht bekommen sollen bzw. inwieweit Differenzierungen möglich sind, wenn ein Stipendiensystem zur Verfügung gestellt wird.)

VIII. Art. 60 HV

Aus klarstellenden Gründen sollte die Wissenschaftsfreiheit (also die Freiheit von Forschung und Lehre) in **Art. 60 Abs. 1 HV** als dessen **neuer Satz 1** aufgenommen werden, den man folgendermaßen formulieren könnte:

Die Wissenschaft ist frei. 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.

Alternativ könnte man diese Bestimmung auch – ähnlich wie im Grundgesetz – beim allgemeineren Kommunikationsgrundrecht der Meinungsfreiheit in Art. 11 HV (beispielsweise als einen neuen Absatz 3 dieses Artikels) mitregeln.

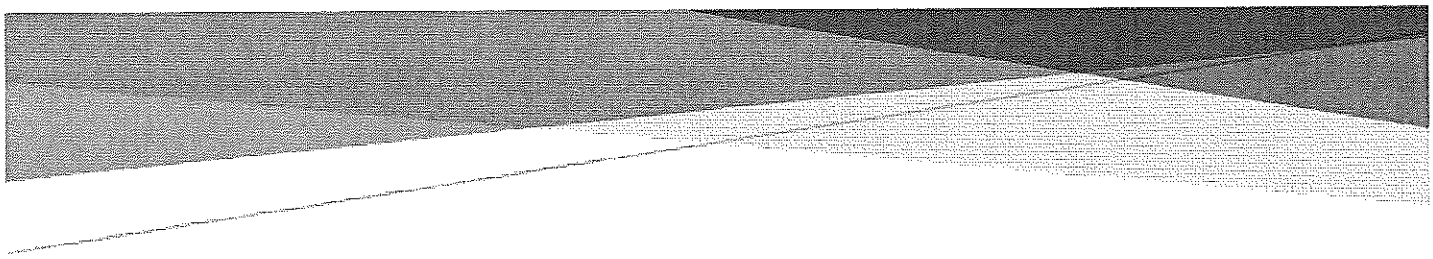
Auf den Dreiklang von „Wissenschaft, Forschung und Lehre“ wird verzichtet, da nach ganz herrschender Ansicht „Wissenschaft“ der Oberbegriff über „Forschung“ und „Lehre“ ist (BVerfGE 35, 79 [113]; *Jarass* in Pieroth/ders., Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl. 2016, Kommentierung von Art. 5 Rn. 136). Die Klarstellung in Art. 5 Abs. 3 S. 2 GG („Treue zur Verfassung“) ist nach einhelliger Ansicht keine Grundrechtsschranke, sondern bringt letztlich eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck (vgl. *Jarass* in Pieroth/ders., Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl. 2016, Kommentierung von Art. 5 Rn. 150).

PRIV.-DOZ. DR. IUR. MARGRIT SECKELMANN, M. A.

Da sich die Grundrechte über den Ersten Abschnitt der Verfassung verteilt (also auch in den Art. 55 ff. HV) finden, wären – ähnlich wie bei Art. 59 Abs. 1 HV – regelungssystematisch beide Optionen möglich.

Speyer, den 02.02.2017

Priv.-Doz. Dr. Margrit Seckelmann



VORSCHLÄGE FÜR EINE ÄNDERUNG DER HESSISCHEN VERFASSUNG

Dr. Torsten von Roetteken
Vorsitzender Richter am VG a. D.
4. Februar 2017

Inhalt

A. Vorbemerkung 2
B. Einzelvorschläge 6
I. Art. 1 HV 6
II. Art. 4 HV 11
III. Art. 7 12
IV. Art. 12 HV 13
V. Art. 13 HV 14
VI. Art. 17 HV 15
VII. Art. 19 16
VIII. Art. 21 17
IX. Art. 23 HV 18
X. Ehrenamt 19
XI. Grundrecht auf Datenschutz 20
XII. Art. 29 HV 22
XIII. Art. 30 HV 25
XIV. Art. 31 HV 27
XV. Art. 33 HV 28
XVI. Art. 34 HV 29
XVII. Art. 37 HV 30
XVIII. Art. 55 HV 32
XIX. Art. 59 HV 33
XX. Art. 64 HV 35
XXI. Art. 65 HV 36
XXII. Art. 67 HV 37
XXIII. Art. 109 HV 38
XXIV. Art. 125 39
XXV. Art. 127 40
XXVI. Art. 130 41
XXVII. Art. 131 HV 43
XXVIII. Art. 134 HV 44
XXIX. Art. 135 HV 46

A. Vorbemerkung

Der Grundrechtsteil der HV ist in gewisser Weise einzigartig in Deutschland, weil er ziemlich strikt trennt zwischen allgemeinen Menschenrechten im klassisch liberalen Sinn (Art. 1-16 HV), seinen zulässigen Begrenzungen (Art. 17-26 HV) und den im Grundsatz ausgestaltungsfähigen oder gar ausgestaltungsbedürftigen Grundrechten in den Art. 27 ff. HV einschließlich der dort bereits unmittelbar aufgenommenen Begrenzungen mit der Überschrift „Soziale Rechte". Für die Ergänzung bzw. Änderung der HV sollte man diese nahezu strikt durchgehaltene Trennung fortführen. Als Beispiel soll auf die Glaubens-, Gewissens- und Überzeugungsfreiheit (Art. 9 HV) verwiesen werden, dessen gesellschaftliche Dimension erst in Art. 48 Abs. 1, 2 HV näher geregelt wird, nicht dagegen in Art. 9 HV.

Die in den Art. 1 ff. HV aufgenommenen Grundrechte folgen dem Prinzip der französischen Menschenrechtserklärung von 1789 und der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776. Dort heißt es ausdrücklich:

> „Folgende Wahrheiten erachten wir als selbstverständlich: dass alle Menschen gleich geschaffen sind; dass sie von ihrem Schöpfer mit gewissen unveräußerlichen Rechten ausgestattet sind; dass dazu Leben, Freiheit und das Streben nach Glück gehören; ..."

Die Gleichheit steht hier wie in Art. 1 HV an erster Stelle. Die Freiheit folg in Art. 2 Abs. 1 HV.

Art. 1 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789, heute noch aktuelles Verfassungsrecht Frankreichs lautet:

> „Die Menschen sind und bleiben von Geburt frei und gleich an Rechten. ...."

Es ist klar erkennbar, dass die HV diesen historischen Zusammenhang nach den Schreckensjahren von 1933 bis 1945 erneut aufgreift und gerade daran anknüpft. Diese geschichtsbewusste Entscheidung sollte eine Verfassungsänderung respektieren.

Die Gleichheit aller Menschen stellt bereits die Anerkennung ihrer gleichen Würde dar, weil gerade das Gleichheitsgebot jede diesbezügliche Abstufung zuverlässig ausschließt, wenn es denn konsequent beachtet wird. Daher halte ich nichts davon, Art. 3 HV und Art. 1 HV die Plätze tauschen zu lassen.

Unter die Art. 1 ff. HV sollten keine Rechte aufgenommen werden, die vornherein mit einem Gesetzesvorbehalt auszustatten sind. Die Verfassungberatende Landesversammlung hat es durch ihren Verfassungsausschuss bewusst und in Abkehr von der WRV vermieden, die Grundrechte der Art. 1 ff. HV mit Gesetzesvorbehalten auszustatten, um so deren faktischen Leerlauf oder das Aushebeln durch den einfachen Gesetzgeber oder die Gerichte auszuschließen. Auch dieser Umstand stellt einen markanten Unterschied zum GG, aber auch zur zeitgleich erarbeiteten Verfassung des Freistaats Bayern dar, dessen Grundrechtsteil bereits mit einem allgemein gehaltenen Gesetzesvorbehalt beginnt.

Ausdruck dieser Konzeption ist auch Art. 26 HV, der die vorstehenden Grundrechte ausdrücklich für unabänderlich bezeichnet und zugleich anordnet, dass Gesetzgeber, Richter/innen und die Verwaltung daran gebunden sind, ohne dass es noch irgendwelcher Umsetzungsregelungen auf der einfachrechtlichen Ebene bedarf.

Diesem Ansatz folgend sollten alle – neuen – Rechtsgewährleistungen, die auf eine Ausgestaltung durch den Gesetzgeber angelegt sind, nicht unter die Art. 1 - 16 HV eingeordnet werden, sondern an anderer Stelle, d. h. in die Art. 27 ff., 48 ff., 55 ff. HV aufzunehmen sind, will man die 1946 gefundene Systematik nicht zerstören. Hier sollte den Anforderungen Rechnung getragen, die für jede systematische Auslegung juristischer Normtexte stets bedeutsam sind.

Gleiches gilt für Grundrechte, die jedenfalls für bestimmte Personengruppen einem Gesetzesvorbehalt zu unterstellen wären. Würde man beispielsweise die Versammlungs- oder Vereinsfreiheit auf alle Menschen ausdehnen, indem in Art. 14 f. HV auf den Begriff der Deutschen verzichtet, würde z. B. die Möglichkeit entfallen, Vereinen von Nichtdeutschen ggf. andere Bedingungen aufzuerlegen, als dies im Übrigen der Fall wäre. Es kann jedoch in Zukunft unverändert die Notwendigkeit auftreten, ggf. „ausländischen" oder „ausländisch dominierten" Vereinen ggf. einer schärferen Beobachtung oder sonstigen Maßnahmen zu unterwerfen als dies für andere Vereine gilt. Wie sich der islamistische Terrorismus, der Salafismus entwickeln werden, um nur zwei aktuelle Beispiele herauszugreifen, lässt sich derzeit nicht vorhersehen. Es erscheint mir deshalb richtig, hier der Klugheit der Verfassungsmütter und -väter von 1946 zu vertrauen und von Änderungen abzusehen.

Vorstehendes gilt entsprechend für das Grundrecht der Versammlungsfreiheit.

Eine grundsätzliche Gleichstellung Nichtdeutscher hinsichtlich ihrer Rechte auf Versammlungs- und Vereinsfreiheit wird durch Art. 11 EMRK hergestellt. Die dort gewährleisteten Rechte stehen jedoch unter einen Gesetzesvorbehalt, sodass auf diese Weise eventuell auftretenden Besonderheiten Rechnung getragen werden kann.

Die Art. 1 ff. HV enthalten durchweg nur Gleichheits- und Freiheitsrechte, während die Art. 27 ff. HV auch andere Grundrechte, insbesondere solche mit explizitem Sozial- bzw. Gesellschaftsbezug aufgenommen haben.

Die in den Art. 27 ff. HV genannten Rechte sind nahezu durchgängig als subjektive Rechte und nicht nur als Programmsätze gefasst. Das gilt auch für das in Art. 28 Abs. 2 HV genannte Recht auf Arbeit. Es sichert zwar keinen Anspruch auf die Bereitstellung eines – bestimmten – Arbeitsplatzes, ist aber durch eine Art „Schadensersatzanspruch" in Art. 28 Abs. 3 HV abgesichert, weil dort für die Fälle einer unverschuldeten Arbeitslosigkeit ein Unterhaltsanspruch begründet wird. Folglich enthält Art. 28 Abs. 2, 3 HV keineswegs nur unverbindliche Rechtsgewährleistungen. Im Übrigen gewährleistet Art. 28 Abs. 2 HV i. V. m. Art. 2 Abs. 1 HV das Recht auf einen freien Gebrauch der Arbeitskraft, wie sich aus Art. 157 Abs. 1 lit. c HV ergibt.

Wenn erwogen wird, neue soziale Rechte zu schaffen, sollte berücksichtigt werden, auf welche Weise eine zumindest sekundärrechtliche Erfüllung des jeweiligen Leistungsanspruchs sichergestellt werden soll. Andernfalls kommt man zu reinen Programmsätzen, die keine wirkliche Verbindlichkeit im Rechtsleben haben und dann womöglich nicht erfüllbare Erwartungen wecken. Das kann das Vertrauen in die Verbindlichkeit der verfassungsrechtlich begründeten Rechte beeinträchtigen. Der HessStGH hat deshalb zu Art. 59 HV schon früh entschieden, dass dort nicht nur eine Programmsatz enthalten ist, sondern gemäß dem historischen Gestaltungsanspruch von 1946 von einer vollzugsfähigen Rechtsvorschrift auszugehen ist. Daran sollten sich auch Verfassungsänderungen orientieren.

Das Verhältnis der HV zum GG beurteilt sich im Wesentlichen nicht nach Art. 31 GG, sondern nach Art. 28 Abs. 1, Art. 30, 142 GG. Nur wenn Landesverfassungsrecht in seiner Anwendung auf den konkreten Fall zwingend zu einem Ergebnis führen würde, das dem Bundesrecht widerspricht, ergibt sich die Lösung der Kol-

lision aus Art. 31 GG. Soweit Bundesrecht ausfüllungsfähig ist, kann Landesverfassungsrecht auf die insoweit bestehenden Spielräume einwirken (BVerfG B. v. 15.10.1997 – 2 BvN 1/95 – NJW 1998, 1296).

Diese Auslegung sichert den Ländern einen umfassenden Gestaltungsspielraum für ihr Landesverfassungsrecht, da insoweit auch die Art. 70 ff. GG nicht einschlägig sind. Nur wirklich mit dem GG kollidierende Regelungen kann die Landesverfassung nicht aufnehmen.

B. Einzelvorschläge

I. Art. 1 HV

(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich, ohne Unterscheidung aus rassistischen Gründen, dem Geschlecht, genetischer Merkmale, der sozialen, ethnischen oder ständischen Herkunft, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung, der Sprache, einer Behinderung, der sexuellen Ausrichtung.

(2) Frauen, Männer und intersexuelle Menschen sind gleichberechtigt.

(3) Im Verhältnis zu Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist jede Unterscheidung nach der Staatsangehörigkeit verboten.

Der Vorschlag orientiert sich wesentlich an Art. 20 f. der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh), ohne diese Regelungen jedoch vollständig zu übernehmen. Diese Zurückhaltung berücksichtigt, dass Art. 52 GRCh einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt enthält, der ggf. auch Eingriffe in die Gleichheitsgebote der Art. 20 f. GRCh erlaubt, wie sie z. B. für das Verbot einer Altersdiskriminierung in Art. 6 RL 2000/78/EG enthalten sind. Die dort genannten Einschränkungsmöglichkeiten lassen sich nicht über die Formel rechtfertigen, dass aus entgegenstehenden zwingenden Gründen die Anwendung eines Diskriminierungsverbots ggf. zurücktreten muss, wie es das BVerfG zu Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG in ständiger Rechtsprechung annimmt. Für jedes Merkmal, das in Art. 1 HV aufgenommen wird, wird es künftig nur noch diese eng begrenzte Abweichungsmöglichkeit geben können. Für das Merkmal Alter wird eine derartige eng begrenzte Ausnahmemöglichkeit kaum sachgerecht sein, zumal die Vielzahl der insoweit in Betracht kommenden Konstellationen kaum überschaubar ist.

Diese Maßgaben sollten bei der Ergänzung von Art. 1 HV beachtet werden.

In den Art. 17 ff. HV ist keine Ermächtigung enthalten, das Gleichheitsrecht des Art. 1 HV zu beschränken. Die Ergänzung von Art. 1 HV um Merkmale, im Hinblick auf die jede Ungleichbehandlung verboten sein soll, ohne dass auf die sehr viel weiterreichenden Kriterien für eine Abweichung vom allgemeinen Gleichheitssatz zurückgegriffen werden kann, muss diesem Zusammenhang Rechnung tragen. Es können daher nur solche Merkmale zusätzlich aufgenommen werden, hinsichtlich derer zuverlässig ein absolutes Differenzierungsverbot aufgestellt werden kann.

Diese Anforderungen erfüllt z. B. das Merkmal „Alter" nicht, weil es in vielen Bereichen altersbezogene Regelungen gibt, die zwar im Hinblick auf das unionsrechtliche Diskriminierungsverbot korrekturbedürft sein mögen, aber keineswegs komplett entbehrlich sind.

Das Merkmal der „Rasse" mag man für problematisch halten. Es wird jedoch sowohl in Art. 21 Abs. 1 GRCh wie auch in Art. 1 RL 2000/43/EG genannt, ebenso in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG. Historisch ist es gerade dahin zu verstehen, dass dem Rassenwahn und den rassistischen Ausgrenzungen bis 1945 eine klare und eindeutige Absage erteilt wird, obwohl sich das bereits aufgrund des allgemeinen Gleichheitssatzes (im Sinne der Unabhängigkeitserklärung und der Menschenrechtserklärung von 1789) eigentlich von selbst versteht. Da diese Selbstverständlichkeit jedoch abhandengekommen war und auch heute wieder häufiger in Frage gestellt wird, muss meines Erachtens das Merkmal erhalten bleiben.

Gleichwohl kann das Gewollte ggf. besser dadurch ausgedrückt werden, dass man jede Unterscheidung aus rassistischen Gründen verbietet. Dies entspricht der Auslegung, wie sie zum Teil bereits zu § 1 AGG hinsichtlich des Merkmals Rasse vertreten wird.

Das Verbot einer Unterscheidung aus rassistischen Gründen schließt Unterscheidungen nach der Hautfarbe ein, zumal sich das jedenfalls heute bereits aus den allgemeinen Regeln des Völkerrechts ergibt, das ausdrücklich Unterscheidungen nach der Hautfarbe verbietet. Art. 1 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7.3.1966 (BGBl. 1969 II S. 961) definiert als Rassendiskriminierung jede Unterscheidung nach der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum. Die ausdrückliche Aufnahme des Merkmals Hautfarbe halte ich deshalb nicht für nötig.

Des Weiteren schlage ich vor, das Verbot der Unterscheidung nach genetischen Merkmalen in den Text aufzunehmen. Angesichts der fortschreitenden Erkenntnisse zur Genetik und zu den einzelnen genetischen Merkmalen halte ich die Aufnahme dieser Merkmalsgruppe für wichtig, hier folgend Art. 21 Abs. 1 GRCh.

Die Aufnahme des Merkmals der „ethnischen Herkunft" ist deshalb nötig, weil die Unterscheidung aus rassistischen Gründen nicht stets die gleichen Sachverhalte

trifft wie eine Unterscheidung nach der ethnischen Herkunft. Um hier eine Verengung über den Begriff der rassistischen Gründe zu vermeiden, halte ich die diesbezügliche Ergänzung für sinnvoll, auch insoweit Art. 21 Abs. 1 GRCh und Art. 1 RL 2000/EG/EG folgend.

Um eine ausweitende Auslegung des Merkmals der ethnischen Herkunft auszuschließen, wie es in Art. 3 Abs. 2 RL 2000/43/EG bezüglich der zulässigen Unterscheidungen nach der Staatsangehörigkeit geschehen ist, schlage ich eine Regelung in Art. 1 Abs. 3 HV vor. Dort sollte in Anlehnung an Art. 21 Abs. 2 GRCh ausdrücklich im Verhältnis zu Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist jede Unterscheidung nach der Staatsangehörigkeit verboten werden. Dieses Verbot macht zugleich deutlich, dass derartige Unterscheidungen kein Gegenstand des Verbots einer Unterscheidung nach der ethnischen Herkunft sind. Der Verfassungstext würde dies bereits selbst durch seine Wortwahl deutlich machen.

Entsprechend Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, Art. 21 Abs. 1 GRCh ist – auch zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention von 2006 (UN-BRK) - das Verbot jeder Benachteiligung wegen einer Behinderung ausdrücklich aufzunehmen.

Ebenso ist das Verbot der Unterscheidung nach der sexuellen Ausrichtung aufzunehmen. Dieser Begriff ist weiter als der einer sexuellen Identität, weil nicht vorausgesetzt wird, dass die jeweilige Ausrichtung, die ggf. im Leben auch wechseln kann, identitätsstiftend ist bzw. ein diesbezüglicher Nachweis erforderlich wäre. Die engere Regelung, wie sie z. B. in § 1 AGG, § 75 Abs. 1 BetrVG enthalten ist, könnte insoweit zur unzulässigen Ausforschung über private Lebensanschauungen oder Praktiken verleiten. Das wäre das Gegenteil dessen, was mit dem Diskriminierungsverbot erreicht werden soll.

Auf einen Vorbehalt zugunsten der öffentlichen Sicherheit, der Strafgesetze, wie er in Art. 2 Abs. 5 RL 2000/78/EG enthalten ist, kann verzichtet werden. Art. 2 Abs. 1 HV legt ausdrücklich fest, dass die individuelle Handlungsfreiheit sich zwar auch auf die sexuelle Ausrichtung bezieht, deshalb aber nicht zu Eingriffen in die Rechte Dritter berechtigt, zu denen nach Art. 3 HV auch Leben, Gesundheit, Ehre und Würde gehören. Damit sind dem ggf. zu befürchtenden ungehemmten Ausleben sexueller Betätigungswünsche verfassungsunmittelbar hinreichend zuverlässige Grenzen gesetzt, die auch nicht durch die Berufung auf ein entsprechendes Differenzierungsverbot überschritten werden können.

Zusätzlich ist in Art. 1 HV die Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu regeln, die der HessStGH[1] bisher schon Art. 1 HV entnommen hat. Gleichwohl halte ich eine entsprechende Ergänzung in Gestalt von Art. 1 Abs. 2 HV für sinnvoll, weil immer noch Fehlvorstellungen über den Inhalt des Gleichberechtigungsgebots vorhanden sind. Gleichberechtigung ist mehr als die Abwesenheit von Diskriminierungen wegen des Geschlechts und erschöpft sich vor allem nicht einer eher formalen Rechtsgleichheit, als die Art. 1 HV (Art. 1 Abs. 1 in der vorliegend vorgeschlagenen Form) auch missverstanden werden kann.

Elisabeth Selbert, die Schöpferin von Art. 3 Abs. 2 GG, hatte im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates in der 2. Lesung zum Entwurf des GG am 18.1.1949 zum Inhalt Folgendes ausgeführt:

> „Es ist ein grundlegender Irrtum, bei der Gleichberechtigung von der Gleichheit auszugehen. Die Gleichberechtigung baut auf der Gleichwertigkeit auf, die die Andersartigkeit anerkennt. Mann und Frau sind nicht gleich. Ihre Besorgnis, dass die Gleichstellung der Frau Gleichmacherei sei, ist daher gleichfalls unbegründet. Unsere Forderung auf diese Art Gleichberechtigung entspringt auch nicht frauenrechtlerischen Tendenzen. Ich bin in den 30 Jahren, in denen ich in der politischen Bewegung stehe, nie Frauenrechtlerin gewesen und werde es nie sein. Ich bin vielmehr der Meinung, dass auch die Mitarbeit der Frau im Politischen nur unter Einsatz ihrer besonderen Art erfolgen soll. Nur in einer Synthese männlicher und weiblicher Eigenart sehe ich einen Fortschritt im Politischen, im Staatspolitischen, im Menschlichen überhaupt. Wenn wir unter Anerkennung der Gleichwertigkeit der Frau zu dem weiteren Schritt, nämlich dem der Gleichberechtigung kommen, dann sollen eben alle Gesetze und Bestimmungen, die diesem Grundsatz der Gleichwertigkeit und Gleichberechtigung entgegenstehen, geändert und dem Grundsatz eingeordnet werden."

Dies zugrunde gelegt bedeutet Gleichberechtigung die Anerkennung der Verschiedenartigkeit von Männern und Frauen, ihrer tatsächlichen Ungleichheit, verbunden mit dem Gebot, trotzdem von der Gleichwertigkeit der Angehörigen beider Geschlechter auszugehen und zudem die Legitimität der individuell gewählten Geschlechterrolle anzuerkennen, sofern damit keine Beeinträchtigung der Gleichwertigkeit der beiden Geschlechter einhergeht. Dieser komplexe Zusammenhang ist bisher schon in Art. 30 Abs. 2 HV angesprochen, dessen Fassung ebenfalls maßgeblich auf Elisabeth Selbert zurückgeht.

---

[1] B. v. 16.12.1997 – P.St. 1202 – ZBR 1997, 313 = HGlG-ES E.I.1 Art. 1 HV Nr. 1

Die Gewährleistung der Gleichberechtigung ist auszudehnen auf intersexuelle Menschen, insbesondere solche, deren Geschlecht nicht mit hinreichender Eindeutigkeit nach den traditionellen Kriterien dem eines Mannes oder eine Frau zugeordnet werden kann. Dieser Personenkreis ist als eigenständige Gruppe anzuerkennen und gleichzeitig dem Diskriminierungsmerkmal Geschlecht zuzuordnen.

Regelungen, wie sie in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG enthalten sind und staatliche Handlungsaufträge begründen, gehören in den Bereich der Art. 27 ff. HV, nicht jedoch zu den Art. 1 ff. HV.

II. Art. 4 HV

Ehe und Familie stehen als Grundlage des Gemeinschaftslebens ebenso wie vergleichbare Lebensgemeinschaften unter dem besonderen Schutze des Gesetzes.

Der Begriff der vergleichbaren Lebensgemeinschaften vermeidet eine statische Anknüpfung an den derzeitigen Familienstand der eingetragenen Lebenspartnerschaft, um einer künftigen Weiterentwicklung des Rechts der Familienstände nicht zu vorzugreifen. Zudem ist so ein Bezug sowohl auf die Vergleichbarkeit mit einer Ehe wie auch auf die Vergleichbarkeit mit einer Familie möglich. Damit ist die Regelung offener für künftige gesellschaftliche Entwicklungen, ohne dass der Verfassungstext Gefahr läuft, diese Entwicklungen nicht erfassen zu können oder dem sogar entgegenzustehen.

III. Art. 7

Deutsche dürfen keiner fremden Macht außerhalb der Europäischen Union ausgeliefert werden; die Zulässigkeit der Überstellung an einen internationalen Gerichtshofe wird dadurch nicht ausgeschlossen, wenn dessen Verfahrensweise rechtsstaatlichen Grundsätzen entspricht. Andere Menschen genießen den Schutz vor Auslieferung und Ausweisung, wenn sie unter Verletzung der in dieser Verfassung niedergelegten Grundrechte in Ländern außerhalb der Europäischen Union verfolgt werden und nach Hessen geflohen sind.

Art. 7 HV wird geschlechtsneutral gefasst.

Der Auslieferungsschutz wird dem heutigen Rechtsstand im Bund angepasst, weil Auslieferungen in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union nach Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG nicht mehr ausgeschlossen werden. Gleiches gilt für die Überstellung an einen internationalen Gerichtshof, wenn gewährleistet ist, dass dieser nach rechtsstaatlichen Grundsätzen verfahrt.

Die Begriffsänderung in Satz 2 ersetzt das Wort „Fremde" durch „andere Menschen". Gleichzeitig wird deutlich gemacht, dass die Verfolgung in einem Land außerhalb der Europäischen Union drohen muss. Dies entspricht Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG. Zwar könnte die HV weitergehen. Sinnvoll ist das jedoch nicht angesichts der Zugehörigkeit zur Europäischen Union und für sie geltenden Grundrechten.

IV. Art. 12 HV

Das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich.

Die begriffliche Klarstellung vermeidet den Fehlschluss, das Postgeheimnis erfasse nicht das Fernmeldegeheimnis. Im Verfassungsausschuss der Verfassungberatenden Landesversammlung wurde dies in einer Protokollnotiz auch so ausdrücklich festgehalten.

Weitergehende Rechte zum Schutz persönlicher Daten im Zusammenhang mit elektronischen Systemen sollten in die Art. 27 ff. HV aufgenommen werden, zumal es insoweit immer auch um den potenziellen Missbrauch einer durch Daten der genannten Art erworbenen Machtstellung geht. Der Missbrauch wirtschaftlicher Macht ist z. B. Gegenstand von Art. 39 HV.

Nach der Systematik der HV gehört deshalb auch die Frage des Datenschutzes den Bereich der Art. 27 ff. HV.

V. Art. 13 HV

Ansprüche auf Auskünfte gegenüber öffentlichen Stellen im Landesbereich sollten in den Art. 27 ff. HV geregelt werden, oder noch besser im Bereich „Staats- und Selbstverwaltung" (Art. 134 ff. HV), weil die Offenlegung von Informationen durch die öffentlichen Hände auch die Teilhabemöglichkeiten der Einwohner/innen berührt und insoweit der dortige Abschnitt der HV der systematisch richtigste Standort ist.

VI. Art. 17 HV

(2) Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist von den zuständigen Gerichten zu entscheiden. Der Staatsgerichtshof trifft seine Entscheidung aufgrund einer Grundrechtsklage.

Art. 17 Abs. 2 HV muss den gegenwärtigen Verhältnissen des Rechtsschutzes angepasst werden. Der HessStGH hat zu Art. 17 Abs. 1 HV bereits mit Urteil v. 4.8.1950[2] im Wege einer Grundrechtsklage entschieden. Dabei ist er davon ausgegangen, dass der Rechtsweg zu den Fachgerichten nicht erschöpft werden muss. Die entsprechende Frage sollte jedoch in der HV selbst näher geregelt werden.

Bedeutung kann dies vor allem dort haben, wo die Grundrechte der HV über die des GG hinausgehen, was man z. B. für Art. 11 HV, Art. 14 HV annehmen kann, da hier keine Gesetzesvorbehalte vergleichbar Art. 5 Abs. 2, Art. 8 Abs. 2 GG greifen, andererseits der Schutz des verfassungsmäßigen Zustandes (Art. 17 Abs. 1 HV) einen weitergehenden Anwendungsbereich haben kann als der Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung (Art. 18, 21 Abs. 2 GG), wie das jüngste Urteil des BVerfG zum NPD-Verbotsverfahren zeigt.

Art. 17 HV kann als landesgesetzliche Einschränkung der Versammlungsfreiheit entsprechend Art. 8 Abs. 2 GG aufgefasst werden. Das Versammlungsgesetz des Bundes gilt zwar derzeit nach Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG einstweilen als Bundesrecht fort, kann jedoch zukünftig durch Landesrecht ersetzt werden. Art. 74 abs. 1 Nr. 3 GG erfasst nach der Föderalismusreform I im Jahr die Kompetenz zur Regelung des Versammlungsrechts nicht mehr. Damit ist jedenfalls im Hinblick auf das einfache Bundesrecht Raum für eine Regelung, wie sie in Art. 17 Abs. 1 HV getroffen worden ist, wie das bereits angesprochene Urteil des HessStGH deutlich macht.

---

[2] P.St 66 – StAnz. 1950 Beilage 8 Ziff. 788

VII. Art. 19

(1) Bei dringendem Verdacht einer strafbaren Handlung kann das Gericht die Untersuchungshaft, die Haussuchung und Eingriffe in das Post- und Fernmeldegeheimnis anordnen. .....

(2) Jede festgenommene Person ist binnen 24 Stunden dem zuständigen Gericht vorzuführen, das ihn zu vernehmen, über die Entlassung oder Verhaftung zu befinden und im Falle der Verhaftung bis zur endgültigen gerichtlichen Entscheidung von Monat zu Monat neu zu prüfen hat, ob weitere Haft gerechtfertigt ist. Der Grund der Verhaftung ist der festgenommenen Person sofort und auf ihren Wunsch ihren nächsten Angehörigen innerhalb weiterer 24 Stunden nach der gerichtlichen Entscheidung mitzuteilen.

Art. 19 HV wird einerseits geschlechtsneutral gefasst und andererseits an die neue Begrifflichkeit von Art. 12 HV angepasst.

Die 24-Stunden-Regelung ist günstiger als Art. 104 Abs. 2 GG, 3 GG und sollte deshalb beibehalten werden.

VIII. Art. 21

In Art. 21 Abs. 1 HV ist der Satz 2 streichen.

In Art. 21 Abs. 2 als Satz 2 anfügen: „Die Todesstrafe ist unzulässig."

Damit wird ein Zustand hergestellt, der Art. 102 GG und dem Protokoll Nr. 6 zur EMRK entspricht. Zugleich wird deutlich, dass ungeachtet der Schwere der Rechtsgutverletzung die Todesstrafe auf jeden Fall ausgeschlossen ist.

Vorschläge, die Strafe auf die Schwere der Schuld zu beziehen, ist aufgrund der grundsätzlich immer noch liberal ausgerichteten Tradition des Strafrechts im Sinne der Aufklärung zu widersprechen. Die HV sollte unverändert ein Bekenntnis zum Tatstrafrecht und damit auch zum Schutz entsprechend genau definierter Rechtsgüter enthalten. Die alleinige Ausrichtung auf die individuelle Schuld führt ggf. zu einer – weiteren – Subjektivierung des Strafrechts und erhöht die Gefahr, einer zu starken Orientierung an der jeweiligen Gesinnung. Dem sollte die HV keinen Vorschub leisten.

IX. Art. 23 HV

Gefährdet ein geistig oder körperlich kranker Mensch aufgrund seines Zustands eine andere Person erheblich, so kann er in eine geschlossene Einrichtung eingewiesen werden. Über die Zulässigkeit und Fortdauer der Einweisung entscheidet ein Gericht. Ist die Einweisung wegen besonderer Eilbedürftigkeit ausnahmsweise ohne richterliche Entscheidung erfolgt, ist diese binnen 24 Stunden nach erfolgter Einweisung herbeizuführen, oder die Einweisung ist aufzuheben. Auf Wunsch der eingewiesenen ist eine Person seines Vertrauens unverzüglich von der Einweisung und der richterlichen Entscheidung zu benachrichtigen. Das Weitere regelt das Gesetz.

Der Formulierungsvorschlag versucht eine geschlechtsneutrale Fassung und setzt andererseits Vorgaben des Art. 104 GG in einer mit Art. 19 HV übereinstimmenden Weise um. Unverändert wird aufgrund des freiheitlichen Charakters der HV daran festgehalten, dass nur eine Gefährdung Dritter die Einweisung rechtfertigen kann. Die Einweisung zum Selbstschutz lässt Art. 23 HV schon heute nicht zu, sodass § 1 Abs. 2 FreihEntzG mit der HV unvereinbar ist.

X. Ehrenamt

Vorschläge zur Stärkung des Ehrenamtes sollten nicht in Art. 25 HV aufgenommen werden. Diese Regelung ist als Konkretisierung des Gesetzesvorbehalts zur Beschränkung der persönlichen Freiheit aufgenommen worden, um die Pflicht zur Übernahme eines Ehrenamtes durch einfaches Gesetz zulässig zu machen. Darüber hinaus gehende Regelungen wären hier systematisch nicht am Platz.

XI. Grundrecht auf Datenschutz

Art. 27 ergänzen oder Art. 27a neu:

(2) Jede Person hat Anspruch auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

(3) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden.

(4) Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten und im Regelfall auch über ihre Verarbeitung zu erhalten, und das Recht, die Berichtigung unrichtiger Daten zu erwirken.

(5) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird ohne Beschränkung des Rechtswegs von einer unabhängigen Stelle überwacht.

Aus systematischen Gründen gehört das Grundrecht auf den Schutz der persönlichen Daten nicht zu den Art. 1 ff. HV, sondern aufgrund seines sozialen und gesellschaftlichen Bezugs zu den Grundrechten, die von vornherein als ausgestaltungsfähig bestimmt sind. Zudem stellt die Frage der Erhebung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Kern eine Frage der Bekämpfung von Machtmissbrauch dar.

Es kann keinen quasi absoluten Schutz personenbezogener Daten geben, schon, weil die menschliche Existenz in einer Gesellschaft auf den permanenten Austausch personenbezogener Daten und deren zumindest vorübergehende Speicherung im menschlichen Hirn, durch Papiernotizen oder auf elektronische Weise angewiesen ist. Das Problem ist daher grundsätzlich nicht die Erhebung oder Speicherung, Weitergabe von personenbezogenen Daten, sondern deren sachgerechte Verwendung und der Ausschluss von Missbrauch, der Erlangung von beherrschendem Einfluss, der Manipulation von Menschen etc. Diese Aufgabe wird der Gesetzgeber immer wieder aufs Neue zu lösen haben. Ein Datenschutzgrundrecht hat in diesem Zusammenhang die Aufgabe, ein intensivere gerichtliche und auch verfassungsgerichtliche Kontrolle zu gewährleisten bzw. den sich eingeschränkt glaubenden Menschen insoweit den Rechtsweg überhaupt zu eröffnen.

Der Formulierungsvorschlag orientiert sich an Art. 8 GRCh. Zuzugeben ist, dass diese Rechtsgewährleistung recht offen gefasst ist. Damit kann sie jedoch zugleich die heute noch nicht absehbaren Neuentwicklungen im Bereich des Umgangs mit

persönlichen Daten besser erfassen, als dies bei einer eher statisch auf heute Erfassungs- und Verarbeitungsmöglichkeiten bezogenen Regelung der Fall wäre.

XII. Art. 29 HV

(1) Für alle persönlich oder wirtschaftlich abhängig arbeitenden Menschen (Beschäftigte), insbesondere für Arbeitnehmer, Arbeitnehmerinnen, Beamte und Beamtinnen ist ein an einheitlichen Grundsätzen ausgerichtetes und in einem besonderen Gesetzbuch zusammengefasstes Arbeitsrecht zu schaffen.

(2) Die Rechtsstellung von Berufsrichtern und Berufsrichterinnen ist in einem eigenständigen Gesetz unter Berücksichtigung des nach Absatz 1 gestalteten Arbeitsrechts zu regeln.

(3) Im Rahmen dieses Arbeitsrechts können Kollektivvereinbarungen (Tarifverträge) nur zwischen den Gewerkschaften und den Unternehmungen oder ihren Vertretungen abgeschlossen werden. Die Kollektivvereinbarungen schaffen verbindliches Recht, das grundsätzlich nur zugunsten der abhängig arbeitenden Menschen abbedungen werden kann und die individuellen Abmachungen ergänzt.

(4) Durch Gesetz können Regelungen zur Schlichtung getroffen werden.

(5) Das Streikrecht wird anerkannt, wenn eine Gewerkschaft den Streik erklärt.

(6) Die auf die Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen gerichtete Aussperrung ist verboten. Gleiches gilt für eine Aussperrung, die nicht auf die Abwehr eines Streiks oder seiner Folgen gerichtet ist.

Die nahezu vollständige Neuformulierung ist angesagt, weil es in der heutigen Rechtsordnung keine Arbeiter und Angestellten mehr gibt. Andererseits ist es sinnvoll, den Begriff der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers bereits in der HV selbst zumindest ansatzweise durch die Bezugnahme auf die persönliche oder wirtschaftliche Abhängigkeit zu definieren. Die Einbeziehung wirtschaftlich Abhängiger bietet eine Rechtfertigung bzw. enthält die Aufforderung, auch die sog. Scheinselbstständigen, die arbeitnehmerähnlichen Personen (§ 12a TVG, § 5 S. 2 HPV) den Schutzbestimmungen (Art. 28 Abs. 1 HV) des Arbeitsrechts zuzuordnen. Das Ziel von Art. 29 HV liegt in der Gewährleistung dieses Schutzauftrags.

Gleichzeitig unternimmt der Formulierungsvorschlag in Anlehnung an Sinzheimer den Versuch, näher anzugeben, was sich die Verfassung unter einem einheitlichen Arbeitsrecht vorstellt. Es ist kein in jeder Hinsicht inhaltsgleiches Recht für alle möglichen Gruppen von abhängig Beschäftigten zu schaffen. Ein derartiges Gebot

verlangt lediglich, dass ein ggf. differenzierendes Arbeitsrecht an **einheitlichen Grundsätzen** ausgerichtet ist, zu denen z. B. die in der HV genannte Tarifautonomie, der Achtstundentag, die Diskriminierungsfreiheit der Entgeltgestaltung, die Entgeltfortzahlung an Feiertagen, das Recht auf einen Jahresurlaub, die Anschlussmöglichkeit an eine gesetzliche Sozialversicherung, die Koalitionsfreiheit und die Interessenvertretungen in Betrieben und Dienststellen gehören. Diese Auslegung entspricht auch den Vorstellungen, wie sie im Verfassungsausschuss der Verfassungberatenden Landesversammlung deutlich geworden sind.

Zudem folgt aus dem Grundsatz eines „einheitlichen Arbeitsrechts" im Sinne von Sinzheimer, dass die Regelungen möglichst geschlossen **kodifiziert** werden, also grundsätzlich an ein und derselben Stelle einsehbar sind, sodass im Gegensatz zu heute ein mühseliges Zusammensuchen entbehrlich wird.

Art. 29 Abs. 2 HV (neu) trägt dem Umstand Rechnung, dass jedenfalls mit Inkrafttreten des GG die Rechtsstellung von Berufsrichterinnen und -richtern eigenständig zu regeln ist, weil es sich bei ihnen nicht – mehr – um richterliche Beamtinnen bzw. Beamte handelt. Der Begriff Beamtinnen und Beamte in Art. 29 Abs. 1 HV kann die Gruppe der Berufsrichter/innen daher nicht – mehr - richtig erfassen. Zugleich wird der Grad an Abweichungen von den arbeitsrechtlichen Grundstrukturen hier aufgrund der besonderen Aufgabenstellung und der verfassungsrechtlichen Statusvorgaben größer sein müssen als für andere Beschäftigtengruppen.

Art. 29 Abs. 3 HV (neu) ersetzt Art. 29 Abs. 2 HV derzeitiger Fassung. An die Stelle des in Weimarer Republik gebräuchlichen Begriffs der Gesamtvereinbarung sollte der auch im Recht der Europäischen Union übliche Begriff der **Kollektivvereinbarung** treten. Der Klammerzusatz „Tarifverträge" macht deutlich, was damit im deutschen Recht gemeint ist.

Art. 29 Abs. 3 S. 2 HV (neu) bekennt sich einerseits zur Unabdingbarkeit der tariflichen Regelungen, definiert andererseits ihren Zweck dahin, dass solche Regelungen der Ergänzung der individuellen Abmachung dienen, diese also nicht etwa vollständig oder ersatzlos verdrängen.

Art. 29 Abs. 4 HV (neu) wählt eine Formulierung, die lediglich die Zulässigkeit gesetzlicher Regelungen zum Schlichtungswesen zum Ausdruck bringt, schließt aber eine Auslegung aus, wonach derartige Regelung von Verfassungs wegen zu erlassen wären.

Art. 29 Abs. 5 HV (neu) entspricht Art. 29 Abs. 4 HV. Diese Regelung ist unverändert sinnvoll, weil hier ein subjektives Recht auf Streik begründet wird. Das war unter der Geltung von Art. 9 Abs. 3 GG und Art. 11 EMRK lange Zeit mehr als streitig und wurde lediglich durch die Rechtsprechung des BVerfG und des EGMR entsprechend „geklärt". Folglich könnte schon eine Rechtsprechungsänderung zum Verlust eines Streikrechts führen. Sollte dies der Fall sein, würde Art. 29 Abs. 5 HV in vollem Umfang zur Geltung kommen.

Art. 29 Abs. 6 HV (neu) tritt an die Stelle von Art. 29 Abs. 5 HV und beschränkt sich auf das Verbot der lösenden Aussperrung und der Angriffsaussperrung. Insoweit tritt kein Konflikt mit der Rspr. des BAG und des BVerfG ein.

XIII. Art. 30 HV

(1) Die Arbeitsbedingungen müssen so beschaffen sein, dass sie die Gesundheit, die Würde, das Familienleben und die kulturellen Ansprüche der Erwerbstätigen sichern; insbesondere dürfen sie die leibliche, geistige und sittliche Entwicklung von Kindern und Jugendlichen nicht gefährden. Es besteht Anspruch auf einen Elternurlaub von mindestens vier Monaten nach der Geburt oder der Adoption eines Kindes. Näheres kann durch Gesetz geregelt werden.

(2) Das Gesetz schafft Einrichtungen zum Schutze der Mütter und Kinder, und es schafft die Gewähr, dass die Frau ihre Aufgaben als Bürgerin und Erwerbstätige mit ihren Aufgaben als Frau und Mutter vereinbaren kann.

(3) Jede Mutter hat Anspruch auf einen bezahlten Mutterschaftsurlaub im Umfang von mindestens vierzehn Wochen. Das Nähere regelt das Gesetz.

(4) Kinderarbeit ist verboten.

(5) Menschen mit einer Behinderung haben zur Gewährleistung ihrer gleichberechtigten Teilhabe Anspruch auf angemessene Vorkehrungen. Die Vorenthaltung solcher Vorkehrungen stellt eine Benachteiligung wegen einer Behinderung dar und ist verboten.

Art. 30 Abs. 1 HV wird in seiner Wortwahl geschlechtsneutral gefasst, indem an die Stelle des Begriffs des Arbeitnehmers der Begriff der/s Erwerbstätigen tritt. Da auch der Schutz des Familienlebens erfasst wird, nimmt der Formulierungsvorschlag auch das Verbot auf, die Entwicklung von Kindern zu gefährden. Folglich ist eine insgesamt möglichst familienfreundliche Gestaltung der Arbeitsbedingungen anzustreben, wie dies für den öffentlichen Dienst in Hessen durch § 14 Abs. 1 HGlG präzisiert worden ist und für den Bund in den §§ 15 ff. BGleiG geregelt ist.

Der Anspruch auf einen Elternurlaub ist Art. 33 Abs. 2 GRCh entnommen und um den Mindestumfang ergänzt, der sich derzeit aus dem Unionsrecht in Gestalt der RL 2010/18/EU ergibt (§ 2 Abs. 2 S. 1 der Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub).

In Art. 30 Abs. 2 HV wird der Begriff der Schaffenden durch den der Erwerbstätigen ausgetauscht. Die Regelung beschreibt präziser als Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, dass die Durchsetzung der Gleichberechtigung der Mehrfachbelastung von Frauen durch ihre sehr unterschiedlichen Rollen und Aufgaben Rechnung tragen muss. Zugleich

stellt Art. 30 Abs. 2 HV klar, dass es der freien Entscheidungen von Frauen unterliegt, wie sie selbst insoweit die Schwerpunkte setzen. Jede insoweit getroffene Entscheidung wird als gleichermaßen legitim behandelt.

Angefügt wird in Art. 30 Abs. 3 HV (neu) der Anspruch von Müttern auf einen Mutterschaftsurlaub entsprechend Art. 33 GRCh und in dem Umfang, in dem er derzeit durch Art. 8 Abs. 1 RL 92/85/EWG als Mindeststandard vorgegeben ist. Ob die Bezahlung durch eine Entgeltfortzahlung gewährleistet wird oder durch eine staatlich veranlasste Leistung lässt der Regelungsvorschlag offen. In dem von Deutschland nicht ratifizierten Übereinkommen Nr. 183 zum Mutterschutz ist in Art. 6 Abs. 8 S. 2 ist ausdrücklich vorgesehen, dass einem Arbeitgeber grundsätzlich keine unmittelbaren Kosten im Zusammenhang mit der Sicherung der wirtschaftlichen Situation einer Schwangeren bzw. einer Mutter kurz nach der Entbindung auferlegt werden dürfen. Das verhindert Diskriminierungen, weil Arbeitgeber andernfalls versucht sein können, entsprechende Aufwendungen aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu vermeiden. Deshalb sollte man die Art der „Bezahlung" verfassungsrechtlich nicht vorentscheiden, sondern offenlassen.

Art. 30 Abs. 5 HV (neu) enthält die notwendigen Vorgaben, um die Inklusion von Menschen mit einer Behinderung zu gewährleisten, und stellt entsprechend Art. 2 UN-BRK klar, dass eine Vorenthaltung angemessener Vorkehrungen eine Diskriminierung darstellt und dementsprechend verboten ist. Die Bereiche der Teilhabe sind nicht näher eingegrenzt, erfassen also auch Felder außerhalb des Berufslebens. Insoweit kann allerdings zu erwägen sein, die vorgeschlagene Regelung in Art. 30a HV eigenständig aufzunehmen und damit von Art. 30 Abs. 1 HV stärker abzuheben. Andererseits liegt der Schwerpunkt der Inklusionsarbeit gerade auf der entsprechenden Umgestaltung der Arbeitsbedingungen, was aus meiner Sicht dafürspricht, die Regelung in Art. 30 HV zu belassen.

XIV. Art. 31 HV

Der Achtstundentag ist die gesetzliche Regel. Die Arbeitszeit darf wöchentlich nicht mehr als 48 Stunden betragen. Sonntage und gesetzliche Feiertage sind arbeitsfrei. Abweichungen von den Sätzen 1 und 2 und Ausnahmen von Satz 3 können durch Gesetz oder eine von einer Gewerkschaft abgeschlossenen Kollektivvereinbarung zugelassen werden; Gleiches gilt für eine Kollektivvereinbarung, die von einer Interessenvertretung in einem Betrieb oder in einer Dienststelle abgeschlossen wird.

Art. 31 HV ist im Hinblick auf die tatsächlichen Erfordernisse des Arbeitslebens anpassungsbedürftig. Der Achtstundentag ist eine Errungenschaft der Revolution von 1918. Ungeachtet dessen spielt in der tagtäglichen Praxis die Höchstbegrenzung der Arbeitszeit auf wöchentlich 48 Stunden die weitaus größere Rolle. Art. 6 lit. a RL 2003/88/EG orientiert sich an der Wochenarbeitszeit. Die Beratungen im Verfassungsausschuss der Verfassungberatenden Landesversammlung machen deutlich, dass eine „sklavische" Bindung an den Achtstundentag nicht beabsichtigt war. Den insoweit seinerzeit schon anerkannten Flexibilisierungsbedürfnissen trägt der neue Satz 2 besser Rechnung.

In Art. 31 S. 3 HV (Neu) wird im Verhältnis zum geltenden Wortlaut zunächst der Begriff der Kollektivvereinbarung (Art. 29 Abs. 3 HV neu) an die Stelle des Begriffs der Gesamtvereinbarung gesetzt. Ferner wird durch Art. 31 S. 4 HV (neu) eine Grundlage dafür geschaffen, dass Interessenvertretungen in Betrieben oder Dienststellen durch Abschluss einer Kollektivvereinbarung (Betriebs- oder Dienstvereinbarung) ebenfalls von den Ausnahme- und Abweichungsmöglichkeiten Gebrauch machen können. Das schließt andererseits individuell vereinbarte Abweichungen oder Ausnahmen aus, wenn dazu keine gesetzliche Ermächtigung vorliegt.

Art. 31 HV wird damit handbarer und zugleich auch effektiver.

XV. Art. 33 HV

Das Arbeitsentgelt muss der Leistung entsprechen und zum Lebensbedarf für den arbeitenden Menschen und seine Unterhaltsberechtigten ausreichen. Die Frau und Jugendliche haben für eine gleiche oder gleichwertige Arbeit und gleiche Leistung Anspruch das gleiche Arbeitsentgelt. Es wird für die in die Arbeitszeit fallenden Feiertage weitergezahlt.

Art. 33 S. 2 HV sollte wie S. 1, 3 nur den Begriff des Arbeitsentgelts verwenden, wie er im Übrigen auch in Art. 157 Abs. 1, 2 AEUV und Art. 23 Abs. 1 GRCh enthalten ist. Im Übrigen sollte entsprechend Art. 157 Abs. 1, 2 AEUV und Art. 1 Buchst. b des Übereinkommens Nr. 100 der Internationalen Arbeitsorganisation v. 6.6.1951 (BGBl. 1956 II S. 23) neben dem Begriff der gleichen Arbeit ausdrücklich und zur Klarstellung auch der Begriff der gleichwertigen Arbeit verwendet werden. Auf den Bezug zur Leistung muss hier nicht verzichtet werden, obwohl damit das Missverständnis hervorgerufen werden könnte, für die Frage, ob gleiche oder gleichwertige Arbeit verrichtet werde, komme es auf individuelle Leistungen an. Nach der gefestigten Rechtsprechung des EuGH zur Auslegung des einschlägigen Unionsrechts kann die Frage nach einer gleichen oder gleichwertigen Arbeit für die Bildung und Anwendung von Systemen der beruflichen Einstufung von Tätigkeiten nach Entgeltgruppen nur anhand von Kriterien festgestellt werden, die sich auf die objektiv zu beurteilenden Anforderungen der jeweiligen Arbeit beziehen[3]. Ob bei der individuellen Leistung einer gleichen oder gleichwertigen Arbeit eine Differenzierung nach der individuellen Leistung zulässig ist, hängt nicht von der Einstufung der Arbeit in ein Entgeltschema ab, sondern von den darauf aufsetzenden Differenzierungskriterien ab, die ihrerseits entsprechend Art. 1 HV diskriminierungsfrei sein müssen. In dieser Auslegung kommt dem Aspekt der gleichen Leistung die Aufgabe zu, Differenzierungen innerhalb der gleichen Einstufung oder nach dem Umfang der individuellen Arbeitszeit zu ermöglichen.

[3] EuGH U. v. 3.10.2006 – Rs. C-17/05 – NZA 2006, 1205, 1206 Rn. 39 – „Cadman"

XVI. Art. 34 HV

Alle Beschäftigten haben Anspruch auf einen bezahlten Jahresurlaub von mindestens 4 Wochen im Jahr. Näheres bestimmt das Gesetz.

Art. 34 HV verwendet den Begriff der Beschäftigten anstelle des Begriffs des Arbeitnehmers und orientiert sich inhaltlich einerseits am BurlG und andererseits an Art. 7 RL 2003/88/EG. Beide Regelungen sehen einen Mindesturlaubsanspruch von 4 Wochen im Jahr vor.

Der bisherige Wert von 12 Arbeitstagen kann nur als anachronistisch aufgefasst werden. Die Anpassung an derzeit geltenden Mindeststandard ist daher nötig, schon um im realen Arbeitsleben nicht der Lächerlichkeit zu verfallen.

XVII. Art. 37 HV

(1) Zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen haben Beschäftigte in allen Betrieben und Dienststellen unter Mitwirkung der Gewerkschaften das Recht, in gleicher, freier, geheimer und unmittelbarer Wahl gemeinsame Interessenvertretungen zu wählen.

(2) Die Interessenvertretungen üben im Benehmen mit den Gewerkschaften das Recht der Beschäftigten auf gleichberechtigte Mitbestimmung in allen sozialen, personellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten des Betriebes oder der Dienststelle aus.

(3) Das Nähere regelt das Gesetz. Es stellt sicher, dass die öffentlich-rechtlichen Befugnisse des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände und die demokratische Verantwortlichkeit der Landesregierung, ihrer Mitglieder und der Organe der Gemeinden und Gemeindeverbände gewahrt werden.

Art. 37 Abs. 1, 2 HV ist der veränderten Definition des Beschäftigtenbegriffs in Art. 29 Abs. 1 HV (neu) anzupassen. Die bisher in Art. 37 Abs. 1 HV genannten Statusgruppen existieren so nicht mehr. Der Begriff der Behörde ist durch den der Dienststelle auszutauschen, weil es sich um den heute im Personalvertretungsrecht gebräuchlichen Begriff handelt. Öffentliche Betriebe werden unverändert über den Begriff der Betriebe erfasst.

An die Stelle des Begriffs der Betriebsvertretung wird der Begriff der Interessenvertretung gesetzt. Erfasst sind nach derzeitiger Rechtslage sowohl Betriebsräte wie auch Personalräte. Andererseits ist der Begriff der Interessenvertretung offen und präjudiziert die Begriffsbildung durch den einfachen Gesetzgeber nicht.

Praktische Bedeutung hat Art. 37 HV derzeit allerdings aufgrund der Kodifikation des Betriebsverfassungsrechts durch den Bund nur für das Personalvertretungsrecht. Gleichwohl ist es sinnvoll, Art. 37 HV nicht auf Personalvertretungen zu beschränken, weil der Bund seinen Kodifikationsanspruch zurücknehmen kann und dann insoweit ein real bedeutsamer Anwendungsspielraum für Art. 37 HV entstünde, zumal das GG kein Art. 37 HV vergleichbares Grundrecht enthält. Außerdem sollte der Eindruck vermieden werden, eine Sonderregelung für den öffentlichen Dienst zu treffen.

Die zulässigen Zwecke der Interessenvertretungen werden im Gegensatz zum bisherigen Recht ausdrücklich benannt: Wahrnehmung **wirtschaftlicher** und **sozialer** Interessen. Ausgenommen sind hier personelle Interessen, um jede derartige Fehlinterpretation auszuschließen.

Die Kodifikation der Wahlrechtsgrundsätze sollte erhalten bleiben, um den demokratischen Charakter der Interessenvertretungen schon auf der Verfassungsebene zu unterstreichen.

Gleiches gilt für die Gewährleistung von gemeinsamen, d. h. statusgruppenübergreifenden Interessenvertretungen, weil damit ein Rückfall in die Weimarer Zeit ausgeschlossen wird, in der einzelne Beschäftigtengruppen noch eigene Vertretungen hatten. Insoweit sollte an der 1946 gefundenen Entscheidung festgehalten werden.

Die Neufassung von Art. 37 Abs. 2 HV stellt klar, dass das Recht auf gleichberechtige Mitbestimmung den einzelnen Beschäftigten zusteht und lediglich hinsichtlich seiner Ausübung den Interessenvertretungen zugeordnet ist. Die Einbeziehung der personellen Angelegenheiten dient lediglich dazu, die im Zusammenhang mit personellen Entscheidungen ggf. einhergehende Änderung der allgemeinen sozialen oder wirtschaftlichen Bedingungen für die im Betrieb bzw. in der Dienststelle tätigen Beschäftigten bereits in diesem Stadium der Mitbestimmung zugänglich zu machen. Aus Art. 37 Abs. 1 HV folgt jedoch, dass auch bei personellen Angelegenheiten das einzig legitime Ziel einer Betätigung der Interessenvertretung die Wahrnehmung von wirtschaftlichen oder sozialen Belangen der Belegschaft als Kollektiv ist.

Art. 37 Abs. 3 S. 2 HV (neu) übernimmt landesverfassungsrechtlich eine Regelung, wie sie in Art. 47 Abs. 3 BremVerf schon seit 1947 enthalten ist. Damit hat das Ausführungsgesetz den Anforderungen Rechnung zu tragen, die sich zur Gewährleistung der Letztentscheidungsbefugnisse der Landesregierung bzw. ihrer einzelnen Mitglieder (Art. 102 S. 2 HV) oder der Organe in den Kommunalkörperschaften als nötig erweisen. Auf diese Weise kann auch den Anforderungen des BVerfG an die Ausgestaltung des Personalvertretungsrechts Rechnung getragen werden, die es im Hinblick auf Art. 28 Abs. 1 GG in einer für die Länder verbindlichen Weise 1995 entwickelt hat.

XVIII. Art. 55 HV

(1) Erziehung, Betreuung, Pflege und Unterstützung der Kinder und Jugendlichen sind Pflicht und Recht der Eltern. Über die Erfüllung dieser Pflicht wacht der Staat. Dass Erziehungsrecht kann den Eltern nur nach Maßgabe der Gesetze aufgrund gerichtlicher Entscheidung entzogen werden, wenn eine ordnungsgemäße Erfüllung der elterlichen Pflichten nicht hinreichend gewährleistet ist.

(2) Kinder und Jugendliche haben das Recht auf eine ihrer Persönlichkeit und ihrem Entwicklungsstand angemessene persönliche, soziale und wirtschaftliche Entwicklung in gewaltfreier Umgebung. Artikel 30 Absatz 4 gilt für Kinder und Jugendliche mit einer Behinderung entsprechend.

Art. 55 Abs. 1 HV sollte neu gefasst werden, um die Gleichrangigkeit der Erziehungsaufgabe und -pflicht einerseits und des Erziehungsrechts andererseits festzuhalten. Damit wird eine womöglich einseitige Inanspruchnahme des Erziehungsrechts zurückgedrängt, wenn die Rechte der Kinder und Jugendlichen dem im Einzelfall entgegenstehen. Damit trägt der Vorschlag der neueren Diskussion zur Bedeutung von Kinderrechten und der teilweisen Überbetonung des sog. Elternrechtes Rechnung und schafft einen angemessenen Ausgleich zwischen beiden Sphären.

Art. 55 Abs. 2 HV ist völlig neu, um im Zusammenhang mit den elterlichen Erziehungspflichten und -rechten die Rechte der Kinder und Jugendlichen auf eine ihnen angemessene Persönlichkeitsentwicklung eigenständig zu normieren. Dabei wird durch den Verweis auf Art. 30 Abs. 4 HV neu auch eine Regelung zum Inklusionsanspruch der Kinder bzw. Jugendlichen selbst aufgenommen.

XIX. Art. 59 HV

(1) Der Besuch aller öffentlichen Bildungseinrichtungen wie Kinderkrippen, Kindergärten, Schulen, Kinderhorten oder Hochschulen ist unentgeltlich. Es besteht mit Ausnahme der Hochschulen Lernmittelfreiheit. Durch Gesetz kann die Zahlung eines angemessenen Entgelts zugelassen werden, soweit die gegenwärtige Einkommens- und Vermögenslage der die Einrichtungen besuchenden Person oder einer ihr zum Unterhalt verpflichteten Person eine solche finanzielle Beteiligung an den Bildungskosten rechtfertigt und dafür keine Verbindlichkeiten begründet werden müssen.

(2) Der Zugang zu weiterführenden Schulen und Hochschulen darf nur von der individuellen Eignung abhängig gemacht werden.

Art. 59 Abs. 1 HV sollte wesentlich umformuliert werden, um sämtliche öffentlichen Bildungsangebote entgeltfrei zu machen. Neu ist die Einbeziehung der vorschulischen Einrichtungen und der neben einer Schule existierenden Einrichtungen, da auch sie einen Bildungsauftrag erfüllen, und hier die Gebührenlast vor allem jüngere Eltern trifft, deren Einkommen aus der Erwerbsarbeit noch nicht das Niveau älterer Menschen erreicht hat. Beibehalten wird die Möglichkeit, für einkommens- und vermögensstarke Familien Entgelte zu erheben, wobei die Aufnahme von Verbindlichkeiten dem aktuellen Einkommen bzw. Vermögen nicht zugerechnet werden kann.

Die Änderungen stellen einen konkreten Beitrag zur Umsetzung von Art. 30 Abs. 2 HV, Art. 1 Abs. 2 HV (neu), Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 23 Abs. 1 GRCh sowie Art. 29 RL 2006/54/EG. Gerade Frauen sind auf früh verfügbare Bildungseinrichtungen für ihre Kinder angewiesen, um ggf. frühzeitig in den Beruf zurückzukehren bzw. Unterbrechungszeiten nicht zu lange ausdehnen zu müssen. Kosten für entsprechende Bildungseinrichtungen können da prohibitiv wirken oder Frauen entgegen dem Gleichberechtigungsgebot in die Aufrechterhaltung einer traditionellen Frauenrolle in der Familie drängen, auch wenn dies individuell nicht gewünscht wird.

Art. 59 Abs. 2 HV verwendet zur Vereinfachung den Begriff der weiterführenden Schule und betont andererseits, dass nur die individuelle Eignung eine Zugangsvoraussetzung sein darf, was andere Kriterien ausschließt.

XX. Art. 64 HV

Hessen ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland und Teil der Europäischen Union.

Die Formulierung passt sich einerseits dem Sprachgebrauch des GG an, das von Ländern spricht, und berücksichtigt andererseits die Zugehörigkeit zur Europäischen Union.

XXI. Art. 65 HV

Hessen ist eine demokratische, soziale, rechtsstaatliche und parlamentarische Republik.

Der Formulierungsvorschlag übernimmt sowohl das Sozial- wie das Rechtsstaatsprinzip und stellt damit entsprechend der bisherigen Rspr. des HessStGH klar, dass die HV auf diesen Prinzipien beruht und diese durchführt. Art. 65 HV findet insoweit Anschluss an Art. 28 Abs. 1 GG.

Das Bekenntnis zur **parlamentarischen** Republik schließt andere Formen der Demokratie aus, die über bloße Volksabstimmungen, Plebiszite, Volksbefragungen etc. eine populistisch orientierte Staatsform einführen wollen und deshalb auch Verfahren entgegenstehen, wie sie kennzeichnend für den Bonapartismus nach 1851 waren. Die insoweit schon bestehende Regelung sollte deshalb unbedingt beibehalten werden.

Die in jüngerer Zeit zu beobachtenden Folgen von sog. Referenden wie z. B. der Abstimmung zum Brexit sollten hier eine Warnung sein, derartige Formen der Politikgestaltung zuzulassen.

Das schießt die Volksgesetzgebung nicht aus. Hier muss jedoch ein in jeder Hinsicht vollständiges Gesetz zur Abstimmung gestellt werden. Auf andere Weise kann keine „Volksbefragung" etc. erfolgen. Dementsprechend hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof mit seiner Entscheidung vom 21.11.2016[4] die Einführung von Volksbefragungen im Wege eines einfachen Landesgesetzes verworfen. Das Bekenntnis zur parlamentarischen Regierungsform macht derartige Regelungen in Hessen auf einfachgesetzlichem Weg unmöglich. Art. 150 Abs. 1 S. 1 HV schließt aber auch entsprechende Verfassungsänderungen aus.

[4] Vf. 15.VIII-14, Vf. 8-VIII-15 – juris

XXII. Art. 67 HV

(1) Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind bindende Bestandteile des Landesverfassungsrechts, ohne dass es ihrer ausdrücklichen Umformung in Landesrecht bedarf.

(2) Kein Gesetz ist gültig, das mit solchen Regeln oder einem Staatsvertrag des Bundes oder des Landes in Widerspruch steht.

(3) In seinem Anwendungsbereich geht das Recht der Europäischen Union dem gesamten Landesrecht vor.

Art. 67 HV wird zur Übersichtlichkeit in mehrere Absätze zerlegt. In Abs. 1 wird wie in Art. 25 GG auf die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bezug genommen.

Art. 67 Abs. 3 HV inkorporiert den Vorrang des Rechts der Europäischen Union und nimmt die entsprechende Klarstellung vor.

XXIII. Art. 109 HV

In Art. 109 Abs. 1 HV ist Satz 3 streichen, da die Todesstrafe in Art. 21 HV für unzulässig erklärt wird.

XXIV. Art. 125

(1) Nur der Landtag kann feststellen, dass der verfassungsmäßige Zustand des Landes gefährdet ist. Dieser Beschluss bedarf der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder und ist von dem Präsidenten des Landtages zu veröffentlichen. Der Beschluss kann die Freizügigkeit, das Post- und Fernmeldegeheimnis, das Versammlungsrecht und das Recht der Pressefreiheit außer Kraft setzen oder einschränken.

Der Vorschlag stellte eine redaktionelle Anpassung an die Änderung von Art. 12 HV dar.

XXV. Art. 127

(4) Wer nach seiner Berufung in ein Richteramt auf Lebenszeit diese Erwartungen nicht, den kann das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Landtags seines Amtes für verlustig erklären zu zugleich bestimmen, ob er in anderes Amt oder in den Ruhestand zu versetzen oder zu entlassen ist.

Es handelt sich um eine Anpassung an Art. 98 Abs. 5 GG, der in S. 2 die Entscheidung über eine Richteranklage dem BVerfG vorbehält. Die umfassende Änderung der HV sollte dies berücksichtigen, um Missverständnisse zu vermeiden.

XXVI. Art. 130

(1) Der Staatsgerichtshof besteht aus 11 Mitgliedern, darunter mindestens fünf in Deutschland auf Lebenszeit bestellten Richterinnen und Richtern. Beim Staatsgerichtshof wird ein öffentlicher Kläger bestellt.

(2) Die Mitglieder des Staatsgerichtshofs werden vom Landtag in einer öffentlichen Vollsitzung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen gewählt. Die Stimmberechtigung nach Artikel 73 ist keine Voraussetzung der Wählbarkeit. Der Wahl geht eine öffentliche Anhörung voraus.

(3) Die Amtszeit beträgt 12 Jahre. Eine Wiederwahl ist ausgeschlossen. Regelungen zur Altersgrenze finden auf die richterlichen Mitglieder keine Anwendung, soweit die Betroffenen im Dienst des Landes Hessen stehen.

(4) Die Mitglieder des Staatsgerichtshofs wählen aus ihrem Kreis ein Mitglied zum Präsidenten oder zur Präsidentin und ein weiteres Mitglied zum Vizepräsidenten oder zu ihrer Vizepräsidentin für die Dauer der Zugehörigkeit zum Staatsgerichtshof.

(5) Das Nähere über die Bildung des Staatsgerichtshofs, das Verfahren vor ihm, sowie über die Vollstreckung seiner Entscheidungen bestimmt das Gesetz.

(6) Absatz 3 ist erstmals anzuwenden zu Beginn der 20. Legislaturperiode des Landtags. Zu diesem Zeitpunkt endet die Amtszeit aller Mitglieder des Staatsgerichtshofs. Ihre einmalige Wiederwahl ist nicht ausgeschlossen. Kommt es nicht rechtzeitig zur Wahl der neuen Mitglieder des Staatsgerichtshofs, üben die bisherigen Mitglieder ihre Ämter übergangsweise weiter aus.

(7) Die Wahl nach Absatz 6 hat innerhalb von 60 Tagen nach der ersten Vollsitzung des Landtags zu erfolgen. Von den zu diesem Zeitpunkt gewählten Mitgliedern des Staatsgerichtshofs scheiden sechs nach Ablauf von 6 Jahren ohne die Möglichkeit einer Wiederwahl aus. Diese sechs ausscheidenden Mitglieder werden von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtags rechtzeitig vor der Neuwahl der Mitglieder des Staatsgerichtshofs durch das Los bestimmt. Der Landtag wählt sodann neue sechs Mitglieder für eine Amtszeit von 12 Jahren.

Der Vorschlag versucht eine Neubestimmung der Positionen der Mitglieder des StGH. Durch das Verbot der Wiederwahl, eine Amtszeit von 12 Jahren und den üblichen Austausch von sechs bzw. fünf Mitgliedern nach 6 Jahren soll die Unabhängigkeit der Mitglieder im Verhältnis zum Landtag und den politischen Parteien verbessert werden, ohne gleichzeitig die Kontinuität der Rechtsprechung in Frage zu stellen. Es wird vermieden, dass zu einem Zeitpunkt alle Mitglieder ausscheiden.

Gleichzeitig werden die Auswahlmöglichkeiten verbreitert, da abweichend von der ohnehin mit Art. 134 HV und Art. 33 Abs. 1, 2 GG kaum vereinbaren Regelung in § 3 Abs. 1 S. 1 StGHG das Stimmrecht nach Art. 73 HV keine Voraussetzung der Mitgliedschaft im StGH ist und als richterliches Mitglied jede Person in Betracht kommt, die in Deutschland als Berufsrichter/in auf Lebenszeit bestellt ist. Zudem wählt der StGH wie der EuGH aus seiner Mitte die Präsidentin bzw. den Präsidenten bzw. die Vizepräsidentin bzw. den Vizepräsidenten. Das sollte auch für den StGH gelten und würde die Eigenständigkeit dieses Gerichts von der Legislative verdeutlichen.

XXVII. Art. 131 HV

(3) Jede nach Artikel 73 stimmberechtigte Person hat das Recht, Grundrechtsklage beim Staatsgerichtshof zu erheben und die Unvereinbarkeit eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung mit einem der Grundrechte der Verfassung geltend zu machen. Durch Gesetz kann eine Frist bestimmt werden, innerhalb derer nach der Verkündung eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung die Grundrechtsklage erhoben werden kann. Die Frist darf nicht kürzer sein als ein Jahr.

(4) Die Gemeinden und Gemeindeverbände können zur Verteidigung ihres Selbstverwaltungsrechts Grundrechtsklage beim Staatsgerichtshof erheben. Richtet sich die Klage gegen ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung, muss die Klage innerhalb eines Jahres nach Verkündung erhoben werden.

(5) Sonstige Fälle einer zulässigen Anrufung des Staatsgerichtshofs regelt das Gesetz.

Art. 131 Abs. 3 HV (neu) führt entsprechend den bayerischen Regelungen die Popularklage bei Grundrechtsverstößen ein, also nicht bei jedem sonstigen Verfassungsverstoß. Voraussetzung ist, dass der die Grundrechtsklage erhebenden Person das Stimmrecht nach Art. 73 HV zusteht. Dagegen muss nicht geltend gemacht werden, die angegriffene Norm bzw. deren Vollzug verletzte die klagende Person in einem eigenen Grundrecht.

Art. 131 Abs. 4 HV (neu) kodifiziert die kommunale Grundrechtsklage, wie sie derzeit bereits einfachgesetzlich anerkannt ist.

Art. 131 Abs. 5 HV (neu) eröffnet dem Gesetzgeber weitere Gestaltungsmöglichkeiten. Dazu gehört auch die Zulassung von Grundrechtsklagen von Personen, die kein Stimmrecht nach Art. 73 HV haben, aber zur Verteidigung eines ihnen zustehenden Grundrechts Grundrechtsklage erheben wollen.

XXVIII. Art. 134 HV

Alle Deutschen und zur Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union Berechtigten haben ohne Diskriminierung gleichen Zugang zu allen öffentlichen Ämtern, wenn sie für die wahrzunehmende Aufgabe geeignet und befähigt sind.

Art. 134 HV neu begrenzt das Zugangsrecht auf alle Deutschen und die zur Freizügigkeit Berechtigten und trägt damit der Ausweitung der Diskriminierungsverbote in Art. 1 HV Rechnung. Die Teilnahme an der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten ist ihrer Natur nach ein **staatsbürgerliches** Recht, sodass eine Ausweitung von Verfassungs wegen auf sonstige Menschen nicht geboten ist. Dies entspricht Art. 25 lit. c des Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 (BGBl. 1973 II S. 1533), der das Zugangsrecht ebenfalls im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Wahlrecht gewährleistet. Auch Art. 33 Abs. 2 GG bezieht sich nur auf Deutsche und steht, wie Art. 33 Abs. 1 GG, im Kontext der Gewährleistung staatsbürgerlicher Rechte. Insoweit geht es um etwas anderes als bei der Gewährleistung der freien Wahl eines Arbeitsplatzes oder Berufs. Dies war kein Gegenstand von Art. 134 HV und soll es auch künftig nicht sein.

Die Einbeziehung der zur Inanspruchnahme der Freizügigkeit Berechtigten erweitert den Personenkreis, indem auf eine Anwendung des Vorbehalts in Art. 45 Abs. 4 AEUV verzichtet wird.

Die personelle Beschränkung in Art. 134 HV (neu) hindert nicht, anderen Personen Zugang zu gewähren. Sie haben lediglich keinen verfassungsrechtlich begründeten Zugangsanspruch und können deshalb aus begründetem Anlass insoweit anders als der zugangsberechtigte Personenkreis behandelt werden. Unberührt bleiben insoweit die ohnehin dem deutschen Recht vorgehenden Regelungen des Rechts der Europäischen Union zur Gleichstellung von Familienangehörigen der Freizügigkeitsberechtigten, auch wenn diese Familienangehörigen keine Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates besitzen. Es ist jedoch nicht sinnvoll, in die HV auch diese Gewährleistungen mit aufzunehmen, weil damit die Regelung überfrachtet würde.

Der Zusatz „ohne Diskriminierung" verweist auf Art. 1 HV und die dort enthaltenen Benachteiligungsverbote. Auf die bisherige Aufzählung der verbotenen Diskriminierungsmerkmale kann deshalb verzichtet werden, zumal sie bisher hinter Art. 1 HV zurückbleibt.

Die Zugangsberechtigung ist wie bisher von der nötigen Eignung abhängig. Entsprechend der Rspr. des BVerfG zu Art. 33 Abs. 2 GG wird die Qualifikation auf diejenige Eignung bezogen, die zur Wahrnehmung der zu übertragenden Aufgaben nötig ist[5]. Diese Klarstellung trägt dazu bei, die Ausübung des Zugangsrechts auf das jeweils Erforderliche zu begrenzen. Art. 25 lit. c des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte lässt nur angemessene Begrenzungen zu. Diese Vorgabe sollte durch eine entsprechende Konkretisierung von Art. 134 HV konkretisiert werden.

[5] BVerfG B. v. 16.12.2015 – 2 BvR 1958/13 – ZBR 2016, 128, 131 Rn. 32 m.w.N.

XXIX. Art. 135 HV

Die bisherige Vorschrift kann aufgehoben werden, da die vorgeschlagene Neuformulierung des Art. 29 Abs. 1, 2 HV weitergehende Regelungen entbehrlich macht.

An die Stelle der früheren Regelung könnte folgende neue Bestimmung treten:

„Die Behörden des Landes, Gemeinden, Gemeindeverbände stellen und sonstige mit Verwaltungsaufgaben im Bereich des Landes befasste öffentliche Stellen machen amtliche Informationen für die in Hessen wohnenden Bürgerinnen und Bürger zugänglich, soweit nicht ausnahmsweise ein besonderes Interesse an der Geheimhaltungsbedürftigkeit einer bestimmten Information besteht oder in besonderer Weise schutzbedürftige private Interessen eine Offenbarung ganz oder teilweise ausschließen. Die Offenlegung erfolgt grundsätzlich unentgeltlich. Gegen die Verweigerung der Offenbarung können jede in Hessen wohnende Bürgerin und jeder in Hessen wohnender Bürger die Entscheidung des Gerichts anrufen. Weiteres regelt das Gesetz."

Der Vorschlag schafft einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu allen öffentlichen Informationen und Daten und macht ihn nicht vom Vorliegen eines individuellen berechtigten Interesses abhängig. Die Regelung fördert die Transparenz und macht deutlich, dass die öffentlichen Stellen die zu veröffentlichenden Informationen nur treuhänderisch für die in Hessen wohnenden Bürger/innen verwalten. Die Möglichkeiten einer Verweigerung der Offenbarung sind eng begrenzt, um qualifizierten Geheimhaltungserfordernissen Rechnung zu tragen, andererseits diesen Belangen eine ausufernde Bedeutung von vornherein zu nehmen. Die Gewährleistung der grundsätzlichen Unentgeltlichkeit dient dazu, prohibitive Gebührenregelungen auszuschließen. Ausnahmen werden hier nur möglich sein, wenn ein exorbitanter Verwaltungsaufwand entstehen würde. Auch dann darf die ggf. zulässige Gebühr nicht ihrerseits faktisch prohibitiv wirken.

Der Rechtsweg ist eröffnet, ohne dass es der Darlegung eines eigenen Anspruchs oder eines qualifizierten Interesses bedarf. Die Art des Rechtswegs ergibt sich vorbehaltlich einfachgesetzlicher Ausgestaltung aus dem derzeitigen Verfahrensrecht des Bundes. Zulässig ist daher nach § 40 Abs. 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg, ohne dass auf eine Klagebefugnis ankommt. Das folgt aus dem Wort „jede/r".

Torsten-Clemens von Roetteken
Digital unterschrieben von Torsten-Clemens von Roetteken
Datum: 2017.02.05 19:47:06 +01'00'

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer i.R.
Friedrich Schiller- Universität
Friedrich Engels-Straße 150,13158 Berlin
Tel.: 030 5549 5558
eMail: eichenhoferberlin@t-online.de

24. Januar 2017

Stellungnahme Expertenanhörung Hessischer Landtag

15. bis 17. Februar 2017

Soziale Menschenrechte und deutsches Verfassungsrecht

I. Erbe sozialer Menschenrechte

Neben den Verfassungen Mexikos und Finnlands (1917) war die Weimarer Reichsverfassung (WRV) vom 11.8.1919 die erste Verfassung der Welt, welche soziale Menschenrechte als Grundrechte und Grundpflichten umfassend formulierte. WRV und die darin aufzufindenden sozialen Grundrechte gelten deswegen als das politische Vermächtnis Friedrich Naumanns.

Die WRV war auch ein Vorbild für die 1948 beschlossenen universalen Menschenrechte der Vereinten Nationen (VN). Diese umfassen die bürgerlichen und politischen Freiheiten ganz ebenso wie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Beide Gattungen von Menschenrechten sind in zwei 1966 verabschiedeten Pakten niedergelegt. Sie sind seither weltweit verbindlich und damit umfassend international anerkannt.

Alle Menschenrechte haben gleichen Rang, weil sie einander bedingen und wechselseitig stützen.

Auch Deutschland hat 1973 die beiden Menschenrechtspakte im Zuge von dessen Mitgliedschaft in den VN formell akzeptiert, ratifiziert und in das Recht der beiden deutschen Staaten transformiert.

In dieser Tradition der WRV stehen schließlich auch die zwischen 1946 und 1949 geschaffenen Landesverfassungen Bayerns, Berlins, Bremens und Hessens, von Rheinland-Pfalz sowie dem Saarland. Sie enthalten wie jene in großem Umfang soziale Menschenrechte. In der Hessischen Verfassung sind sie in den Art. 27 – 47 zu finden.

II. Grundgesetz

Das Grundgesetz (GG) nahm diese Tradition nicht auf, sondern schuf mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20,28 GG) bewusst eine Alternative.

Diese Entscheidung wurde mit der Rechtsprechung des Reichsgerichts während der Weimarer Republik begründet, der zu Folge die sozialen Menschenrechte in der WRV nur Programmsätze darstellten und ohne substantiellen Gehalt wären.
Die Absage an soziale Grundrechte wurde im Übrigen mit dem provisorischen Charakter des GG begründet und gerechtfertigt. Diesem widerspreche es, wenn bereits im Vorgriff auf eine alsbaldig erwartete und bevorstehende Wiedervereinigung eine verbindliche Festlegung der Sozialverfassung Deutschlands vorgenommen würde. Diese Aufgabe werde vom GG gemäß Art. 146 GG einer nach der Wiedervereinigung zu berufenden verfassungsgebenden Versammlung überantwortet.

III. Sozialstaat

Im GG trat an die Stelle sozialer Menschenrechte deshalb das Sozialstaatsgebot. Es weist der Sozialpolitik einen elementaren Verfassungsrang zu. Es gibt damit dem Staat somit die Pflicht zur Sozialpolitik als umfassende Aufgabe vor und auf. Eine politische Agenda: Markt statt Staat, weil der Staat nicht die Lösung, sondern das Problem bedeute! , widerspräche dem Sozialstaatsauftrag und könnte unter dem GG daher nicht verwirklicht werden. Die Bundesrepublik Deutschland ist und bleibt wesentlich auch ein Sozialstaat.

Allerdings bezeichnet das Sozialstaatsprinzip lediglich pauschal staatliche Aufgaben zur sozialen Gestaltung; solcher Aufgabenzuweisung korrespondiert jedoch kein subjektives Recht der Berechtigten. Der seit dem Ausgang des 19.Jahrhundert sich herausbildende Sozialstaat war jedoch seit Anbeginn auf die Schaffung sozialer Rechte angelegt.

Die Sozialversicherung war nicht nur wegen des weit höheren Niveaus ihrer Leistungen, sondern auch insoweit gegenüber der Armenfürsorge ein Fortschritt, als deren Leistungen auf Rechtsansprüchen beruhen. Deshalb ist der Sozialstaat als Staat zu begreifen, dem die Begründung und Entfaltung der international anerkannten sozialen Rechte aufgegeben ist. Die Sozialstaatsgarantie wäre deshalb als Aufgabe des Staates nur unvollständig umrissen, wenn sie nicht auch zugleich als eine umfassende Berechtigung der durch den Sozialstaat geschützten Menschen verstanden würde.

IV. Soziale Rechte = Menschenrechte

Die durch Sozialpolitik begründeten Rechte sind auch Menschenrechte. Diese Erkenntnis ist unter dem GG schon früh ausgesprochen worden. Seit Bestehen des GG ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass aus Art. 1 I GG – also der Garantie der Menschenwürde – auch folge, dass es ein subjektives Recht auf Sozialhilfe gibt.

Dies stellte das Bundesverwaltungsgericht bereits in einer seiner allerersten Entscheidungen fest (BVerwGE 1,159). Dieses Urteil schuf die konzeptionelle Grundlage für das soziale Menschenrecht auf Fürsorge, das seither im Sozialhilferecht ausgeformt ist und wird. Auch das BVerfG hat sich diese Überlegungen seit Aufnahme seiner Spruchpraxis zu Eigen gemacht.

V. Grundrechtsschutz sozialer Rechte

Die Ableitung eines solchen Menschenrechts aus Art 1 I GG kann jedoch nicht überzeugen. Denn die Menschenwürde ist ihrerseits kein Menschen- und daher auch kein Grundrecht, sondern sie ist der Grund der Grundrechte. Art 1 AEMR, der allen Menschen die gleiche Würde und die gleichen Rechte zuerkennt, verdeutlicht dies und macht zugleich offenbar, dass Menschenwürde und Menschenrechte verschieden sind.

Diese Vorstellung findet sich auch in der Architektur des Grundrechteteils des GG leitmotivisch wieder. Während Art. 1 I GG die Menschenwürde für unantastbar erklärt und als Schutzziel allen staatlichen Handelns umschreibt, lautet Art. 1 III GG: “Die nachfolgenden Grundrechte“ binden Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Schon diese Formulierung zeigt, dass das GG die Menschenwürde nicht als Grundrecht ansieht, sondern umgekehrt aus der Menschenwürde die Menschenrechte folgen.

Die Einsicht der Rechtsprechung in die Tragweite sozialer Leistungen als Garantie eines der Menschenwürde gemäßen Daseins des Einzelnen wirft daher die vom GG nicht beantwortete Fragen auf, in welchen Grundrechten diese Garantie enthalten ist. Gäbe es soziale Grundrechte, wäre das von der Rechtsprechung erhobene Postulat zweifelsfrei erfüllt. Da es solche Grundrechte unter dem GG aber nicht gibt, stellt sich die Frage, ob dem Sozialstaatsgebot Menschenrechte korrespondieren.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG wurden namentlich die Ansprüche aus der Sozialversicherung – namentlich der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung – als Eigentum (Art. 14 GG) verfassungsrechtlich geschützt. Das BVerfG hat des Weiteren namentlich aus den Gleichheitsgeboten (Art. 3 GG) und dem Familienfördergebot (Art 6 GG) zahlreiche unterschiedliche sozialrechtliche Einzelberechtigungen abgeleitet.

Die zentralen Materien des Sozialrechts wurden darüber nicht nur als Gegenstände subjektiver Rechte erkennbar, sondern diese Rechte erlangten durch die Rechtsprechung des BVerfG auch einen genuin grundrechtlichen Gehalt von unmittelbar verfassungsrechtlichem Rang! Die Rechtsprechung des BVerfG zeigt im Übrigen auch, dass soziale Rechte verfassungskonform beschränkt werden können, wenn die Generationen- oder Verteilungsgerechtigkeit solche Anpassungen legitimieren.

Die Diskussion um die Aufnahme sozialer Rechte in die Verfassung zielt also nicht auf die Frage, ob soziale Rechte als Grund- und Menschrechte geschützt wären. Das sind sie längst ganz unzweifelhaft. Es geht einzig um deren verfassungsrechtlich angemessene Darstellungsform, namentlich ob die Anerkennung sozialer Rechte als Menschenrechte in der Verfassung auch angemessen sprachlich zum Ausdruck kommt. Dies ist so lange nicht der Fall, wie soziale Rechte nicht als eigene Menschenrechte in der Verfassung aufgeführt sind. So sie aber bestehen, wie in Art.27-47 der Hessischen Verfassung sind sie nicht nur sinnvoll, sondern sogar zwingend geboten.

VI. Soziale Rechte - Rückgrat des SGB

Außerdem beruht die 1976 begonnene und bis zum heutigen Tage noch nicht abgeschlossene Kodifikation des deutschen Sozialrechts im Sozialgesetzbuch (SGB) ausweislich der §§ 1-10 SGB I auf den international anerkannten sozialen Rechten. Diese bilden für das deutsche Sozialrecht konzeptionell das Rückgrat. Das Sozialrecht ist

demnach als auf die Verwirklichung der sozialen Rechte ausgerichtet zu verstehen. § 2 II 2 SGB I enthält als allgemeine Auslegungsrichtlinie die Forderung, das gesamte Sozialrecht auf die Verwirklichung der sozialen Rechte auszurichteten. Die elementaren sozialen Rechte sind dem deutschen Sozialrecht mithin geläufig, weil sie seine Kodifikation tragen, leiten und prägen.

Das deutsche Sozial- und Verfassungsrecht sind darüber hinaus nicht nur abstrakt, sondern konkret auf die Anerkennung und Verwirklichung der internationalen Menschenrechte ausgelegt und auszurichten. Dies kommt an keiner Stelle so klar zum Ausdruck wie in Art 1 II GG - ganz offensichtlich keine apokryphe Stelle im GG.

Darin „bekennt“ sich das „Deutsche Volk“ zu den „unverletzbaren und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“. Diese Bestimmung hat Vorrang vor den Grundrechten. In dem Maße, wie die sozialen Menschenrechte als Teil der international anerkannten Menschenrechte zu verstehen sind, übernimmt sie daher auch die deutsche Verfassung mit gleichem Rang wie alle anderen Menschenrechte. Weil die sozialen Menschenrechte als Teil die international anerkannten Menschenrechte ausmachen und sich alle Menschenrechte wechselseitig bedingen und stützten, sind sie auch in jeder Verfassung ,die sich der Garantie der Menschenrechte angelegen sein lässt, als solche aufzunehmen und auszugestalten.

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer i.R.
Friedrich Schiller- Universität
Friedrich Engels-Straße 150,13158 Berlin
Tel.: 030 5549 5558
eMail: eichenhoferberlin@t-online.de

24. Januar 2017

Stellungnahme Expertenanhörung Hessischer Landtag
15. bis 17. Februar 2017

Subsidiaritätsprinzip

I. Umriss

Subsidiarität ist das Grundprinzip der Katholischen Soziallehre; es ist ein sozialethisches Prinzip. Denn es formuliert auf höchst möglicher Abstraktionsstufe das Verhältnis von Einzelnem und Gemeinschaft als maßgebliche sozialethische Maxime. Aus dem Prinzip folgen ferner nähere Bestimmungen über das Verhältnis der Gemeinschaften untereinander.

II. Inhalt

Danach ist der Mensch von Natur aus frei und deswegen für sein Verhalten zugleich sich selbst und Gott gegenüber verantwortlich. Die Gemeinschaft darf und muss danach nur wirken, um den Einzelnen im Gebrauch seiner Freiheit zu schützen und / oder ihn hierzu zu befähigen. Unter den danach zu Schutz und Hilfe des Einzelnen berufenen Gemeinschaften haben die dem Einzelnen näheren Gemeinschaften Vorrang vor den ihm ferneren Gemeinschaften.

Daraus folgt, dass private Gemeinschaften: Familie und Vereinigungen – der Vorrang gegenüber öffentlichen Gemeinschaften zukommt und ferner unter diesen die örtlichen gegenüber den überörtlichen und diese gegenüber den gesamtstaatlichen und schließlich diese gegenüber den überstaatlichen Gemeinschaften jeweils der Vorrang gebührt.

Das Subsidiaritätsprinzip bezweckt damit, den sozialen Einfluss auf den Einzelnen zu beschränken und richtet sich zugleich gegen die Konzentration öffentlicher Gewalt in einer Hand. Es fordert ,kurzum, den Schutz der Freiheit des Einzelnen und zugleich die Dezentralisierung sozialer, politischer und öffentlicher Verantwortung.

III. Würdigung

Das skizzierte Prinzip der Sozialethik findet in den Institutionen des Verfassungsstaats einen vielfältigen Ausdruck und damit auch weithin eine Entsprechung. Es findet Ausprägungen in den Grund- und Menschenrechten. Dabei wird das Recht auf Unterstützung zur Freiheitsbetätigung am klarsten in den sozialen Grundrechten formuliert. Aber auch das Rechts- und Sozialstaatsprinzip sind als Ausformung des Subsidiaritätsgrundsatzes zu verstehen.

Auch die verfassungsrechtlichen Garantien freier privater Gemeinschaften: Ehe, Lebenspartnerschaft, Familie, Verbände und Vereinigungen, Tarifvertragsparteien, Betriebe und Belegschaften wie Unternehmen - und das Recht der Selbstverwaltung in Gemeinden, Berufsständen, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sind als unterschiedliche rechtliche Ausformungen des Subsidiaritätsprinzips zu verstehen und zu rechtfertigen.

Das Subsidiaritätsprinzip hat auch im deutschen Föderalismus sowie schließlich in der Architektur der europäischen Integration jeweils eine Ausbildung gefunden. In letztgenannten Kontext ist der Grundsatz auch als Form – und Rechtsprinzip der Europäischen Union (Art. 4 und 5 AEUV) anerkannt und ausformuliert. Das Subsidiaritätsprinzip ist deshalb zwar geeignet, diese vielfältigen Erscheinungen des Verfassungsstaates abstrakt zu deuten; es leistet aber keinen eigenständigen Beitrag dazu, den Inhalt und die Tragweite der einzelnen verfassungsrechtlichen Institutionen zu bestimmen .Es vermag damit diesen selbst nicht etwas zu geben, was sie nicht schon selbst aufzuweisen hätten.

IV. Schlussfolgerung

Der Subsidiaritätsgrundsatz hat daher zwar Bedeutung für die Sozialethik. Er ist aber zu allgemein und zu unanschaulich, um in den Rang eines Verfassungsprinzips erhoben zu werden. Er gäbe der Verfassung und deren Auslegung also nichts, was sie nicht schon hätte. Der Grundsatz der Subsidiarität ist zu stark formalisiert und von konkreten Regelungszwecken abstrahiert, um verfassungsrechtlich substantiell wirksam zu werden.

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer i.R.
Friedrich Schiller- Universität
Friedrich Engels-Straße 150,13158 Berlin
Tel.: 030 5549 5558
eMail: eichenhoferberlin@t-online.de

24. Januar 2017

Stellungnahme Expertenanhörung Hessischer Landtag

vom 15. bis 17. Februar 2017

Wirtschafts- und Sozialverfassung

I. Art. 151 WRV als Vorbild

Art 151 Weimarer Reichsverfassung lautet: ”Die Ordnung des Wirtschaftslebens muss der Gerechtigkeit mit dem Ziel der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen“. Ähnlich formuliert Art. 27 Hessische Verfassung:“ Die Sozial- und Wirtschaftsordnung beruht auf der Anerkennung der Würde und der Persönlichkeit des Menschen“.

Dieser Sprachgebrauch folgt der Tradition des ausgehenden 18. und 19.Jahrhunderts, in der Menschenwürde als Forderung nach angemessen sozialen Verhältnissen für alle Menschen begriffen wurde. Ein solches Verständnis findet sich etwa in dem Jenaer Epigramm Friedrich Schillers von 1795:“ Würde des Menschen/ Nichts mehr davon, ich bitt‘ euch. /Zu essen gebt ihm, zu wohnen, / Habt ihr die Blöße bedeckt, / Gibt sich die Würde von selbst/“.

Die Forderung nach menschenwürdigen Lebensbedingungen steht für eine Welt, in der alle Menschen imstande sind, ihre elementaren Lebensbedürfnisse frei oder - falls sie dazu unverschuldet unvermögend sein sollten - mit öffentlicher Unterstützung und Hilfe zu befriedigen.

II. Markt und Recht

Diese Aussage beruht auf der richtigen und wichtigen Einsicht, dass nicht nur die Sozial- sondern auch die Wirtschaftsverfassung statt durch ökonomische Rationalität, primär aus normativen und damit sozialethischen Forderungen genügenden Postulaten zu rechtfertigen ist. Die in Deutschland wie weltweit vorherrschende Marktwirtschaft lässt sich verfassungsrechtlich also nicht mit dem Argument begründen und rechtfertigen, bei dieser dezentralen, auf autonomen Entscheidungen der Marktteilnehmer beruhenden Ordnung von Produktion und Konsum sei ,verglichen mit deren konzeptioneller Alternative Plan- oder Zentralverwaltungswirtschaft ,ein höheres Maß an Effizienz oder ein größerer Ertrag zu erwarten, weshalb dieser gegenüber jener auch von Verfassung wegen der Vorzug gebührte. Die dezentrale marktförmige Wirtschaftsordnung muss und ist vor allem gegenüber der Planwirtschaft durch seine höhere normative Legitimation gerechtfertigt.

In diesem Beurteilungs- und Bewertungsgesichtspunkt stimmen sogar die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Schulen und Denkrichtungen überein. Liberale bezeichnen und rechtfertigen die Marktwirtschaft als die „Verfassung der Freiheit“(von Hayek).Sozialisten räumen mit dem Postulat. Soviel Markt wie möglich, so viel Plan wie nötig! ein, dass der Markt gegenüber dem Plan nicht nur ein effizienteres, sondern auch ein von staatlicher Fremdbestimmung des Einzelnen freieres Wirtschaften erlaubt und deshalb nicht nur wegen seiner höheren Ergiebigkeit, sondern auch wegen seiner geringeren staatlichen Kontrolle vorzuziehen sei.

Dies erklärt sich daraus, dass der Markt auf Recht beruht und nur durch ihn die elementaren und anerkannten wirtschaftlichen Menschenrechte voll entfaltet werden können. So setzt die Berufsfreiheit – einschließlich der Freiheit zu arbeiten (Art. 15 Europäische Grundrechtecharta) – einen Markt voraus, auf dem eine selbständige oder abhängige Berufstätigkeit frei von jeglicher staatlicher Berufslenkung betrieben werden kann. Der für den Markt typische Wettbewerb kann nur auf der Basis des Privateigentums an Unternehmen existieren. Konsumentenfreiheit wird durch Vertragsfreiheit wahrgenommen. Diese setzt Wettbewerb und damit Eigentumsrechte an Unternehmen voraus.

Der Markt besteht also nicht außerhalb des Rechts, sondern ist vielmehr umgekehrt als eine einzig durch Recht zu verwirklichende wie verwirklichte Institution zu verstehen. Der Rechtsbegriff erfüllt nicht nur eine Schlüsselfunktion als Ort des privatautonomen wirtschaftlichen Handelns; der Markt konstituiert auch die Stadt als öffentliche Körperschaft. Deren Charakteristikum ist seit alters die Befugnis zur Organisation des Marktverkehrs. Damit war und ist das Marktrecht im Kern die Befugnis zur öffentlichen Kontrolle privatwirtschaftliches Handeln.

Dieser Zusammenhang wird ikonographisch in den Marktplätzen sichtbar, auf denen Freie unter öffentlicher Aufsicht und Kontrolle miteinander auf der Basis des Vertragsrechts verkehren und in wirtschaftlichen Austausch traten. Der Markt befindet sich also nicht außerhalb des Rechts, sondern in ihm und durch ihn wird das Recht erst eigentlich verwirklicht. Diese Einsicht ist gerade durch den Ordo- Liberalismus nach dem Zweiten Weltkrieg vertieft und bekräftigt worden.

III. Marktverfassung : Freiheit und Gleichheit

Die Forderung nach einer die Menschenwürde und Persönlichkeitsrechte sichernden Wirtschaftsverfassung ist daher Ausdruck eines liberalen und sozialen Rechtsstaats, in dem der Marktverkehr auf Rechtsregeln fußt und diese so beschaffen sind und beschaffen sein müssen, dass im Marktverkehr die gleiche Freiheit aller gesichert ist. Dies fordert zunächst eine rechtliche Regulierung des Marktes im Hinblick auf alle produzierenden Marktteilnehmer(innen), was durch Lauterkeits- und Kartellrecht zu geschehen hat. Dadurch werden nicht nur faire Wettbewerbsbedingungen unter allen Marktteilnehmer(inne)n gesichert, sondern es werden auch die Konsument(inn)en vor Wettbewerbsverfälschungen geschützt, welche ihnen zum Nachteil gereichen. Der Markt ist im Rechtsstaat deshalb niemals „entfesselt“, weil er nur im und auf Grund von Recht zu entfalten ist.

Eine Grundvoraussetzung eines auf Gleichheit und Freiheit beruhenden Marktverkehrs ist der Schutz von Menschen gegen alle denkbaren Diskriminierungen. Es gibt dafür

zahlreiche Umstände: Alter, Geschlecht, ethnische Herkunft, Staatsangehörigkeit, Behinderung, Krankheit, äußeres Erscheinungsbild oder sexuelle Ausrichtung. Gleichheit zur Vertragsfreiheit stellt sich im Markt nicht von selbst ein, sondern ist durch Antidiskriminierungsrecht erst zu schaffen. Diese auf Marktgestaltung zielende Aufgabe steht letztlich im Dienst des Persönlichkeitsschutzes und damit auch der Sicherung der Menschenwürde. Sie wurde erst vor zwei Jahrzehnten als eigene gesetzgeberische Gestaltungsaufgabe erkannt und ist erst in jüngster Zeit auch verfassungsrechtlich als legitimes Gemeinwohlziel anerkannt. Ihre Wahrnehmung ist und war schon seit jeher grundlegend für eine menschenwürdige Marktverfassung.

IV. Marktwirtschaft und Sozialstaat

Eine menschenwürdige Marktverfassung im Zeichen der Sicherung der gleichen Freiheit muss des Weiteren soziale Macht- und Ohnmachtsverhältnisse überwinden. Hier haben Verbraucher(innen)-, Umwelt- und Arbeitnehmer(innen)-Schutz ihren Ort. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben ist Gegenstand sozialer Menschenrechte und bildet einen integralen Schutzauftrag einer Marktverfassung, die im Dienst der Menschenwürde einer oder eines jeden steht.

Eine Marktverfassung ist schließlich auf Ergänzung und damit die Ermöglichung durch den Sozialstaat angelegt. Dieser hat die autonome Befriedigung von Bedürfnissen durch Teilnahme am Marktverkehr auch für diejenigen zu sichern, die aus Gründen jenseits des eigenen Verschuldens daran gehindert sind, weil sie alt, krank oder behindert, unverschuldet arbeitslos oder Opfer eines Gewaltverbrechens geworden sind, und daher soziale Unterstützung erhalten.

Insoweit gehört auch der Sozialstaat zur Marktverfassung, weil er nicht nur auf diese bezogen ist, sondern weil diese der Forderung nach Menschenwürde nur genügen kann, wenn sie auch für diejenigen zugänglich ist , die aus eigener Kraft durch Erwerbsteilnahme ihren Lebensunterhalt nicht zu sichern vermögen.

Prof. Dr. Matthias Jestaedt, Universität Freiburg, D-79085 Freiburg i. Brsg.

An den Vorsitzenden
der Enquetekommission „Verfassungskonvent
zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“
Herrn Staatsminister a.D. Jürgen Banzer
Hessischer Landtag
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Rechtswissenschaftliche Fakultät

Prof. Dr. Matthias Jestaedt
Direktor
Institut für Staatswissenschaft
& Rechtsphilosophie
– Abt. 3: Rechtstheorie –

Dienstsitz Lehrstuhl & Forschungsstelle
für Kirchenrecht und Staatskirchenrecht:
Hebelstraße 25 (Hinterhaus)
79104 Freiburg i. Brsg.

Dienstsitz Hans-Kelsen-Forschungsstelle:
Erbprinzenstraße 17a (2. OG)
79098 Freiburg i. Brsg.

Postanschrift:
Rechtswissenschaftliche Fakultät
Universität Freiburg
79085 Freiburg i. Brsg.

Tel. +49 761 203-97800
Fax +49 761 203-97802
rechtstheorie@jura.uni-freiburg.de

Freiburg, 8. Februar 2017

Thesen
zur Verankerung von Kindesrechten und einem Recht auf kostenlose Bildung in der Verfassung des Landes Hessen

anlässlich der Anhörung durch die Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ am 15. Februar 2017

Vorbemerkung: Mir lagen zur Begutachtung und Vorbereitung lediglich eine vom Landtag gefertigte Zusammenstellung der „Änderungsvorschläge[n] der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand 17.01.2017“) sowie die auf der Internetseite des Landtags eingestellten Protokolle des Öffentlichen Teils der Sitzungen der Enquetekommission (insbesondere der 3. und der 7. Sitzung) vor.

I. Kinderrechte

(1) Bei der Regelung von Kinderrechten in der Landesverfassung ist Art. 142 GG Rechnung zu tragen. Das Schutzniveau der bundesverfassungsrechtlichen Grundrechte darf der Landesverfassung(sgesetz)geber nicht unterschreiten.

(2) Das den Landesverfassungsgesetzgeber bindende grundgesetzliche Mindestniveau ist hier insbesondere in Bezug auf die in Art. 6 Abs. 2 GG normierte „Elternverantwortung“ (BVerfG) auf der einen Seite sowie alle Grundrechte des GG, die – auch Kinder – berechtigen, auf der anderen Seite zu beachten.

(3) Namentlich dürfen Kinderrechte in der Landesverfassung die grundgesetzliche Elternverantwortung nicht in einer Weise und in einem Maße ein-

schränken, für welche das GG keine Rechtfertigung (insbesondere über Art. 6 Abs. 2 Satz 2 oder Art. 7 Abs. 1) bereithält. Dabei spielt es im Ergebnis keine Rolle, ob die Landesverfassung die Einschränkung selbst enthält (durch Adressierung an die Eltern) oder lediglich den Gesetzgeber dazu ermächtigt (und gegebenenfalls verpflichtet).

(4) Angesichts dessen ist die Verfassung eines Landes nicht der richtige Ort, ein – echtes oder nur vermeintliches – „Ungleichgewicht zwischen Elternrecht und Kindesrecht auf der Verfassungsebene“ zu beheben.

(5) Der Landesverfassungsgesetzgeber wird zu entscheiden haben, ob und inwiefern angesichts der Regelung im GG Schutzlücken bestehen und, soweit Schutzlücken zu verneinen sind, welche Vorteile es bringt, den nach Bundesrecht bestehenden Schutzstandard in der Landesverfassung wiederholend zu regeln. Der letzte Vorstoß in puncto „Kinderrechte ins Grundgesetz“ endete im Bundestag 2013 damit, dass regelungsbedürftige Schutzlücken mehrheitlich nicht ausgemacht werden konnten. Auch ländervergleichend wäre zu fragen, ob das Schutzniveau der Länder, deren Verfassungen ausdrückliche Kinderrechte kennen – das sind alle bis auf Hamburg –, höher ist als das in Hessen obwaltende.

(6) Regelungstechnisch bieten sich drei Standorte im Verfassungstext an: Als Annexregelung zur Allgemeinen Handlungsfreiheit in Art. 2 (z.B. als Art. 2a), als Folgeabsatz zur Bestimmung zu Ehe und Familie gemäß Art. 4 oder aber als Ergänzung zur Regelung der Elternverantwortung nach Art. 55. Dabei stellt der Umstand, dass die Landesverfassung mit Art. 4 und Art. 55 einen anderen Regelungszugriff als das GG mit Art. 6 Abs. 1 und 2 GG gewählt hat, vor eine Herausforderung.

(7) Ein Mehr an Regelungselementen geht nicht notwendigerweise einher mit einem Mehr an effektivem Schutz. Es sollte daher genau geprüft werden, ob man über eine den Förder- und Schutzaspekt betonende, die Sondersituation des Kindes fokussierende Regelung hinausgehen sollte.

(8) Eine derartige, an Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 sowie Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG anknüpfende Regelung könnte lauten: „Jedes Kind hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit sowie auf den Schutz vor Beeinträchtigungen seines Wohls.“

(9) Darüber hinausgehende Regelungssätze sind entweder darin enthalten – ihre explizite Vertextlichung also nicht notwendig – oder aber werfen Folgeprobleme auf (wie etwa die Bezugnahme auf den „Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung“, der die Kindeswohlbeeinträchtigung nur unzureichend erfasst, oder die Statuierung der „Vorrangstellung des Kindeswohls bei allen Entscheidungen, die Kinder betreffen“, womit nicht sämtlichen Konfliktlagen in einer grundgesetzkonformen Weise Rechnung getragen werden kann).

(10) Werden neben die „Kinder“ eigens die „Jugendlichen“ gestellt – ein Sprachgebrauch, der vom GG abweicht –, so ist auf eine einheitliche Verwendung in der Verfassung zu achten und etwa ein Abgleich mit Art. 55 Satz 1 oder Art. 56 Abs. 7 Satz 2 vorzunehmen.

(11) Von der Vermengung eines „jedem Menschen“ zukommenden Rechts auf „Entwicklung, Bildung und die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit“ mit besonderen Kinderrechten sollte der Regelungsklarheit wegen abgesehen werden.

II. Recht auf kostenlose Bildung

(12) Bei der Frage der Unentgeltlichkeit von Bildung lohnt ein Vergleich mit den Verfassungen der übrigen Länder, die – bis auf die Hansestadt Hamburg – allesamt dazu Stellung beziehen. Lediglich fünf Landesverfassungen (Bayern, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen) sehen ganz oder zum Teil die Unentgeltlichkeit von Unterricht und Lernmitteln an Schulen vor; die übrigen neun regeln dies nicht. Keine der 14 Landesverfassungen regelt ein Verbot von Studiengebühren. Die Hessische Verfassugn regelt damit bereits heute die Frage der Unentgeltlichkeit von Bildung am relativ großzügigsten.

(13) Ein vorbehaltloses verfassungsrangiges Verbot der Einführung von Studiengebühren will, nicht zuletzt angesichts der auch in und für Hessen geltenden „Schuldenbremse“, wohlüberlegt sein. Gegebenenfalls aus finanziellen bzw. finanzverfassungsrechtlichen Gründen nicht haltbare Versprechen sollte die Verfassung um ihrer Glaubwürdigkeit willen nicht enthalten; auch nicht solche, die bei knappen Ressourcen politische Verteilungsoptionen ungebührlich abschneidet.

(14) Ganz im Gegenteil dürfte eine Ausweitung eines Rechts auf kostenlose Bildung davon profitieren, dass sie unter den Vorbehalt des dem Staat (im weiteren Sinne) als Anspruchsschuldner – unter anderem auch – finanziell Möglichen gestellt würde. Eine Formulierung wie „Dieses Recht [auf unentgeltliche Bildung] gewährleisten Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände durch öffentliche Einrichtungen im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten.“ würde diesen Gedanken angemessen zum Ausdruck bringen.

(15) Zu überlegen ist, ob nur für „*begabte* Kinder“ sozial Schwächergestellter Erziehungsbeihilfen geleistet werden sollen. Handelt es sich hingegen nicht (primär) um eine Förderung von Kindern sozial Schwächergestellter, sondern um eine Begabtenförderung, so dürfte die Eingrenzung auf Kinder „sozial Schwächergestellter“ zu eng sein.

Freiburg, den 8. Februar 2017

(Professor Dr. Matthias Jestaedt)

Öffentliche Anhörung durch die Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ vom 15.-17. Februar 2017

Stellungnahme des Deutschen Kinderschutzbundes Landesverband Hessen e.V. zum Thema „Kinderrechte“

I. Einleitung

Die Geschichte der Kinderrechte beginnt mit der Genfer Erklärung des Völkerbundes von 1924. Die UN-Kinderrechtskonvention aus dem Jahr 1989, in Kraft getreten am 02.09.1990, stellt bis heute die umfassendste und fortschrittlichste Sammlung von spezifischen Kinderrechten dar. Deutschland hat sie im Jahr 1992 ratifiziert und im Jahr 2010 auch den letzten Vorbehalt bezüglich der Stellung minderjähriger Flüchtlinge aufgegeben. In Deutschland hat diese Konvention den Rang sog. einfachen Rechts, steht also mit anderen Gesetzen auf derselben Ebene und damit unterhalb des Grundgesetzes. Nicht nur deswegen gibt es seit geraumer Zeit Bestrebungen, Kinderrechte in das Grundgesetz aufzunehmen. Mit dem Entschluss der Justizministerkonferenz vom 17.11.2016, die Umsetzung eingehend zu prüfen, haben sich die Chancen für die Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz maßgeblich erhöht. Es überrascht nicht, dass dieser Anstoß aus den Reihen der Bundesländer kommt, denn die Bundesländer sind in diesem Bereich sehr viel weiter als der Bund. Hessen ist (mit Hamburg) eines von lediglich zwei Bundesländern, die Kinderrechte nicht in der Landesverfassung festschreiben. Die vom Hessischen Landtag eingesetzte Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" bietet nun die Chance, auch unsere Landesverfassung im Hinblick auf die Kinderrechte zu verbessern. Dabei ist nicht nur wichtig, *dass* die Kinderrechte in die Hessische Landesverfassung aufgenommen werden, sondern auch die Art und Weise, in der dies geschieht. Da bezüglich des „Ob“ bereits sowohl in den Fraktionen als auch in den Reihen der Vertreter der Zivilgesellschaft Konsens zu bestehen scheint, wird die Stellungnahme in diesem Punkt kurz ausfallen (II.) und sich sodann eingehend mit den Gewährleistungen einer optimalen Regelung (III.), ihrem Wortlaut gerade mit Blick auf bereits existierende Regelung in anderen Bundesländern (IV.) und ihrem Standort (V.) befassen. All dies orientiert sich an den Positionen der National Coalition Deutschland, dem Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Es handelt sich um einen Zusammenschluss zahlreicher Verbände, die sich den Interessen von Kindern und Jugendlichen verschrieben haben (u. a. Deutscher Kinderschutzbund Bundesverband, Deutsches Kinderhilfswerk, Diakonie Deutschland, Deutscher Caritasverband, Unicef Deutschland). Die National Coalition ist zuletzt mit dem sog. Hamburger Appell vom 13.11.2016 für die Aufnahme der Kinderrechte in das Grundgesetz in die Öffentlichkeit getreten:
http://www.netzwerk-kinderrechte.de/uploads/tx_news/Hintergrundpapier_Kinderrechte_ins_Grundgesetz.pdf

Im Folgenden ist im Einklang mit Art. 1 der UN-Kinderrechtskonvention stets nur von Kindern die Rede, Jugendliche sind stets ebenfalls gemeint. Dass unterschiedliche Altersgruppen unterschiedliche Bedürfnisse haben, ist selbstverständlich und gilt auch jenseits der im deutschen Recht klassischen Unterscheidung von Kindern und Jugendlichen, nämlich im Hinblick etwa auf Kleinkinder und Grundschulkinder.

II. Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung von Kinderrechten

Kinderrechte sind Menschenrechte. Es wäre aber ein Fehlschluss, deswegen zu glauben, Kinderrechte seien mit Menschenrechten – den bislang vorhandenen Grundrechten, wenn man es auf die deutsche Gesetzgebung bezieht – abgedeckt. Selbstverständlich kommt Kindern Menschenwürde zu, selbstverständlich steht ihr Leben unter staatlichem Schutz. Kinderrechte sind jedoch spezifische Rechte, die entweder für Erwachsene selbstverständlich sind und für Kinder (leider) nicht oder es sind Rechte, die nur für Kinder relevant sind. Dass sie irgendwo mitenthalten sind oder hineininterpretiert werden können, mag sein, aber rechtlich macht es einen großen Unterschied, ob etwas nur „mitgemeint“ ist oder ob es eine eigenständige Gewährleistung gibt. Wäre dies anders, bräuchte man außer Menschenwürde und Allgemeiner Handlungsfreiheit keine grundrechtlichen Gewährleistungen. Die Ausdifferenzierung hat immer eine Konkretisierung und Stärkung zur Folge, womit sie über eine symbolische Wirkung hinausgeht. Eigenständige Kinderrechte haben freilich *auch* eine symbolische Wirkung, die wiederum nicht geringzuschätzen ist. Die bereits erfolgte Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassungen von 14 Bundesländern belegt die große Überzeugungskraft der Sachargumente. In der EU-Grundrechte-Charta sind Kinder in Art. 24 ebenfalls als eigenständige Rechtssubjekte mit spezifischem Rechten anerkannt. Noch viel früher haben die Vereinten Nationen die Wichtigkeit der Kinderrechte erkannt. Auf dieser Ebene gab es seit 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Anstatt dem Trugschluss zu erliegen, damit sei auch für die Kinder alles zum Besten bestellt, haben die Vereinten Nationen in Gestalt der UN-Kinderrechtskonvention ein äußerst detailliertes Regelwerk geschaffen, das auf die Bedürfnisse der Kinder perfekt abgestimmt ist. Die Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassung des Landes Hessen ist integraler Bestandteil der Umsetzung dieser Konvention.

III. Zentrale Gewährleistungen für Kinder in einer Neuregelung

Im Einklang mit den Vorschlägen der National Coalition können vier zentrale Themen und damit vier zentrale Gewährleistungen identifiziert werden:

1. *Anerkennung des Kindes als Subjekt und Träger eigener Rechte*
2. *Recht des Kindes auf Schutz und bestmögliche Förderung*
3. *Recht des Kindes auf Beteiligung und altersangemessene Berücksichtigung seiner Meinung*
4. *Vorrang des Kindeswohls bei allen Kinder betreffenden Entscheidungen*

Zu 1.

Die Anerkennung als Träger eigener Rechte bedeutet eine Abkehr davon, Kinder nur als Anhängsel zu sehen und die Rechte der Kinder letztlich zu Elternrechten zu machen. So wichtig Eltern für Kinder sind, so wichtig ist es auch, dass Kinder eigene Interessen haben, die zumindest stets in Betracht gezogen werden müssen. Das Bundesverfassungsgericht erkennt die Subjektstellung von Kindern zwar in ständiger Rechtsprechung an. Eine Normierung hat aber Signalfunktion.

Zu 2.

Dass Kinder zu schützen sind, ist sicherlich allgemein konsensfähig und bedarf keiner näheren Begründung. Kinder bedürfen des besonderen Schutzes von Staat und Gesellschaft viel mehr als Erwachsene, die – zumindest in den meisten Situationen und Fällen – gut für sich selbst sorgen können. Schutz von Kindern weist hierbei Besonderheiten auf und ist ein Ziel von gesteigerter Dringlichkeit. Für die Förderung der Fähigkeiten und Interessen von Kindern gilt dasselbe. Es müssen massive

Anstrengungen unternommen werden, um allen Kindern altersgerechte Förder- und somit Bildungschancen anzubieten. Hierzu müssen zielgerichtet Ressourcen eingesetzt und Qualitätsstandards eingehalten werden.

Zu 3.

Das Recht von Kindern auf Beteiligung/Partizipation scheint weitaus weniger selbstverständlich zu sein als etwa ihr Recht auf Schutz. Hier schließt sich der Kreis auch insofern, als Beteiligung etwas ist, dass man einem Träger eigener Rechte eher zugesteht als jemandem, der Rechte nur von anderen ableiten kann. Die Beteiligung von Kindern kann auch unbequem sein bzw. für unbequem gehalten werden. Das macht sie aber nicht weniger wichtig. Die Meinung von Kindern wird schon heute vielfach berücksichtigt, etwa in familienrechtlichen Verfahren. Aber es sind noch Verbesserungen möglich. Der Zusatz, dass dies in altersangemessener Form geschehen sollte, zeigt, dass der Teilhabe von Kindern kein naives Konzept zugrunde liegt, das die Interessen und Fähigkeiten von Kindern überschätzt. Für eine lebendige Demokratie ist es grundlegend, rechtzeitig ein Fundament für die Wahrnehmung legen, dass die eigene Meinung etwas zählt und dass man nicht machtlos ist.

Zu 4.

Der Vorrang des Kindeswohls hat nicht nur, aber vor allem im Kinder- und Jugendhilferecht sowie im Familienrecht eine große Bedeutung. Kindeswohl ist selbstverständlich ein wertungsabhängiger Begriff, und ein Vorrang des Kindeswohls vor anderen Interessen löst nicht jeden schwierigen Fall. Er bietet aber eine wichtige argumentative Stütze für Entscheidungen zum Wohle des Kindes auch in den seltenen Fällen, in denen das Elterninteresse und das Kindeswohl im Widerstreit stehen. Wenngleich die Bedeutung im Bundesrecht größer ist als im Landesrecht, wäre eine solche Regelung in der Hessischen Landesverfassung nicht gegenstandslos. Zudem könnte Hessen eine Vorreiterrolle übernehmen, was den Gewährleistungsumfang der zu erwartenden neuen Regelung im Grundgesetz betrifft. Nachdem Hessen bislang gar keine Kinderrechte in der Verfassung hatte, wäre das eine erfreuliche Trendwende.

IV. Formulierungsvorschläge

Beim Vergleich der 14 Landesverfassungen, in denen Kinderrechte vorkommen, ergeben sich wichtige Unterschiede in erster Linie im Hinblick auf den Gewährleistungsumfang. Formulierungsunterschiede, die identische Gewährleistungen betreffen, sollten nicht überschätzt werden. Bei einer Durchsicht der Landesverfassungen fallen zunächst einige sehr allgemeine, rein symbolische Formulierungen auf (Art. 125 Abs. 1 der Bayrischen LV beginnt mit: „Kinder sind das köstlichste Gut eines Volkes“). Am häufigsten finden sich in den anderen Landesverfassungen der Schutzauftrag und die Förderung. Als vorbildlich hervorzuheben ist die Betonung der rechtlichen Subjektstellung von Kindern in Art. 10 Abs. 3 LV Schleswig-Holstein, ähnlich Art. 27 der Brandenburgischen LV. Die jüngste – und knappste – Formulierung deckt hingegen nur einen Teil der wichtigen Inhalte ab, so heißt es in Art. 2a der Baden-Württembergischen LV: „Kinder und Jugendliche haben als eigenständige Persönlichkeiten ein Recht auf Achtung ihrer Würde, auf gewaltfreie Erziehung und auf besonderen Schutz.“ Dies ist letztlich nur eine etwas ausführlichere Formulierung des allgemeinen Schutzauftrags. Die Beurteilung von Kindern als eigenständige Persönlichkeiten ist nicht dasselbe wie die ausdrückliche Anerkennung von Kindern als Träger subjektiver Rechte. Hier fehlen ebenso die Förderung wie die Erwähnung von Teilhabe oder Kindeswohl.

Bis auf die nicht unerheblichen Redundanzen ist die Formulierung in Art. 6 der LV Nordrhein-Westfalen ein gelungenes Beispiel für die Aspekte Schutz und Förderung:

„(1) Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung seiner Würde als eigenständige Persönlichkeit und auf besonderen Schutz von Staat und Gesellschaft.

(2) Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Staat und Gesellschaft schützen sie vor Gefahren für ihr körperliches, geistiges und seelisches Wohl. Sie achten und sichern ihre Rechte, tragen für altersgerechte Lebensbedingungen Sorge und fördern sie nach ihren Anlagen und Fähigkeiten.“

Die Subjektstellung kommt am besten in der LV Mecklenburg-Vorpommern zum Ausdruck. Dort findet sich in Art. 14 Abs. 4 zudem die Teilhabe – wenn auch nicht als subjektives Recht –, was nur in wenigen Landesverfassungen der Fall ist:

„(4) Kinder und Jugendliche sind Träger von Rechten, deren Ausgestaltung die Persönlichkeit fördert und ihren wachsenden Fähigkeiten und Bedürfnissen zu selbstständigem Handeln entspricht. Land, Gemeinden und Kreise fördern die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen an der Gesellschaft.“

Das Kindeswohl als Rechtsbegriff spielt allein der Saarländischen LV eine Rolle. Dort ist zwar kein Vorrang des Kindeswohls normiert, es wird aber der staatliche Schutzauftrag in Art. 24 Abs. 2 eigens betont:

„(2) Der Staat wacht darüber, dass das Kindeswohl nicht geschädigt wird. Er greift schützend ein, wenn die Eltern ihre Pflicht zur Pflege und Erziehung der Kinder gröblich vernachlässigen oder ihr Erziehungsrecht durch Gewalt oder in sonstiger Weise missbrauchen.“

Nach alledem erscheint es wichtig, dass Hessen eine eigene Regelung findet. Gleichzeitig wäre es wenig hilfreich, diese Aufgabe ohne Rückgriff auf die bereits bestehenden Regelungen in anderen Bundesländern anzugehen. **Handlungsleitend sollte die möglichst umfassende Erfassung der zentralen Punkte Subjektstellung, Schutz und Förderung, Beteiligung sowie Vorrang des Kindeswohls sein.** Redundanzen sollten vermieden werden. Was Schutz und Förderung anbelangt, ist Artikel 6 der LV Nordrhein-Westfalen ein guter Ausgangspunkt, wenn man den zweiten Absatz reduziert und mit dem ersten Absatz verbindet. Formulierungsvorschlag für Hessen:

„Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung seiner Würde als eigenständige Persönlichkeit sowie auf besonderen Schutz und besondere Förderung durch Staat und Gesellschaft.“

Für Teilhabe und Subjektstellung – und zwar nicht nur auf allgemeiner, sondern auf dezidiert rechtlicher Ebene – könnte Art 14 Abs. 4 der LV Mecklenburg-Vorpommern als Vorbild dienen. Formulierungsvorschlag für Hessen:

„Kinder sind Träger von Rechten. Land, Gemeinden und Kreise fördern die Teilhabe von Kindern an der Gesellschaft.“

Der Vorrang des Kindeswohls findet sich in der erstrebenswerten Reinform nur in einem Vorschlag des Aktionsbündnis Kinderrechte (http://www.kinderrechte-ins-grundgesetz.de). Formulierungsvorschlag für Hessen:

„Dem Kindeswohl kommt bei allem staatlichen Handeln, das die Rechte und Interessen von Kindern berührt, vorrangige Bedeutung zu.“

V. Standort von Kinderrechten in der Hessischen Verfassung

Die Frage, an welcher Stelle der Hessischen Landesverfassung die Kinderrechte normiert werden, sollte – mit einer sogleich zu erläuternden Ausnahme – nicht überbewertet werden: Vereinzelt wird eine Verortung bei den Gleichheitsrechten gefordert. Dies verfehlt aber den Sinn der Kinderrechte. Kinder sollen gerade anders als Erwachsene behandelt werden, weil sie sowohl körperlich als auch psychisch keine Erwachsenen sind. Zwar fordert der Gleichheitsgrundsatz nicht nur, Gleiches gleich zu behandeln, sondern auch Ungleiches ungleich. Der Schwerpunkt liegt aber auf der Gleichstellung im eigentlichen Sinn. So ist es auch kein Wunder, dass etwa in Art. 3 des Grundgesetzes Gruppen genannt werden, bei denen es letztlich darum geht, dass äußerliche bzw. oberflächliche Unterschiede bei richtiger Bewertung gar keine Unterschiede sind. Bei den Kindern ist das Gegenteil der Fall, es muss das Augenmerk gerade auf die Unterschiede zwischen Kindern und Erwachsenen gelenkt werden.

Eine Verbindung bietet sich an mit den bereits geregelten Elternrechten oder mit den zentralen Grundrechten. Die Stellungnahme orientiert sich im Folgenden der Einfachheit halber am aktuellen Verfassungstext und den aktuellen Nummerierungen der Artikel, obwohl insoweit von anderer Seite auch Veränderungen an den bestehenden Artikeln und ihrer Reihenfolge befürwortet werden. Eine Anbindung an Artikel 2 als Standort der Allgemeinen Handlungsfreiheit erscheint uns weniger geeignet als eine Verbindung mit Artikel 3, in dem die zentralen Grundrechte festgehalten sind. Artikel 4 stellt Ehe und Familie unter besonderen Schutz. Gegen eine gemeinsame Regelung mit den Kinderrechten spricht aber, dass Kinder eigenständige Persönlichkeiten sind, die besonderen Schutzes bedürfen – unabhängig davon, ob sie in einer Familie oder in einer anderen Gemeinschaft leben.

Der Deutsche Kinderschutzbund Landesverband Hessen betrachtet daher eine Regelung in Artikel 3a als vorzugswürdig. Kinder bedürfen der besonderen Aufmerksamkeit und erhalten diese durch die besondere Betonung eigenständiger Kinderrechte in Artikel 3a der zukünftigen Hessischen Landesverfassung.

Friedberg, 02.02.2017

Dr. Cornelius Trendelenburg

Schriftführer im Landesvorstand

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Kinderrechte

Öffentliche Anhörung durch die Enquetekommission “Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ am 15. Februar 2017

Januar 2017

Kinderrechte in die Hessische Verfassung

Vor rund 25 Jahren trat die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) in Deutschland am 5. April 1992 in Kraft.[1] Dennoch wird noch nicht ausreichend bedacht, dass Kinder eigene Rechte haben und sie eigenständige Rechtssubjekte sind. Auch das Kindeswohl wird bei Entscheidungen von Politik, Verwaltung und Rechtsprechung noch nicht ausreichend berücksichtigt. Aus diesen Gründen sollen wesentliche Kriterien und Prinzipien der UN-Kinderrechtskonvention in die Hessische Verfassung aufgenommen werden.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt die Aufnahme von Kinderrechten in die Hessische Verfassung:[2]

- Das Recht des Kindes auf Entwicklung und das Recht auf Schutz vor Gewalt und anderen Gefährdungen.
- Der Maßstab des Vorranges des Kindswohls, wie er in Artikel 3 der UN-KRK kodifiziert ist, sollte mit der Begrifflichkeit den „besten Interessen des Kindes“ statt „Kindeswohl“ verwendet werden.
- Das Recht des Kindes auf Gehör, wie es in Artikel 12 garantiert ist, muss geregelt werden.
- Das Merkmal Alter sollte in das Diskriminierungsverbot mit aufgenommen werden.

An welcher Stelle ein Artikel eingefügt wird, sollte noch diskutiert werden.

Problemstellung

Die grundgesetzlich garantierten Grundrechte gelten ebenso wie die universellen Menschenrechte auch für Kinder. Dennoch wird die einhellige Meinung vertreten, dass es die UN-Kinderrechtskonvention benötigt, um die Menschenrechte von Kindern zu betonen. Die Beachtung der Menschenrechte von Kindern, Menschen bis zu 18 Jahren, ist nach wie vor noch nicht hinreichend verankert. Dies liegt daran, dass sie häufig noch nicht als Träger eigener Rechte gesehen werden. Die Bedeutung der Rechtssubjektivität der Kinder wird noch nicht ausreichend erkannt. Kinder können ihre Rechte häufig noch nicht selbst einfordern. Insbesondere, wenn Kinder ihre Rechte gegen staatliche Eingriffe durchsetzen wollen, werden ihnen die Individualrechte oft nicht zuerkannt. Andererseits ist die Präzisierung der Rechte von Kindern von besonderer Bedeutung, da sie nur so beachtet werden. Die Gefährdung der Rechte von Kindern ist erfahrungsgemäß eine andere als die von Erwachsenen. Die Inanspruchnahme ihrer Rechte wird den Kindern häufig mit der Begründung abgesprochen, sie könnten die Folgen der Entscheidungen nicht ausreichend überblicken. Die Perspektive der Kinder wird zu selten abgefragt und in die Entscheidungsfindung einbezogen.

Dies spiegelt sich auch in den Regelungen des Grundgesetzes und der Hessischen Verfassung wider. Bisher werden Kinder im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in Artikel 6 erwähnt, ähnlich verhält es sich auch in der Hessischen Verfassung in Artikel 55. Sie werden aber nach dem Wortlaut nur als Objekt der Norm

---

[1] Bekanntmachung vom 10. Juli 1992 – BGBl. II S. 990
[2] Die Ausführungen beruhen auf der Position 7, von Dr. Henrik Cremer / Dominik Bär, Kinderrechte ins Grundgesetz, November 2016

gesehen. Artikel 6 GG „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“ (Art. 6 GG, Absatz 2). In Art. 55 heißt es: “Die Erziehung der Jugend zu Gemeinsinn und zu leiblicher, geistiger und seelischer Tüchtigkeit ist Recht und Pflicht der Eltern. Dieses Recht kann nur durch Richterspruch nach Maßgabe der Gesetze entzogen werden.“

Dies zeigt, dass das Verhältnis von Kinderrechten und Elternrechten bisher einseitig vom Elternrecht her bestimmt wird. Durch die Einführung der Kinderrechte in die Verfassung würde der Paradigmenwechsel, dass Kinder Rechtsträger sind und diese einfordern können, im Verfassungsrang verankert werden.

Als Argument gegen die Aufnahme von Kinderrechten in die Grundrechte wird vorgebracht, dass sie den Vorrang des elterlichen Sorge- und Erziehungsrechts in Frage stellen könnten. Bei dieser Begründung wird jedoch außer Acht gelassen, dass auch die UN-KRK dem elterlichen Sorge- und Erziehungsrecht Vorrang einräumt.[3]

Begründung: Menschenrechtliche Vorgaben

Die UN-Kinderechtskonvention ist für Deutschland am 5. April 1992 in Kraft getreten. Deutschland hat sich mit der Ratifikation des Vertrags verpflichtet, die Rechte der Kinder in seinen Politiken zu berücksichtigen und umzusetzen. Gemäß Artikel 4 UN-KRK hat sich die Bundesrepublik dazu verpflichtet, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“ zu treffen. Die UN-KRK hat wie alle völkerrechtlichen Menschenrechtsverträge einfachgesetzlichen Rang. Die zentralen Prinzipien der UN-KRK sind der Diskriminierungsschutz (Artikel 2), der Kindeswohlmaßstab (Artikel 3), das Recht auf Entwicklung (Artikel 6) und das Recht des Kindes, in allen Angelegenheiten, die es betreffen, gehört zu werden (Artikel 12).

Von herausragender Bedeutung ist hier die Kindeswohlgarantie des Artikels 3. Im Englischen Vertragstext der UN-KRK heißt es „best interests of the child“. Der Plural der englischen Fassung findet sich in der amtlichen deutschen Übersetzung „Wohl des Kindes“ nicht vollständig wiedergegeben. Es gilt hierbei zu beachten, dass der englische Vertragstext völkerrechtlich verbindlich ist. Das Wohl des Kindes ist in Artikel 3 Abs. 1 verankert. Die umfassende Regelung enthält die Verpflichtung, das Wohl des Kindes bei sämtlichen Maßnahmen, die Kinder betreffen, als ein vorrangiges Prinzip zu berücksichtigen.[4]

Ebenso von großer Bedeutung ist das Recht des Kindes auf Gehör, das in Artikel 12 UN-KRK verankert ist. Aus Artikel 12 ist die Pflicht abzuleiten, die Meinung der Kinder in allen sie betreffenden Angelegenheiten, angemessen und altersgemäß zu berücksichtigen.[5] Artikel 12 ist aus diesem Grunde für die Ausgestaltung von innerstaatlichen Verfahren, die Angelegenheiten von Kindern berühren, besonders zu berücksichtigen. Dies gilt auch für alle rechtlichen Entscheidungen, die die Lebenswelten von Kindern betreffen. Hinzukommt, dass Artikel 12 klarstellt, dass es einer Anhörung des betroffenen Kindes bedarf, um dem Maßstab des individuellen

[3] Siehe Art. 18 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 und Art. 5 UN-KRK.
[4] Siehe ausführlich Hendrik Cremer (2012), Kinderrechte und der Vorrang des Kindeswohls, Anwaltsblatt 4/ 2012, S. 327.
[5] UN, Committee on the Rights of the Child (2009): General Comment No. 12 (2009) – The rights of the child to be heard, UN-Doc. CRC/C/GC/12.

Kindeswohls zu entsprechen.[6] Die Prüfung des Kindeswohls benötigt eine grundsätzliche und individuelle Einzelfallprüfung, anhand der besondere Umstände und Bedürfnisse des Kindes erfasst werden sollen. Hierfür ist die Anhörung des Kindes von zentraler Bedeutung. Mit der Anhörung gemäß Artikel 12 wird klargestellt, dass Kinder ernst genommen werden müssen und ihre Beteiligung an ihren Angelegenheiten erforderlich ist.

Empfehlungen des UN-Ausschusses KRK

Die Pflichten des Vertragsstaates beinhalten nicht die Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassung oder Verfassungen der Länder, aber sie beinhalten zur vollständigen Vertragserfüllung, dass die Rechte der Kinder aus der UN-Kinderrechtskonvention bei der Ausübung der Rechte und den Handlungen des jeweiligen Staates vollumfänglich berücksichtigt werden.

Wie die völkerrechtliche Verpflichtung aus der UN-Kinderrechtskonvention erfüllt werden kann, präzisiert der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes. Er hat den Vertragsstaaten die Aufnahme von Kinderrechten in ihre nationalen Verfassungen empfohlen. Diese Empfehlung hat der Ausschuss auch auf Deutschland bezogen bereits zweimal geäußert.[7] Besonders positiv hebt er in seinen Empfehlungen hervor, wenn ein Vertragsstaat in seine nationale Verfassung aufgenommen hat, dass Kinder eigene Rechtsträger sind und dies durch die zentralen Prinzipien der UN-KRK ergänzt werden.

Deutsche Rechtsordnung

Weder die aktuelle Fassung des deutschen Grundgesetzes noch die Hessische Landesverfassung sind den Empfehlungen des Ausschusses bisher nachgekommen. Diskussionen, Kinderrechte ins Grundgesetz aufzunehmen, werden auf Bundesebene ebenfalls seit längerem geführt.[8] Bisher finden sich die zentralen Grundprinzipien der UN-KRK nicht in den Texten. Einzig der Schutz der Diskriminierung ist verankert, dieser enthält aber das Merkmal Alter bisher auch noch nicht. In der Behördenpraxis oder der Rechtsprechung spielt die UN-KRK trotz ihres einfachgesetzlichen Ranges kaum eine Rolle. Ebenso ist der Paradigmenwechsel vom Rechtsobjekt hin zum Rechtssubjekt des Kindes nicht ausreichend vollzogen, dies trifft sowohl auf die deutsche Rechtspraxis als auch auf die juristische Literatur zu. Diese Kritik bezieht sich gleichermaßen auf Inhalte als auch auf Verfahren. Besonders die Verfahren kranken am mangelnden Zugang von Kindern zum Recht.[9]

Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass das Kind „ein Wesen mit eigener Menschenwürde und einem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne der Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz (GG) ist“.[10]

---

[6] UN, Committee on the Rights of the Child (2013): General Comment No.14 (2013) on the right of the child to have his or her best interest taken as a primary consideration (art.3, para1) UN-Doc. CRC/C/GC 14, Ziffern 43-45.
[7] Siehe UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding observation on the combined third and fourth periodic reports of Germany, 31.01.2014, UN Doc. CRC/C/DEU/CO/3-4, Ziffer 9f.
[8] Siehe hierzu http:/www.kinderrechte-ins-grundgesetz.de/
[9] Annemarie Graf-van Kesteren (2015): Kindgerechte Justiz, Wie der Zugang zum Recht für Kinder und Jugendliche verbessert werden kann, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.).
[10] BVerfGE 24, 119 (144).

Das Bundesverfassungsgericht hat herausgesellt, dass die Gewährleistung einer Menschenrechtskonvention – trotz ihres einfachgesetzliche Ranges in der deutschen Rechtsordnung – die Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes beeinflussen können und sollen. Unter Bezugnahme auf die völkerrechtsfreundliche Grundhaltung des Grundgesetzes hat das Bundesverfassungsgericht eine Rechtsprechung entwickelt, nach der den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands im innerstaatlichen Rechtsraum grundsätzlich Vorrang einzuräumen ist, um Verstöße gegen Menschenrechtsverträge zu vermeiden. Die menschenrechtlichen Gewährleistungen sollen dabei als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes dienen. Demzufolge sind Grundgesetzgarantien im Lichte der UN-KRK auszulegen.

Beispiel der Aufnahme von Kinderrechten

Zentrale Vorgaben der UN-KRK wurden beispielsweise in die EU-Grundrechte-Charta aufgenommen. Artikel 24 hat die wesentlichen Prinzipien der UN-KRK, wie das Kindeswohlprinzip (Art. 3 UN-KRK), Kinder in ihren Angelegenheiten anzuhören und die Meinung des Kindes ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechend einzubeziehen (Art. 12 UN-KRK) aufgenommen. Der Art. 24 EU-Grundrechte-Charta[11] lautet:

Rechte des Kindes

(1) Kinder haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Sie können ihre Meinung frei äußern. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.
(2) Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher oder privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.
(3) Jedes Kind hat Anspruch auf regelmäßige, persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen, es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen.

Demnach wurde im Rahmen der EU entschieden, dass es sinnvoll ist, Kinderrechte in den Grundrechtskatalog explizit aufzunehmen, um diese abzusichern. Ergänzend hat die EU neben dem Schutz ebenfalls einen Anspruch auf Fürsorge zum Wohlergehen des Kindes verankert.

Bei der Aufnahme der Kinderrechte in die Hessische Verfassung sollte darauf Bedacht genommen werden, weg von der paternalistischen Fürsorge für das Kind, hin zum Recht des Kindes auf Entwicklung, wie dies in Artikel 6 der UN-KRK geregelt ist. Dies entspricht den Formulierungen der Kinder- und Jugendhilfe (§ 1 Abs. 1 SGB VIII).

[11] DE Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 364/13, 18.12.2000.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-125
Fax: 030 25 93 59-59
mahler@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR_IN: Dr. Claudia Mahler

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Recht auf Bildung/ kostenlose Bildung

Öffentliche Anhörung durch die Enquetekommission “Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ am 15. Februar 2017

Januar 2017

Bildung

Das Recht auf Bildung ist ein Menschenrecht. Menschenrechte stehen jedem Menschen zu. Sie sind unveräußerlich und gelten für alle Menschen in Deutschland, sie müssen nicht verdient werden und gelten unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Dies leitet sich aus der Menschenwürdegarantie ab, die die Grundlage aller Menschenrechte bildet.

Das Recht auf Bildung ist zudem auch die Voraussetzung zur Inanspruchnahme vieler anderer Rechte. Das Recht auf Bildung ist bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) in Artikel 26 ausführlich geregelt worden und in Artikel 13 des UN-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) verbindlich normiert. Deutschland ist seit 1976 Vertragsstaat des UN-Sozialpaktes. Auch in der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) spielt das Recht auf Bildung eine zentrale Rolle (Art. 28).

Unentgeltlichkeit der Bildung

Sowohl Artikel 26 der AEMR als auch Artikel 13 UN-Sozialpakt und Artikel 28 UN-KRK gehen der Frage der Unentgeltlichkeit der Bildung nach. Aufgrund der menschenrechtlichen Vorgaben muss von Anfang an der Zugang zur Grundbildung in allen Staaten kostenlos sein. Für alle weiteren Stufen der Bildung müssen die Staaten schrittweise auf einen unentgeltlichen Zugang hinarbeiten (Art. 13 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs.1 UN-Sozialpakt). Für den einmal erreichten Verwirklichungsstand besteht dann ein Verschlechterungsverbot. Die Menschenrechtsverträge unterstreichen das Prinzip der Diskriminierungsfreiheit und Chancengleichheit beim Recht auf Bildung.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt bei der Aufnahme des Rechts auf unentgeltliche Bildung in die Hessische Verfassung zu berücksichtigen,

- dass eine neue Regelung nicht hinter die bestehenden Vorgaben in der Hessischen Verfassung in Art. 59 zurückfallen dürfen.
- dass eine neue Regelung um das Erfordernis der diskriminierungsfreien Bildung zu erweitern ist.

Menschenrechtliche Vorgaben

Das Recht auf Bildung wurde bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte umfassend geregelt. Es wurde in Artikel 13 und 14 des UN-Sozialpaktausschusses verbindlich normiert und findet sich in fast allen UN-Menschenrechtsverträgen, beispielsweise der UN-Kinderrechtskonvention, der UN-Behindertenrechtskonvention usw.. In allen Verträgen hat das Recht auf Bildung einen besonderen Zuschnitt erhalten.

Die Gewährleistung der obligatorischen und unentgeltlichen Grundbildung für alle findet sich sowohl im UN-Sozialpakt als auch in der UN-KRK.

Art. 13 Abs. 2 UN-Sozialpakt: „Die Vertragsstaaten erkennen an, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts a) der Grundschulunterricht für jedermann Pflicht und allen unentgeltlich zugänglich sein muss; b) die verschiedenen Formen des höheren Schulwesens einschließlich des höheren Fach- und Berufsschulwesens auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden müssen (…)."

Art. 28 UN-KRK: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf Bildung an; um die Verwirklichung dieses Rechts auf der Grundlage der Chancengleichheit fortschreitend zu erreichen, werden sie insbesondere a) den Besuch der Grundschule für alle zur Pflicht und unentgeltlich machen (…)."

Die Bestimmungen zum Recht auf Bildung in den Vertragstexten der Vereinten Nationen zeigen, dass sich der Bildungsbegriff weder allein auf das frühe Kindesalter, noch allein auf die Grundbildung einschränken lässt. Der zuständige Fachausschuss zum UN-Sozialpakt hat in seinem General Comment zum Recht auf Bildung klargestellt,[1] dass unter Grundbildung nicht ausschließlich die Grundschulbildung für Kinder gemeint ist, sondern das Erlernen von Lesen, Schreiben und Rechnen. Daraus folgt, dass der Erwerb der Grundbildung auch Erwachsenen offen stehen soll. Das Recht auf eine grundlegende Bildung bezieht daher alle Menschen ein. [2]

Der diskriminierungsfreie Zugang zu Bildung ist in allen Verträgen ein Grundprinzip und auf den Fokus des jeweiligen Menschenrechtsvertrages abgestimmt.[3] Beispielsweise verpflichtet die UN-Frauenrechtskonvention (Art. 10 CEDAW) die Vertragssaaten, gegen Diskriminierung von Frauen und Mädchen vorzugehen und das Bildungsgefälle zwischen den Geschlechtern zu verringern. Hinzu kommt die Verpflichtung, gegen stereotype Geschlechterbilder vorzugehen und dies auch in Lehrmitteln und Lehrplänen zu verankern.

Empfehlungen der UN-Ausschüsse

Die Überprüfung der Einhaltung und Umsetzung der UN Menschenrechtsverträge erfolgt wiederkehrend in einem Staatenberichtsverfahren. In diesem Verfahren berichten die Vertragsstaaten, mit welchen Maßnahmen sie die einzelnen Rechte umgesetzt haben. Der Zuständige Ausschuss überprüft die Umsetzungsmaßnahmen und würdigt die Anstrengungen der Vertragsstaaten in seinen sogenannten Abschließenden Empfehlungen. In seinen Abschließenden Empfehlungen an Deutschland führte der UN-Sozialpaktausschuss aus:[4]

Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, entsprechend der Empfehlung des Sonderberichterstatters für das Recht auf Bildung (A/HRC/4/29/Add.3) konkrete

[1] UN Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, GC Nr. 13 (1999): Das Recht auf Bildung (Artikel 13).
[2] Siehe Mona Motakef (2006), Das Menschenrecht auf Bildung und der Schutz vor Diskriminierung. Exklusionsrisiken und Inklusionschancen, DIMR (Hg.).
[3] Hierzu ausführlich Mareike Niendorf/ Sandra Reitz (2016), Das Menschenrecht auf Bildung im deutschen Schulsystem, DIMR (Hg.).
[4] UN-Ausschussüber wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 2011, E/C.12/DEU/CO/5, Ziff. 34

Schritte zu unternehmen, um die Politik und Praxis der frühzeitigen Bildungswegentscheidung und Zuweisung von Schülerinnen und Schülern in eine Schullaufbahn zu überprüfen und dabei besonders die Auswirkungen zu berücksichtigen, die diese Praxis auf den Erwerb einer Hochschulbildung insbesondere für Schülerinnen und Schüler aus sozial benachteiligten Schichten hat.

In dieser Empfehlung kommt zum Ausdruck, dass Deutschland noch nicht alle möglichen Anstrengungen unternommen hat, um den diskriminierungsfreien Zugang von Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund und aus sozialbenachteiligten Schichten zu gewährleisten. Deutlich kritischer wird der fehlende Zugang zu Bildung für Kinder im Asylverfahren angemahnt.

In seiner Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Bildung (Artikel 13, UN- Sozialpakt) hat der Ausschuss vier Strukturelemente herausgearbeitet, um die rechtliche Forderung klarer zu umreißen. Es handelt sich dabei um die Verfügbarkeit (availability) von Bildung, den Zugang (access) zu Bildung sowie die Annehmbarkeit (acceptability) und die Adaptierbarkeit (adaptability) von Bildung.[5]

Die Verfügbarkeit von Bildung verlangt, dass Schulen in ausreichendem Maße und funktionsfähig zur Verfügung stehen. Hierzu zählt, dass der Unterricht von ausgebildeten Lehrkräften abgehalten wird und ausreichend Unterrichtsmaterialien vorhanden sind.

Der Zugang zu Bildung muss diskriminierungsfrei gewährleistet werden. Dies schließt ein, dass der Zugang zu Bildung weder rechtlich noch faktisch verwehrt werden darf. Insbesondere für die schwächsten Gruppen muss Bildung frei zugänglich sein. Hierbei gilt es, sowohl wirtschaftliche als auch bauliche Barrieren abzubauen.

Die Annehmbarkeit von Bildung zielt auf die Form und den Inhalt von Bildung ab. Sie soll „relevant, kulturell angemessen und hochwertig“ sein. Kinder und Jugendliche sollen durch Lehrmethoden und -inhalte in der Entwicklung ihrer Persönlichkeit gefördert werden. Die Lebenslagen der Kinder sollen berücksichtigt werden und Unterrichtsmaterialien sollten keine falschen oder überholten Informationen enthalten.

Unter Adaptierbarkeit der Bildung wird die Anpassung der Bildungsangebote an die veränderten gesellschaftlichen Gegebenheiten verstanden. Daraus folgt, dass sich das Bildungssystem darauf einstellen muss, wenn sich die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen verändern.

Das Diskriminierungsverbot bezieht sich auf alle vier genannten Strukturelemente. Es ist also nicht auf den diskriminierungsfreien Zugang zu Bildungsinstitutionen und ihre allgemeine Verfügbarkeit beschränkt, sondern bezieht sich auch auf die inhaltliche, diskriminierungsfreie Ausgestaltung der Bildungsangebote.

---

[5] Siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), die General Comments zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Nomos Baden-Baden 2005, S263. UN Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, GC Nr. 13 (1999): Das Recht auf Bildung (Artikel 13).An der Erarbeitung des General Comment zum Recht auf Bildung wirkte u.a. die erste Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen zum Recht auf Bildung, Katarina Tomasevski mit.

Verpflichtungen der Vertragsstaaten

Menschenrechte sind ursprünglich als Abwehrrechte gegen den Staat entstanden. Heute ist anerkannt, dass die Menschenrechte auch darüber hinaus den Staat verpflichten. Dies geschieht einerseits durch die Achtungs-, Schutz und Gewährleistungspflicht, zu denen sich der Vertragsstaat mit der Ratifikation des Vertrags verpflichtet hat und andererseits durch die Verpflichtungen aus Verfügbarkeit, Zugang, Annehmbarkeit und Adaptierbarkeit, wie sie zuerst schon dargelegt wurden. Der Vertragsstaat muss das Recht auf Bildung jedes Menschen in seiner Jurisdiktion achten. Das heißt, er ist verpflichtet Maßnahmen zu unterlassen, die das Recht auf Bildung be- oder verhindern. Die Schutzpflicht des Staates beinhaltet, die Rechte des Einzelnen gegenüber Eingriffen von Dritten zu schützen. Sollten beispielsweise Eltern dahingehend Einfluss nehmen, dass ein Kind sein Recht auf Bildung nicht vollumfänglich realisieren kann, muss der Staat das Kind vor den Eingriffen schützen. Die Gewährleistungspflicht verpflichtet den Staat, positive Maßnahmen zu ergreifen, beispielsweise die notwendige Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, damit die Einzelnen in die Lage versetzt werden, das Recht auf Bildung vollumfänglich wahrzunehmen. Konkrete Maßnahmen könnten der Bau von barrierefreien Schulen sein.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR_IN: Dr. Claudia Mahler

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Stand: 14.02.2017

Kommissionsvorlage EKV 19/10 – Teil 2 – öffentlich –

Schriftliche Stellungnahmen zur 10. Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ am 15. Februar 2017 – Öffentliche Anhörung

8. Priv.-Doz. Dr. Margit Seckelmann,
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
Thema: Antidiskriminierung, Kinderrechte, Bildung
– aktualisierte Stellungnahme (zuvor Nr. 2) – S. 91

9. Prof. Dr. Dr. Martin Will,
EBS Universität für Wirtschaft und Recht, Wiesbaden
Thema: Digitalisierungsgrundrecht S. 97

PRIV.-DOZ. DR. IUR. MARGRIT SECKELMANN, M. A.

A. Grundsätzliche Überlegungen

Diese Stellungnahme geht von der Annahme aus, dass eine **Überarbeitung der Verfassung auf der Basis des bisherigen Verfassungstextes** erfolgt, dass es also nicht um die Abfassung eines gänzlich neuen Verfassungstextes geht. Es wird weiter davon ausgegangen, dass eine auf **„Einzeländerungen"** begrenzte Verfassungsänderung nicht einen derartigen Umfang haben darf, dass es sich materiell um eine Neukodifikation handelt.

Daher soll nachfolgend – der Anfrage entsprechend – eine **Beschränkung auf die Aspekte „Antidiskriminierung", „Kinderrechte" sowie „Bildung"** erfolgen, wobei das Thema **„Asylgrundrecht"** mit hinzugezogen wird und aus **systematischen Gründen (z. B. bezüglich der beruflichen Aus- und Weiterbildung oder der Kinderrechte)** auch Vorschläge bezüglich anderer, damit zusammenhängender Bestimmungen gemacht werden.

Nicht behandelt werden sollen hingegen die Probleme von **Art. 21 Abs. 1 S. 2 HV** (der indes wegen eines Widerspruchs zum Grundgesetz und damit gegen Art. 31 GG **zu streichen** empfohlen wird)**, Art. 14 und 15 HV** (Frage der Grundrechtsträgerschaft), **Art. 29 Abs. 5 HV** sowie die im Verfassungskonvent diskutierte Frage einer grundrechtlichen Verankerung des **Datenschutzes** bzw. eines **Rechts auf Sicherstellung eines Zugangs zum Internet** oder gar eines **„Digitalisierungs-Grundrechts"**.

(Anmerkung: Es wird angeregt, die Verfassung redaktionell im Hinblick auf die **neue Rechtschreibung** zu überarbeiten. Um die Einfügung auf der Basis der aktuellen Verfassung zu erleichtern, erfolgen die Ergänzungsvorschläge nachfolgend in **alter Rechtschreibung**.)

B. Einzelvorschläge

In dem soeben abgesteckten Rahmen werden zu den einzelnen Grundrechten bzw. zum Thema „kostenfreie Bildung" und den damit systematisch zusammenhängenden Bestimmungen nachfolgend folgende Vorschläge gemacht:

I. Zu Art. 1 und 3 HV

Ein **Tausch der Artikel 1 und 3 HV** erscheint **sachgerecht**, um die Menschenwürde – wie im Grundgesetz – der Verfassung als Leitprinzip voranzustellen. Die weiteren Ausführungen und numerischen Bezeichnungen der Verfassungsartikel folgen gleichwohl **auf der Basis der bestehenden** Verfassung.

Art. **1 der bestehenden LV** ist abgesehen von dieser Frage folgendermaßen umzugestalten: Das Wort **„Rasse"** sollte ersetzt werden durch **„Hautfarbe" und „ethnische [Herkunft]" sowie „Sprache"**. Zusätzlich zur **„ethnischen Herkunft"** wird derzeit u. a. im Europarat – vor allem für die nationalen Minderheiten – auch die **„nationale Herkunft"** als schützenswert diskutiert und sollte auch vorliegend mitaufgenommen werden. Im Hinblick auf die fortschreitenden Formen der Überprüfung **genetischer Merkmale** soll auch ein Differenzierungsverbot bezüglich dieser in das allgemeine Diskriminierungsverbot aufgenommen werden. Um die negative Religionsfreiheit deutlicher zum Ausdruck zu bringen, sollte der Tatbestand auch um den Begriff der **„weltanschaulichen" Überzeugung** ergänzt werden und sich die Hessische Verfassung insoweit stärker am Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland orientieren.

PRIV.-DOZ. DR. IUR. MARGRIT SECKELMANN, M. A.

Zudem ist **ein neues Diskriminierungsverbot** bezogen auf die **sexuelle Identität** aufzunehmen. Dieses dient auch der Vereinheitlichung mit Art. 21 der EU-Grundrechtecharta, wobei anders als dort der Begriff der „Identität" derjenige der „Ausrichtung" gewählt werden soll, da jener noch stärker auf das **Selbstbestimmungsrecht des bzw. der Einzelnen** abstellt und auch das Recht umfasst, sich eben nicht auf eine „Ausrichtung" festzulegen.

Art. 1 HV soll also heißen: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich, ohne Unterschied des Geschlechts, **der sexuellen Identität, der Hautfarbe, der nationalen, ethnischen oder sozialen** Herkunft, **der genetischen Merkmale, der Sprache sowie** der religiösen, **weltanschaulichen** und der politischen Überzeugung."

Es soll ein neuer Abs. 2 von Art. 1 HV eingefügt werden, der lauten soll: **„Frauen und Männer sind gleichberechtigt." Einzufügen ist auch ein neuer Abs. 3: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden."** Alternativ könnte man für diese beiden Absätze an einen neuen Art. 1a HV mit zwei Absätzen denken.

II. Zu Art. 4 HV

1. Es wird empfohlen, einen neuen **zweiten Absatz in Art. 4 HV** aufzunehmen: **„Jedes Kind hat ein Recht auf kindgerechte Entwicklung sowie besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung."**

Hiermit soll eine bestmögliche Annäherung an die UN-Kinderrechtskonvention erzielt werden, wobei das Thema der **Partizipation** an dieser Stelle nicht aufgegriffen werden soll, weil es alleine zahlreiche Änderungen nach sich ziehen würde, die die Frage aufwerfen würden, ob es sich nicht doch um eine Totalrevision der Verfassung handelt. Es kann zudem auf einfachgesetzlicher Grundlage auf der Basis der Schulgesetze aufgenommen werden. Man **könnte** allerdings auch daran denken, an den soeben genannten Satz folgenden anzuschließen:

„Es ist seinem Alter und seiner Entwicklung gerecht in die Entscheidungsfindung bezogen auf es selbst einzubinden."

Dieses hätte auch Folgen für den Art. 58 HV (siehe dort).

Was den Aspekt der in der UN-Kinderrechtskonvention ebenfalls enthaltenen „Versorgung" betrifft, so richtet sich dieser Anspruch nach hiesiger Ansicht eher an die Eltern als an den Staat und sollte in Art. 55 korrigierend aufgenommen werden (s. dort).

2. Um die sog. **„Zweigleisigkeit"** nicht weiter zu zementieren, wird auf eine ergänzende Aufnahme des Begriffs der **„Lebenspartnerschaften"** neben der „Ehe" verzichtet und dessen **Aufnahme in den Ehebegriff** angestrebt.

III. Zu Art. 7 HV

Es wird mit Blick auf die UN-Flüchtlingskonvention empfohlen, den Begriff **„Fremde"** in **Art. 7 S. 2 HV** durch **„Asylsuchende"** zu ersetzen und die Aufzählung von **„**Auslieferung und Ausweisung" durch „Auslieferung, Ausweisung **und Abschiebung**" zu ersetzen, so dass Satz 2 der Bestimmung folgendermaßen lauten soll:

PRIV.-DOZ. DR. IUR. MARGRIT SECKELMANN, M. A.

„**Asylsuchende** genießen den Schutz vor Auslieferung, Ausweisung **und Abschiebung**, wenn sie unter Verletzung der in dieser Verfassung niedergelegten Grundrechte im Ausland verfolgt werden und nach Hessen geflohen sind."

IV. Zu Art. 28 HV

Es ist zu überlegen, **Art. 28 Abs. 2 HV grundsätzlich zu überarbeiten**, beispielsweise im Hinblick auf die in Abs. 1 dieses Artikels genannte **„sittliche Pflicht"** zur Arbeit.

In jedem Fall sollten am Ende dieses Absatzes folgende neue zwei Sätze aufgenommen werden: **„Jede Person hat das Recht auf freien Zugang zur betrieblichen Ausbildung und Weiterbildung. Dieser Zugang kann nur aufgrund der Eignung der Person begrenzt werden."**

Dieses korrespondiert Art. 59 HV und ergänzt ihn zugleich bezüglich des in Art. 14 Abs. 1 der EU-Grundrechtecharta gewährleisteten freien Zugangs zur betrieblichen Ausbildung und Weiterbildung.

V. Zu Art. 55 HV

Art. 55 Abs. 1 HV sollte an Art. 6 Abs. 2 GG orientiert werden: **„Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft."** Direkt im Anschluss sollte aufgenommen werden: **„Dieses bezieht sich insbesondere auf die Sicherstellung der kindgerechten Entwicklung und Versorgung sowie den Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung."**

Dieses spiegelt gleichsam den vorgeschlagenen neuen Absatz 2 von Art. 5 HV, wobei gewisse Überschneidungen unvermeidlich sind.

VI. Zu Art. 58 HV

Zwischen Satz 1 und Satz 2 könnte folgender Satz analog zu Art. 4 HV eingefügt werden:

„Das Kind ist seinem Alter und seiner Entwicklung gerecht in die Entscheidungsfindung hierüber einzubinden."

Somit würde der neue Art. 58 HV lauten:

Über die Teilnahme des Kindes am Religionsunterricht bestimmt der Erziehungsberechtigte. **Das Kind ist seinem Alter und seiner Entwicklung gerecht in diese Entscheidungsfindung einzubinden.** Kein Lehrer kann verpflichtet oder gehindert werden, Religionsunterricht zu erteilen.

VII. Zu Art. 59 HV

Art. **59 HV** soll folgendermaßen geändert werden:

Abs. 1: „**In allen öffentlichen Schulen des Primar- und gesamten Sekundarbereichs ist der Unterricht unentgeltlich**. **Dieses gilt auch für die öffentlichen Hochschulen bezüglich des grundständigen oder konsekutiven Erststudiums.**"

PRIV.-DOZ. DR. IUR. MARGRIT SECKELMANN, M. A.

Das Thema „berufliche Ausbildung“ sollte – wie geschrieben – in Art. 28 HV geregelt werden. Alternativ könnte auch eine Regelung an dieser Stellung erfolgen.

Der letzte Satz in Abs. 1 *„Es kann anordnen, daß ein angemessenes Schulgeld zu zahlen ist, wenn die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen es gestattet“* sollte **gestrichen** werden.

Die weiteren Sätze des Abs. 1 sollen mit der Maßgabe beibehalten werden, dass aus S. 2 wegen der Einfügung nunmehr S. 3 wird und aus S. 3 nunmehr S. 4.

Es bleibt also bei den Formulierungen*: „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.“*

Abs. 2 von Art. 59 sollte dahingehend geändert werden: Der Zugang zu **den in Abs. 1 genannten Bildungseinrichtungen** ist nur von der Eignung des Schülers abhängig zu machen.

Um dem Thema „vorschulische Bildung“ gerecht zu werden, könnte man folgenden weiteren Absatz 3 anschließen:

„Jedes Kind hat Zugang zu öffentlichen vorschulischen Bildungseinrichtungen im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten. Land, Kommunen und Kommunalverbände wirken dabei zusammen und zielen auf eine flächendeckende Versorgung und einen kostenfreien Zugang ab.“

Und schließlich ist wegen der generalisierenden Aufzählung des Primar- und gesamten Sekundarbereichs in Absatz 1 klarstellend ein neuer Absatz 4 in Art. 59 HV aufgenommen werden, der folgendermaßen lauten könnte:

„Die Vielfalt der Bildungseinrichtungen wird gewährleistet.“

Ausführliche Begründung zum Vorschlag zu Abs. 1:

Die **bisherige Formulierung** von **Art. 59 Abs. 1 HV** war – wie das Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 11. Juni 2008 (P.St 2133, 2158) nebst der dazu publizierten abweichenden Meinung der Richter Lange, Klein, Falk, v. Plottnitz und Giani zeigt – **missverständlich**. Während die Mehrheit der Richter (also sechs) des Staatsgerichtshofs im zuvor genannten Urteil die Erhebung von Studienbeiträgen nach dem Hessischen Studienbeitragsgesetz (HStubeiG, namentlich § 1 Abs. 2, 3 und 4 dieses Gesetzes) als durch Art. 59 Abs. 1 S. 4 HV zu rechtfertigen ansah(en), wurde dieses von fünf Richtern bezweifelt. Zwischen beiden Seiten war zudem umstritten, ob **Unentgeltlichkeit** oder „nur“ **Bildungschancengleichheit** das Normziel von Art. 59 Abs. 1 HV sei, wobei die Mehrheit der Richter auf die Garantie der Bildungschancengleichheit abhob (S. 57). Ihnen zufolge gebe Abs. 1 „über die Zweckrichtung der Bildungschancengleichheit hinaus“ nicht „auch das Mittel zu deren Erreichung vor, so dass stets auch die Unentgeltlichkeit zur Geltung kommen müsse (S. 58). Denn „der Gewährleistungsgehalt des Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV“ finde „seine Grenze an der durch Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV eröffneten gesetzgeberischen Entscheidung zur Einführung eines Schulgeldes“ mit der Konsequenz, dass dann, wenn „sich der Gesetzgeber an die gezogenen Grenzen halte“, er „das Mittel der Unentgeltlichkeit zur Sicherung eines einkommens- und vermögensunabhängigen Hochschulzugangs nicht einzusetzen“ brauche (S. 58f.).

Nach der Ansicht der Richter Lange, Klein, Falk, v. Plottnitz und Giani stellte hingegen die Reduktion auf eine ‚bloße‘ Bildungschancengleichheit eine Verkürzung der Garantie von Art. 59 Abs. 1 HV dar, der – verstanden als „objektivrechtliche Wertentscheidung“ auch „den Weg“ bestimme, auf dem „dieses Ziel“ zu erreichen sei (S. 100f.). Auch sei es für die Frage nach der wirtschaftlichen Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen nicht – wie die Mehrheit meine – möglich, auf die „Herstellung einer konkreten

Zahlungsfähigkeit durch Darlehensgewährung“ abzustellen, sondern „auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Studierenden oder ihrer Unterhaltspflichtigen zur Zeit des Studiums“ (S. 102).

Die vom Normsystem des Art. 59 Abs. 1 HV, in dem der Bezug des letzten Satzes umstritten ist, ausgehenden Unsicherheiten werden durch die klarstellende Neuformulierung des Satzes 1 und die Einfügung des neuen Satzes 2 bei gleichzeitiger Streichung des jetzigen Satzes 4 gelöst.

Hiernach gilt bezogen auf die Hochschulen Gebührenfreiheit in grundständigen Studiengängen (die mit einem Diplom, Staatsexamen, einem grundständigen Master oder Vergleichbarem abschließen) sowie in konsekutiven Studiengängen (die den Master nach einem Bachelor zusätzlich zum Bachelor selbst umfassen).

Um jedoch die Zahlungsfähigkeit des Staates, die auch allen Studierenden zugutekommt und auch andere soziale Leistungen ermöglicht, zu gewährleisten, sollte jedoch nur das Erststudium in solchen Studiengängen (bis zu einem Diplom, Staatsexamen, einem grundständigen oder konsekutivem Master oder Vergleichbarem) vorgesehen werden. Zudem sollte die Garantie von Art. 59 Abs. 1 Satz 1 und 2 (neu) auf den Unterreicht beschränkt werden, da die Lehrmittelfreiheit auch in den anderen Sätzen geregelt ist, die eine soziale Abfederung vorsehen.

Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Mai 2013 (1 BvL 1/08; BVerfGE 134, 1, 1. Leitsatz) ist die Erhebung allgemeiner Studiengebühren dann mit dem Teilhaberecht auf Zulassung zum Hochschulstudium aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip der Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG vereinbar, „solange sie nicht prohibitiv wirken und sozial verträglich ausgestaltet sind“. Dieses gilt erst recht dann, wenn Studiengebühren nur für Studien erhoben werden, die nach dem Erststudium erfolgen, zumal Art. 59 Abs. 1 HV Differenzierungsmöglichkeiten nach dem Einkommen erlaubt.

(Gegebenenfalls müssen für **Kunst- und Musikhochschulen** Spezialregelungen getroffen werden bzw. es sollte in die Gesetzesbegründung aufgenommen werden, ob oder ob nicht Meisterschüler kostenfreien Zugang zu Spezialunterricht bekommen sollen bzw. inwieweit Differenzierungen möglich sind, wenn ein Stipendiensystem zur Verfügung gestellt wird.)

VIII. Art. 10 bzw. 60 HV

Der Vorschlag, in Art. 10 HV die Freiheit von Forschung und Lehre als neuen Satz 2 aufzunehmen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die „Zweiteilung“ der Wissenschaftsfreiheit in Art. 10 HV als Jedermannsgrundrecht und in die organisationellen Aussagen in Art. 60 HV ist wohl auf der Basis der jetzigen Verfassung (bzw. bei einer „minimalinvasiven Änderung derselben) nicht zu vermeiden.

Allerdings wäre es wohl besser, Art. 10 HV gänzlich neu dahingehend zu formulieren:

„Wissenschaft und Kunst sind frei.“

So hätte man (auch in der Gesamtschau mit Art. 60 Abs. 1 HV) die Förderungsdimension hinreichend zum Ausdruck gebracht.

Auf den Dreiklang von „Wissenschaft, Forschung und Lehre“ wird verzichtet, da nach ganz herrschender Ansicht „Wissenschaft“ der Oberbegriff über „Forschung“ und „Lehre“ ist (BVerfGE 35, 79 [113]; *Jarass* in Pieroth/ders., Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl. 2016, Kommentierung von Art. 5 Rn. 136). Die Klarstellung in Art. 5 Abs. 3 S. 2 GG („Treue zur Verfassung“) ist nach einhelliger Ansicht keine Grundrechtsschranke, sondern bringt letztlich eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck (vgl. *Jarass* in Pieroth/ders., Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl. 2016, Kommentierung von Art. 5 Rn. 150).

Der derzeit vorgeschlagene Weg über einen neuen Satz 2 von Art. 10 HV erscheint jedoch auch gangbar.

PRIV.-DOZ. DR. IUR. MARGRIT SECKELMANN, M. A.

Schließlich bestünde auch die – aber gegenüber den ersten beiden Möglichkeiten nachrangige – Alternative, aus klarstellenden Gründen die Wissenschaftsfreiheit (also die Freiheit von Forschung und Lehre) nochmals in Art. 60 Abs. 1 HV 1 aufzunehmen.

Da sich die Grundrechte über den Ersten Abschnitt der Verfassung verteilt finden (also auch in den Art. 55 ff. HV), wären – ähnlich wie bei Art. 59 Abs. 1 HV – regelungssystematisch sämtliche Optionen möglich, zu bevorzugen wäre jedoch die Neuformulierung von Art. 10 HV.

Speyer, den 02.02.2017

Priv.-Doz. Dr. Margrit Seckelmann

EBS Law School

EBS Universität
für Wirtschaft und Recht
Gustav-Stresemann-Ring 3
65189 Wiesbaden
www.ebs.edu

Prof. Dr. Martin Will • EBS Universität • Gustav-Stresemann-Ring 3 • 65189 Wiesbaden

An den
Vorsitzenden der Enquetekommission
Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Prof. Dr. iur. Dr. phil. Martin Will, M.A., LL.M. (Cambr.)
Lehrstuhl für Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Europarecht, Recht der Neuen Technologien und Rechtsgeschichte
Telefon +49 611 7102 2223
Telefax +49 611 710210 2223
E-Mail: martin.will@ebs.edu
Office Management:
Roswitha Jung
Telefon +49 611 7102 2232
Telefax +49 611 710210 2232
E-Mail: roswitha.jung@ebs.edu

Ihre Nachricht vom	**Unser Zeichen**	**Durchwahl**	**Datum**
			12. Februar 2017

Stellungnahme zur Frage der Einfügung eines

Digitalisierungsgrundrechtsartikels

in die

Verfassung des Landes Hessen

A. Gegenstand der Stellungnahme

In der 3. Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ am 24. Juni 2016 wurde vorgeschlagen, in die Verfassung des Landes Hessen (HV) als Art. 2a HV einen neuen Digitalisierungsgrundrechtsartikel einzufügen. Als Folgeänderung wurde ergänzend vorgeschlagen, den Richtervorbehalt des Art. 19 HV an die Einfügung des neuen Digitalisierungsgrundrechts anzupassen. Diese Stellungnahme bezieht sich auf folgende Formulierungsvorschläge:

Art. 2a HV [Digitalisierungsgrundrecht]

(1) [1]Jeder Mensch hat das Recht auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. [2]Er ist berechtigt, über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen.
(2) Informationstechnische Systeme sind unverletzlich.
(3) Jeder Mensch hat das Recht auf Teilhabe an der digitalen Infrastruktur.
(4) [1]Eingriffe sind nur in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit oder durch Gesetz zulässig. [2]Dabei sind Inhalt, Zweck und Ausmaß der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der

personenbezogenen Daten zu bestimmen und das Recht auf Auskunft, Löschung und Berichtigung näher zu regeln. [3]Eingriffe in Abs. 2 bedürfen der richterlichen Anordnung nach Art. 19.

Art. 19 HV [Richtervorbehalt]

Aktuelle Fassung	Veränderungsvorschlag (exemplarisch)
(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.	Bei dringendem Verdacht einer strafbaren Handlung kann der Richter die Untersuchungshaft, die Haussuchung und Eingriffe **in informationstechnische Systeme sowie 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.	

B. Hintergrund

Die im Vergleich etwa zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (siehe dort: Art. 79 GG) hohen Hürden für eine Änderung der Hessischen Verfassung, die gem. Art. 123 Abs. 2 HV neben einem Beschluss des Landtags mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder auch die Zustimmung des Volkes mit der Mehrheit der Abstimmenden umfassen, haben dazu geführt, dass die Hessische Verfassung bislang nur in wenigen Fällen geändert wurde (zuletzt durch Änderungsgesetz vom 29. April 2011, GVBl. I S. 182). Dies hat wiederum dazu geführt, dass sich der historische Charakter der Verfassung, wie sie am 1. Dezember 1946 nach ihrer Annahme durch Volksentscheid in Kraft getreten ist, in hohem Maße erhalten hat. Wird dieser historische Charakter oft als Spezifikum und auch als bewahrenswertes Element der Hessischen Verfassungswirklichkeit betrachtet, bringt er es allerdings mit sich, dass in der Hessischen Verfassung nur wenige verfassungsrechtliche Entwicklungen, die sich in den sieben Jahrzehnten seit ihrem Inkrafttreten vollzogen haben, aufgegriffen wurden.

Besonders spürbar wird dies in der Ausblendung neuer Technologien und Medien in der Verfassung. Die Herausforderungen, welche insbes. die Verbreitung der Computertechnologie, der zunehmenden Vernetzung und seit einiger Zeit der Digitalisierung fast aller Lebensbereiche mit sich gebracht haben, werden in der Hessischen Verfassung nicht angesprochen. Blickt man allein

auf den Verfassungstext befinden wir uns in der Hessischen Verfassung quasi noch im prä-Computerzeitalter.

C. Inhalt der Vorschläge

Der in der 3. Sitzung des Verfassungskonvents vorgeschlagene neue Art. 2a HV beinhaltet nicht etwa ein einheitliches Grundrecht. Es handelt sich vielmehr um einen Digitalisierungsgrundrechtsartikel, der zwar zusammenfassend als Digitalisierungsgrundrecht bezeichnet werden kann, tatsächlich aber verschiedene Einzelgrundrechte umfasst, die in einer unterschiedlich ausgeprägten Nähebeziehung zum Thema Digitalisierung stehen:

I. Art. 2a Abs. 1 HV: Datenschutzgrundrecht

[1]Jeder Mensch hat das Recht auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. [2]Er ist berechtigt, über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen.

Bei dem vorgeschlagenen Art. 2a Abs. 1 HV handelt sich um ein in der Verfassung bislang nicht explizit enthaltenes Datenschutzgrundrecht. Das in Satz 1 allgemein gewährleistete Recht auf Schutz personenbezogener Daten wird in Satz 2 dahingehend konkretisiert, dass die Grundrechtsträger über die Preisgabe und Verwendung ihrer personenbezogenen Daten selbst bestimmen können. Das so gewährleistete Datenschutzgrundrecht ist nicht speziell auf neue Technologien, Medien und die Digitalisierung bezogen. Es hat also einen allgemeinen Anwendungsbereich und entfaltet seine Wirkung in allen, also auch rein analog geprägten, Bereichen, in denen der Schutz personenbezogener Daten berührt ist.

II. Art. 2a Abs. 2 HV: „IT-/Computergrundrecht“ (Unverletzlichkeit informationstechnischer Systeme)

Informationstechnische Systeme sind unverletzlich.

Bei dem vorgeschlagenen Art. 2a Abs. 2 HV handelt sich um ein in der Verfassung bislang nicht explizit enthaltenes Abwehrrecht gegenüber Eingriffen in informationstechnische Systeme. Der Begriff des informationstechnischen Systems wird in verschiedenen Kontexten mit teils unterschiedlichem Inhalt verwendet (vgl. etwa die Übersicht bei *Marcus Heinemann*, Grundrechtlicher Schutz informationstechnischer Systeme, 2015, S. 37 ff.). In der Rechtswissenschaft ist er insbes. geläufig, seit der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts in seinem grundlegenden Urteil vom 27. Februar 2008 festgestellt hat, dass das Allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ein Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme umfasst (BVerfGE 120, 274, Leitsatz 1; dazu auch *Murswiek*, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 2 Rn. 73c f.; *Dreier*, in: ders., GG, 3. Auflage 2013, Art. 2 Rn. 82 ff.). Nach der Konzeption des Bundesverfassungsgerichts sind danach Systeme geschützt:

„die allein oder in ihren technischen Vernetzungen personenbezogene Daten des Betroffenen in einem Umfang und in einer Vielfalt enthalten können, dass ein Zugriff auf das System es ermöglicht, einen Einblick in wesentliche Teile der Lebensgestaltung einer Person zu gewinnen oder gar ein aussagekräftiges Bild der Persönlichkeit zu erhalten." (BVerfGE 120, 274/314)

Als Beispiel nennt das Bundesverfassungsgericht insbes. den Zugriff auf Personalcomputer (PCs), einerlei ob diese fest installiert oder mobil betrieben werden, und ferner insbes. auch auf „solche Mobiltelefone oder elektronische Terminkalender, die über einen großen Funktionsumfang verfügen und personenbezogene Daten vielfältiger Art erfassen und speichern können". (BVerfGE 120, 274/314; siehe auch *Dreier*, in: ders., GG, 3. Auflage 2013, Art. 2 Rn. 83).

Wichtig ist dabei allerdings, dass die Definition des Bundesverfassungsgerichts schutzzweck-orientiert weit und dynamisch gefasst ist (vgl. *Kutscha*, NJW 2008, 1042/1043). Dieses offene am Schutzzweck orientierte Verständnis des Begriffsinformationstechnischer Systeme ist im Lichte des rapiden technologischen Fortschritts in diesen Bereichen sinnvoll. Dies demonstriert exemplarisch die oben angeführte, bereits nach wenigen Jahren überholt wirkende Beschreibung von „Smartphones" im Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Insgesamt könnte bspw. auch das Internet als elektronischer Verbund von Rechnernetzwerken als solches ein informationstechnisches System darstellen (vgl. *Horn*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2. Auflage 2016, Art. 2 Rn. 51).

III. Art. 2a Abs. 3 HV: Teilhabe an der digitalen Infrastruktur

Jeder Mensch hat das Recht auf Teilhabe an der digitalen Infrastruktur.

Bei dem vorgeschlagenen neuen Art. 2a Abs. 3 HV handelt es sich wie bei dem vorgeschlagenen Abs. 2 und im Kontrast zu dem vorgeschlagenen Abs. 1 um ein speziell dem Bereich der Digitalisierung zuzurechnendes Grundrecht. Grundrechtsdogmatisch unterscheidet es sich allerdings erheblich sowohl von Abs. 1 als auch von Abs. 2, die beide klassische Abwehrrechte gegenüber Eingriffen von Hoheitsträgern darstellen. Bei Abs. 3 handelt es sich vielmehr um ein Teilhaberecht, das allen Menschen als Grundrechtsträgern einen Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe an der digitalen Infrastruktur einräumt.

IV. Art. 2a Abs. 4 HV: Eingriffsvorbehalt/Gesetzesvorbehalt

[1]Eingriffe sind nur in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit oder durch Gesetz zulässig. [2]Dabei sind Inhalt, Zweck und Ausmaß der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der personenbezogenen Daten zu bestimmen und das Recht auf Auskunft, Löschung und Berichtigung näher zu regeln. [3]Eingriffe in Abs. 2 bedürfen der richterlichen Anordnung nach Art. 19.

Abs. 4 des vorgeschlagenen Art. 2a HV enthält keine eigenständigen Grundrechtspositionen, sondern einen Eingriffsvorbehalt für Eingriffe in die in den voranstehenden Absätzen gewährleisteten Grundrechte. Dies bedeutet zunächst, dass solche Grundrechtseingriffe grundsätzlich zulässig sein können. Allerdings müssen sie gem. Art. 2a Abs. 4 S. 1 HV zum einen durch Gesetz erfolgen. Die Exekutive darf daher nicht ohne formellgesetzliche Grundlage in die

Grundrechte eingreifen. Zum anderen ergibt sich aus Abs. 4 S. 1 in materieller Hinsicht, dass Eingriffe nur in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit zulässig sind.

Abs. 4 S. 2 enthält Vorgaben für das Gesetz, das als Grundlage für Eingriffe insbes. in Abs. 1 in Betracht kommt. Dieses Gesetz muss gem. Abs. 4 S. 2 1. HS zunächst Inhalt, Zweck und Ausmaß der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der personenbezogen Daten bestimmen. Diese grundlegenden Fragen müssen also vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber erwogen und schließlich determiniert werden und dürfen folglich nicht der Einzelfallbetrachtung der Exekutive überlassen werden. Gem. Abs. 4 S. 2 2. HS muss das betreffende Gesetz zugleich auch das Recht auf Auskunft, Löschung und Berichtigung näher regeln.

Abs. 4 S. 3 schließlich bezieht sich speziell auf Eingriffe in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit informationstechnischer Systeme gem. Art. 2a Abs. 2 HV. Solche Eingriffe bedürfen der richterlichen Anordnung gem. Art. 19 HV. Dass diese Eingriffe dem Richtervorbehalt gem. Art. 19 HV unterworfen werden, legt systematisch eine Folgeänderung des Wortlauts von Art. 19 HV nahe.

V. Art. 19 HV: Richtervorbehalt

[1]Bei dringendem Verdacht einer strafbaren Handlung kann der Richter die Haussuchung und Eingriffe in informationstechnische Systeme und das Postgeheimnis anordnen. [2]Die Haussuchung kann auch nachträglich genehmigt werden, wenn die Verfolgung des Täters zu sofortigem Handeln gezwungen hat.

Der Wortlaut von Art. 19 HV wird so angepasst, dass sich der dort geregelte Richtervorbehalt auch auf Eingriffe in die Unverletzlichkeit informationstechnischer Systeme gem. dem neuen Art. 2a Abs. 2 HV erstreckt. Solche Eingriffe darf danach in formeller Hinsicht nur ein Richter anordnen. Die Exekutive darf also nicht ohne eine solche richterliche Anordnung in informationstechnische Systeme eindringen. In materieller Hinsicht setzt eine solche Anordnung voraus, dass der dringende Verdacht einer strafbaren Handlung besteht. Eine Anordnung eines Eingriffs in informationstechnische Systeme kommt also z.B. nicht aus rein verwaltungsrechtlichen Erwägungen heraus in Betracht. Die Nichterwähnung des Eingriffs in informationstechnische Systeme in Art. 19 S. 2 HV macht in systematischer Perspektive schließlich deutlich, dass die *ex post*-Anordnung solcher Eingriffe anders als im Falle der Haussuchung ausscheidet.

D. Beurteilung der Vorschläge

Ich beurteile die Vorschläge eines neuen Art. 2a HV nebst der genannten Änderung von Art. 19 HV wie folgt:

I. Art. 2a Abs. 1 HV: Datenschutzgrundrecht

[1]Jeder Mensch hat das Recht auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. [2]Er ist berechtigt, über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen.

Das Land Hessen ist Pionier auf dem Gebiet des Datenschutzes. Als dieser Begriff noch weitgehend unbekannt war, hat der Hessische Landtag im Jahr 1970 das weltweit erste formelle Datenschutzgesetz erlassen (GVBl. I, S. 625 ff.)[1]. Dem Vorbild des Landes Hessen sind danach alle deutschen Länder sowie auch der Bund gefolgt und haben ihrerseits nach und nach formelle Datenschutzgesetze erlassen (*Ronellenfitsch*, in: Beck'scher Online-Kommentar Datenschutzrecht, 18. Edition, Stand: 01.08.2016, Einl. BDSG, Rn. 6 f.). Zehn der insgesamt 16 Länder sind einen Schritt weiter gegangen und haben die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Grundrechts auf Datenschutz auf die Verfassungsebene gehoben und ein Datenschutzgrundrecht verfassungsrechtlich verankert (Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). So hat Nordrhein-Westfalen bereits im Jahr 1978 ein Datenschutzgrundrecht in seine Landesverfassung aufgenommen (*Kamp*, in: *Heusch/Schönenbroicher*: Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Siegburg 2010, S. 78, Rn. 50), und alle „neuen Bundesländer" haben, vermutlich auch vor dem Hintergrund der massiven Eingriffe in den Datenschutz in der früheren DDR (vgl. *Poppenhäger*, in: Link/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 6 Rn. 6 ff.), ein solches Grundrecht im Verfassungstext verankert.

Das Land Hessen hinkt daher heute, was die Verankerung des Datenschutzes in der Verfassung angeht, ähnlich wie auch die Bundesrepublik Deutschland der allgemeinen Entwicklung hinterher. Dies hat indes sowohl im Land Hessen als auch im Bundesmaßstab bislang keine unerträglichen Grundrechtsschutzlücken zur Folge, da die Rechtsprechung aus grundlegenden, positiv in der Verfassung gewährleisteten Grundrechten ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung, als grundlegendes Datenschutzgrundrecht, abgeleitet hat. Maßstabsbildend ist hier das Volkszählungsurteil des Ersten Senates des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983, in dem dieser das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG deduziert hat (BVerfGE 65, 1; siehe auch *Murswiek*, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 2 Rn. 121 ff.). Nach der Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshof folgt – analog zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – ein Grundrecht auf Datenschutz als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 HV i.V.m. der Menschenwürde des Art. 3 HV (StGH, Beschluss vom 01.02.1995, P. St. 1187, Hess. StAnz. 1995, S. 1057/1059).

Obwohl somit *de lege lata* bislang keine bedenklichen Grundrechtsschutzlücken bestehen, erscheint es sinnvoll, dem Vorbild anderer Landesverfassungsgeber zu folgen und auch in die Verfassung des Landes Hessen ein Datenschutzgrundrecht, wie dies in dem vorgeschlagenen Art. 2a Abs. 1 HV formuliert ist, aufzunehmen. Auf diese Weise könnte die bislang auf der Rechtsfortbildung des Bundesverfassungsgerichts und des Staatsgerichtshofs beruhende Rechtslage nicht nur verfassungsrechtlich sichtbar gemacht und damit effektiv bekräftigt werden. Vielmehr würde die positivrechtliche Ausformung im Verfassungstext das Datenschutzgrundrecht auch einer möglichen Abschwächung durch eine Änderung der Rechtsprechung entziehen. Zwar zeichnet sich eine solche Rechtsprechungswende derzeit nicht ab. In Zeiten einer hohen politischen Dynamik und einer sich international und auch national entwickelnden erhöhten Bereitschaft, Rufen nach Eingriffen in den

[1] Siehe dazu auch: <http://lagis.online.uni-marburg.de/de/subjects/idrec/sn/edb/id/204> (zuletzt abgerufen am 13.02.2017).

Datenschutz und andere persönlichkeitsnahe Grundrechte zum Zwecke einer Steigerung der inneren Sicherheit Folge zu leisten, erscheint es allerdings in besonderem Maße geboten, bislang richterrechtlich deduzierte Grundrechtspositionen auch positivrechtlich im Verfassungstext zu verankern. Hinzu kommt aber vor allem, dass eine positivrechtliche Verankerung im Verfassungstext auch die Möglichkeit bietet, die Grenzen für Grundrechtseingriffe in formeller und materieller Hinsicht präzise zu bestimmen. Dies ist ein wesentlicher Aspekt der materiellen Grundrechtsgewährleistung, welchem sich der Verfassungsgeber im Interesse der Menschen nicht durch Passivität entziehen sollte.

Ich empfehle daher, den neuen Art. 2a Abs. 1 HV in die Hessische Verfassung einzufügen.

II. Art. 2a Abs. 2 HV: „IT-/Computergrundrecht“ (Unverletzlichkeit informationstechnischer Systeme)

Informationstechnische Systeme sind unverletzlich.

Für das Grundrecht auf Unverletzlichkeit informationstechnischer Systeme gilt zunächst Ähnliches wie für das Datenschutzgrundrecht. Empfindliche Grundrechtsschutzlücken sind bislang nicht entstanden, da sich ein solches Grundrecht, wie oben angeführt, ähnlich wie das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (siehe nur *Horn*, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, Art. 2 Rn. 51 sowie Nw. oben) bzw. in Hessen aus Art. 2 HV i.V.m. Art. 3 HV ableiten lässt.

Wie im Falle des Datenschutzgrundrechts erscheint es allerdings dessen ungeachtet geboten, die Unverletzlichkeit informationstechnischer Systeme auch im Verfassungstext der Verfassung des Landes Hessen zu verankern. So könnte die richterrechtliche Rechtsfortbildung des Bundesverfassungsgerichts landesverfassungsrechtlich allgemein sichtbar gemacht und damit effektiv bekräftigt werden. Zudem greift auch hier das Argument, dass eine positivrechtliche Ausformung im Verfassungstext das IT-Grundrecht einer möglichen Abschwächung durch eine Änderung der Rechtsprechung entzieht. Die Verankerung des IT-Grundrechts erscheint besonders wichtig, da sich durch einzelne Zugriffe auf informationstechnische Systeme wie PCs und Mobiltelefone heute oft ganze Lebensläufe, Anschauungs- und Tätigkeitswelten der betroffenen Menschen erschließen lassen (vgl. *Di Fabio*, in: Maunz/Dürig, GG, Lsbl., 78. Lfg. September 2016, Art. 2 Rn. 173 f.). Dies bedroht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in einem bislang unbekannten Maß. Schließlich ist auch hier anzuführen, dass eine Aufnahme in die Verfassung die Möglichkeit bietet, auch die Voraussetzungen eines ausnahmsweise zulässigen Eingriffs *de constitutione lata* näher zu bestimmen. Dies erscheint bei der Unverletzlichkeit informationstechnischer Systeme besonders wichtig, da ein Eingriff hier verfassungskräftig einem formellen Richtervorbehalt unterworfen werden sollte.

Ich empfehle daher, den neuen Art. 2a Abs. 2 HV in die Hessische Verfassung einzufügen.

III. Art. 2a Abs. 3 HV: Teilhabe an der digitalen Infrastruktur

Jeder Mensch hat das Recht auf Teilhabe an der digitalen Infrastruktur.

Art. 2a Abs. 3 HV ist noch innovativer als Art. 2a Abs. 2 HV, indem er jedem Menschen ein Recht auf Teilhabe an der digitalen Infrastruktur einräumt.

Teilhabe- bzw. Leistungsrechte finden sich in den Verfassungen der Länder und des Bundes zwar nur selten, haben sich die Grundrechte ideengeschichtlich doch primär als Abwehrrechte gegenüber dem Staat entwickelt (vgl. etwa *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, Staatsrecht II, 32. Auflage 2016. § 4 Rn. 81). Gleichwohl kann es Situationen geben, in denen der Staat nicht mehr in erster Linie als potentielle Gefahrenquelle der Freiheit auftritt, sondern vielmehr eine entscheidende Rolle in der Bereitstellung zur Verwirklichung der Freiheit erforderlicher Ressourcen spielt. In diesem Kontext werden die Teilhaberechte relevant. Zu beachten ist dabei allerdings, dass sich aus diesen keine den Gesetzgeber unmittelbar bindenden Ansprüche auf Schaffung der Grundrechtsvoraussetzungen ergeben (*Sachs,* in: ders., GG, 7. Auflage 2014, Vor Art. 1 Rn. 48), aber doch Ansprüche auf gleiche Teilhabe, auf Nutzung der vorhandenen Kapazitäten und auf ein gerechtes Zuteilungsverfahren (zu alledem etwa *Hufen*, Staatsrecht II, Grundrechte, 4. Auflage 2014, § 5 Rn. 8 ff.), die durch eine ungerechtfertigte Nichtleistung des Staates verletzt werden können (*ebd.*, § 8 Rn. 14).

Eine Ressource, die zur Verwirklichung der individuellen Freiheiten besonders bedeutsam ist, ist auch die digitale Infrastruktur. Denn die Digitalisierung ist derzeit nicht nur ein Wachstumstreiber der Wirtschaft, sondern wirkt vielmehr nachhaltig und unumkehrbar in alle Lebensbereiche der Menschen hinein (siehe etwa *Krüger*, ZRP 2016, 190/190 f.). Da Digitalisierung einen Zugang zur digitalen Infrastruktur voraussetzt, droht ein Ausschluss von zentralen Lebensbereichen und damit eine *de facto* Austrocknung grundrechtsrelevanter Verhaltensweisen im Allgemeinen, wenn Menschen nicht über einen solchen Zugang verfügen. Damit auch im Zeitalter der sich beschleunigenden Digitalisierung Selbstbestimmung und Aufstiegschancen für alle erhalten und – wo nicht vorhanden – ermöglicht werden, erscheint ein aktiver Teilhabeanspruch der Menschen an der digitalen Infrastruktur als geboten. Nur wenn allen Menschen der Zugang zur digitalen Welt zur Verfügung steht, ist eine gleichberechtigte Teilhabe der Menschen am gesellschaftlichen Fortschritt möglich. Schon um das staatliche Grundpostulat einer umfassenden Grundrechtsnutzung in allen Lebensbereichen nachhaltig sicherzustellen, ist daher ein Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an der digitalen Infrastruktur höchst sinnvoll.

Ich empfehle daher, den neuen Art. 2a Abs. 3 HV in die Hessische Verfassung einzufügen.

IV. Art. 2a Abs. 4 HV: Eingriffsvorbehalt/Gesetzesvorbehalt

[1]Eingriffe sind nur in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit oder durch Gesetz zulässig. [2]Dabei sind Inhalt, Zweck und Ausmaß der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der personenbezogenen Daten zu bestimmen und das Recht auf Auskunft, Löschung und Berichtigung näher zu regeln. [3]Eingriffe in Abs. 2 bedürfen der richterlichen Anordnung nach Art. 19.

Eingriffe in die in den voranstehenden Absätzen gewährleisteten Grundrechte können unter engen Voraussetzungen erforderlich sein. Sie sollten allerdings im Lichte des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips nur auf der Grundlage eines formellen Gesetzes erfolgen. Dies schließt es aus, dass die nicht unmittelbar demokratisch legitimierte Exekutive aus eigener Machtvollkommenheit in diese Grundrechte eingreifen kann. Es erscheint sinnvoll, grundlegende Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für Eingriffe in das Datenschutzgrundrecht in der Verfassung selbst zu formulieren, wie dies in dem vorgeschlagenen Art. 2a Abs. 4 S. 2 HV geschieht, und dabei auch eine nähere Regelung des Rechts auf Auskunft, Löschung und Berichtigung zu verlangen. Eingriffe in die Unverletzlichkeit informationstechnischer Systeme gem. dem vorgeschlagenen Art. 2a Abs. 2 HV sollten nur aufgrund einer richterlichen Anordnung zulässig sein, um – wie es das Bundesverfassungsgericht in anderem Zusammenhang formuliert hat – „eine vorbeugende Kontrolle der Maßnahme durch eine unabhängige und neutrale Instanz“ sicherzustellen (BVerfGE 103, 142/151) Denn sowohl das Grundgesetz (Art. 97 GG) als auch die Hessische Verfassung (Art. 126 HV) gehen davon aus, „dass Richter aufgrund ihrer persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit und ihrer strikten Unterwerfung unter das Gesetz […] die Rechte der Betroffenen im Einzelfall am besten und sichersten wahren können“ (BVerfGE 103, 142/151).

Ich empfehle daher, den neuen Art. 2a Abs. 4 HV in die Hessische Verfassung einzufügen.

V. Art. 19 HV: Richtervorbehalt

[1]Bei dringendem Verdacht einer strafbaren Handlung kann der Richter die Untersuchungshaft, die Haussuchung und Eingriffe in informationstechnische Systeme sowie in das Postgeheimnis anordnen. [2]Die Haussuchung kann auch nachträglich genehmigt werden, wenn die Verfolgung des Täters zu sofortigem Handeln gezwungen hat.

Als systematische Konsequenz aus der Einbeziehung von Eingriffen in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit informationstechnischer Systeme in den Richtervorbehalt gem. Art. 2a Abs. 4 S. 2 HV ergibt sich die vorgeschlagene Änderung des Wortlauts von Art. 19 S. 1 HV.

Ich empfehle daher, Eingriffe in die Unverletzlichkeit informationstechnischer Systeme i.S.d. Art. 2a Abs. 2, 4 S. 2 HV in den Wortlaut von Art. 19 S. 1 HV einzufügen.

E. Anhang: Einschlägige Regelungen in anderen Landesverfassungen

In folgenden Landesverfassungen finden sich Regelungen, die Bezüge zu den vorgeschlagenen Regelungen in einem neuen Art. 2a HV aufweisen:

I. Systematischer Überblick:

zu Absatz 1: Art. 33 Satz 1 Verf.-Berlin; Art. 11 Abs.1 Verf.-Brandeburg; Art. 12 Abs. 3 Satz 1 Verf.-Bremen; Art. 6 Abs. 1 Verf.-Mecklenburg-Vorpommern; Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Verf.-Nordrhein-Westfalen; Art. 4a Abs. 1 Verf.-Rheinland-Pfalz; Art. 2 Satz 2

Verf.-Saarland; Art. 33 Satz 1-2 Verf.-Sachsen; Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Verf.-Sachsen-Anhalt; Art. 6 Abs. 2 Verf.-Thüringen.

zu Absatz 2: Keine

zu Absatz 3: Keine

zu Absatz 4: Art. 33 Satz 2-3 Verf.-Berlin; Art. 11 Abs. 2 Verf.-Brandenburg; Art. 12 Abs. 3 Satz 2-3 Verf.-Bremen; Art. 6 Abs. 1 Verf.-Mecklenburg-Vorpommern; Art. 4 Abs. 2 Satz 2 Verf.-Nordrhein-Westfalen; Art. 4a Abs. 2 Verf.-Rheinland-Pfalz; Art. 2 Satz 3 Verf.-Saarland; Art. 33 Satz 3 Verf.-Sachsen; Art. 6 Abs. 1 Satz 2-3 Verf.-Sachsen-Anhalt; Art. 6 Abs. 3 Verf.-Thüringen.

II. Regelungen im Einzelnen

Art. 33 Verfassung von Berlin

Das Recht des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen, wird gewährleistet. Einschränkungen dieses Rechts bedürfen eines Gesetzes. Sie sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig.

Art. 11 Verfassung des Landes Brandenburg

(1) Jeder hat das Recht, über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten selbst zu bestimmen, auf Auskunft über die Speicherung seiner persönlichen Daten und auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen, soweit sie ihn betreffen und Rechte Dritter nicht entgegenstehen. Personenbezogene Daten dürfen nur mit freiwilliger und ausdrücklicher Zustimmung des Berechtigten erhoben, gespeichert, verarbeitet, weitergegeben oder sonst verwendet werden.
(2) Einschränkungen sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes im Rahmen der darin festgelegten Zwecke zulässig. Jede Erhebung personenbezogener Daten ist dem Berechtigten zur Kenntnis zu geben, sobald der Zweck der Erhebung dies zuläßt.
(3) Der aufgrund bundesrechtlicher Vorschriften einzurichtende Verfassungsschutz des Landes unterliegt einer besonderen parlamentarischen Kontrolle. Ihm stehen keine polizeilichen Befugnisse zu. Er darf die Polizei auch nicht im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen ersuchen, zu denen er selbst nicht befugt ist.

Art. 12 Verfassung der Freien Hansestadt Bremen

(1) Der Mensch steht höher als Technik und Maschine.
(2) Zum Schutz der menschlichen Persönlichkeit und des menschlichen Zusammenlebens kann durch Gesetz die Benutzung wissenschaftlicher Erfindungen und technischer Einrichtungen unter staatliche Aufsicht und Lenkung gestellt sowie beschränkt und untersagt werden.
(3) Jeder hat das Recht auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. Einschränkungen dieses Rechts sind nur im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit oder eines Dritten durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zulässig.

Jeder hat nach Maßgabe der Gesetze ein Recht auf Auskunft darüber, welche Informationen über ihn in Akten und Dateien gespeichert sind, und auf Einsicht in ihn betreffende Akten und Dateien.
(4) Der Schutz der personenbezogenen Daten ist auch bei Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs zu gewährleisten, soweit diese Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.

Art. 6 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
(1) Jeder hat das Recht auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. Dieses Recht findet seine Grenzen in den Rechten Dritter und in den überwiegenden Interessen der Allgemeinheit.
(2) Jeder hat das Recht auf Auskunft über ihn betreffende Daten, soweit nicht Bundesrecht, rechtlich geschützte Interessen Dritter oder überwiegende Interessen der Allgemeinheit entgegenstehen.
(3) Jeder hat das Recht auf Zugang zu Informationen über die Umwelt, die bei der öffentlichen Verwaltung vorhanden sind.
(4) Das Nähere regelt das Gesetz.

Art. 4 Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
(1) Die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23. Mai 1949 festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte sind Bestandteil dieser Verfassung und unmittelbar geltendes Landesrecht.
(2) Jeder hat Anspruch auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. Eingriffe sind nur in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit auf Grund eines Gesetzes zulässig.

Art. 4a Verfassung für Rheinland-Pfalz
(1) Jeder Mensch hat das Recht, über die Erhebung und weitere Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen. Jeder Mensch hat das Recht auf Auskunft über ihn betreffende Daten und auf Einsicht in amtliche Unterlagen, soweit diese solche Daten enthalten.
(2) Diese Rechte dürfen nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden, soweit überwiegende Interessen der Allgemeinheit es erfordern.

Art. 2 Verfassung des Saarlandes
Der Mensch ist frei und darf nicht zu einer Handlung, Unterlassung oder Duldung gezwungen werden, zu der ihn das Gesetz nicht verpflichtet. Jeder hat Anspruch auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. Eingriffe sind nur in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit aufgrund eines Gesetzes zulässig.

Art. 33 Verfassung des Freistaats Sachsen
Jeder Mensch hat das Recht, über die Erhebung, Verwendung und Weitergabe seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen. Sie dürfen ohne freiwillige und ausdrückliche Zustimmung der berechtigten Person nicht erhoben, gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden. In dieses Recht darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.

Art. 6 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
(1) Jeder hat das Recht auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. In dieses Recht darf nur durch oder auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden. Dabei sind insbesondere Inhalt, Zweck und

Ausmaß der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der personenbezogenen Daten zu bestimmen und das Recht auf Auskunft, Löschung und Berichtigung näher zu regeln.
(2) Jeder hat das Recht auf Auskunft über die Vorhaben und Daten im Verfügungsbereich der öffentlichen Gewalt, welche die natürliche Umwelt in seinem Lebensraum betreffen, soweit nicht Bundesrecht, rechtlich geschützte Interessen Dritter oder das Wohl der Allgemeinheit entgegenstehen. Das Nähere regeln die Gesetze.

Art. 6 Verfassung des Freistaats Thüringen
(1) Jeder hat das Recht auf Achtung und Schutz seiner Persönlichkeit und seines privaten Lebensbereiches.
(2) Jeder hat Anspruch auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. Er ist berechtigt, über die Preisgabe und Verwendung solcher Daten selbst zu bestimmen.
(3) Diese Rechte dürfen nur auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Den Belangen historischer Forschung und geschichtlicher Aufarbeitung ist angemessen Rechnung zu tragen.
(4) Jeder hat nach Maßgabe der Gesetze ein Recht auf Auskunft darüber, welche Informationen über ihn in Akten und Dateien gespeichert sind und auf Einsicht in ihn betreffende Akten und Dateien.

Gez. Prof. Dr. Dr. Martin Will

Stand: 09.02.2017

Kommissionsvorlage EKV 19/11 – öffentlich –

Schriftliche Stellungnahmen zur 11. Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ am 16. Februar 2017 – Öffentliche Anhörung

1. Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken, Philipps-Universität Marburg
   Thema: Subsidiaritätsprinzip — S. 1

2. Prof. Dr. Jelena von Achenbach, Justus-Liebig-Universität Gießen — S. 7
   Thema: Subsidiaritätsprinzip, parlamentarische Informationsrechte

3. Prof. Dr. Dr. Eberhard Eichenhofer, Friedrich-Schiller-Universität Jena — S. 17
   Thema: Subsidiaritätsprinzip, Wirtschafts- und Sozialverfassung

4. Prof. Dr. Martin Kutscha, Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin — S. 26
   Thema: Subsidiaritätsprinzip, Wirtschafts- und Sozialverfassung, Staatszielbestimmungen

5. Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M., Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
   Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie — S. 34
   Thema: Staatsziele

6. Dr. Thomas Wurzel, Hessischer Museumsverband e. V. — S. 53
   Thema: Staatsziel Kultur

7. Olaf Zimmermann, Deutscher Kulturrat e. V. — S. 57
   Thema: Kultur und Medien

8. Wolfgang Hessenauer,
   Deutscher Mieterbund (DMB) Landesverband Hessen e. V. — S. 61
   Thema: Staatsziel Wohnen

9. Dr. Claudia Mahler, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin — S. 64
   Thema: Recht auf Wohnen

10. Privatdoz. Dr. Albert Ingold, Ludwig-Maximillians-Universität München — S. 70
    Thema: Minderheitenrechte

Philipps Universität Marburg

Prof. Dr. S. Müller-Franken, FB 01, Philipps-Universität - 35032 Marburg

Fachbereich Rechtswissenschaften
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken

Sek.: Anita von Thaden
Tel.: 06421 2823220
Fax: 06421 2823840
E-Mail: sekretariat.mueller-franken@staff.uni-marburg.de
Anschrift: Universitätsstraße 6
35032 Marburg
Web: http://www.uni-marburg.de/fb01/lehrstuehle/oeffrecht/mueller-franken

Marburg, den 07.02.2017

Entwurf einer Regelung zum Subsidiaritätsprinzip in der Hessischen Verfassung mit Begründung

Art. 65

(1) …

(2) [1]Aufgabe des Staates ist nur, was nicht durch die Gesellschaft geleistet werden kann. [2]Die Anwendung von Gewalt ist ausschließlich eine Aufgabe des Staates.

Begründung

zu Absatz 2 Satz 1:

Inhalt und Gehalt der Norm

Die Formulierung des Subsidiaritätsprinzips ist angelehnt an den Wiesbadener (Verfassungs-)Entwurf der CDU aus dem Jahre 1946 (Art. 56 S. 1).[1] Inhalt der Norm ist ein Regulativ für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Sein Anwendungsfeld hat das Subsidiaritätsprinzip bei den sog. konkurrierenden Staatsaufgaben, d. h. solchen Angelegenheiten des Gemeinwesens, die nicht wie die ausschließlichen nur dem Staat vorbehalten sind, sondern bei denen der Staat „nur ordnend, unterstützend, fördernd oder

[1] Abgedruckt bei *H. Berding* (Hrsg.), Die Entstehung der Hessischen Verfassung von 1946 – Eine Dokumentation, 1996, Dok. 25, S. 300 ff.

abwehrend zu individuellen und sozialen Lebensäußerungen hinzutritt",[2] wie z.B. in den Bereichen Erziehung und Bildung, Förderung von Kultur und Wirtschaft, Versorgung der Gesellschaft mit lebenswichtigen Gütern (Daseinsvorsorge) oder Erhaltung der Volksgesundheit.[3]

Bei der Wahrnehmung konkurrierender Staatsaufgaben kommt den Individuen und gesellschaftlichen Verbänden gegenüber dem Staat der Vorrang zu, wenn sie bereit und in der Lage sind, den öffentlichen Interessen, um deren Verwirklichung es geht, zu genügen. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private gehört zu ihrer grundrechtlichen Freiheit, die ursprunghaft gegeben ist und keiner Rechtfertigung bedarf.[4] Der Staat dagegen steht für all das, was er unternimmt, unter Rechtfertigungszwang. Nicht nur, wenn der Staat mit Ge- und Verboten gesellschaftliche Freiheiten beschneidet, sondern auch dann, wenn er sich einfacher Formen der Einwirkung auf den Freiheitsraum der Gesellschaft bedient, muss er sich für sein Handeln auf rechtfertigende Gründe stützen können.[5] Das Subsidiaritätsprinzip aktualisiert so das rechtsstaatliche Verteilungsprinzip, wonach die Freiheit des Einzelnen prinzipiell unbegrenzt ist, während die Befugnis des Staates zu Eingriffen in diese Sphäre prinzipiell begrenzt ist,[6] für die Verwirklichung des Gemeinwohls.

Die Sperre, die das Subsidiaritätsprinzip für staatliches Handeln errichtet, wirkt dabei nicht absolut, sondern sie ist überwindbar, wenn die höhere Ebene nachweist, dass die untere Ebene überfordert und den Anforderungen des Gemeinwohls nicht gewachsen ist.[7] Die – für ein Bundesland durch das Grundgesetz begrenzte – Allzuständigkeit des Staates im Sinne seiner Fähigkeit, seinen eigenen Wirkungskreis zu definieren und seine Aufgaben selbst zu wählen, die für den modernen Staat kennzeichnend ist, wird also nicht aufgehoben; allein ihre Aktualisierung wird durch das Subsidiaritätsprinzip beschränkt: Der Staat hat sich zu rechtfertigen sowohl für die Entscheidung, eine Agende als solche an sich ziehen zu wollen, als auch für das Maß, mit dem er in diesem Bereich tätig werden will.

---

[2] *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1914, S. 255 ff.
[3] *J. Isensee*, Staatsaufgaben, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Bd. IV, 3. Aufl., 2006, § 73, Rn. 27.
[4] *Isensee* (Fn. 2), § 73, Rn. 67; *H.H. Rupp*, Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Bd. IV, 3. Aufl., 2006, § 31, Rn. 26.
[5] *J. Isensee*, Nachtrag. Die Zeitperspektive 2001, Subsidiarität – das Prinzip und seine Prämissen, in: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2. Aufl., 2001, S. 333, 366 f.
[6] *C. Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, S. 126.

Soziale Marktwirtschaft

Mit der Normierung des Subsidiaritätsprinzips trifft die Verfassung auch eine Aussage über das Verhältnis des Staates zur Wirtschaft. Kommt gesellschaftlicher Aktivität gegenüber staatlichem Handeln ein grundsätzlicher Vorrang zu, so bedeutet dies für die Wirtschaft, dass auch dieser Bereich in erster Linie für das gesellschaftliche Handeln frei zu halten ist. Der Staat hat den Bereich zu ordnen und einen Rahmen zu geben, er darf gegebenenfalls fördern und lenken, nicht aber darf er selbst nach wirtschaftlichem Erfolg streben. Rein erwerbswirtschaftliches Handeln ist dem Staat schon deshalb verwehrt, weil es durch kein öffentliches außerfiskalisches Interesse gerechtfertigt ist.[8] Der Staat bedarf solchen Handelns auch nicht, da er seinen Finanzbedarf einseitig-hoheitlich durch das Instrument der Steuer befriedigen kann (§ 3 Abs. 1 S. 1 AO), das nur ihm und nicht auch Privaten zur Verfügung steht; für von ökonomischem Eigennutz geprägte Tätigkeiten des Staates gilt etwas anderes nur in einem vom Grundgesetz tolerierten vorkonstitutionellen Rahmen (z.B. Hessische Staatsweingüter Kloster Eberbach), erwerbswirtschaftliche Annextätigkeiten bei Gelegenheit der unmittelbaren Verfolgung eines öffentlichen Zwecks, Randnutzungen oder Nutzungen eines ohnehin vorhandenen, sonst brachliegenden ökonomischen Potentials.[9] Im Grundsatz sind es jedoch die Einzelnen, die mit ihrem Gewinnstreben die Verteilungsmasse erwirtschaften, die durch Steuern abgeschöpft und über den Sozialstaat ausgegeben werden kann. Die Verpflichtung auf das Subsidiaritätsprinzip bedeutet eine Entscheidung für die soziale Marktwirtschaft.

Legitimation des Subsidiaritätsprinzips

Das Subsidiaritätsprinzip ist zunächst eine Klugheitsregel. Der Staat kann seine stets knappen sächlichen und persönlichen Mittel für solche Aufgaben einsetzen, denen private Initiative nicht gerecht werden kann.[10] Aber in bloßer Zweckmäßigkeit erschöpft sich seine Ratio nicht. Das Prinzip hat darüber hinaus auch ein rechtsethisches Fundament: Es sichert der menschlichen Persönlichkeit das Tätigkeitsfeld, dessen sie bedarf, um sich ihren Fähigkeiten gemäß zu entfalten.[11] Seine Grundlage ist die mit Würde (Art. 3 Abs. 1 HVerf.) und der Fähigkeit zur Freiheit (Art. 2 Abs. 1 HVerf.) begabte Person. Der Staat hat nicht die Freiheitspotentiale der Menschen durch eigene Aktivität zu beschneiden, sondern er hat ihnen

---

[7] *Isensee* (Fn. 4), S. 333, 351.
[8] *Isensee* (Fn. 4), S. 333, 367, 374 f.
[9] *Isensee* (Fn. 2), § 73, Rn. 73.
[10] *Isensee* (Fn. 2), § 73, Rn. 67.
[11] *Isensee* (Fn. 4), S. 333, 339 f.

zu dienen: Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen (Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee).

Das Subsidiaritätsprinzip im Unionsrecht und im Grundgesetz

Nachdem unter dem Grundgesetz lange Zeit umstritten war, ob das Prinzip der Subsidiarität als eine ungeschriebene ratio legis zum Verfassungsrecht gehört,[12] ist mit der Regelung über die Ausübung von Unionszuständigkeiten (Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3, 4 EUV sowie im Jahre 2000 auch noch einmal in der GrCH, Art. 51 Abs. 1 Satz 1) im Vertrag zur Gründung der Europäischen Union von Maastricht im Jahre 1992 auf der Ebene des Unionsrechts und mit der im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht geschaffenen Strukturicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 n.F. auf der Ebene des Grundgesetzes diese Frage entschieden. Das Subsidiaritätsprinzip ist geltendes Recht. Ob das Grundgesetz mit Art. 23 Abs. 1 Satz 1 eine Selbstbeschreibung der deutschen Verfassungsordnung vornimmt und es damit in der Weise zu seinem Bestandteil erklärt, dass die Länder aus Gründen des Homogenitätsgebots (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) gehalten sind, sich selbst eine subsidiäre Ordnung zu geben, kann hier offen bleiben.[13] Auf jeden Fall greift die hessische Verfassung mit der Normierung des Subsidiaritätsprinzips eine Verfassungsentwicklung auf der Ebene des Unionsrechts wie auch auf der Ebene des Grundgesetzes auf und gewinnt so Anschluss an das gemeinsame europäische Erbe politischer Ideen.

Kein Widerspruch zur religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates

Gründet das Fundament des Subsidiaritätsprinzips in der gleichen Würde des einzelnen Menschen und seiner Begabung zu Personenhaftigkeit und Freiheit, bedeutet seine Aufnahme in die Verfassung keinen Widerspruch zum Grundsatz der Trennung von Staat und Kirche (Art. 48 Abs. 3, Art. 50 HVerf.) und zur religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates (Art. 9, Art. 48 Abs. 2, Art. 50 Abs. 2 HVerf.). Es geht nicht darum, einen sozialphilosophischen Grundsatz der katholischen Soziallehre auf der Ebene der Hessischen Landesverfassung zu verankern, sondern darum, das in den Grundrechten angelegte rechtsstaatliche Verteilungsprinzip im Einklang mit dem Unions- wie auch dem Verfassungsrecht für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft weiter auszubuchstabieren.

---

[12] R. *Herzog*, Artikel Subsidiaritätsprinzip, in: ders./Kunst u.a. (Hrsg.), EvStL, 3. Aufl., 1987, Sp. 3564, 3566 ff.
[13] Siehe *Isensee* (Fn. 4), S. 333, 371 m.N.

Judiziabilität

Das Subsidiaritätsprinzip eröffnet den handelnden staatlichen Organen einen weiten Einschätzungsspielraum, was eine geringe Judiziabilität mit sich bringt. Doch seine Normativität stellt dies nicht in Frage und ist so kein Argument, von seiner Aufnahme in die Verfassung Abstand zu nehmen. Die Europäische Union, die dem Subsidiaritätsprinzip, wie erwähnt, in ihrem Primärrecht Raum gegeben hat, hat Prüfkriterien entwickelt, anhand deren Rechtsakte auf ihre Vereinbarkeit mit dem Prinzip gemustert werden können.[14] In der Folge ergeben sich aus diesen Verfahrensregeln, Darlegungs- und Begründungslasten.[15] Die gewählte Begründung bewirkt eine rechtliche Selbstbindung, die nicht durch eine andere Begründung ersetzt oder grundlegend geändert werden kann. Eine solche Lösung ist sachgerecht und von anderen inhaltsarmen Normen vertraut, bei denen formelle Anforderungen materielle Schwächen kompensieren können.

zu Absatz 2 Satz 2:

Mit der Reservierung der Anwendung von Gewalt ausschließlich für den Staat in Absatz 2 macht die Verfassung deutlich, was „subsidiaritätsfest" der Gesellschaft verschlossen und nur dem Staat vorbehalten ist: für die legitime physische Gewaltsamkeit besteht ein Monopol des Staates[16] und ein Ausschluss gesellschaftlicher Aktivität, die Ausübung von Gewalt ist keine konkurrierende, sondern eine ausschließliche, allein dem Staat reservierte Aufgabe. Das Gewaltmonopol liegt als Fundament des modernen Staates jeder möglichen Verfassung und damit auch allen Grundrechten voraus.[17] Es ist die Bedingung, dass der Staat Frieden, Sicherheit und Freiheit aller Bürger gewährleisten kann.[18] Die Bürger haben sich dagegen der Anwendung physischer Gewalt generell zu enthalten; allein Notwehr und Nothilfe bleiben als Ausnahmerechte hiervon unberührt.

Eine Aussage über diese Grundbedingung moderner Staatlichkeit in der Verfassung ist deklaratorisch. Die darin zum Ausdruck kommende Vergewisserung hat aber eine wichtige Funktion, da das Gewaltmonopol des Staates immer wieder und auch in der Gegenwart in Frage gestellt wird. Private Gewalt

---

[14] Entwurf einer interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischem Parlament, dem Rat und der Kommission über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vom 25.10.1993, ABl. C 329 vom 6.12.1993, S. 135 f.

[15] *Isensee* (Fn. 4), S. 333, 380; auch zum Folgenden.

[16] *M. Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, Studienausgabe, 5. Aufl., 1972, S. 822.

[17] *J. Isensee*, Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. IX, 3. Aufl., 2011, § 190, Rn. 129.

[18] *J. Isensee*, Die Friedenspflicht der Bürger und das Gewaltmonopol des Staates, in: Müller/Rhinow/Schmid/Wildhaber (Hrsg.), Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel – Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, 1982, S. 23, 34 i.V.m. S. 28 f.

„auch für die gute Sache" kann keine anderen Maßstäbe beanspruchen, sondern muss ebenfalls strikt geächtet bleiben. Die Klarstellung in der Verfassung rückt dies den Akteuren in Staat und Gesellschaft gleichermaßen ins Bewusstsein und formuliert für die Bildung der Jugend ein Ziel: das Verbot privater Gewalt gehört zur Rechtlichkeit, zu der die jungen Menschen zu erziehen sind (Art. 56 Abs. 4 HVerf.).

Alternative

(1) …

(2) [1]Aufgabe des Staates ist nur, was nicht durch die Gesellschaft geleistet werden kann. [2]Die Anwendung von Gewalt ist ausschließlich eine Aufgabe des Staates. *Satz 1 kann den Einrichtungen dieser Verfassung nicht entgegengehalten werden.*

zur Alternative des Abs. 2 Satz 3:

Der in der Alternative vorgeschlagene Absatz 2 Satz 3 fand sich ebenfalls bereits im Wiesbadener Entwurf.[19] Sein damaliger Sinn, die zahlreichen Normen der Wirtschafts- und Sozialverfassung, die dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderlaufen, nicht durch einen Widerspruch in der Verfassung um ihre Wirksamkeit zu bringen, ist heute wie diese Vorschriften obsolet. Seine Funktion bestünde in der Gegenwart darin, die der Verfassung zugrundeliegende Idee der virtuellen Allzuständigkeit des Staates zu bestätigen und so der Fehlvorstellung einer durch das Subsidiaritätsprinzip bedingten Lähmung des Staates entgegenzutreten. Der Staat kann handeln, wenn er dies zu rechtfertigen vermag.

Allerdings ergibt sich der Inhalt des Satz 3 bereits aus dem richtig verstandenen Subsidiaritätsprinzip. Aus verfassungsästhetischen Gründen sollte daher ein solcher Zusatz nicht im Text der Verfassung selbst, sondern in der Begründung angebracht werden.

Sebastian Müller-Franken

Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken

[19] Siehe oben Fn. 1.

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Fachbereich Rechtswissenschaft
University of Giessen | Faculty of Law

Prof. Dr. Jelena von Achenbach | Licher Str. 64 | 35394 Gießen

Hessischer Landtag

Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“

Jun.-Prof. Dr. Jelena von Achenbach, LL.M. (NYU)
Jun.-Professur für Öffentliches Recht
Licher Str. 64
D-35394 Gießen | Germany
Tel.: +49 641 99 21430
Fax: +49 641 99 21439
E-Mail: jelena.v.achenbach@recht.uni-giessen.de

Gießen, 2. Februar 2017

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung durch die Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ vom 15. – 17. Februar 2017

Zur Vorbereitung der Anhörung behandelt diese Stellungnahme die Themenbereiche Subsidiaritätsprinzip (I.) und parlamentarische Informationsrechte (II.; parlamentarisches Untersuchungsrecht (II.1.); Interpellationsrecht (II.2.)).

I. Subsidiaritätsprinzip

Stellungnahme zu:

> *Vorschlag zu Art. 65 (CDU-Fraktion, FDP-Fraktion), Nr. 146 der Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.01.2017)*

Die Fraktionen der CDU und der FDP haben jeweils – ohne Textvorschlag – vorgeschlagen, in die Verfassung ein Prinzip der Subsidiarität einzuführen. In der Sitzung am 14. Oktober

2016 hat der Abg. Dr. h.c. Hahn folgende Formulierung vorgeschlagen: „Hessen ist eine demokratische und parlamentarische Republik, ein sozialer Rechtsstaat und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet."

Der Vorschlag, ein Verfassungsprinzip der Subsidiarität einzuführen, war Gegenstand einer ausführlichen Debatte zwischen den Vertretern der Fraktionen, den Sachverständigen und den Mitgliedern des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft. Bereits in dieser Diskussion wurde deutlich, dass mit dem Subsidiaritätsprinzip unterschiedliche Vorstellungen verbunden sind. Sein Ursprung in der christlichen Sozialethik, auf den in der Debatte verwiesen wurde, ist nur noch entfernter Referenzpunkt. Generell lassen sich im verfassungsrechtlichen Kontext zwei Dimensionen unterscheiden: Subsidiarität hat zum einen Bedeutung als organisationsrechtliches Prinzip der Kompetenzordnung zwischen verschiedenen hoheitlichen Ebenen. Zum anderen kann sie als Prinzip der Zuständigkeitszuweisung zwischen Staat und Individuum bzw. Zivilgesellschaft im Bereich der sozialen Sicherheit und Wohlfahrt verstanden werden. Als Prinzip im Bereich des Sozialen steht der Subsidiaritätsgedanke auf einer abstrakten Ebene für den Vorrang individueller und privater Verantwortlichkeit gegenüber staatlicher Wohlfahrt und Gewährleistung sozialer Sicherheit.

Die in der Debatte am 14. Oktober sichtbare Vielfalt der normativen Konzepte, die mit dem Begriff der Subsidiarität verbunden werden, spricht in jedem Fall dafür, zuallererst die politische Zielrichtung und Bedeutung des vorgeschlagenen Verfassungsprinzips der Subsidiarität zu klären und verfassungspolitisch auf dieser Ebene zu diskutieren. Deutlich wurde lediglich, dass es aus der Sicht von CDU- und FDP-Fraktionen um ein Subsidiaritätsprinzip auf dem Gebiet des Sozialen geht. Dabei wurde aber nicht geklärt, welche politischen Grundsätze und Werte mit dem vorgeschlagenen Verfassungsprinzip im einzelnen verbunden sein sollen.

Generell wird eine Vielzahl von Bedeutungen des Subsidiaritätsprinzips für den Bereich des Sozialen diskutiert. Dafür steht nicht zuletzt die politische Neudeutung des Begriffs, für die der Diskurs um die sog. „Neue Subsidiarität" steht. Dieser Diskurs entwickelte sich in bewusster Abgrenzung vom (neo-)korporatistischen, auf die Wohlfahrtsverbände setzenden Subsidiaritätsverständnis der 1960er Jahre, das den sog. Subsidiaritätsstreit prägte. Unter dem Schlagwort „Neue Subsidiarität" sollten in den 1970er und 80er Jahren nicht-korporatistische Handlungsformen zum primären Ansatz der Sozialpolitik gemacht werden (Stichwort „Selbsthilfe"; s. etwa Heinze, Neue Subsidiarität: Leitidee für eine künftige Sozialpolitik?, 1986). Bereits dies zeigt, dass der sozialpolitische Begriff der

Subsidiarität von einem anhaltenden Bedeutungspluralismus geprägt ist und nicht mit einem feststehenden normativen Konzept der Sozialpolitik verbunden ist.

Hier soll schon wegen der Unklarheit der sozial- und gesellschaftspolitischen Bedeutung des Subsidiaritätsgedankens nicht dazu Stellung genommen werden, ob ein verfassungsrechtliches Subsidiaritätsprinzip für den Bereich des Sozialen positiv oder negativ zu bewerten ist. Vielmehr wird die Frage behandelt, ob die Einführung eines Subsidiaritätsprinzips für den Bereich des Sozialen leisten kann, was die verfassungsrechtliche Funktion von Staatszielbestimmungen ist. Staatszielbestimmungen sollen vor allem den Gesetzgeber, aber auch Judikative und Exekutive in ihren Entscheidungen an materielle Grundsätze und Zwecke binden und der Staatstätigkeit eine normative Orientierung geben. Verfassungsprinzipien sollen insbesondere Abwägungs- und Auslegungsprozesse strukturieren und anleiten und die Gewichtung bestimmter widerstreitender Erwägungen bestimmen.

Prinzipien sind unvermeidlich von inhaltlicher Offenheit und Konkretisierungsbedürftigkeit geprägt. Gleichwohl können Verfassungsprinzipien ihre Funktion, die Ausübung der hoheitlichen Gewalt an materielle Vorgaben zu binden, nur verwirklichen, wenn sie über ein hinreichendes Maß an inhaltlicher Bestimmtheit und unumstrittenem Gehalt verfügen. Sie müssen deswegen insbesondere auf einem Grundkonsens des Verfassunggebers über die Zwecke und Ziele des Staates beruhen.

Diese Voraussetzungen sind bei dem Gedanken der Subsidiarität auf dem Gebiet des Sozialen nicht gegeben. Dieser ist grundlegend und seit langem stark umstritten, nicht zuletzt in seinem Verhältnis zum Sozialstaatsprinzip. Dafür steht historisch unter anderem der Subsidiaritätsstreit der 1960er Jahre, der das Verhältnis von privater und staatlicher Wohlfahrtspflege in der sozialrechtlichen Gesetzgebung betraf und letztendlich erst durch das Bundesverfassungsgericht entschieden wurde (BVerfGE 22, 180). Auch in der Debatte der Enquetekommission am 14. Oktober 2016 hat sich gezeigt, dass Subsidiarität im Bereich der Sozialpolitik als *essentially contested concept*, als fundamental umstrittenes Konzept gelten darf.

Vor diesem Hintergrund wäre selbst dann, wenn sich die dafür erforderlichen Mehrheiten finden lassen würden, nicht zu erwarten, dass mit der Einführung eines Subsidiaritätsprinzips eine bestimmte Wert- und Zielsetzung im politischen Prozess unstreitig gestellt würde. Angesichts der Umstrittenheit und Unklarheit des Subsidiaritätsgedankens, seiner Bedeutung und seines Verhältnisses zu den sozialstaatlichen Gehalten der Verfassung kann es nicht gelingen, mittels eines Verfassungsprinzips der Subsidiarität politische Konfliktlagen „vorzuentscheiden“.

Vielmehr *eröffnet* die Idee der Subsidiarität ein politisches Konfliktfeld. Dies würde dazu führen, dass die Entscheidung über die Bedeutung eines Prinzips der Subsidiarität in konkreten politischen Fragen letztlich autoritativ vom Staatsgerichtshof oder vom Bundesverfassungsgericht getroffen wird, die das Subsidiaritätsprinzip in diesem oder jenem Sinne auslegen und in ein Verhältnis zu den sozialstaatlichen Gehalten der Verfassung setzen. Durch die Einführung eines Verfassungsprinzips, das nicht auf einem wenigsten minimalen inhaltlichen Grundkonsens beruht, würde damit letztlich die Verfassungsgerichtsbarkeit ermächtigt, politische Konfliktlagen zu entscheiden. Das erscheint schon aus Gründen der demokratischen Gewaltenteilung nicht wünschenswert.

II. Parlamentarische Informationsrechte

1. Stellungnahme zu:

> *Vorschlag eines neuen Artikel 91a (Bündnis 90/Grüne), Nr. 166 der Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.01.2017)*

Zu dem vorgeschlagenen Art. 91a Abs. 1: Insoweit ist zwischen zwei Aspekten zu unterscheiden: Einerseits geht es um Vorschläge auf dem Gebiet der Gesetzgebung (1), andererseits um Vorschläge auf dem Gebiet der *exekutiven* Normsetzung (2).

(1) Die vorgeschlagene Pflicht zur Unterrichtung des Landtags über *Gesetzentwürfe* der Regierung entspricht nicht gerade verfassungsdogmatischer Intuition. Sie ist für die parlamentarische Arbeit nicht grundsätzlich notwendig, da sich der Landtag im formellen Gesetzgebungsverfahren mit Gesetzgebungsvorschlägen befasst. Das Parlament ist nicht – wie es ein Unterrichtungsanspruch bezüglich Gesetzgebungsvorschlägen doch nahelegt – Klient und Ratifizierungsorgan der Regierung, das über deren legislative Politik informiert wird. Vielmehr ist das Parlament der eigenverantwortliche Gesetzgeber und als solcher im Gesetzgebungsverfahren mit allen Möglichkeiten der Prüfung, Bewertung, Diskussion und Änderung von Regierungsvorschlägen ausgestattet. Das Parlament ist im Gesetzgebungsverfahren befähigt, sich in Autonomie gegenüber der Regierung einen eigenen politischen Willen über die legislative Politik zu bilden. Es unterliegt dabei keinen zeitlichen oder sonstigen Entscheidungs- und Handlungszwängen. Das lässt eine Informationspflicht über Gesetzesvorschläge auf einer verfassungsrechtlichen Ebene als nicht geboten erscheinen.

Weiter ist zu bedenken, dass eine Befassung des Parlaments mit Gesetzgebungsvorschlägen vor dem Gesetzgebungsverfahren die – stets knappen – parlamentarischen Arbeitskapazitäten weiter belasten könnte.

Zu betonen ist jedoch, dass der aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz abgeleitete Schutz der regierungsinternen Willensbildung bzw. des Initiativbereichs der Regierung („Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“) nicht gegen die vorgeschlagene Unterrichtungspflicht eingewandt werden kann. Sobald die Regierung ihre politische Initiative bereits gegenüber Dritten (Verbände) kommuniziert, ist jedenfalls davon auszugehen, dass sich ihre interne Willensbildung zu einer Positionierung verdichtet hat und somit kein Bedarf des Schutzes exekutiver Eigenverantwortlichkeit (mehr) besteht. Wenn es im Sinne der praktischen Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Gesetzgebers ist, frühzeitig über Gesetzgebungsvorschläge zu der Regierung informiert zu werden, bestehen deswegen keine Einwände aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz. Es bleiben die vorerwähnten Bedenken, dass das Bild einer Klientenstellung des Parlaments in seiner legislativen Funktion entsteht – bzw. weiter verfestigt wird.

(2) Dies gilt indes ausdrücklich *nicht* für eine Pflicht der Regierung, das Parlament über Entwürfe exekutiver Akte der Rechtsetzung/Normgebung (Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften) zu informieren. Eine solche Pflicht ist anders zu bewerten, weil es hier eben nicht um die legislative, sondern um die exekutive Funktion geht. In diesem Kontext ermöglicht eine frühzeitige Unterrichtung dem Parlament, politisch auf die Regierung einzuwirken, *bevor* politische oder rechtliche Bindungen mit möglicher Auswirkung insbesondere auf den Haushalt begründet werden. In der Möglichkeit einer parlamentarischen Einwirkung auf die Regierung verwirklicht sich erst die umfassende parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung. Diese ist Voraussetzung der demokratischen Legitimation des Regierungshandelns. Im Hinblick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz und die Frage der Gewährleistung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung gelten dieselben Erwägungen wie im Kontext von Gesetzgebungsvorschlägen der Regierung.

Zu dem vorgeschlagenen Art. 91 Abs. 2: Die vorgeschlagene Vorschrift ist Art. 23 GG nachgebildet und reflektiert, dass zwischen Regierung und Parlament Informationsasymmetrien entstehen, wenn die Regierung in Zusammenhängen jenseits des Landes handelt. Dies unterminiert die Möglichkeiten des Parlaments, politisch auf die Regierung einzuwirken und sie politisch verantwortlich zu halten. Daher ist es im Sinne effektiver parlamentarischen Verantwortung und parlamentarischer Kontrolle geboten,

dass der Landtag über die Entwicklung solcher Willensbildungs- und Verhandlungsprozesse jenseits des Landes informiert wird, und zwar nicht nur frühestmöglich, sondern auch *umfassend*. Das entspricht dem, was in Art. 23 GG für die Mitwirkung des Bundestags in europäischen Angelegenheiten niedergelegt ist. Die vorgeschlagene Regelung reagiert darauf, dass das Parlament praktisch schnell ins informatorische und vor allem politische Hintertreffen gerät, wenn die Regierung an Handlungszusammenhängen jenseits des Landes beteiligt ist, wie im Fall des Bundesrates und des Abschlusses von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen. Insofern ist es zweckmäßig, möglichst präzise Anforderungen an eine laufende, aktualisierte und umfassende Information des Landtags niederzulegen, um zu gewährleisten, dass parlamentarische Kontrolle und parlamentarische Verantwortlichkeit zeitnah erfolgen können.

Dabei ist der Grundsatz zu berücksichtigen – den auch das Bundesverfassungsgericht so formuliert hat – dass parlamentarische Kontrolle umso effektiver ist, je zeitnäher zu einem exekutiven Vorgang sie erfolgt. Ansonsten verliert die Öffentlichkeit das Interesse an dem Vorgang; es entstehen unter Umständen auch schon politische oder rechtliche Verpflichtungen des Landes, die das Parlament nur noch umsetzen kann, ohne die Möglichkeit gehabt zu haben, auf die Verhandlungsposition- und Verhandlungsführung der Regierung politisch einzuwirken. Die vorgeschlagene Unterrichtungspflicht ist insofern auch ein Instrument, die Gestaltungsspielräume des Parlaments und dessen politischen Einfluss auf die Regierung prozedural abzusichern, eben durch eine politische Einbeziehung des Parlaments in Vorgänge jenseits des Landes. Die Unterrichtungspflicht gegenüber dem Parlament ist deswegen vor allem dort wichtig und geboten, wo das Handeln der Regierung jenseits des Landes die gesetzgeberische Gestaltungsräume auf Landesebene direkt oder indirekt betrifft.

Das gilt auch, wenn die Regierung mögliche Stellungnahmen des Parlaments rechtlich gesehen nicht berücksichtigen muss. Denn auch unter diesen Umständen kann das Parlament eine öffentliche Auseinandersetzung eröffnen und durch seine politische Bewertung das Handeln der Regierung kommunikativ sanktionieren und beeinflussen oder letztlich auch die allgemeinen Sanktionen der parlamentarischen Verantwortlichkeit einsetzen, insbesondere den Vertrauensentzug (Art. 114 HV). Der verfassungsprinzipielle Grundsatz der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung spricht deswegen nicht nur für einen frühestmöglichen Zeitpunkt der Information, sondern auch für eine umfassende Unterrichtung. Erst ein so ausgestaltetes und verfassungsrechtlich verankertes Informationsrecht sichert, dass sich das Verhältnis der politischen

Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament auch auf das Handeln der Regierung jenseits des Landes erstreckt. Die umfassende parlamentarische Verantwortlichkeit ist ein Gebot der hinreichenden demokratischen Legitimation des Regierungshandelns.

2. Stellungnahme zu:

Vorschlag zu Art. 92 (SPD-Fraktion), Nr. 167 der Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.01.2017)

Vorschlag zu Art. 92 (Bündnis 90/Grüne), Nr. 168 der Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.01.2017)

Vorschlag zu Art. 92 (FDP-Fraktion), Nr. 169 der Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.01.2017)

Vorschlag zu Art. 94 (FDP-Fraktion), Nr. 171 der Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.01.2017)

Bezüglich des parlamentarischen Untersuchungsrechts, das in Art. 92 verankert ist, besteht ausweislich der vorliegenden Änderungsvorschläge Uneinigkeit darüber, ob und welche Regelungen des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens unmittelbar in die Verfassung aufgenommen werden sollen bzw. in welchem Umfang die Regelung des Verfahrens gesetzlich geregelt werden soll. Deswegen ist hier vor allem die Frage zu behandeln, welche Regelungsebene für das parlamentarische Untersuchungsverfahren angemessen ist. Gegenwärtig besteht keine gesetzliche Regelung des Untersuchungsverfahrens, so dass neben den Regelungen des Art. 92 lediglich Geschäftsordnungsrecht gilt.

Die Frage der Regelung des Untersuchungsverfahrens stellt sich vor dem Hintergrund der Bedeutung des Untersuchungsrechts als Minderheitenrecht, das für die effektive parlamentarische Kontrolle der Regierung wesentlich ist. Die Verwirklichung der rechtstaatlichen wie demokratischen Funktion des Untersuchungsrechts, eine

parlamentarische Aufklärung und öffentliche Bewertung und Kritik exekutiver Vorgänge, insbesondere von Missständen, zu ermöglichen, steht vor dem Problem, dass die Mehrheit im Parlament an der Offenlegung und öffentlichen Herausforderung der Regierungsführung aus politischen Gründen zumeist kein eigenes Interesse hat. Dies gebietet, bezüglich der Regelung des Untersuchungsverfahrens der Erwägung Rechnung zu tragen, dass parlamentarische Kontrolle in ihrer Effektivität von der Ausgestaltung der entsprechenden Rechte als Minderheitenrecht abhängt. Zugleich ist aber der Belang der Organisationsautonomie des Parlaments zu berücksichtigen.

Bezüglich des Untersuchungsverfahrens ist eine Regelung durch Gesetz angemessen. Die Verfassung sollte nur grundlegende Prinzipien des Untersuchungsverfahrens regeln. Die gegenwärtige Regelungsdichte des Art. 92, der das Einsetzungsquorum, die Frage der Öffentlichkeit des Verfahrens und Grundsätze der Beweiserhebung regelt, erscheint in dieser Hinsicht als sachgerecht. Insbesondere bringt die Vorschrift zum Ausdruck, dass es sich um ein Recht der parlamentarischen Minderheit handelt. Eine gesetzliche Regelung des Verfahrens und der Minderheitenrechte ist gegenüber einer detaillierten Verfahrensordnung im Rang der Verfassung vorzugswürdig, weil sie die Organisationsautonomie des Parlaments wahrt und die Möglichkeit offen hält, Erfahrungen aus der Praxis des Untersuchungsverfahrens in der Verfahrensordnung zu reflektieren. Zugleich kann durch gesetzliche Regelung ein hinreichend verfestigter und auch durchsetzbarer Schutz der Minderheitenrechte im Untersuchungsverfahren sichergestellt werden. Denn auch Regelungen unterhalb des Rangs der Verfassung können als Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorschriften die verfassungsgerichtliche Überprüfung eröffnen. Das gilt auch insoweit, als gesetzliche Regelungen das Untersuchungsrecht als das Minderheitenrecht ausgestalten, als welches es Art. 92 vorschreibt.

Gegen die Regelung von Einzelheiten des Untersuchungsverfahrens in der Verfassung spricht, dass dies zu einer „Versteinerung“ der Verfahrensordnung der parlamentarischen Untersuchung führen würde. Es bestünde praktisch – wegen der hohen prozeduralen Anforderung an die Verfassungsänderung – kaum die Möglichkeit, auf Interpretationen des parlamentarischen Untersuchungsrechts durch den Staatsgerichtshof oder das Bundesverfassungsgericht mit einer Rechtsänderung zu reagieren. Das gilt sowohl in positiver Hinsicht, wenn Entscheidungen des Staatsgerichtshofs oder des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt werden sollen, wie in negativer Hinsicht in dem Fall, dass eine verfassungsgerichtliche Entscheidung „korrigiert“ werden soll. Eine Regelung des Verfahrens unterhalb des Verfassungsrechts belässt dem Parlament in dieser Hinsicht

Spielräume der Ausgestaltung des Untersuchungsrechts: Auch in dem Fall, dass eine gesetzliche Regelung verfassungsgerichtlich als Konkretisierung der Grundsätze des Art. 92 GG betrachtet wird, folgt dabei nicht ohne Weiteres, dass diese Regelung verfassungsrechtlich alternativlos ist und nicht geändert werden kann. Würde eine Einzelfragen regelnde Verfahrensordnung der parlamentarischen Untersuchung mit Verfassungsrang ausgestattet, würden dagegen letztlich die Verfassungsgerichte sehr weitgehend ermächtigt, den parlamentarischen Untersuchungsprozess zu organisieren. Der parlamentarischen Selbstorganisation würde im Bereich des Untersuchungsrechts in der Konsequenz wenig Raum verbleiben. Das ist aus prinzipiellen Erwägungen der Organisationsautonomie des Parlaments abzulehnen.

Eine gesetzliche Regelung ist gegenüber der Ordnung des Untersuchungsverfahrens durch Geschäftsordnungsrecht vorzugswürdig, weil bereits das Gesetzgebungsverfahren eine Hürde der Änderung errichtet. Deswegen sollte in Art. 92 ausdrücklich vorgesehen werden, dass „das Weitere“ des Untersuchungsverfahrens durch Gesetz geregelt wird. Bei der Ausgestaltung des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens ist der Gesetzgeber dabei in jedem Fall an die verfassungsrechtliche Vorgabe gebunden, dass das Untersuchungsrecht ein Minderheitenrecht ist. Die gesetzliche Regelung muss daher zur Geltung bringen, dass das Untersuchungsrecht die demokratische und rechtsstaatliche Funktion, die ihm verfassungsrechtlich zukommt, nur als *effektives* Minderheitenrecht verwirklichen kann. Das betrifft vor allem die Möglichkeiten der Mehrheit, den Untersuchungsgegenstand zu ändern, und das Beweiserhebungsverfahren. Hier sei die Bemerkung erlaubt, dass die Entwicklung eines möglichen Gesetzes zum parlamentarischen Untersuchungsverfahren auf einen breiten Konsens zielen und nicht von Parteipolitik und Machterwägungen geprägt sein sollte.

Der Vorschlag, Regelungen zu den Grenzen parlamentarischer Informationsrechte in die Verfassung aufzunehmen (Änderungsvorschlag Nr. 171), überzeugt verfassungsrechtlich nicht. Zum einen sind die Begriffe, die hier eingeführt werden sollen („Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“, „Staatswohl“) offen und in ihrem Gehalt in praktischen Fällen vorhersehbar umstritten. Mit der vorgeschlagenen Regelung kann daher keine Klarstellung und Vermeidung politischer und rechtlicher Streitigkeiten erreicht werden. Die Begriffe sind von der Rechtsprechung geprägt, teils recht kasuistisch. Die unter Nr. 171 vorgeschlagene Regelung würde so lediglich eine dynamische Verweisung auf die Entscheidungen von Staatsgerichtshof und Bundesverfassungsgericht begründen, der kein rechtlicher Eigenwert zukommt. Bezüglich der Grenze des Staatswohls sei zusätzlich darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Formulierung die verfassungsgerichtliche

Rechtsprechung nicht zutreffend wiedergibt. Der Belang des Staatswohls begründet nicht ohne Weiteres ein Recht der Regierung, eine Informationsweitergabe an das Parlament zu verweigern. Denn das Staatswohl ist nicht der Regierung allein, sondern dieser gemeinsam mit dem Parlament anvertraut. Keinesfalls sollte in die Verfassung eine Regelung aufgenommen werden, die von diesem Leitbild abweicht. Zudem lässt die vorgeschlagene Regelung die Möglichkeiten der Information unter Geheimschutz unberücksichtigt, mit der Staatswohlinteressen Rechnung getragen werden können, ohne dem Parlament eine Auskunft zu verweigern. Das Staatswohl etabliert keinesfalls einen Pauschalgrund der Regierung, Informationen zu verweigern. Es bedarf stets einer Prüfung und Abwägung im Einzelfall. Insgesamt ist die vorgeschlagene Regelung deswegen zumindest missverständlich und verfassungsrechtlich nicht wünschenswert.

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer i.R.
Friedrich Schiller- Universität
Friedrich Engels-Straße 150,13158 Berlin
Tel.: 030 5549 5558
eMail: eichenhoferberlin@t-online.de

24. Januar 2017

Stellungnahme Expertenanhörung Hessischer Landtag

15. bis 17. Februar 2017

Soziale Menschenrechte und deutsches Verfassungsrecht

I. Erbe sozialer Menschenrechte

Neben den Verfassungen Mexikos und Finnlands (1917) war die Weimarer Reichsverfassung (WRV) vom 11.8.1919 die erste Verfassung der Welt, welche soziale Menschenrechte als Grundrechte und Grundpflichten umfassend formulierte. WRV und die darin aufzufindenden sozialen Grundrechte gelten deswegen als das politische Vermächtnis Friedrich Naumanns.

Die WRV war auch ein Vorbild für die 1948 beschlossenen universalen Menschenrechte der Vereinten Nationen (VN). Diese umfassen die bürgerlichen und politischen Freiheiten ganz ebenso wie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Beide Gattungen von Menschenrechten sind in zwei 1966 verabschiedeten Pakten niedergelegt. Sie sind seither weltweit verbindlich und damit umfassend international anerkannt.

Alle Menschenrechte haben gleichen Rang, weil sie einander bedingen und wechselseitig stützen.

Auch Deutschland hat 1973 die beiden Menschenrechtspakte im Zuge von dessen Mitgliedschaft in den VN formell akzeptiert, ratifiziert und in das Recht der beiden deutschen Staaten transformiert.

In dieser Tradition der WRV stehen schließlich auch die zwischen 1946 und 1949 geschaffenen Landesverfassungen Bayerns, Berlins, Bremens und Hessens, von Rheinland-Pfalz sowie dem Saarland. Sie enthalten wie jene in großem Umfang soziale Menschenrechte. In der Hessischen Verfassung sind sie in den Art. 27 – 47 zu finden.

II. Grundgesetz

Das Grundgesetz (GG) nahm diese Tradition nicht auf, sondern schuf mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20,28 GG) bewusst eine Alternative.

Diese Entscheidung wurde mit der Rechtsprechung des Reichsgerichts während der Weimarer Republik begründet, der zu Folge die sozialen Menschenrechte in der WRV nur Programmsätze darstellten und ohne substantiellen Gehalt wären.
Die Absage an soziale Grundrechte wurde im Übrigen mit dem provisorischen Charakter des GG begründet und gerechtfertigt. Diesem widerspreche es, wenn bereits im Vorgriff auf eine alsbaldig erwartete und bevorstehende Wiedervereinigung eine verbindliche Festlegung der Sozialverfassung Deutschlands vorgenommen würde. Diese Aufgabe werde vom GG gemäß Art. 146 GG einer nach der Wiedervereinigung zu berufenden verfassungsgebenden Versammlung überantwortet.

III. Sozialstaat

Im GG trat an die Stelle sozialer Menschenrechte deshalb das Sozialstaatsgebot. Es weist der Sozialpolitik einen elementaren Verfassungsrang zu. Es gibt damit dem Staat somit die Pflicht zur Sozialpolitik als umfassende Aufgabe vor und auf. Eine politische Agenda: Markt statt Staat, weil der Staat nicht die Lösung, sondern das Problem bedeute! , widerspräche dem Sozialstaatsauftrag und könnte unter dem GG daher nicht verwirklicht werden. Die Bundesrepublik Deutschland ist und bleibt wesentlich auch ein Sozialstaat.

Allerdings bezeichnet das Sozialstaatsprinzip lediglich pauschal staatliche Aufgaben zur sozialen Gestaltung; solcher Aufgabenzuweisung korrespondiert jedoch kein subjektives Recht der Berechtigten. Der seit dem Ausgang des 19.Jahrhundert sich herausbildende Sozialstaat war jedoch seit Anbeginn auf die Schaffung sozialer Rechte angelegt.

Die Sozialversicherung war nicht nur wegen des weit höheren Niveaus ihrer Leistungen, sondern auch insoweit gegenüber der Armenfürsorge ein Fortschritt, als deren Leistungen auf Rechtsansprüchen beruhen. Deshalb ist der Sozialstaat als Staat zu begreifen, dem die Begründung und Entfaltung der international anerkannten sozialen Rechte aufgegeben ist. Die Sozialstaatsgarantie wäre deshalb als Aufgabe des Staates nur unvollständig umrissen, wenn sie nicht auch zugleich als eine umfassende Berechtigung der durch den Sozialstaat geschützten Menschen verstanden würde.

IV. Soziale Rechte = Menschenrechte

Die durch Sozialpolitik begründeten Rechte sind auch Menschenrechte. Diese Erkenntnis ist unter dem GG schon früh ausgesprochen worden. Seit Bestehen des GG ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass aus Art. 1 I GG – also der Garantie der Menschenwürde – auch folge, dass es ein subjektives Recht auf Sozialhilfe gibt.

Dies stellte das Bundesverwaltungsgericht bereits in einer seiner allerersten Entscheidungen fest (BVerwGE 1,159). Dieses Urteil schuf die konzeptionelle Grundlage für das soziale Menschenrecht auf Fürsorge, das seither im Sozialhilferecht ausgeformt ist und wird. Auch das BVerfG hat sich diese Überlegungen seit Aufnahme seiner Spruchpraxis zu Eigen gemacht.

V. Grundrechtsschutz sozialer Rechte

Die Ableitung eines solchen Menschenrechts aus Art 1 I GG kann jedoch nicht überzeugen. Denn die Menschenwürde ist ihrerseits kein Menschen- und daher auch kein Grundrecht, sondern sie ist der Grund der Grundrechte. Art 1 AEMR, der allen Menschen die gleiche Würde und die gleichen Rechte zuerkennt, verdeutlicht dies und macht zugleich offenbar, dass Menschenwürde und Menschenrechte verschieden sind.

Diese Vorstellung findet sich auch in der Architektur des Grundrechteteils des GG leitmotivisch wieder. Während Art. 1 I GG die Menschenwürde für unantastbar erklärt und als Schutzziel allen staatlichen Handelns umschreibt, lautet Art. 1 III GG: “Die nachfolgenden Grundrechte“ binden Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Schon diese Formulierung zeigt, dass das GG die Menschenwürde nicht als Grundrecht ansieht, sondern umgekehrt aus der Menschenwürde die Menschenrechte folgen.

Die Einsicht der Rechtsprechung in die Tragweite sozialer Leistungen als Garantie eines der Menschenwürde gemäßen Daseins des Einzelnen wirft daher die vom GG nicht beantwortete Fragen auf, in welchen Grundrechten diese Garantie enthalten ist. Gäbe es soziale Grundrechte, wäre das von der Rechtsprechung erhobene Postulat zweifelsfrei erfüllt. Da es solche Grundrechte unter dem GG aber nicht gibt, stellt sich die Frage, ob dem Sozialstaatsgebot Menschenrechte korrespondieren.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG wurden namentlich die Ansprüche aus der Sozialversicherung – namentlich der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung – als Eigentum (Art. 14 GG) verfassungsrechtlich geschützt. Das BVerfG hat des Weiteren namentlich aus den Gleichheitsgeboten (Art. 3 GG) und dem Familienfördergebot (Art 6 GG) zahlreiche unterschiedliche sozialrechtliche Einzelberechtigungen abgeleitet.

Die zentralen Materien des Sozialrechts wurden darüber nicht nur als Gegenstände subjektiver Rechte erkennbar, sondern diese Rechte erlangten durch die Rechtsprechung des BVerfG auch einen genuin grundrechtlichen Gehalt von unmittelbar verfassungsrechtlichem Rang! Die Rechtsprechung des BVerfG zeigt im Übrigen auch, dass soziale Rechte verfassungskonform beschränkt werden können, wenn die Generationen- oder Verteilungsgerechtigkeit solche Anpassungen legitimieren.

Die Diskussion um die Aufnahme sozialer Rechte in die Verfassung zielt also nicht auf die Frage, ob soziale Rechte als Grund- und Menschrechte geschützt wären. Das sind sie längst ganz unzweifelhaft. Es geht einzig um deren verfassungsrechtlich angemessene Darstellungsform, namentlich ob die Anerkennung sozialer Rechte als Menschenrechte in der Verfassung auch angemessen sprachlich zum Ausdruck kommt. Dies ist so lange nicht der Fall, wie soziale Rechte nicht als eigene Menschenrechte in der Verfassung aufgeführt sind. So sie aber bestehen, wie in Art.27-47 der Hessischen Verfassung sind sie nicht nur sinnvoll, sondern sogar zwingend geboten.

VI. Soziale Rechte - Rückgrat des SGB

Außerdem beruht die 1976 begonnene und bis zum heutigen Tage noch nicht abgeschlossene Kodifikation des deutschen Sozialrechts im Sozialgesetzbuch (SGB) ausweislich der §§ 1-10 SGB I auf den international anerkannten sozialen Rechten. Diese bilden für das deutsche Sozialrecht konzeptionell das Rückgrat. Das Sozialrecht ist

demnach als auf die Verwirklichung der sozialen Rechte ausgerichtet zu verstehen. § 2 II 2 SGB I enthält als allgemeine Auslegungsrichtlinie die Forderung, das gesamte Sozialrecht auf die Verwirklichung der sozialen Rechte auszurichteten. Die elementaren sozialen Rechte sind dem deutschen Sozialrecht mithin geläufig, weil sie seine Kodifikation tragen, leiten und prägen.

Das deutsche Sozial- und Verfassungsrecht sind darüber hinaus nicht nur abstrakt, sondern konkret auf die Anerkennung und Verwirklichung der internationalen Menschenrechte ausgelegt und auszurichten. Dies kommt an keiner Stelle so klar zum Ausdruck wie in Art 1 II GG - ganz offensichtlich keine apokryphe Stelle im GG.

Darin „bekennt“ sich das „Deutsche Volk“ zu den „unverletzbaren und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“. Diese Bestimmung hat Vorrang vor den Grundrechten. In dem Maße, wie die sozialen Menschenrechte als Teil der international anerkannten Menschenrechte zu verstehen sind, übernimmt sie daher auch die deutsche Verfassung mit gleichem Rang wie alle anderen Menschenrechte. Weil die sozialen Menschenrechte als Teil die international anerkannten Menschenrechte ausmachen und sich alle Menschenrechte wechselseitig bedingen und stützten, sind sie auch in jeder Verfassung ,die sich der Garantie der Menschenrechte angelegen sein lässt, als solche aufzunehmen und auszugestalten.

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer i.R.
Friedrich Schiller- Universität
Friedrich Engels-Straße 150,13158 Berlin
Tel.: 030 5549 5558
eMail: eichenhoferberlin@t-online.de

24. Januar 2017

Stellungnahme Expertenanhörung Hessischer Landtag
15. bis 17. Februar 2017

Subsidiaritätsprinzip

I. Umriss

Subsidiarität ist das Grundprinzip der Katholischen Soziallehre; es ist ein sozialethisches Prinzip. Denn es formuliert auf höchst möglicher Abstraktionsstufe das Verhältnis von Einzelnem und Gemeinschaft als maßgebliche sozialethische Maxime. Aus dem Prinzip folgen ferner nähere Bestimmungen über das Verhältnis der Gemeinschaften untereinander.

II. Inhalt

Danach ist der Mensch von Natur aus frei und deswegen für sein Verhalten zugleich sich selbst und Gott gegenüber verantwortlich. Die Gemeinschaft darf und muss danach nur wirken, um den Einzelnen im Gebrauch seiner Freiheit zu schützen und / oder ihn hierzu zu befähigen. Unter den danach zu Schutz und Hilfe des Einzelnen berufenen Gemeinschaften haben die dem Einzelnen näheren Gemeinschaften Vorrang vor den ihm ferneren Gemeinschaften.

Daraus folgt, dass private Gemeinschaften: Familie und Vereinigungen – der Vorrang gegenüber öffentlichen Gemeinschaften zukommt und ferner unter diesen die örtlichen gegenüber den überörtlichen und diese gegenüber den gesamtstaatlichen und schließlich diese gegenüber den überstaatlichen Gemeinschaften jeweils der Vorrang gebührt.

Das Subsidiaritätsprinzip bezweckt damit, den sozialen Einfluss auf den Einzelnen zu beschränken und richtet sich zugleich gegen die Konzentration öffentlicher Gewalt in einer Hand. Es fordert ,kurzum, den Schutz der Freiheit des Einzelnen und zugleich die Dezentralisierung sozialer, politischer und öffentlicher Verantwortung.

III. Würdigung

Das skizzierte Prinzip der Sozialethik findet in den Institutionen des Verfassungsstaats einen vielfältigen Ausdruck und damit auch weithin eine Entsprechung. Es findet Ausprägungen in den Grund- und Menschenrechten. Dabei wird das Recht auf Unterstützung zur Freiheitsbetätigung am klarsten in den sozialen Grundrechten formuliert. Aber auch das Rechts- und Sozialstaatsprinzip sind als Ausformung des Subsidiaritätsgrundsatzes zu verstehen.

Auch die verfassungsrechtlichen Garantien freier privater Gemeinschaften: Ehe, Lebenspartnerschaft, Familie, Verbände und Vereinigungen, Tarifvertragsparteien, Betriebe und Belegschaften wie Unternehmen - und das Recht der Selbstverwaltung in Gemeinden, Berufsständen, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sind als unterschiedliche rechtliche Ausformungen des Subsidiaritätsprinzips zu verstehen und zu rechtfertigen.

Das Subsidiaritätsprinzip hat auch im deutschen Föderalismus sowie schließlich in der Architektur der europäischen Integration jeweils eine Ausbildung gefunden. In letztgenannten Kontext ist der Grundsatz auch als Form – und Rechtsprinzip der Europäischen Union (Art. 4 und 5 AEUV) anerkannt und ausformuliert. Das Subsidiaritätsprinzip ist deshalb zwar geeignet, diese vielfältigen Erscheinungen des Verfassungsstaates abstrakt zu deuten; es leistet aber keinen eigenständigen Beitrag dazu, den Inhalt und die Tragweite der einzelnen verfassungsrechtlichen Institutionen zu bestimmen .Es vermag damit diesen selbst nicht etwas zu geben, was sie nicht schon selbst aufzuweisen hätten.

IV. Schlussfolgerung

Der Subsidiaritätsgrundsatz hat daher zwar Bedeutung für die Sozialethik. Er ist aber zu allgemein und zu unanschaulich, um in den Rang eines Verfassungsprinzips erhoben zu werden. Er gäbe der Verfassung und deren Auslegung also nichts, was sie nicht schon hätte. Der Grundsatz der Subsidiarität ist zu stark formalisiert und von konkreten Regelungszwecken abstrahiert, um verfassungsrechtlich substantiell wirksam zu werden.

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer i.R.
Friedrich Schiller- Universität
Friedrich Engels-Straße 150,13158 Berlin
Tel.: 030 5549 5558
eMail: eichenhoferberlin@t-online.de

24. Januar 2017

Stellungnahme Expertenanhörung Hessischer Landtag

vom 15. bis 17. Februar 2017

Wirtschafts- und Sozialverfassung

I. Art. 151 WRV als Vorbild

Art 151 Weimarer Reichsverfassung lautet: ”Die Ordnung des Wirtschaftslebens muss der Gerechtigkeit mit dem Ziel der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen“. Ähnlich formuliert Art. 27 Hessische Verfassung:“ Die Sozial- und Wirtschaftsordnung beruht auf der Anerkennung der Würde und der Persönlichkeit des Menschen“.

Dieser Sprachgebrauch folgt der Tradition des ausgehenden 18. und 19.Jahrhunderts, in der Menschenwürde als Forderung nach angemessen sozialen Verhältnissen für alle Menschen begriffen wurde. Ein solches Verständnis findet sich etwa in dem Jenaer Epigramm Friedrich Schillers von 1795:“ Würde des Menschen/ Nichts mehr davon, ich bitt‘ euch. /Zu essen gebt ihm, zu wohnen, / Habt ihr die Blöße bedeckt, / Gibt sich die Würde von selbst/“.

Die Forderung nach menschenwürdigen Lebensbedingungen steht für eine Welt, in der alle Menschen imstande sind, ihre elementaren Lebensbedürfnisse frei oder - falls sie dazu unverschuldet unvermögend sein sollten - mit öffentlicher Unterstützung und Hilfe zu befriedigen.

II. Markt und Recht

Diese Aussage beruht auf der richtigen und wichtigen Einsicht, dass nicht nur die Sozial- sondern auch die Wirtschaftsverfassung statt durch ökonomische Rationalität, primär aus normativen und damit sozialethischen Forderungen genügenden Postulaten zu rechtfertigen ist. Die in Deutschland wie weltweit vorherrschende Marktwirtschaft lässt sich verfassungsrechtlich also nicht mit dem Argument begründen und rechtfertigen, bei dieser dezentralen, auf autonomen Entscheidungen der Marktteilnehmer beruhenden Ordnung von Produktion und Konsum sei ,verglichen mit deren konzeptioneller Alternative Plan- oder Zentralverwaltungswirtschaft ,ein höheres Maß an Effizienz oder ein größerer Ertrag zu erwarten, weshalb dieser gegenüber jener auch von Verfassung wegen der Vorzug gebührte. Die dezentrale marktförmige Wirtschaftsordnung muss und ist vor allem gegenüber der Planwirtschaft durch seine höhere normative Legitimation gerechtfertigt.

In diesem Beurteilungs- und Bewertungsgesichtspunkt stimmen sogar die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Schulen und Denkrichtungen überein. Liberale bezeichnen und rechtfertigen die Marktwirtschaft als die „Verfassung der Freiheit“(von Hayek).Sozialisten räumen mit dem Postulat. Soviel Markt wie möglich, so viel Plan wie nötig! ein, dass der Markt gegenüber dem Plan nicht nur ein effizienteres, sondern auch ein von staatlicher Fremdbestimmung des Einzelnen freieres Wirtschaften erlaubt und deshalb nicht nur wegen seiner höheren Ergiebigkeit, sondern auch wegen seiner geringeren staatlichen Kontrolle vorzuziehen sei.

Dies erklärt sich daraus, dass der Markt auf Recht beruht und nur durch ihn die elementaren und anerkannten wirtschaftlichen Menschenrechte voll entfaltet werden können. So setzt die Berufsfreiheit – einschließlich der Freiheit zu arbeiten (Art. 15 Europäische Grundrechtecharta) – einen Markt voraus, auf dem eine selbständige oder abhängige Berufstätigkeit frei von jeglicher staatlicher Berufslenkung betrieben werden kann. Der für den Markt typische Wettbewerb kann nur auf der Basis des Privateigentums an Unternehmen existieren. Konsumentenfreiheit wird durch Vertragsfreiheit wahrgenommen. Diese setzt Wettbewerb und damit Eigentumsrechte an Unternehmen voraus.

Der Markt besteht also nicht außerhalb des Rechts, sondern ist vielmehr umgekehrt als eine einzig durch Recht zu verwirklichende wie verwirklichte Institution zu verstehen. Der Rechtsbegriff erfüllt nicht nur eine Schlüsselfunktion als Ort des privatautonomen wirtschaftlichen Handelns; der Markt konstituiert auch die Stadt als öffentliche Körperschaft. Deren Charakteristikum ist seit alters die Befugnis zur Organisation des Marktverkehrs. Damit war und ist das Marktrecht im Kern die Befugnis zur öffentlichen Kontrolle privatwirtschaftliches Handeln.

Dieser Zusammenhang wird ikonographisch in den Marktplätzen sichtbar, auf denen Freie unter öffentlicher Aufsicht und Kontrolle miteinander auf der Basis des Vertragsrechts verkehren und in wirtschaftlichen Austausch traten. Der Markt befindet sich also nicht außerhalb des Rechts, sondern in ihm und durch ihn wird das Recht erst eigentlich verwirklicht. Diese Einsicht ist gerade durch den Ordo- Liberalismus nach dem Zweiten Weltkrieg vertieft und bekräftigt worden.

III. Marktverfassung : Freiheit und Gleichheit

Die Forderung nach einer die Menschenwürde und Persönlichkeitsrechte sichernden Wirtschaftsverfassung ist daher Ausdruck eines liberalen und sozialen Rechtsstaats, in dem der Marktverkehr auf Rechtsregeln fußt und diese so beschaffen sind und beschaffen sein müssen, dass im Marktverkehr die gleiche Freiheit aller gesichert ist. Dies fordert zunächst eine rechtliche Regulierung des Marktes im Hinblick auf alle produzierenden Marktteilnehmer(innen), was durch Lauterkeits- und Kartellrecht zu geschehen hat. Dadurch werden nicht nur faire Wettbewerbsbedingungen unter allen Marktteilnehmer(inne)n gesichert, sondern es werden auch die Konsument(inn)en vor Wettbewerbsverfälschungen geschützt, welche ihnen zum Nachteil gereichen. Der Markt ist im Rechtsstaat deshalb niemals „entfesselt“, weil er nur im und auf Grund von Recht zu entfalten ist.

Eine Grundvoraussetzung eines auf Gleichheit und Freiheit beruhenden Marktverkehrs ist der Schutz von Menschen gegen alle denkbaren Diskriminierungen. Es gibt dafür

zahlreiche Umstände: Alter, Geschlecht, ethnische Herkunft, Staatsangehörigkeit, Behinderung, Krankheit, äußeres Erscheinungsbild oder sexuelle Ausrichtung. Gleichheit zur Vertragsfreiheit stellt sich im Markt nicht von selbst ein, sondern ist durch Antidiskriminierungsrecht erst zu schaffen. Diese auf Marktgestaltung zielende Aufgabe steht letztlich im Dienst des Persönlichkeitsschutzes und damit auch der Sicherung der Menschenwürde. Sie wurde erst vor zwei Jahrzehnten als eigene gesetzgeberische Gestaltungsaufgabe erkannt und ist erst in jüngster Zeit auch verfassungsrechtlich als legitimes Gemeinwohlziel anerkannt. Ihre Wahrnehmung ist und war schon seit jeher grundlegend für eine menschenwürdige Marktverfassung.

IV. Marktwirtschaft und Sozialstaat

Eine menschenwürdige Marktverfassung im Zeichen der Sicherung der gleichen Freiheit muss des Weiteren soziale Macht- und Ohnmachtsverhältnisse überwinden. Hier haben Verbraucher(innen)-, Umwelt- und Arbeitnehmer(innen)-Schutz ihren Ort. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben ist Gegenstand sozialer Menschenrechte und bildet einen integralen Schutzauftrag einer Marktverfassung, die im Dienst der Menschenwürde einer oder eines jeden steht.

Eine Marktverfassung ist schließlich auf Ergänzung und damit die Ermöglichung durch den Sozialstaat angelegt. Dieser hat die autonome Befriedigung von Bedürfnissen durch Teilnahme am Marktverkehr auch für diejenigen zu sichern, die aus Gründen jenseits des eigenen Verschuldens daran gehindert sind, weil sie alt, krank oder behindert, unverschuldet arbeitslos oder Opfer eines Gewaltverbrechens geworden sind, und daher soziale Unterstützung erhalten.

Insoweit gehört auch der Sozialstaat zur Marktverfassung, weil er nicht nur auf diese bezogen ist, sondern weil diese der Forderung nach Menschenwürde nur genügen kann, wenn sie auch für diejenigen zugänglich ist , die aus eigener Kraft durch Erwerbsteilnahme ihren Lebensunterhalt nicht zu sichern vermögen.

Prof. Dr. iur. Martin Kutscha
Professor für Staats- und Verwaltungsrecht i. R., Berlin

Stellungnahme zu Themen der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“

Subsidiaritätsprinzip

Der Vorschlag zur Aufnahme des Subsidiaritätsprinzip in Art. 65 HessLV kann einerseits an Elemente der katholischen Soziallehre anknüpfen, andererseits an die Empfehlungen des im Jahre 1997 vorgelegten Abschlussberichts des von der damaligen Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenrates „Schlanker Staat“, als dessen Vorsitzender seinerzeit der CDU-Politiker Rupert Scholz amtierte. Dieser Sachverständigenrat bezog sich mehrfach positiv auf das Subsidiaritätsprinzip[1] und plädierte vor diesem Hintergrund für mehr Privatisierung. „Privates Eigentum und privatwirtschaftliche, durch Markt und Wettbewerb gesteuerte wie kontrollierte unternehmerische Tätigkeit gewährleisten am besten wirtschaftliche Freiheit, ökonomische Effizienz und Anpassung an sich verändernde Marktsituationen und damit auch Wohlstand und soziale Sicherheit kraft gesellschaftlicher Eigenverantwortung.“[2]

Dieser Ruf nach dem „Schlanken Staat“ mutet in der gegenwärtigen Situation, in der viele Bürger und Bürgerinnen vom Staat wirksame Maßnahmen gegen Terrorgefahren sowie die Folgen multipler Krisenerscheinungen erwarten, recht unzeitgemäß an. Darüber hinaus sieht sich die nicht zuletzt aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleitete Forderung nach mehr Privatisierungen Einwänden verfassungsrechtlicher, empirischer und gesellschaftspolitischer Art ausgesetzt:

- Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in der HessLV würde in einem offenkundigen Gegensatz zu den detaillierten Bestimmungen dieser Verfassung zur Sozial- und Wirtschaftsordnung des Landes (Art. 27 – 47) stehen. Selbst aber das insoweit deutlich zurückhaltendere Grundgesetz hat

[1] Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlussbericht, 1997, S. 46 u. 49.
[2] Sachverständigenrat..., S. 61/62; zur Kritik vgl. Kutscha, „Schlanker Staat“ mit Januskopf, KJ 1998, 399.

mit der Verankerung des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1) eine Gegenposition zum Subsidiaritätsprinzip formuliert und mit dem sog. Funktionsvorbehalt für die „Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse“ in Art. 33 Abs. 4 eine – in ihrer Reichweite allerdings umstrittene – Privatisierungsschranke errichtet.[3]

- Die Erfahrungen mit den seit den achtziger Jahren in Deutschland durchgeführten Privatisierungen ehemals staatlicher bzw. kommunaler Dienstleistungsbereiche sind eher ernüchternd: Statt eines kostengünstigeren und besseren Leistungsangebots für die Allgemeinheit wurde nicht selten das Gegenteil bewirkt, wie z. B. der Blick auf die ohne Rücksicht auf einen gegenteiligen Volksentscheid in Hamburg privatisierten Krankenhäuser oder die – inzwischen überwiegend wieder rekommunalisierte – Wasserversorgung in Berlin zeigt.[4]
- Eine Beschränkung des Staates auf die Wahrnehmung bestimmter Kernfunktionen würde im Übrigen gerade die sozial schwachen Bevölkerungsschichten treffen, die mangels ausreichender Finanzressourcen bzw. eigener „Marktmacht“ auf sozialstaatliche Leistungen besonders angewiesen sind. „Wer ohne eigene gesellschaftliche Macht oder besonderen Schutz ist“, so der ehemalige Verfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde, „kommt in die Lage, seine rechtliche Freiheit gegenüber den Trägern gesellschaftlicher Macht nicht mehr realisieren zu können.“[5] Der Staat müsse deshalb, so Böckenförde weiter, „um Freiheit für alle zur Entstehung zu bringen, über die formale rechtliche Gewährleistung der Freiheit hinaus auch vorhandene und entstandene gesellschaftliche Macht selbst begrenzen, kanalisieren, sie daran hindern, dass sie gegenüber den Un-mächtigen ihre Überlegenheit voll ins Spiel bringt und deren rechtliche Freiheit dadurch erstickt.“[6] Solche ökonomischen bzw. gesellschaftlichen Ungleichgewichtslagen sind unter den heutigen Bedingungen nicht die Ausnahme, sondern eher die Regel. Es ist deshalb zu begrüßen, dass in der

[3] Vgl. hierzu nur BVerfGE 83, 130 (150); BVerfGE 119, 247 (267); Thiele, Art. 33 Abs. 4 GG als Privatisierungsschranke, Der Staat 49 (2010), 274; Kutscha, Privatisierung hoheitsrechtlicher Staatstätigkeit? RuP 1998, 107.
[4] Vgl. im Einzelnen Engartner, Staat im Ausverkauf, 2016; Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg), Der Wert öffentlicher Güter, 2015; Laskowski, Privatisierung der Wasserversorgung, KJ 2011, 185.
[5] Böckenförde, Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht, in: Ders., Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht, 2011, S. 72 (75).
[6] Böckenförde a. a. O., S. 74.

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie in der Wissenschaft die im Grundgesetz gewährleisteten Grundrechte nicht mehr nur als Abwehrrechte, sondern auch als Statuierung einer Schutzpflicht des Staates im Hinblick auf die Bedingungen freier Selbstbestimmung verstanden werden.[7] Der Umsetzung bedarf diese Schutzpflicht zum Beispiel im Hinblick auf die moderne Telekommunikation per Internet, bei der den Millionen von Nutzern und Nutzerinnen eine Handvoll global agierender Internetkonzerne wie Facebook, Google etc. gegenüberstehen, die ihre Vertragsbedingungen faktisch einseitig diktieren können.

Wirtschaft- und Sozialverfassung

Wer heute die konsequente Umsetzung von Bestimmungen der HessLV zur Wirtschafts- und Sozialordnung, insbesondere der Normierungen zur Wirtschaftslenkung (Art. 38 Abs. 1) sowie zur Sozialisierung (Art. 39 – 41) fordern würde, mag manchen heutigen Zeitgenossen nachgerade als Fall für den Verfassungsschutz erscheinen. Dabei sind diese Bestimmungen keineswegs etwa durch das geschickte Taktieren einer kleinen radikalen Minderheit in den Text der Landesverfassung gelangt. Im Gegenteil: Der Konsens über die Notwendigkeit von Sozialisierungen umfasste alle vier an der Verfassungsgebung in Hessen beteiligten Parteien. Wie breit insoweit die Übereinstimmung in der Bevölkerung war, zeigt das Ergebnis der von der US-amerikanischen Militärregierung verlangten gesonderten Volksabstimmung über Art. 41 HessLV am 1. Dezember 1946: 71, 9 Prozent der Teilnehmenden billigte den Wortlaut dieser Norm.[8] Der juristische und politische Widerstand gegen die Umsetzung dieser Sozialisierungsverpflichtung erwies sich letztlich jedoch als erfolgreich, obwohl der Hess. Staatsgerichtshof in zwei

[7] Vgl. z. B. BVerfGE 81, 242 (255) ; BVerfG-K, DVBl. 2007, 111 (112); Kutscha/Thomé, Grundrechtsschutz im Internet? Baden-Baden 2013, S. 46 ff. m. w. N.
[8] Vgl. Winter, Sozialisierung in Hessen 1946-1955, KJ 1974, 157; Will, Die Entstehung der Verfassung des Landes Hessen von 1946, 2009, S. 493 ff.

Teilurteilen vom 20. Juli 1951 und vom 6. Juni 1952 – gegen die „herrschende Meinung“ der hierzu erstellten Gutachtenliteratur - die Gültigkeit und unmittelbare Wirkung des Art. 41 bestätigt hatte.[9]

Gegen die weit reichenden Ermächtigungen des Staates zu Eingriffen in die Wirtschaft in den genannten Artikeln der HssLV mag eingewandt werden, dass diese zumindest teilweise nicht im Einklang mit dem Grundgesetz stünden und deshalb gemäß Art. 31 GG ungültig seien. Diese Ansicht verkennt jedoch, dass auch das Grundgesetz keinen absoluten Schutz des Eigentums statuiert, sondern dessen Inhalts- und Schrankenbestimmung dem (einfachen) Gesetzgeber überantwortet (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) und darüber hinaus eine Ermächtigung zur Vergesellschaftung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln enthält (Art. 15 GG). In der Rechtswissenschaft umstritten ist dabei die Frage, ob der Begriff der „Produktionsmittel“ auf gütererzeugende Unternehmen beschränkt ist oder auch Handel, Banken, Versicherungen oder Verkehrsbetriebe umfasst. Unter Verweis auf die Entstehungsgeschichte und den wirtschaftswissenschaftlichen Sprachgebrauch wird Letzteres von mehreren Autoren bejaht und damit der Begriff der Produktionsmittel weit verstanden.[10]
Im Übrigen findet auch auf Bundesebene in gewissem Umfang „Wirtschaftslenkung“ statt, wie das Beispiel des – im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Dezember 2016 weitgehend für verfassungskonform erklärten[11] - Atomausstieges

[9] HessStGH, AöR 77 (1951/1952), 469 u. VerwRspr 5 (1953), 13; vgl. im Einzelnen Winter a. a. O., S. 168 ff.
[10] Vgl. z. B. Bryde, in: V. Münch /Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 5. Aufl. 2000, Art. 15 Rn. 18; Jarass, in : Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 11. Aufl. 2011, Art. 15 Rn. 3; Wieland, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 2. Aufl. 2004, Art. 15 Rn. 23.
[11] BVerfG, 1 BvR 2821/ 11 u. a. Die Berichterstattung über dieses Urteil in vielen deutschen Medien ist ein Musterbeispiel für Fake-News: Das BVerfG hat den Beschwerden der Stromkonzerne keineswegs, wie gemeldet wurde, im Wesentlichen stattgegeben und die umstrittenen Maßnahmen als Enteignung gewertet, sondern diese vielmehr als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums gewertet und nur in Randfragen Verfassungsverstöße bemängelt.

zeigt. Das Recht des Staates, im Allgemeininteresse Einfluss auf die Wirtschaft zu nehmen, ist im Grundsatz unbestritten.

Aus den oben genannten Normen ergibt sich im Umkehrschluss, dass das Grundgesetz keineswegs auf die vielzitierten „Selbstheilungskräfte des Marktes" vertraut, mithin die Marktwirtschaft keineswegs festschreibt. Eine entsprechende Verpflichtung auf die Prinzipien der Marktwirtschaft in eine Landesverfassung aufzunehmen, würde insoweit der Verfassungsordnung des Bundes zuwiderlaufen.

Staatszielbestimmungen

Im verfassungsrechtlichen Schrifttum wird der Begriff „Staatszielbestimmung" nicht selten pejorativ verwendet und den als subjektiven Rechten anerkannten und damit einklagbaren Abwehrrechten des Einzelnen gegenübergestellt. So erfuhren vor allem die zu Beginn der neunziger Jahre geschaffenen Verfassungen der (damals) neuen Bundesländer mit ihren zum Teil detaillierten Normierungen von Staatszielen vehemente Kritik (vgl. z. B. Isensee: „Pastorenverfassung").[12] Dabei hat bereits die 1981 von den Bundesministern des Innern und der Justiz eingesetzte Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge" eine präzise und treffende Definition vorgenommen: „*Staatszielbestimmungen* sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften. Im

[12] Isensee, in: Gemeinsame Verfassungskommission, Sten. Ber. v. 16. 6. 1992, S. 36; weitere Nachweise bei Kutscha, Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in den neuen Landesverfassungen, ZRP 1993, 339 (340).

Regelfall wendet sich eine Staatszielbestimmung an den Gesetzgeber, ohne dass damit ausgeschlossen sein muss, dass die Norm auch eine Auslegungsrichtlinie für Exekutive und Rechtsprechung ist."[13]

Anhand zweier Beispiele, nämlich des Umweltschutzes und des Sozialstaatsprinzips, lassen sich die Leistungsfähigkeit und zugleich die Grenzen von Staatszielbestimmungen verdeutlichen:
Das in Art. 26a HessLV formulierte Staatsziel Umweltschutz findet seine Entsprechung nicht nur in anderen Landesverfassungen (z. B. Art. 31 BerlLV), sondern auch in dem (1994 eingefügten und 2002 ergänzten) Art. 20a GG. Es ist zwar kaum streitig, dass sich aus diesen Bestimmungen kein einklagbares Recht des Bürgers oder der Bürgerin auf bestimmte umweltschützende Maßnahmen ergibt.[14] Jedoch wird damit der Schutz der natürlichen Umwelt in Verfassungsrang erhoben; Er kann nunmehr als gleichgewichtige Schranke für die Ausübung z. B. der Grundrechte der Berufsfreiheit, der Eigentumsfreiheit oder der Wissenschaftsfreiheit in verfassungsrechtlichen Streitfällen zur Geltung gebracht werden.[15]

Der verfassungsrechtliche Stellenwert des in den Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 GG verankerten Sozialstaatsprinzips geht noch darüber hinaus. Zwar erscheint der Begriff zunächst als vage, wenn sein ideengeschichtlicher bzw. gesellschaftspolitischer Hintergrund[16] nicht reflektiert bzw. das Prinzip nicht wie in den Art. 27 – 47 HessLV konkretisiert wird. Das Bundesverfassungsgericht hat

[13] Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigenkommission, 1983, S. 21.
[14] Vgl. nur BVerwG, NVwZ 1998, 399; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 11. Aufl. 2011, Art. 20a Rn. 2.
[15] Vgl. z. B. BVerfGE 128, 1 – Verfassungsmäßigkeit des Gentechnikgesetzes; BVerfG, Urt. v. 6. 12. 2016, 1 BvR 2821/11 u. a. – Atomausstieg.
[16] Dazu bereits klassisch Abendroth, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: Ders., Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, 1967, S. 114.; vgl. ferner Eichenhofer, Sozialer Rechtsstaat – Staat sozialer Rechte, DVBl. 2016, 78; Kutscha, Erinnerung an den Sozialstaat, Blätter f. dt. u. intern. Politik 2006, 355.

diesem Verfassungsprinzip in seiner Rechtsprechung indessen durchaus konkrete Regelungsgehalte entnommen: Das Sozialstaatsprinzip enthalte einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber und verpflichte diesen, „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze zu sorgen."[17] – Wie diese Verpflichtung im Einzelnen umgesetzt wird, legt das Gericht nicht fest – gerade angesichts des empirisch vielfach nachgewiesenen Verschärfung der sozialen Gegensätze auch in Deutschland kann indes nicht nachdrücklich genug an diese verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates erinnert werden.

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Sozialstaatsgebot in Verbindung mit der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG die Verpflichtung des Staates zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums abgeleitet. In seinem Urteil vom 9. Februar 2010 zum Hartz-IV-Regelsatz heißt es: „Wenn einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil er sie weder aus seiner Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann, ist der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen dafür dem Hilfebedürftigen zur Verfügung stehen. Dieser objektiven Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 1 GG korrespondiert ein Leistungsanspruch des Grundrechtsträgers, da das Grundrecht die Würde jedes individuellen Menschen schützt (...) und sie in solchen Notlagen nur durch materielle Unterstützung gesichert werden kann."[18] – Damit hat das Gericht der Menschenwürdegarantie in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip nicht nur

[17] BVerfGE 100, 271 (284).
[18] BVerfG, 1 BvL 1/09 u. a., Rn. 134, BVerfGE 125, 175 ff.; vgl. dazu auch Landau, in: EKV 19/05 v. 12. 9. 2016, S. 16 und Neskovic, in: EKV a. a. O., S. 31 f.

eine objektivrechtliche Verpflichtung des Staates, sondern auch ein subjektives Leistungsrecht des bedürftigen Bürgers bzw. der bedürftigen Bürgerin entnommen und zugleich gezeigt, dass sich auch aus Staatszielbestimmungen bestimmte konkrete verfassungsrechtliche Bindungen ergeben, solche Bestimmungen also keineswegs als bloße „Verfassungslyrik“ abgetan werden dürfen.

RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG
INSTITUT FÜR STAATSRECHT
VERFASSUNGSLEHRE UND RECHTSPHILOSOPHIE
Direktor Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Stellungnahme
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung
durch die Enquetekommission
„Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“

15. - 17. Februar 2017

Friedrich-Ebert-Anlage 6-10 · D-69117 Heidelberg
grzeszick@uni-heidelberg.de

Gliederungsübersicht

A. Gegenstand der Stellungnahme 3
B. Sinn, Aufbau und dogmatische Wirkungen von Staatszielen im Verfassungsrecht 3
I. Begriff des Staatsziels 3
II. Zum möglichen Sinn von Staatszielen Sinn im Verfassungsrecht 3
III. Allgemeine Kritik an Staatszielbestimmungen 4
1. Überflüssigkeitseinwand 4
2. Judizialisierungseinwand 4
3. Verrechtlichungs- bzw. Entpolitisierungseinwand 5
4. Einwand unerfüllter Versprechen 6
5. Sonstige Einwände 6
IV. Insbesondere: Staatsziele im Landesverfassungsrecht 7
V. Zur Stellung von Staatszielbestimmungen im Verfassungsrecht 8
VI. Dogmatische Wirkungen 8
1. Wirkungen auf die Legislative 8
2. Exekutive und Judikative 9
VII. Zwischenergebnis zu Staatszielen im Landesverfassungsrecht 9
C. Einzelne Staatsziele 10
I. Staatsziel „Ehrenamt“ 10
II. Staatsziel „Kultur“ 11
1. Derzeitige Rechtslage 11
2. Mögliche Regelungstechniken 12
3. Mögliche Inhalte 12
4. Debatte über Sinn eines Staatsziels „Kultur“ 13
III. Staatsziel „Wohnen“ 14
IV. Staatsziel „Infrastruktur“ 17
Übersicht über einschlägige Literatur 18

A. Gegenstand der Stellungnahme

Gegenstand der Stellungnahme ist die Frage, welche Aspekte im Rahmen der möglichen Reform der Verfassung des Landes Hessen hinsichtlich der Aufnahme von Staatszielen allgemein (unter B.) sowie der Staatsziele Ehrenamt, Kultur, Wohnen und Infrastruktur (unter C.). zu Bedenken sein können. Zur Förderung der Lesbarkeit wird von Einzelnachweisen abgesehen; stattdessen ist ein Überblick über die wesentliche einschlägige Literatur, der die Einzelheiten bei Bedarf zu entnehmen sind, als Anhang beigefügt.

B. Sinn, Aufbau und dogmatische Wirkungen von Staatszielen im Verfassungsrecht

I. Begriff des Staatsziels

In der weiteren Stellungnahme werden als Staatsziel verstanden rechtlich verbindliche Verfassungsnormen, die keine subjektiven Rechte verleihen, aber objektiv-rechtlich die Staatsorgane, allen voran den Gesetzgeber, zur Beachtung oder Verwirklichung des in ihnen gesetzten generellen Zieles in einer konkreten Situation verpflichten.

II. Zum möglichen Sinn von Staatszielen Sinn im Verfassungsrecht

Als möglicher spezifischer Sinn von Staatszielen im Verfassungsrecht werden v.a. drei Aspekte angeführt.

Erstens könne der Sinn von Staatszielbestimmungen darin bestehen, dem staatlichen Handeln eine Zielvorgabe zu machen und ihm so eine Bahn zu weisen, ohne zugleich Grenzen zu setzen oder Mittel vorzugeben. Mit der Verankerung im Verfassungsrecht sollen diese Ziele zugleich auf Dauer gestellt und aufgrund des Vorrangs der Verfassung mit besonderer Durchschlagskraft ausgestattet werden.

Zweitens – und dieser Aspekt wird häufiger betont – erfülle die Aufnahme von Staatszielen im Verfassungsrecht eine Integrationsfunktion: Die Aufnahme politischer Ziele in die Verfassung sei ein Akt der Sinngebung, der eine Identifikation der Bürger mit der Verfassung und somit mittelbar mit dem Staat jedenfalls insofern ermögliche, als die Bürger sich mit ihren wichtigsten Anliegen in der Verfassung wiederfinden könnten. Letztlich werde so die Legitimität (wohl verstanden als faktische Akzeptanz) des Staates gestärkt.

Drittens – und dem zweiten Aspekt durchaus verwandt – wird angeführt, dass die Aufnahme materieller Zielvorstellungen eine einheitsbildende Funktion habe. Unter den Bedingungen pluraler Wertvorstellungen definierten Staatszielbestimmungen eine minimale Konsensbasis, die über alle Differenzen hinweg eine Identifikationsbasis schaffe, in der sich alle Bürger wiederfinden können.

Sämtliche Aspekte sind allerdings nicht unbestritten. Hinsichtlich der verbindlichen Zielerreichung ist darauf hinzuweisen, dass Staatsziele aufgrund ihrer Offenheit und ihres objektiv-rechtlichen Charakters das staatliche Handeln deutlich weniger intensiv binden und lenken, als dies bei inhaltlich definitiven sowie subjektiv-rechtlichen Vorgaben der Fall ist. Hinsichtlich der möglichen Integrationsfunktion ist zu bedenken, dass Verfassungsrecht generell nur in Grenzen poltische Integrationswirkung hat, und bei Staatszielen zudem eine desintegrative Wirkung durch enttäuschte politische Erwartungen zu berücksichtigen ist. Daher wird auch die mögliche Funktion der Einheitsbildung nur mit erheblichen Einschränkungen und entsprechender Zurückhaltung zu konstatieren sein.

III. Allgemeine Kritik an Staatszielbestimmungen

Vor diesem Hintergrund ist das verfassungsrechtliche Schrifttum häufig von der Grundhaltung geprägt, auch einer zurückhaltenden Einführung von Staatszielbestimmungen kritisch gegenüberzustehen. Im Wesentlichen werden dabei die folgenden Einwände erhoben, zu denen auch jeweils Entgegnungen bestehen.

1. Überflüssigkeitseinwand

Zum Teil wird vorgebracht, dass die ausdrückliche Aufnahme von Staatszielbestimmungen schlicht überflüssig sei, weil auch den Grundrechten, ja teilweise sogar den Kompetenzvorschriften, Zielvorgaben inhärent seien, die nur offengelegt werden müssten. Insbesondere die Funktion der Grundrechte als objektive Werteordnung mache Staatszielbestimmungen daher jedenfalls in diesen Bereichen entbehrlich.

Hiergegen spricht freilich, dass selbst dann, wenn man Grundrechte in diesem Sinne als objektive Werteordnung begreift, diese kaum den gesamten Bereich vieler in der Diskussion befindlicher Staatszielbestimmungen abdecken werden. Zudem ermöglicht die konkrete Aufnahme bestimmter Aspekte als Staatszielbestimmungen, die entsprechenden Bestimmungen zu konkretisieren und so den Unbestimmtheitsproblemen, die die objektive Dimension der Grundrechte hat, zumindest teilweise zu begegnen.

2. Judizialisierungseinwand

Beinahe durchweg wird gegen die Einführung von Staatszielbestimmungen vorgebracht, dass dies – insbesondere aufgrund der begrifflichen Weite von Staatszielbestimmungen, die eine Konkretisierung im Einzelfall erforderten – zu einer nicht mehr kontrollierbaren Stärkung der Richtermacht führe. Es entstehe ein verfassungsgerichtlicher Jurisdiktionsstaat, in dem die demokratisch-rechtsstaatliche Ordnung letztlich unter dem unkalkulierbaren Vorbehalt richterlicher Einzelfallentscheidung stehe. Aufgrund der typischen begrifflichen Weite von Staatszielbestimmungen biete die Auslegung dieser Bestimmungen den Gerichten in besonderem Maße Gelegenheit zur Verfassungsfortbildung, sodass die Grenze zwischen Verfassungsfindung und Verfassungserfindung verschwimme. Die interpretatorische

Eigendynamik, die den Staatszielbestimmungen daher innewohne, sei nicht berechenbar und schon deshalb zu vermeiden.

Dieser Einwand lässt sich zum einen durch den Hinweis auffangen, dass die Spielräume der Gerichte insofern in Bezug auf das Landesverfassungsrecht begrenzt sind, weil dieses stets unter dem Vorbehalt entgegenstehenden Bundesrechts steht. Zudem ist die Gefahr richterlichen Aktivismus vor allem von den Höchstgerichten, insbesondere vom Bundesverfassungsgericht bekannt. Über Landesstaatszielbestimmungen würde allerdings ein Landesverfassungsgericht entscheiden – ein Rechtsweg, der nicht vergleichbar häufig beschritten wird und der zudem nicht vergleichbar große Beachtung findet. Vielleicht auch deshalb sind aus dem Landesverfassungsrecht weitgreifende Rechtsfortbildungen eher weniger bekannt als auf Bundesebene. Auch sollte fairerweise eingeräumt werden, dass sich offene Rechtsbegriffe in vielen unterschiedlichen Bereichen finden, sodass das Problem nicht ausschließlich Staatszielbestimmungen betrifft. Schließlich hat die Rechtsprechung gerade für Konstellationen, in denen eine Verfassungsnorm dem Gesetzgeber so erheblichen Spielraum lässt wie eine Staatszielbestimmung, dogmatische Instrumente der Zurückhaltung entwickelt (Beschränkung auf Evidenzkontrolle, etc.). Es ist daher nicht notwendigerweise zu erwarten, dass Staatszielbestimmungen zu richterlichem Aktivismus führen.

3. Verrechtlichungs- bzw. Entpolitisierungseinwand

Dem Judizialisierungseinwand eng verwandt ist die Befürchtung, die Einführung weiterer Staatszielbestimmungen führe zu einer Verrechtlichung und Entpolitisierung. Staatszielbestimmungen, so der Einwand, schränkten die Handlungsspielräume des Gesetzgebers zu sehr ein und reduzierten dessen Aufgabe auf bloßen Verfassungsvollzug – ein Argument, dass i.Ü. im Gegensatz zum Überflüssigkeitseinwand steht. Das demokratische Element werde durch die weitergetriebene Verrechtlichung merklich geschwächt und die Legitimität des parlamentarischen Verfahrens leide, da diese gerade daher rühre, dass in ihm um die Möglichkeit gerungen werde, auf den Gang der Dinge bestimmenden Einfluss nehmen zu können. Das aber sei nicht mehr der Fall; vielmehr bestehe die Gefahr, dass alle wesentlichen Entscheidungen bereits durch die Verfassung getroffen würden und damit letztlich die Verfassung selbst zum Gegenstand politischer Auseinandersetzung werde.

Der Einwand überspitzt die Gefahr allerdings recht stark. Denn selbst wenn eine Verfassung sich auf ein Staatsziel Kultur oder Ehrenamt festlegt, sind damit noch lange nicht alle wesentlichen Entscheidungen getroffen. Die zur Umsetzung zu treffenden Entscheidungen sind keinesfalls alternativlos und lassen daher ausreichend Raum für Einflussnahme und Auseinandersetzung über unterschiedliche Prioritäten etc. Der These, dass das demokratische Prinzip leide, ließe sich zudem entgegenhalten, dass ja auch der Prozess der Verfassungsänderung und damit der Aufnahme der entsprechenden Staatszielbestimmungen demokratische Dignität besitzt – angesichts der Mehrheitserfordernisse ja sogar eine erhöhte.

4. Einwand unerfüllter Versprechen

Sehr häufig wird gewarnt, dass eine Anreicherung der Verfassung mit weiteren Staatszielbestimmungen zu einem Auseinanderdriften von Verfassungstext und Verfassungsrealität führe, weil die Verfassung Dinge verspreche, die sie nicht einlöse. Das habe eine Schwächung der Normativität der Verfassung zur Folge, beeinträchtige deren Legitimation, weil die Verfassung Hoffnungen wecke, die sie nicht erfülle, und könne zu Vertrauensverlust und Distanzierungen der Bürger von Verfassung und Staat führen.

Dem wird allerdings entgegengehalten, dass dem Konzept von Staatszielbestimmungen dieses kritisierte Auseinanderfallen von Anspruch und Realität gerade inhärent sei. Denn ein Ziel sei ja schon begrifflich etwas, dessen Realisierung noch ausstehe, auf das es eben hinzuwirken gelte. Auch aus prinzipieller Perspektive dürfte es eher so sein, dass Normativität das Auseinanderfallen von Anspruch und Wirklichkeit gerade voraussetzt und nicht – wie der Einwand annimmt – dass dieses Auseinanderfallen die Normativität gefährde. Anders und konkret gewendet: Zielbestimmungen entfalten ja gerade aufgrund dieses Auseinanderfallens ihre Wirkung, weil sie das Realisierungsdefizit auch als rechtliches Manko zu identifizieren erlauben.

5. Sonstige Einwände

Schließlich wird vereinzelt noch auf folgende Aspekte hingewiesen.

Es wird eingewandt, dass die Zunahme von Staatszielbestimmungen oftmals dazu führe, dass diese auch untereinander in Konkurrenz träten und konfligierten. In diesen Fällen könnte allein der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Abhilfe schaffen. Dieser aber sei seinerseits wieder für unterschiedliche Wertungen offen, sodass die Ergebnisse ungewiss und letztlich wiederum von der (gerichtlichen) Einzelfallentscheidung abhängig seien.

Die Aufnahme weiterer Staatsziele drohe zudem Freiheitsrechte zu beschränken, da diese im Kollisionsfall miteinander abgewogen werden müssten. Ob in einer Landesverfassung enthaltene Zielbestimmungen als unmittelbare Schranken der Bundesgrundrechte herangezogen werden können, erscheint allerdings eher zweifelhaft.

Weiter sei die Verfassung keine Wertetafel, die immer wieder auf den neuesten Stand gebracht und möglichst vollständig sein muss, sondern sie habe ihre Kraft zu einem beträchtlichen Teil und unverzichtbar aus ihrer Entstehungsgeschichte und aus der besonderen Prägung, die daraus resultiert. Deshalb sollte der ursprüngliche Ansatz der Verfassungen, durch die Aufnahme zusätzlicher weicher Staatszielbestimmungen nicht verfälscht werden. Der ursprüngliche Ansatz sei danach auf Grundrechtsindividualismus, juristische Vervollkommnung des Schutzes der Freiheitsrechte und eine Verfassungsgerichtsbarkeit aufgebaut.

Schließlich berge die Zunahme von Staatszielen die Gefahr, dass alle nicht ausdrücklich erwähnten möglichen Ziele für unbeachtlich erklärt werden (sog. Argument der bewussten Lücke). Fehlten etwa soziale Marktwirtschaft, Preisstabilität oder unabhängige Währungspolitik im Ziel-Katalog, so stünden sie auch nicht mehr auf der Hitliste der Verfassungsinterpreten.

IV. Insbesondere: Staatsziele im Landesverfassungsrecht

Sofern Staatszielbestimmungen im Landesverfassungsrecht in Frage stehen, werden zudem weitere bzw. spezifische Grenzen i.S. der vorstehenden allgemeinen Aspekte von Staatszielen betont.

Zum einen wird zu bedenken gegeben, dass auf tatsächlicher Ebene, das Landesverfassungsrecht und der Landesverband nicht die Hauptreferenz der Identifikation der Bürger sei. Hierfür würden das Landesverfassungsrecht und auch das Land zu wenig als eigenständige Identifikationseinheiten wahrgenommen. Im unitarisierten Bundesstaat des Grundgesetzes sei das Land angesichts weitgehend hergestellter Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse daher nur sehr begrenzt die Ebene des „geistigen Gesamtzusammenhangs“, der als Integration bezeichnet werde.

Darüber hinaus werde die Möglichkeit des Landesverfassungsrechts, die oben genannten Funktionen zu erfüllen auch maßgeblich durch die bundesstaatliche Kompetenzverteilung begrenzt. Kraft zur Integration wachse einer gliedstaatlichen Verfassung im Bundesstaat nicht auf denjenigen Feldern zu, auf denen dem Gliedstaat überhaupt nicht die Kompetenz für die maßgebliche Umsetzung zustehe. Vielmehr wirke es sogar desintegrierend und diskreditierend, wenn dem zur Identifikation aufgeforderten Bürger bei der Nachfrage nach Einlösung der Staatszielbestimmungen mit dem Argument der Unzuständigkeit des Bundes oder Landes geantwortet werden müsse. Richtigerweise könne Integration daher nur innerhalb der Kompetenzgrenzen der Länder erreicht werden.

Schließlich stehe Landesverfassungsrecht selbst innerhalb der Kompetenzgrenzen des Landes aufgrund des Art. 31 GG immer unter dem Vorbehalt entgegenstehenden Bundesrechts, was die Wirkungskraft von Staatszielbestimmungen ebenfalls einschränke.

Die föderalen Aspekte dürfen aber nicht überbewertet werden. Der einzelne Bürger, der sich in einem Staatsziel mit seinen persönlichen Anliegen wiedererkennt, wird zwar in aller Regel keine kompetenzrechtliche Kontrollüberlegung anstellen, zumal ihm zu einer solchen Überlegung meist schon die verfassungsrechtlichen Kenntnisse fehlen werden. Allerdings dürften Fälle, in denen die Umsetzung landesverfassungsrechtlicher Ziele tatsächlich rechtlich bindend konkret eingefordert werden kann, relativ selten sein. So lange eine solche Aktualisierung ausbleibt, liegt es aber eher fern anzunehmen, dass die Kompetenzgrenzen die Integrationsfunktion limitieren. Vergleichbares gilt für Art. 31 GG, denn diese Regelung setzt einen echten Normenkonflikt im Sinne eines kontradiktorischen

Widerspruchs voraus. Ob ein solcher zwischen einer hinsichtlich seiner Verwirklichungsbedingungen ja notwendig offenen Staatszielbestimmung und einer anderen Norm überhaupt einmal bestehen kann, ist jedenfalls nicht ganz evident.

Insgesamt sind die spezifisch föderalen Aspekte letztlich kein allgemein durchschlagender Grund gegen Staatsziele im Landesverfassungsrecht. Allerdings legen sie nahe, dass Staatszielbestimmungen in Landesverfassungen besonders in den Bereichen sinnvoll sein können, die im Ergebnis wesentlich der landesrechtlichen Gestaltung überlassen sind.

V. Zur Stellung von Staatszielbestimmungen im Verfassungsrecht

Zur Stellung von Staatszielbestimmungen im Verfassungsrecht finden sich nur wenige allgemeine Anmerkungen. Zuweilen wird – aus meiner Sicht zutreffend – angemahnt, dass die Verfassung nach Möglichkeit systematisch klar zwischen Staatszielbestimmungen und Grundrechten trennen und beides nach Möglichkeit in unterschiedlichen Abschnitten behandeln solle, um so deutlich zu machen, dass lediglich aus letzteren, nicht aber aus ersteren subjektive Recht herzuleiten sind.

VI. Dogmatische Wirkungen

Hinsichtlich der dogmatischen Wirkungen von Staatszielbestimmungen wird in der Regel zwischen Wirkungen für den Gesetzgeber einerseits und für Exekutive und Judikative andererseits unterschieden.

1. Wirkungen auf die Legislative

Hinsichtlich der Legislative gilt Folgendes. Staatszielbestimmungen wenden sich in erster Linie an den Gesetzgeber. Sie sind für diesen hinsichtlich des normierten Ziels verbindlich, überlassen ihm aber im Grundsatz sowohl die Wahl des Zeitpunktes der Verwirklichung als auch die Entscheidung der zur Zielerreichung aufzubietenden Mittel**.** Allerdings wird häufig betont, dass Staatszielbestimmungen nicht zugleich die Kompetenz für den Erlass der für erforderlich gehaltenen Umsetzungsakte verleihen; vielmehr sei bei jedem Umsetzungshandeln erst zu prüfen, ob die handelnde Körperschaft die hierfür nötige Kompetenz besitze.

Darüber hinaus gewährleisten Staatszielbestimmungen eine gewisse Form von legislativem Bestandsschutz. Hat der Gesetzgeber bereits auf die Verwirklichung eines Staatsziels hingearbeitet und entsprechende Gesetze erlassen, so dürfte sich deren Rückbau im Lichte der durch das Staatsziel vorgegebenen Entwicklungsrichtung als verfassungswidrig erweisen.

2. Exekutive und Judikative

Exekutive und Judikative sind ebenfalls an die Staatszielbestimmungen gebunden, was vor allem in folgenden Konstellationen Bedeutung haben soll. Sind unbestimmte Rechtsbegriffe auszulegen, so haben sowohl Exekutive als auch Judikative bei der Konkretisierung eine systematische (Konform-)Auslegung im Lichte der einschlägigen Verfassungsbestimmungen vorzunehmen. Für die Exekutive gilt entsprechendes bei der Ausfüllung von Ermessensspielräumen. Die Staatszielbestimmungen sind als Abwägungsaspekte in die Ermessensentscheidung einzubeziehen und zu berücksichtigen. Allerdings ist zu beachten, dass Staatszielbestimmungen für diese Art der Heranziehung recht vage und unbestimmt sind. Grundsatznormen taugten eher wenig zur Interpretation von Detailregelungen. Aufgrund ihrer schlagwortartigen Kürze und Unbestimmtheit sind Staatsziele nur selten als spezifischer Maßstab für Gesetzesauslegung oder Ermessensausübung anwendbar.

Für die Exekutive sollen landesverfassungsrechtliche Staatsziele ihre – eher schwachen – Wirkungen v.a. insoweit entfalten können, als ein Landesorgan Bundesrecht als eigene Angelegenheit vollzieht. In diesem Fällen sei das entsprechende Bundesrecht im Lichte der Landesstaatszielbestimmungen auszulegen und diese auch bei der Ausfüllung von Ermessensspielräumen im Bundesgesetz zu berücksichtigen – obwohl das zu einer uneinheitlichen Anwendung des Bundesgesetzes führen könne. Hierfür spreche, dass der Vollzug nach den Vorgaben des Art. 83 GG eben eine „eigene Angelegenheit“ des Landes sei und das Land an die entsprechende Staatszielbestimmung gebunden bleibe. Im Rahmen der Auftragsverwaltung entfalten Staatszielbestimmungen lediglich sehr mittelbar eine dogmatische Wirkung. Über den Grundsatz der Bundestreue ist der Bund hier verpflichtet, die Landeszielbestimmungen zu berücksichtigen, da es gegenüber den Ländern illoyales Verhalten darstellen kann, sie zu einem Handeln zu verpflichten, das ihren erklärten Staatszielen zuwider läuft.

Für die Exekutive entfalten Staatszielbestimmungen nach umstrittener Ansicht zudem in einem weiteren Aspekt Wirkungen: Die Vertreter eines Landes im Bundesrat sollen auch bei ihrem Handeln auf Bundesebene nach wie vor als Organe des Landes den Staatszielbestimmungen verpflichtet sein und diese daher bei ihrem Abstimmungsverhalten berücksichtigen müssen.

VII. Zwischenergebnis zu Staatszielen im Landesverfassungsrecht

Die vorstehenden Überlegungen verdeutlichen, dass die dogmatischen Wirkungen von Staatszielbestimmungen im Landesverfassungsrecht insgesamt überschaubar sind. Dennoch sollten Staatszielbestimmungen nur zurückhaltend und mit Bedacht in die Landesverfassung eingefügt werden, um nicht Erwartungen zu enttäuschen und damit dysfunktional zu wirken. Zudem sollte darauf geachtet werden, Staatsziele von subjektiven Rechten zu unterscheiden, um die damit verbundenen Probleme der individuell und gerichtlich durchsetzbaren Ansprüche auf Erst- oder Umverteilung einschließlich der Belastung der öffentlichen

Haushalte oder bzw. und der möglichen Kollisionen mit gegenläufigen Freiheitsgrundrechten (z.B. Berufsfreiheit und Eigentumsfreiheit) zu vermeiden. Soweit bei der Abfassung und Einführung von Staatszielbestimmungen in die Landesverfassung auf die entsprechenden Besonderheiten Rücksicht genommen wird, sind allerdings Einwände gegen Staatszielbestimmungen aus rechtspolitischer Sicht nicht durchgreifend.

C. Einzelne Staatsziele

In den Diskussionen über einzelne Staatsziele und dabei auch die Ziele „Ehrenamt“, „Kultur“, „Wohnen“ und „Infrastruktur“ werden die vorstehend dargelegten generellen und spezifisch föderalen Einwände in weiten Teilen wieder aufgegriffen. Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die folgende Darlegung auf diejenigen staatszielspezifischen Aspekte, die nicht bereits als allgemeine Argumente für oder gegen eine Aufnahme weiterer Staatszielbestimmungen in einer Landesverfassung formuliert wurden.

I. Staatsziel „Ehrenamt“

Die Aufnahme des Staatsziels „Ehrenamt“ in die Landesverfassung wäre nicht ohne Vorläufer. Die Förderung ehrenamtlichen Engagements findet sich bereits in den Landesverfassungen von Bayern und Baden-Württemberg, wobei die entsprechenden Bestimmungen dort in den letzten Jahren (2014 und 2015) aufgenommen wurden. Die Bayerische Verfassung verpflichtet in Art. 121 Satz 2 Staat und Gemeinden zur Förderung des ehrenamtlichen Einsatzes für das Gemeinwohl, nachdem Satz 1 der Vorschrift eine Pflicht aller Bewohner Bayerns zur Übernahme von Ehrenämtern statuiert. Die Baden-Württembergische Regelung beschränkt sich auf die Förderpflicht, die sie neben dem Land auch auf Gemeinden und Gemeindeverbände erstreckt.

In den Debatten rund um die Einführung dieser Bestimmungen, wurden im Wesentlichen folgende Argumente gegen die Verankerung einer entsprechenden Staatszielbestimmung in der Landesverfassung vorgebracht. Ehrenamtliche Tätigkeiten werden vielfach bereits auf grundrechtlicher Ebene geschützt, etwa über Art. 4, 8, 9 GG, teilweise evtl. sogar über Art. 12 Abs. 1 GG. Insofern bedürfe es einer zusätzlichen eigenständigen Verankerung im Verfassungstext nicht. In Baden-Württemberg hat insbesondere der Anwaltsverein die Gefahr gesehen, dass Gerichte aus der staatlichen Pflicht zur Förderung ein echtes Individualrecht ableiten, das aber gerade nicht gewollt sei. Darüber hinaus sei nicht ersichtlich, dass das Ziel der Verfassungsänderung – namentlich die Stärkung der Strukturen bürgerschaftlichen Engagements, der Anerkennungskultur und der Sensibilisierung der Menschen für den Wert bürgerschaftlichen Einsatzes für das Gemeinwohl – durch eine Nennung im Verfassungstext merklich vorangetrieben werde.

Diesen Einwänden lässt sich allerdings mit folgenden Argumenten für die Ergänzung der Verfassung um das Staatsziel Ehrenamt begegnen. Die grundrechtlichen Garantien mögen zwar einige der ehrenamtlichen Tätigkeiten erfassen, allerdings besteht ihr Kerngehalt

gerade nicht in einer Pflicht zur aktiven Förderung der entsprechenden Tätigkeiten; zudem erlauben die angesprochenen Grundrechte keine Differenzierung zwischen grundrechtlich geschützten Tätigkeiten, die – wie das Ehrenamt – auf die Förderung des Gemeinwohls abzielen, und solchen, die lediglich individualbezogene Zwecke verfolgen. Hier eine Gewichtung zugunsten ersterer einzuführen, wäre selbst dann der Mehrwert des neuen Staatsziels, wenn es zuträfe, dass ehrenamtliche Tätigkeiten stets einem freiheitsgrundrechtlich geschützten Bereich zuzuschlagen wären. Die Förderung ehrenamtlichen Engagements liegt zu einem nicht unerheblichen Teil im Eigeninteresse des Staates selbst, da ehrenamtlich Engagierte oftmals Aufgaben erfüllen, die eigentlich in die staatliche Aufgabensphäre fallen, vom Staat aber angesichts fehlender Kapazitäten nicht selbst erfüllt werden können. Insofern stellt das Ehrenamt vielfach eine geradezu notwendige Ergänzung und Entlastung staatlichen Handelns dar.

Die Förderung des Ehrenamts ist – jedenfalls im Vergleich zu anderen Staatszielen, wie etwa einem Recht auf Bildung, auf Wohnen oder der Infrastrukturförderung – mit verhältnismäßig geringem Aufwand zu erreichen. Die Einführung eines Staatsziels Ehrenamt dürfte ein besonders großes Integrationspotential aufweisen, weil diejenigen, die bisher bereits ehrenamtlich tätig sind und waren sich unmittelbar durch die Aufnahme der neuen Verfassungsbestimmung auf rechtlicher Ebene mit ihrem Einsatz anerkannt wissen. Hinsichtlich des Ziels der Verfassungsänderung, eine Anerkennungskultur für ehrenamtliches Engagement zu schaffen, dürfte die Verfassungsbestimmung so gewissermaßen „self-executing“ sein und bereits ohne weitere gesetzliche Umsetzung zur Förderung ihres Ziels beitragen.

II. Staatsziel „Kultur“

1. Derzeitige Rechtslage

Auch mit dem Vorhaben, „Kultur“ zum Staatsziel zu erheben, beträte Hessen kein juristisches Neuland. Für die Bundesebene hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung aus den Vorschriften des Grundgesetzes die Kulturstaatlichkeit als ungeschriebenes Staatsziel entwickelt. Die Einführung einer geschriebenen Staatszielbestimmung in das Grundgesetz wurde mehrfach diskutiert, aber bislang nicht verwirklicht – wohl maßgeblich auch deshalb, weil die Befürchtung bestand, dass damit implizit Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder bewirkt werden könnten. Auf europäischer Ebene ist die Förderung der Kultur sogar ausdrücklich als Zielvorgabe in den Verträgen, am prominentesten in Art. 167 AEUV, verankert und auch in zahlreichen Verfassungen europäischer (Nachbar-)Staaten findet sich eine Entsprechung. Die meisten der deutschen Länderverfassungen bekennen sich ebenfalls auf die eine oder andere Weise zum Staatsziel Kultur. Selbst in Hessen ist das Ziel bereits in Teilen verankert, namentlich durch Art. 62 der Landesverfassung der den Denkmal- und Landschaftsschutz als einen Teilaspekt des Kulturgutsschutzes zum verfassungsrechtlichen Ziel erhebt.

2. Mögliche Regelungstechniken

Diese bestehenden Regelungen zeigen zugleich den Horizont möglicher Regelungstechniken für eine Einführung in der hessischen Verfassung auf.

Teilweise sind die Kulturstaatsklauseln als Staatsstrukturbestimmungen formuliert (z.B. „Bayern ist ein Rechts-, Kultur-, und Sozialstaat."; „… ein der Kultur verpflichtetes demokratisches Land"), teilweise hingegen werden stattdessen Schutz- und/oder Förderpflichten normiert (z.B. „Das kulturelle und künstlerische Schaffen genießen die Förderung des Staates"; „Land, Gemeinden und Gemeindeverbände schützen und fördern die Kultur"). Im Schrifttum wird insofern teilweise angenommen, die Formulierung als Staatsstrukturbestimmung verleihe der Kulturstaatlichkeit auch juristisch besonderes Gewicht in Abwägungskonstellationen.

Sofern Schutz- und/oder Förderpflichten normiert werden, beziehen sich diese teilweise auf „die Kultur", das „kulturelle Schaffen" oder das „kulturelle Leben". Von diesen wird die Formulierung „Schaffen" als insofern beschränkter verstanden als sie lediglich die am kulturellen Prozess aktiv Beteiligten erfasse, während eine Förderpflicht, die das „kulturelle Leben" betreffe auch die passiven Konsumenten kultureller Darbietungen miteinschließe.

Sofern Schutz- und/oder Förderpflichten normiert werden, richten sich diese teilweise an das Land, teilweise daneben zugleich an die Gemeinden, Kreise und/oder Gemeindeverbände. Sofern letzteres geschieht wird zum Teil zu bedenken gegeben, dass dies auch in finanzieller Hinsicht zu Leistungen an die Gemeinden verpflichten könne, da diesen dann mit der Staatszielbestimmung Aufgaben übertragen würden, für deren Wahrnehmung sie „entschädigt" werden müssten.

3. Mögliche Inhalte

In inhaltlicher Hinsicht gelten für alle der bekannten Kulturstaatszielbestimmungen grundsätzlich folgende Erwägungen.

Der zugrundeliegende Kulturbegriff wird durchweg eher weit verstanden. Er bezeichnet in aller Regel die „kulturellen Angelegenheiten" des Staates und damit diejenige Sphäre, in welcher der Staat mit der Welt des Geistes, wie sie innerhalb der Gesellschaft in vielfältiger Form in Erscheinung tritt, eine besonders enge Verbindung eingeht. Dem Bereich der Kultur werden beinahe einhellig die drei Unterbereiche Wissenschaft, Bildung und Kunst zugerechnet. Ein entsprechender Begriff in der hessischen Verfassung dürfte daher – sofern nicht anderslautende Konkretisierungen mit aufgenommen werden – entsprechend ausgelegt werden.

Für bestehende Kulturstaatsklauseln ist anerkannt, dass die Verfassungen den Ländern bezüglich der Wahl und der konkreten Ausgestaltung der Fördermaßnahmen nur wenige

Vorgaben machen, insofern greift die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Zudem ist für alle entsprechenden Staatszielbestimmungen anerkannt (und teilweise sogar ausdrücklich formuliert), dass die Verwirklichung des Staatsziels unter dem sog. Vorbehalt des Möglichen steht.

4. Debatte über Sinn eines Staatsziels „Kultur“

Die Gegner entsprechender (landes-)verfassungsrechtlich verankerter Staatszielbestimmungen im Kulturbereich stützen sich im Wesentlichen auf folgende Einwände.

Da Kulturstaatsklauseln kein bestimmtes Förderniveau festschreiben könnten und sich zudem des unbestimmt weiten Kulturbegriffs bedienen müssten, seien entsprechende Zielbestimmungen notwendigerweise unpräzise und daher juristisch unbrauchbar.

Eine Staatszielbestimmung „Kultur“ weise zudem unweigerlich erhebliche Überschneidungen mit Art. 5 Abs. 3 GG, Art. 7 GG (insoweit auch Bildung zur Kultur zähle) und Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG (insoweit der Anspruch auf soziale Teilhabe auch einen kulturellen Aspekt umfasse) auf. Daher stelle sich die Frage, welchen Mehrwert die Bestimmung überhaupt habe und wie sie ggfs. von den bestehenden Instituten abgegrenzt werden könne.

Zudem drohten Staatszielkonflikte zwischen Kulturstaatlichkeit einerseits und Tier- und Umweltschutz andererseits (z.B. im Fall kultureller Bauwerke); indirekte Konflikte träten zudem überall dort auf, wo andere Ziele mit dem Kulturstaatsziel um die knappen finanziellen Ressourcen konkurrierten.

Teilweise wird der Nutzen einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Kulturschutzes ganz grundsätzlich bezweifelt, da nicht zu erwarten sei, dass eine verfassungsrechtliche Bestimmung geeignet sei, den politischen Streit um das Geld für Investitionen in Kultur zu erledigen.

Vereinzelt wird gegen eine Kulturstaatsklausel zu bedenken gegeben, dass sich eine solche Bestimmung im freiheitlichen Staat, der gegenüber Kunst, Bildung und Wissenschaft zu Toleranz und Zurückhaltung verpflichtet sei, nur darauf erstrecken dürfe, Bedingungen für die freie Entfaltung der Kunst etc. zu gewährleisten, aber nicht in einem inhaltlichen Kulturgestaltungsauftrag bestehen dürfe. Der entscheidende Einwand gegen die Kulturstaatsklausel ergebe sich daher aus der Notwendigkeit, die Offenheit des Grundgesetzes auf diesem Gebiet auch nicht andeutungsweise einzuschränken; eine Förderpflicht gehe hier schon zu weit.

Dem Staatsziel Kultur könne entgegengehalten werden, dass es den Eindruck erwecke, Kultur sei staatlich steuerbar. Das aber – so wird zum Teil eingewandt – sei gerade nicht der

Fall. Der Staat könne nur Rahmenbedingungen schaffen. Welche Art von Kultur entstehe und ob das geschehe, bleibe allerdings eine gesellschaftliche Frage.

Diese Einwände lassen sich mit folgenden Argumenten für eine Kulturstaatsklausel zumindest teilweise entkräften.

Die Erfahrung anderer Staaten, anderer Bundesländer sowie der EU zeigen, dass sich das Problem der Unbestimmtheit derartiger Klauseln bewältigen lässt. An die dort erarbeiteten Definitionen und Konkretisierungsansätze lässt sich auch in der Anwendung einer eventuell einzuführenden hessischen Bestimmung anknüpfen.

Trotz der Weite der dem Gesetzgeber verbleibenden Spielräume und dem Vorbehalt des Möglichen bliebe die Bestimmung nicht gänzlich nutzlos. Denn es scheint konsentiert zu sein, dass die Einführung einer Kulturstaatsklausel jedenfalls zur Konsequenz hätte, dass ein kompletter Ausstieg aus der Kulturförderung ebenso wenig möglich wäre, wie die systematische einseitige Reduzierung der Kulturförderung zugunsten konkurrierender politischer Ziele. Vielmehr wäre insofern im Einzelfall eine ausgleichende Abwägung zwischen den betroffenen Staatszielen erforderlich, bei der nicht pauschal von einem Nachrang der Kulturförderung als Luxusausgabe ausgegangen werden dürfte.

Auf Bundesebene wurde für eine Ergänzung um die Kulturstaatsklausel zudem angeführt, dass Art. 20 GG so um eine Dimension ergänzt werde, die für die Staatspraxis von Bund und Ländern ohnehin bereits längst von vergleichbarer Bedeutung sei, wie die bisher in Art. 20 GG genannten Aspekte. Erst mit der Erwähnung der kulturellen Rolle stelle sich der Gesamtstaat in seinen wesentlichen Bestimmungen und Legitimationen vollständig dar. Was richtig und wichtig sei, solle in der Verfassung auch ausgesprochen werden (Einheit und Vollständigkeit der Verfassung).

Zum Teil wird argumentiert (in Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerfG, das ja ausdrücklich festgestellt hat, die BRD sei ein Kulturstaat im Sinne eines Staatsziels, obwohl das nicht ausdrücklich normiert ist), die Einfügung einer Kulturstaatsklausel hätte eher deklaratorischen Gehalt, denn ein Verfassungsstaat sei von der Kultur ohnehin abhängig und könne daher gar nicht anders als Kulturstaat zu sein: „Der grundsätzlichen Kulturpflichtigkeit kann sich ein Bundesland nicht durch Hinweis auf Fehlen einer Kulturstaatsklausel entziehen, weil der Staat von der Kultur abhängig ist.“ Vor diesem Hintergrund könne man sie eben auch in die Verfassung aufnehmen.

III. Staatsziel „Wohnen“

Ausführliche Auseinandersetzungen mit den verfassungsrechtlichen Problemen eines Staatsziels „Wohnen“ gibt es – soweit ersichtlich – bislang nicht. Soweit das Thema am Rande behandelt wird, ergeben sich daraus die folgenden Aspekte und Argumente, die möglicherweise in der hessischen Debatte eine Rolle spielen könnten.

Sowohl in den Verfassungen der deutschen Bundesländer als auch in anderen europäischen Staaten finden sich vielfach Vorbilder für eine auf die Sicherung von Wohnraum gerichtete Staatszielbestimmung.

Im Wesentlichen lassen sich dabei zwei unterschiedliche Regelungsmodelle unterscheiden. Einige Verfassungen „gewährleisten“ oder „anerkennen“ ein Recht oder einen Anspruch auf angemessene Wohnung oder angemessenen Wohnraum (so etwa Art. 28 Abs. 1 LV Berlin; Art. 106 Abs. 1 LV Bayern; Art. 14 Abs. 1 LV Bremen; Art. 7 Abs. 1 LV Sachsen [als Unterfall des Staatsziels „menschenwürdiges Dasein“]; Art. 40 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt; Art. 65 Verfassung Portugal; Art. 47 der spanischen Verfassung)**.** Die Formulierung „anerkennen“ wird dabei als die schwächere verstanden, die in besonderem Maße deutlich machen soll, dass Individualansprüche auf die entsprechenden Vorschriften nicht gestützt werden können.

Andere Verfassungen hingegen formulieren das Staatsziel ausdrücklich als staatliche Aufgabe und nicht als Recht. So bestimmt etwa Art. 47 Abs. 1 LV Brandenburg: „Das Land ist verpflichtet, im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf eine angemessene Wohnung zu sorgen, insbesondere durch Förderung von Wohneigentum, durch Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus, durch Mieterschutz und Mietzuschüsse“; ähnlich regelt Art. 15 LV Thüringen: „Es ist ständige Aufgabe des Freistaats, darauf hinzuwirken, dass in ausreichendem Maße angemessener Wohnraum zur Verfügung steht. Zur Verwirklichung dieses Staatsziels fördern das Land und seine Gebietskörperschaften die Erhaltung, den Bau und die Bereitstellung von Wohnraum im sozialen, genossenschaftlichen und privaten Bereich.“ Vergleichbare Regelungen finden sich auch in Art. 17 Abs. 2 LV Mecklenburg-Vorpommern, Art. 63 LV Rheinland-Pfalz, Art. 21 Abs. 4 der Verfassung Griechenlands und in Art. 22 Abs. 2 der niederländischen Verfassung.

Die in der hessischen Diskussion debattierte Option, gerade die Schaffung „bezahlbaren Wohnraums“ zum Staatsziels zu erklären, wird in dieser Formulierung bislang in keiner der übrigen Landesverfassungen verwirklicht. Lediglich der Aspekt sozialverträglicher Mieten und Wohnungspreise kommt in einigen bestehenden Landesverfassungen zum Ausdruck. So verpflichtet Art. 17 Abs. 2 der LV Mecklenburg-Vorpommern zur Schaffung von angemessenem Wohnraum „zu sozial tragbaren Bedingungen“, Art. 40 LV Sachsen-Anhalt verlangt die „Bereitstellung ausreichenden, menschenwürdigen Wohnraumes zu angemessenen Bedingungen für alle“ und auch Art. 28 LV Berlin stellt klar, dass das Land die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum „insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen“ fördere. Dort wo – wie in Art. 7 Abs. 1 der LV Sachsen – das Recht auf angemessenen Wohnraum dem Staatsziel „menschenwürdiges Dasein“ zugeordnet wird, dürfte sich dem Bezug zur Sicherung der Existenzgrundlagen ergeben, dass der zu schaffende Wohnraum bezahlbar sein sollte.

Sofern in einer möglicherweise zu schaffenden Bestimmung nicht ebenfalls ein solcher klarer Bezug zum Sozialstaatsprinzip hergestellt wird, kann die Konkretisierung auf „bezahlbaren

Wohnraum“ daher klarstellend wirken. Der ergänzenden Klarstellung, dass die Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum „für alle“ geschaffen werden soll, bedarf es indes allenfalls, sofern die Staatszielbestimmung nicht ohnehin als Recht oder Anspruch auf angemessenen Wohnraum formuliert wird. Als Vorbild könnte insofern die oben zitierte Bestimmung in Art. 40 Abs. 1 LV Sachsen dienen.

Inhaltlich ist in bestehenden Landesverfassungen teils ausdrücklich klargestellt, im Übrigen aber allgemein anerkannt, dass es sich nicht um echte subjektive Rechte, sondern lediglich um Staatszielbestimmungen handelt. Zum Teil wird im Schrifttum daher angenommen, die bestehenden Regelungen hätten primär wohnungsbaupolitischen Charakter. Hiervon hebt es sich ab, wenn die Staatszielbestimmung etwa in der Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern um die Bestimmung ergänzt wird, dass Räumungen von Wohnraum nur erfolgen dürfen, wenn angemessener Ersatzwohnraum zur Verfügung steht; diesbezüglich wird bezweifelt, ob auch dieser Teil der Verfassungsvorschrift noch als bloße Staatszielbestimmung gelesen werden könne, oder nicht doch ein Abwehrrecht begründe, das im Übrigen aus kompetenzrechtlichen Gründen in der Landesverfassung fehl am Platz sein dürfte. Denn die Wohnraumräumung ist in der ZPO bundesgesetzlich umfassend geregelt und dürfte als Teil der Zwangsvollstreckung in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen.

In der Frage, ob eine Staatszielbestimmung mit Bezug auf das Wohnen verfassungsrechtlich wünschenswert oder abzulehnen sei, stehen sich im Wesentlichen folgende Argumente gegenüber. Sowohl für als auch gegen eine Einführung einer entsprechenden Staatszielbestimmung wird vorgebracht, der mit dem Recht auf Wohnen verfolgte Zweck der Existenzsicherung sei bereits jetzt im Sozialstaatsprinzip verankert. Insofern wäre ein Staatsziel wohnen – je nach Perspektive – eine begrüßenswerte und hilfreiche Bestätigung und Konkretisierung oder eine überflüssige Wiederholung bestehender Verfassungsinhalte. Für eine entsprechende Staatszielbestimmung wird vorgebracht, die Aufnahme eines solchen Staatsziels hätte den Vorteil, dass der Staat nun auch rechtlich gezwungen wäre, das existentielle Bedürfnis der Menschen nach angemessenem Wohnraum ernst zu nehmen. Außerdem verleihe die ausdrücklich Erwähnung im Verfassungstext dem Ziel – auch und gerade im Verhältnis zu anderen konkurrierenden Zielen – besonderes Gewicht, was angesichts der enormen Bedeutung des Wohnens für die Menschen auch angemessen sei.

Gegen eine Einführung des Staatsziels Wohnen wird indes eingewandt, dass das Recht auf Wohnung den Staat auf ein Ziel verpflichte, dessen Erreichung er im freiheitlichen Staat nicht garantieren könne. Denn der freiheitliche Rechtsstaat bemühe sich um ein größtmögliches Wohnungsangebot lediglich dadurch, dass er Wohnungsbau und Wohnungserwerb, Vermietung und Miete grundsätzlich durch Freiheitsrecht abschirme und damit in privater Hand belasse; dem Staat sei insoweit lediglich die Aufgabe der rechtlichen Regelung, der finanziellen Förderung und der Obdachlosenhilfe zugewiesen. Es sei überdies auch angemessen und zweckmäßig, die Schaffung von Wohnraum weiterhin der freiheitlichen

Initiative privater Akteure zu überlassen, da ein – sozial abgestützter – Markt die Verteilung von Wohnraum besser gewährleiste als behördliche Zuteilungen.

IV. Staatsziel „Infrastruktur“

Das Staatsziel Infrastruktur wird bislang soweit ersichtlich eher wenig diskutiert. Ansatzpunkt im geltenden Recht ist v.a. Art. 87f GG, der Postwesen und Telekommunikation als Infrastrukturelemente aufnimmt und der im Schrifttum zum Teil als entsprechende Staatszielbestimmung verstanden wird.

Bei weiterer Reflexion sprechen einige Argumente gegen die Aufnahme eines Staatsziels „Infrastruktur“.

Das Anliegen, Infrastruktur in die Verfassung aufzunehmen rührt z.T. möglicherweise von dem Eindruck her, die Aufnahme des Staatsziels Umweltschutz in Art. 20a GG bremse die wirtschaftliche Entwicklung und unter anderem den Straßenbau aus. Abgesehen von der Frage, wieweit diese Annahme auf einer empirischen Ebene bestätigt werden kann, zeigt sie, dass Konflikte zwischen diesen beiden Staatszielbestimmungen vorprogrammiert, ja geradezu intendiert sind. Die Aufnahme des Infrastruktur-Ziels soll insofern den Umweltschutz teilweise entwerten. Den Zweck, dem Umweltschutz ein Gegengewicht zu bieten kann eine landesverfassungsrechtliche Bestimmung aber bereits deshalb nicht leisten, weil der Umweltschutz als Staatsziel im Grundgesetz (und damit auf Bundesebene) normiert ist. Bei einer Kollisionslage, dürfte sich Art. 20a GG daher bereits aufgrund von Art. 31 GG durchsetzen.

Begrifflich ist das Staatsziel „Infrastruktur“ extrem weit; von Zebrastreifen bis hin zu Funkmasten, von Krankenhäusern bis zu Bibliotheken lässt sich ihm alles zurechnen. Mangels entsprechender Vorbilder in anderen Verfassungen, auf die man zur Konkretisierung zurückgreifen könnte, wird die Handhabung dieser Bestimmung erhebliche Schwierigkeiten und Unsicherheiten mit sich bringen. Dabei ist Infrastrukturförderung im Vergleich zu den übrigen Staatszielen schließlich zudem mit einem sehr hohen Finanzaufwand verbunden. Das stützt die Vorbehalte gegen eine dauerhafte Verankerung im Verfassungsrecht.

Bernd Grzeszick

Übersicht über einschlägige Literatur

A. Zu Sinn, Aufbau und dogmatischen Wirkungen von Staatszielen im Verfassungsrecht

- *Becker*, DVBl. 1995, 713 ff.
- *Brohm*, JZ 1994, 213 ff.
- *Bull*, NVwZ 1989, 801 ff.
- *Caspar/Geissen*, NVwZ 2002, 913 ff.
- *Caspar/Schröter*, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, 2003.
- *Ekart*, SächsVBl. 1998, 49 ff.
- *Faller*, Staatsziel Tierschutz, 2005.
- *Fischer*, Rechtliche Qualifikationen von Verfassungsaufträgen, 2000.
- *Hahn*, Staatszielbestimmungen im integrierten Bundesstaat. Normative Bedeutung und Divergenzen, 2010.
- *Klein*, Staatsziele im Verfassungsgesetz, DVBl. 1991, 729 ff.
- *Kunst*, Rechtsnatur der Staatszielbestimmung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und ihre Rechtsfolgen am Beispiel der Bauleitplanung, 1997.
- *Merten*, DÖV 1993, 368 ff.
- *Michel*, Staatszwecke, Staatsziele und Grundrechtsinterpretation unter besonderer Berücksichtigung der Positivierung des Umweltschutzes im Grundgesetz, 1986.
- *Müller-Bromley*, Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz?, 1990.
- *Murswiek*, Umweltschutz als Staatszweck, 1995.
- *Rode*, Rechtsbindung und Staatszielbestimmung, 2010.
- *Scheuner*, Staatszielbestimmungen, in: FS für Ernst Forsthoff, 1972, S. 329 ff.
- *Schwind*, Zukunftsgestaltende Elemente im deutschen und europäischen Staats- und Verfassungsrecht, 2008.
- *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997.
- *Stelkens*, NuR 2003, 401 ff.
- *Vitzthum*, in: GS Grabitz 1995, S. 819 ff.
- *Wahl*, in: Rack (Hrsg.), Grundrechtsreform, 1985, S. 224 ff.
- *Wassermann*, Recht und Politik 1992, S. 69 ff.

B. Zu Staatszielen in den Landesverfassungen

- *Badura*, BayVBl. 2007, 193 ff.
- *Brenne*, Soziale Grundrechte in den Landesverfassungen, 2003.
- *Bushart*, Verfassungsänderung in Bund und Ländern, 1989.
- *Erbguth/Wiegand*, Die Verwaltung 29 (1996), 159 ff.
- *Fischer*, Staatszielbestimmungen in den Verfassungen und Verfassungsentwürfen der neuen Bundesländer, 1994.
- *Funk*, VVDStRL 46 (1988), S. 57 ff.
- *Hix*, Probleme der Normierung einer Sportklausel im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung des Rechts der Europäischen Union, 2013.
- *Jutzi*, ThürVBl. 1995, 25 ff., 54 ff.
- *Kutscha*, ZRP 1993, 339 ff.

- *Rincke*, Staatszielbestimmungen der Verfassung des Freistaats Sachsen, 1997.
- *Sachs*, KritV 1996, 125 ff.
- *Scholz*, in: FS Remmers, 1995, S. 89 ff.
- *Schwarz*, NdsVBl. 1998, 225 ff.
- *Sommer*, Arbeit und Recht 1992, 291 ff.
- *Stein*, Die Staatszielbestimmungen der hessischen Verfassung, in: ders., 30 Jahre Hessische Verfassung 1976, S. 183 ff.
- *Wahl*, AöR 112 (1987), 26 ff.
- *Westphal*, NordÖR 1999, 140 ff.
- *Maunz*, BayVBl. 1989, 545 ff.

C. Zu den erörterten konkreten Staatszielen

- *Beaucamp*, NordÖR 2009, 492 ff.
- *Beissel*, Deutscher Kulturföderalismus im Wandel der europäischen Integration, 2012.
- *Beutel*, Wirtschaftlich vorteilhafte Gefahrenverursachung, 2014.
- *Fritsche*, Der Kulturbegriff im Religionsverfassungsrecht, 2015.
- *Germelmann*, Kultur und staatliches Handeln, 2013.
- *Hammer*, DÖV 1999, 1037 ff.
- *Herzog*, BayVBl. 1992, 257 ff.
- *Kloepfer*, in: FS Mußgnug, 2005, S. 3 ff.
- *Knopp*, NJ 2006, 49 ff.
- *Kruis/Didovic*, BayVBl. 2009, 353 ff.
- *Mast/Göhner*, DVBl. 2012, 1140 ff.
- *Naucke*, Der Kulturbegriff in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 2000.
- *Neumann*, LKV 1996, 392 ff.
- *Pieroth/Siegert*, RdJB 1994, 438 ff.
- *Reuhl*, JZ 1981, 321 ff.
- *Reuter*, Verfassungsrechtliche Grundlagen des bürgerschaftlichen Engagements, 2005.
- *Rincke*, Staatszielbestimmungen der Verfassung des Freistaats Sachsen, 1997.
- *Sauthoff*, NordÖR 2013, 93 ff.
- *Schreiber-Petrick*, Programmquoten im Hörfunk, 2009.
- *Stern*, in: FS H.-P. Schneider, 2008, S. 111 ff.
- *Straßl*, Staatsziel Kultur. Bekenntnis zur Kulturnation oder hohle Phrase?, 2010.
- *Weiss*, Recht und Politik 2005, 142 ff.
- *Wiegand*, LKV 1995, 55 ff.
- *Wienholtz*, AöR 109 (1984), 532 ff.

hessischer
museumsverband

Öffentliche Anhörung zur Änderung der Hessischen Verfassung
Stellungnahme zu III. „Staatsziele"
- Kultur

Der Vorsitzende

Donnerstag, 16. Februar 2017

I.

Eigentlich erscheint es ganz einfach: Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland überlässt die „Kulturhoheit" den Ländern. Nicht zuletzt hieraus resultieren eine Reihe von originären Zuständigkeiten der Länder, die diese gegenüber dem Bund gegen jedwede Einflussnahme von dessen Seite verteidigen. Insbesondere sehen sich die Bundesländer nicht im Sinne einer „Auftragsverwaltung" gleichsam als kulturelle „Erfüllungsgehilfe" des Bundes.

Der föderale Charakter der Bundesrepublik Deutschland basiert im Wesentlichen auf den kulturellen Eigenheiten der Länder. Besonders deutlich wurde dies im Zuge der Wiedervereinigung, als die unabhängig von vorherigen Verwaltungsgrenzen auf dem Boden der (vormaligen) DDR entstandenen fünf Länder den Beitritt auf der Grundlage des Grundgesetzes vollzogen. Nicht zuletzt hat auch die Enquetekommission „Kultur in Deutschland" eine Ergänzung des Art. 20 GG mit der Formulierung vorgeschlagen: „Der Staat schützt und fördert die Kultur" und dies u.a. damit begründet, dass „die Aufnahme der Staatszielbestimmung in das Grundgesetz ... für die Gemeinden eine Unterstützung in der Wahrnehmung ihres Kulturauftrages" bedeutet.

II.

Obwohl originär zuständig, wird auf kommunaler Ebene der Kulturbereich den sog. „Freiwilligen Aufgaben" zugeordnet; insbesondere wird er seitens der (staatlichen) Kommunalaufsicht nicht denjenigen Aufgaben der Daseinsvorsorge zugerechnet, die zu den gemeindlichen Pflichtaufgaben gehören. Zwar lässt es die Hessische Kommunalordnung zu, dass Gemeinden Kulturinstitutionen wie Bibliotheken, Museen etc. einrichten und betreiben

(können), doch zeigt die Praxis, dass diese Aufgaben in vielen Fällen von gesellschaftlichen Gruppen, Kirchen, freien Trägern u.ä. übernommen werden. Hieran wird sichtbar, dass die Zuständigkeit für kulturelle Belange deutlich über unmittelbar staatliches oder kommunales Handeln hinausgeht und gehen muss. Gerade auf kommunaler Ebene aber ist aktiver Schutz bürgerschaftlichen Handelns besonders von Nöten, auch um der faktischen und „willkürlichen" Einflussnahme z.B. durch Haushaltssicherungsmaßnahmen etc. eine Obhutspflicht (des Staates) entgegenzustellen. (Hierzu sei auf den Bericht der Enquetekommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements" des Deutschen Bundestages (14/8900) vom 3. Juni 2002 I.1.2. verwiesen, der „bürgerschaftliches Engagement" als „konstituierendes Element im Kulturbereich" bezeichnet.)
In Hessen ist die latente Gefährdung kultureller Initiativen und Institutionen mit dem sog. „Kommunalen Schutzschirmgesetz" vom 14.05.2012 deutlich geworden. Verschriftlicht wurde dies in dem Entwurf eines „Leitfaden für konsolidierungsbedürftige Gemeinden und Gemeindeverbänden", mit dem im sog. „Produktbereich Nr. 4/ Kultur und Wissenschaft" die Schließung von Kulturinstitutionen, die Streichung von Anschaffungsetats, die Veräußerung von Sammlungen (im Museumsbereich) – um nur Beispiele zu nennen – vorgeschlagen wurden. Ohne auf die insgesamt strittige Ausweitung der Begrifflichkeit von „freiwilligen" Leistungen im Sinne einer Verabsolutierung des haushalterischen Verständnisses einzugehen, hat sich hier vielfach erwiesen, dass der Rückgriff auf einen Schutzcharakter für Kultur im Allgemeinen – d.i. nicht (!) einer Existenzsicherung allen kulturellen Handelns! – sowohl im Zuge der kommunalen Diskussion wie auch gegenüber der kommunalen Aufsicht nützlich, im Sinne des Kulturstaatsverständnisses sogar notwendig gewesen wäre.

III.

Der Kultur-Begriff als solcher hat in den Jahren seit Inkrafttreten der Verfassung des Landes Hessen durchaus eine wesentliche Wandelung erfahren. Wurde „Kultur" zunächst im Wesentlichen „bewahrend" im Sinne des Denkmalschutzes oder eines als Kontinuum gesehenen Wesensmerkmals verstanden, so sind nicht zuletzt durch

- Zuwanderung,
- soziale Veränderungen,
- Veränderung bzw. Auflösung von Glaubensbindungen,
- technische Innovationen,
- Änderungen des Kommunikationsverhaltens namentlich bei der Tradierung von Inhalten und Befähigungen

Aufweitungen erfolgt, die den Kultur-Begriff dynamisieren.

Nahezu symbolisch wird dies sichtbar in der Ergänzung des Begriffs des „Weltkulturerbes" durch den des „Weltnaturerbes", des „Weltdokumentenerbes" und des „immateriellen

Erbes", für das die UNESCO steht. Dennoch bleibt festzustellen, dass die Erweiterung/Veränderung des Kulturbegriffs für die Beantwortung der Frage nach der Sinnhaftigkeit von „Kultur" als Staatsziel im Rahmen der Hessischen Landesverfassung unerheblich ist.

IV.

Die Verfassungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland nennen kulturelle Aktivitäten und deren Schutzbedürftighkeit nahezu durchgängig. Am weitreichsten benennt das Land Sachsen die „Teilnahme an der Kultur in ihrer Vielfalt ..." und ergänzt dies durch den „Zweck ... öffentlich zugängliche Museen, Bibliotheken ... (zu) unterhalten." (Art. 11 Abs. 2 LVerf.) In konsequenter Verfolgung hat Sachsen dem ein Gesetz über Kulturräume vom 20. Januar 1994 folgen lassen, die als „Zweckverbände" gebildet wurden und die kommunale Ebene zur Mitgliedschaft verpflichten. Verwiesen werden soll aber auch auf die Rolle der „Landschaftsverbände" in NW mit ihrem u.a. kulturellen Auftrag, die „Landschaften" in Niedersachsen sowie die bayerischen Bezirks(kommunal)verbände. Faktisch dienen sie der Umsetzung eines Kulturstaatsgebotes auf der Ebene des jeweiligen Landes. In Hessen gibt es Ansätze, unter Einbeziehung kommunaler Gebietskörperschaften auf freiwilliger Basis Kulturräume, namentlich im Rhein-Main-Gebiet zu schaffen. Dem entsprechenden landespolitischen Ansatz liegt neben einer organisationseinheitlichen Struktur im Sinne von Zweckverbänden auch die Überlegung zugrunde, kulturelle Aufgaben im Sinne einer freiwilligen Pflicht umzusetzen.

V.

Die Gesamtschau lässt erkennen, dass die Frage nach der Aufnahme einer Staatszielbestimmung „Kultur" von unterschiedlichen Aspekten getrieben wird:

- der originären Zuständigkeit kommunaler bzw. bürgerschaftlichen Ebenen im Sinne des subsidiären Staatsverständnisses
- der Zuständigkeit der Länder, so auch Hessens, aufgrund von deren „Kulturhohheit" und der daraus resultierenden normativen resp. legislativen Zuständigkeit und
- dem (weitgehenden) Verzicht des Bundes, unmittelbar im Kulturbereich gesetzgeberisch aktiv zu sein und seine diesbezüglichen Aufgaben auf Stiftungen (Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Bundesstiftung Umwelt, Bundeskulturstiftung, Kulturstiftung der Länder in Verbindung mit den Ländern u.ä.) zu verlagern.

Nicht zuletzt auch aufgrund des für Hessen ebenso wie für andere Bundesländer stark identifikatorischen und kulturgeprägten Selbstverständnis wird – auch in Anerkenntnis des Umstandes, dass ein „Staatsziel Kultur" keine Verpflichtung im Sinne von Pflichtaufgaben bedeutet – vorgeschlagen, die Hessische Verfassung um das Staatsziel Kultur zu ergänzen. Als konkreter Vorschlag bietet sich durchaus der Vorschlag der Enquetekommission des Deutschen Bundestages mit der Formulierung an:
„Das Land (Hessen) schützt und fördert die Kultur".

Kassel, den 2. Februar 2017

Dr. Thomas Wurzel
Vorsitzender
Hessischer Museumsverband

Deutscher Kulturrat

Deutscher Kulturrat · Mohrenstraße 63 · 10117 Berlin

Herrn Jürgen Banzer, MdL
Staatsminister a.D.
Vorsitzender der Enquete-Kommission
„Verfassungskonvent zur Änderung der
Verfassung des Landes Hessen“
Hessischer Landtag
Postfach 3240
65022 Wiesbaden
Per Mail an: c.knaier@ltg.hessen.de

Deutscher Kulturrat e.V.
Mohrenstraße 63
10117 Berlin
Telefon 030.226 05 28-0
Fax 030.226 05 28-11

post@kulturrat.de
www.kulturrat.de

Berlin, den 02.02.2017

Öffentliche Anhörung durch die Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“

Sehr geehrter Herr Banzer,

haben Sie herzlichen Dank für die Einladung zur o.g. öffentlichen Anhörung durch die Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“.

Ich werde mich in meinen Ausführungen auf die den Kultur- und Medienbereich betreffenden Änderungen konzentrieren.

Als Mitglied der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Kultur in Deutschland“ (2003-2007) habe ich mich intensiv für die Aufnahme des Staatsziels Kultur in das Grundgesetz eingesetzt. Ich erlaube mir daher eingangs kurz auf die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Kultur in Deutschland“, im Folgenden „Kultur-Enquete“ einzugehen.

Die „Kultur-Enquete“ hat nach einer eigenen Anhörung von Verfassungsrechtlern unter Einbeziehung der Staatszielbestimmungen zu Kultur in den Ländern, unter Erwägung europarechtlicher Dimensionen sowie unter Abwägung der Pro-und Contraargumente den einstimmigen Beschluss gefasst, folgende Staatszielbestimmung im Grundgesetz zu empfehlen: „Der Staat schützt und fördert die Kultur.“ Diese Staatszielbestimmung sollte als neuer Art. 20b in das Grundgesetz eingefügt werden und untermauern, dass der Staat nicht nur für materiellen Bedingungen menschlicher Existenz (Sozialstaatsprinzip Art. 20 GG) und den Schutz

der natürlichen Lebensgrundlagen (Art 20a GG), sondern auch für die geistige und ideelle Dimension des menschlichen Daseins eintritt.

Im Zwischenbericht der „Kultur-Enquete" (Bundestagsdrucksache 15/5560) wurde ausdrücklich ausgeführt, dass die Kulturstaatlichkeit nicht dazu führt, dass der Staat die Kultur gestaltet, sondern ausschließlich die Kultur fördern und schützen kann. Das Staatsziel Kultur unterstreicht die Verantwortung des Staates für das kulturelle Erbe und es verweist auf die Förderung zeitgenössischen künstlerischen Schaffens. Damit wird eine Brücke zur „UNESCO-Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen" geschlagen, die von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert wurde und daher angewandt werden muss.

Die „Kultur-Enquete" hat zugleich die Bestimmungen in den Landesverfassungen zum Staatsziel Kultur bzw. zur Förderung der Kultur berücksichtigt. Bis auf die Freie und Hansestadt Hamburg werden in allen Landesverfassungen Aussagen zum Schutz und zur Förderung der Kultur getroffen. Die jeweiligen Formulierungen unterscheiden sich. Auffallend ist, dass sich die derzeitige Bestimmung in der Hessischen Verfassung ausdrücklich nur auf die staatliche Schutzpflicht für die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur bezieht. Die Bestimmungen in anderen Ländern sind weiter gefasst.

Ich komme damit zu den vorgeschlagenen Änderungen der Hessischen Verfassung den Kultur- und Medienbereich betreffen.

Art. 10 Kunst- und Wissenschaftsfreiheit

Der Vorschlag zur Erweiterung der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit um Forschung und Lehre ist begrüßenswert. Damit wird noch einmal verdeutlicht, dass die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit nicht im luftleeren Raum steht, sondern sich in Forschung und Lehre sich konkretisiert.

Diese Konkretisierung der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit könnte auch genutzt werden, um das Staatsziel Kultur hier an prominenter Stelle zu verankern. Dieses würde auch eine Verbindung zu Art. 11 Informations- und Meinungsfreiheit schlagen und damit systematisch schlüssig einordnen.

Art. 11 Presse-, Rundfunk- und Meinungsfreiheit

Die Erweiterung um Informationsfreiheit ist angesichts technischer Entwicklungen angemessen. Mit Blick auf ein angestrebtes „Gewährungsrecht der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie die Ausgewogenheit der

Verbreitungsmöglichkeiten von Öffentlich-rechtlichen und Privaten" sollte bedacht werden, dass die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht eingeschränkt und der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht auf eine Grundversorgung beschränkt werden darf. So heißt es in § 11, 1 19. Rundfunkstaatsvertrag:

„§ 11 Auftrag

(1) Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen."

Dieser umfassende Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist mehr als eine Grundversorgung im Sinne einer Minimalversorgung.

Art. 46 Urheberrecht

Hier wird unter Verweis auf bundesgesetzliche Regelungen eine Streichung vorgeschlagen. Auch wenn unstreitig bundesgesetzliche Regelungen zu Urheberrecht bestehen, plädiere ich für eine Beibehaltung dieses Artikels, da er die besondere Bedeutung der schöpferischen Leistung von Urhebern, Erfindern und Künstlern hervorhebt. Über das Urheberrecht im engeren Sinne hinaus lässt sich hieraus auch eine Schutzverpflichtung des Staates gegenüber Künstlern ableiten, die bedeutsam ist.

Art. 62 Schutz der Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur

Hier ist geplant, das Staatsziel Kultur einzufügen und damit über die geltenden Regelungen, die sich ausschließlich auf den Schutz der Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Kultur bezieht, hinauszugehen. Die Formulierung der neuen Staatszielbestimmung Kultur sollte sich meines Erachtens an der o.g. Empfehlung der „Kultur-Enquete" orientieren.

Deutscher Kulturrat

Allerdings wäre anstrebenswert, die Staatszielbestimmung Kultur in der Hessischen Verfassung an einem anderen Ort verankern. Andere Staatszielbestimmungen wie z.B. das neu angestrebte Staatsziel Ehrenamt werden nach den derzeitigen Planungen deutlich vorher verortet, insofern sollte auch das Staatsziel Kultur nicht erst kurz vor dem Zweiten Hauptteil der Hessischen Verfassung seinen Platz finden.

Ich freue mich auf die Anhörung am 16.02.2017 und verbleibe

mit freundlichen Grüßen

Olaf Zimmermann
Geschäftsführer

DMB DEUTSCHER MIETERBUND
LANDESVERBAND HESSEN E.V.

Adelheidstraße 70
65185 Wiesbaden
Telefon: 0611 4114050
Telefax: 0611 41140529
info@mieterbund-hessen.de
www.mieterbund-hessen.de

BANKVERBINDUNGEN:
Postbank
IBAN: DE24 5001 0060 0147 6126 03
BIC: PBNKDEFF
Nassauische Sparkasse
IBAN: DE48 5105 0015 0100 0063 08
BIC: NASSDE55

Per E-Mail: a.stomps@ltg.hessen.de; c.knaier@ltg.hessen.de
An den Vorsitzenden
der Enquetekommission
Verfassungskonvent zur Änderung
der Verfassung des Landes Hessen
Herrn Jürgen Banzer
Staatsminister a.D.
Hessischer Landtag
Schloßplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Unser Zeichen: Wn/Ja/LV

2. Februar 2017

Öffentliche Anhörung durch die Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen"
hier: Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

per Beschluss vom 17.12.2015 hat der Hessische Landtag eine Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" eingesetzt.
Da wir zum Kreis der Anzuhörenden zum Thema „Staatsziel Wohnen" befragt werden, geben wir gerne unsere Stellungnahme hierzu ab. Selbstverständlich sind wir auch mit der Weitergabe unserer Stellungnahme an die interessierte Öffentlichkeit im Rahmen der Dokumentation einverstanden. Das Gleiche gilt für die Veröffentlichung über die Homepage des Landtags.

Eine besondere Hervorhebung der Wohnung enthält in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland nur Art. 13. Hier wird die Unverletzlichkeit der Wohnung geschützt. Er ist also ein typisches Abwehrrecht. Weitergehenden Schutz, zum Beispiel hinsichtlich des Erhalts der Wohnung, bietet diese Verfassungsnorm nicht. Andere Verfassungen und Konventionen, zum Beispiel Landesverfassung regeln den Schutzbereich der Wohnung oder den Bereich des Wohnens jedenfalls nur unter Teilaspekten.

So ist festzuhalten, dass Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten nur auf die Achtung der Wohnung, Art. 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte dem Einzelnen ein Recht auf einen Lebensstandard, der sein und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung und Wohnung einräumt.

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 wiederum sieht in seinem Art. 11 das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie vor, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung. Schon mittels dieser wenigen Beispiele ist festzustellen, dass die äußerst zaghaften Ansätze zur Regelung des Rechts auf Wohnung von unterschiedlichen Voraussetzungen ausgehen. So wird zum einen von der Unverletzlichkeit der Wohnung gesprochen, aber auch von der Achtung der Wohnung oder ihrer Gewährleistung und schließlich wird das Recht auf Unterbringung betont.
Deutsche Verfassungen haben teilweise in Ihrer Verfassung das Recht auf Wohnen oder das Recht auf Wohnungen aufgenommen, so z.B. Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Die seit geraumer Zeit aufkommende Diskussion um eine Einführung sozialer Grundrechte erfasst auch die Forderung nach einem verfassungsrechtlich abgesicherten Recht des Bürgers auf eine angemessene Versorgung mit Wohnraum. Ein nicht unwesentlicher Anteil der Deutschen wünscht sich einen Ausbau des Sozialstaats, insbesondere auch ein Recht auf Arbeit, Kindergartenplatz und Wohnung. Bisher konnten sich die Bundestagsparteien jedoch in Sachen Grundrecht auf Wohnen nicht einigen, so dass eine entsprechende Grundgesetzergänzung unterblieb.

Wir sollen uns zu dem Thema Staatsziel Wohnen äußern. Wir hätten es begrüßt, wenn wir gebeten worden wären, eine Stellungnahme zum Grundrecht auf Wohnen abzugeben. Wir halten es für richtig, dass Wohnen nicht nur als Staatsrecht sondern als Grundrecht in die Verfassung aufgenommen würde. Dies ist unsere erste Priorität. Mit der Aufnahme als Grundrecht in die Verfassung wäre die Bedeutung des Wohnens besonders hervorgehoben. Schließlich ist die Wohnung für alle Menschen weit mehr als nur ein „Dach über dem Kopf“. Sie stelle einen abgeschlossenen Raum dar und bietet damit Schutz gegen Naturgewalten. Ihr Fehlen ist für Menschen lebensbedrohlich. Die Wohnung ist der Ort, wo die Familie entsteht und sich entfalten kann. Sie ist prägend für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen. Sie ermöglicht ihren Bewohnern ungestörte Kommunikation untereinander, ist aber zugleich auch Basis für die Teilhabe am öffentlichen Leben auf allen Ebenen, sei es politisch, ökonomisch oder kulturell. Wer über keine Wohnung verfügt, dem wird ein wichtiger Teil seines menschlichen Daseins nicht gewährt. Deutschlandweit gibt es noch mehr als 330.000 Menschen, die obdachlos sind und auf der Straße leben. Die Zahlen steigen weiter. Dies gilt es zu verhindern. Deshalb gehört das Recht auf Wohnen und alle hieraus ableitbaren Rechte in die Hessische Landesverfassung als Grundrecht, was somit auch einklagbar ist. Immerhin ist die Enquetekommission aber der Auffassung, dass das Thema „Staatsziel Wohnen“ besondere Bedeutung bemisst. Im Gegensatz zum Grundrecht handelt es sich beim Staatsziel um einen Verfassungsgrundsatz, aufgrund dessen der Staat, Politik und Verwaltung verpflichtet sind, ihr Handeln in einer bestimmten Weise auszurichten. Parallel dazu ist es möglich, einen bestimmten Gesetzgebungsauftrag zu formulieren. Die Staatszielbestimmung überlässt es der politischen Gestaltungsfreiheit des einfachen Gesetzgebers, in welcher Weise und zu welchem Zeitpunkt er die ihm

aufgetragene Staatsaufgabe per Gesetz erfüllt und dabei etwa auch Ansprüche Einzelner auf öffentliche Leistungen oder gegen Dritte entstehen lässt. Staatszielbestimmungen begründen somit kein subjektiv-öffentliches Recht. Die zuständigen Verfassungsorgane sollen vielmehr durch sie politisch-moralisch in die Pflicht genommen werden (Brenne, Soziales Wohnrecht in den Landesverfassungen, Seite 9). Von unverbindlichen Programmsätzen unterscheidet sich die Staatszielbestimmung dadurch, dass es sich in der Sache um eine Fundamentalentscheidung der Verfassung handelt, die bei der Auslegung der Grundrechte ebenso wie bei der Gesetzgebung zu berücksichtigen ist. Von daher ist eine Aufnahme des Themas „Staatsziel Wohnen" ein „Weniger" aber immerhin auch ein „Mehr" im Vergleich zum bisherigen Status. Als solches könnte dieses Staatsziel durch Einführung eines neuen Art. 27 a in die Hessische Verfassung aufgenommen werden. Alle Menschen haben ein Recht auf angemessenen Wohnraum. Die Vermeidung von Wohnungsnot durch zur Verfügungstellung von angemessenem Wohnraum zu sozial tragbaren Bedingungen trägt dazu bei, Menschen im Notfall eine Wohnung zu sichern. Dazu ist es notwendig, dass das Land den sozialen und ökologischen Wohnungsbau fördert bzw. wieder stärker fördert und sicherstellt, dass genügend günstiger und angemessener Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen zur Verfügung steht, zumal das Land die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung besitzt. Schließlich hat das Land damit die Grundlage für angemessenen Mieterschutz bei Gewährung der entsprechenden Mieterrechte zu schaffen. Vor dem Hintergrund, dass derzeit nicht genügend sozial geförderte Wohnungen in Hessen zur Verfügung stehen, sich seit 1990 die Anzahl von damals rd. 250.000 Wohnungen auf nunmehr nur noch knapp 100.000 reduziert hat, ist dies dringend notwendig. Immerhin rund 50.000 Haushalte in Hessen benötigen eine sozial geförderte Wohnung und warten hierauf schon sehr lange. Weitere tausende von Haushalten, insbesondere Familien, benötigen eine günstige freifinanzierte Wohnung, von denen ebenfalls nicht genügend zur Verfügung stehen, besonders auch nicht dort, wo sie gebraucht werden, nämlich in den Ballungsgebieten und Universitätsstädten. Völlig außer-acht gelassen wird noch immer, dass die Zahl der altengerechten Wohnungen der Nach-frage nicht genügt. Der Bedarf wird sich in den nächsten Jahren erheblich steigern. Dabei ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass das Rentenniveau so niedrig ist wie noch nie. Viele Rentner können sich schon jetzt einen angemessenen altengerechten Wohnraum nicht mehr leisten. Eine politisch-moralische Verpflichtung der Landesregierung, die durch ein Staatsziel geschaffen werden kann, wird hoffentlich zum Schutz vor unzumutbaren Wohn-kostenbelastungen beitragen und dem Sozialstaatprinzip Rechnung tragen.

Mit freundlichen Grüßen

Deutscher Mieterbund
Landesverband Hessen e.V.

Wolfgang Hessenauer
1. Vorsitzender

Eva-Maria Winckelmann
Verbandsdirektorin

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Recht auf Wohnen

Öffentliche Anhörung durch die Enquetekommission “Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ am 16. Februar 2017

Januar 2017

Recht auf Wohnen

Das Recht auf Wohnen ist ein Menschenrecht. Es ist bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufgeführt und im Anschluss im UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) verbindlich festgeschrieben worden. Es ist Teil der Regelung zu einem adäquaten Lebensstandard und findet sich in vielen weiteren Menschenrechtskonventionen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt, nachfolgende Ausführungen bei der Aufnahme des Rechts auf Wohnen in die Hessische Verfassung zu berücksichtigen:

- Das Recht auf eine angemessene Unterkunft ist das Recht eines Jeden in Sicherheit, Frieden und Würde zu leben.
- Der Wohnraum muss verfügbar sein und es muss ausreichend bezahlbaren Wohnraum geben.
- Der Zugang zu Wohnraum muss diskriminierungsfrei gewährleistet werden.
- Die Wohnung muss vor Eingriffen faktisch und rechtlich geschützt werden.
- Gruppen in verletzlichen Lebenslagen müssen bevorzugt behandelt werden, um Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu erhalten.
- Für den Fall einer Zwangsräumung müssen Rechtsmittel und Entschädigungen zur Verfügung stehen.

Menschenrechtliche Vorgaben

Das Recht auf Wohnen findet sich als Teil der Regelung zu einem angemessenen Lebensstandard im UN-Sozialpakt.

Hierzu heißt es in Art. 11 Abs.1

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und **Unterbringung**, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.

Menschenrechte gelten universell, sie sind gleichwertig und sie bedingen sich gegenseitig. Diese Zusammenhänge sieht man ganz deutlich beim Recht auf Wohnen, welches wiederum mit vielen anderen Rechten - beispielsweise mit dem Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit, dem Recht auf Bildung, auf Wasser und Sanitärversorgung und dem Recht auf Teilhabe am sozialen Leben - eng verbunden ist. All diese Rechte sind im UN-Sozialpakt niedergelegt. Aber auch bürgerliche und politische Rechte, die im UN-Zivilpakt festgeschrieben sind, müssen berücksichtigt werden. Hier sind zu nennen das Recht auf Familienleben, das Recht auf Privatheit, das Wahlrecht und das Recht auf körperliche und seelische Unversehrtheit.

Zudem ist in jüngerer Zeit die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sehr wichtig geworden. Sie ist seit 2009 für Deutschland verbindlich. Art. 22 UN-BRK stellt

klar, dass Menschen mit Behinderungen unabhängig von ihrem Aufenthaltsort oder der Wohnform keinem Eingriff in ihr Privatleben, ihr Familienleben oder ihrer Wohnung ausgesetzt sein dürfen. Dazu gehören auch die Pflichten zur Unterstützung und zur Information über bestehende Unterstützungsmöglichkeiten und Ansprüche. Hervorhebenswert ist, dass die UN-Behindertenrechtskonvention für Menschen mit Behinderungen ausdrücklich das Recht auf Wohnen inklusive des Zugangs zu Programmen des sozialen Wohnungsbaus garantiert und die Verpflichtung zur Deinstitutionalisierung verankert hat (Art. 19a UN-BRK).

UN-Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Die Interpretation und Auslegung der Rechte erfolgt durch die Fachausschüsse. Diese werden zur Überprüfung der Umsetzung von UN-Konventionen eingerichtet. Die Allgemeinen Bemerkungen der Fachausschüsse sind Auslegungshilfen der einzelnen Rechte. Der Ausschuss zur Überprüfung der Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hat sich in einer sehr frühen Allgemeinen Bemerkung explizit mit dem Menschenrecht auf Wohnen auseinandergesetzt. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 hat er den Inhalt des Rechts auf Wohnen, das Teil des Art. 11 Abs.1 zu angemessenem Lebensstandard darstellt, genauer beleuchtet.[1] Er hat zu Beginn dargestellt, dass das Recht auf Wohnen essentiell für viele andere Rechte ist und dass das Recht auf einen angemessenen Wohnraum auch in vielen reicheren Staaten nicht vollständig umgesetzt ist. In diesem Zusammenhang hob er hervor, dass noch mehr Anstrengungen nötig sind, um die Programme gegen Wohnungslosigkeit wirksamer zu machen. Ebenso wird empfohlen, dass die Staaten ein Monitoring vornehmen, um eruieren zu können, welche Maßnahmen notwendig sind.

Der Ausschuss stellte in seinen Ausführungen fest, dass das Recht auf eine angemessene Unterkunft mehr ist als nur „ein Dach über dem Kopf“. Es ist das Recht eines jeden in Sicherheit, Frieden und Würde zu leben. Diese Ausdifferenzierung findet sich ebenso bei den Sonderberichterstattern_innen zum Recht auf Wohnen und anderen UN-Gremien wieder.

Die Angemessenheit des Wohnraums wird immer verschieden sein, sie misst sich an regionalen, sozialen und kulturellen Voraussetzungen. Dennoch wurden Eckpunkte, die der Staat zu erfüllen hat, festgelegt, sodass es sich nicht nur um Wohnraum, sondern um einen adäquaten Wohnraum, handelt.[2]

Der Wohnraum muss verfügbar sein und es muss ausreichend Wohnungen geben. Ob es sich hierbei um Mietwohnungen oder Eigentum handelt, ist nicht relevant. Infrastruktur muss ebenfalls vorhanden sein, um die Wohnung zu erreichen, oder von dort zur Arbeit oder Schule zu kommen. Hinzu kommt die nötige Versorgung mit Wasser und Strom. Der Schutz der Wohnung muss allen Menschen rechtlich und faktisch zustehen und richtet sich sowohl gegen Eingriffe des Staates als auch privates Handeln. Insbesondere muss der Zugang zu Wohnraum diskriminierungsfrei gewährt werden. Gruppen in verletzlichen Lebenslagen müssen bevorzugt behandelt werden, um Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu erhalten. Der Schutz schließt

---

[1] Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), die General Comments zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Nomos Baden-Baden 2005, S. 189ff.
[2] Ausführlich hierzu Krennerich, Soziale Menschenrechte, Zwischen Recht und Politik, Schwalbach 2013, S. 224-247.

auch informelle Siedlungen mit ein. Die Qualität der Angemessenheit des Wohnraums bemisst sich daran, dass dieser ausreichend Schutz vor Kälte, Hitze und Feuchtigkeit bietet und Gesundheitsschäden vermieden werden. Das Recht auf Wohnen verbietet Räumungen und Umsiedlungen nicht generell. Es beinhaltet aber eine vorhergehende Prüfung von Alternativen und ein Verfahren, in dem die Betroffenen einbezogen und umfassend informiert werden. Hinzu kommt die Bereitstellung einer Ersatzunterkunft und wenn notwendig eine Entschädigung. Der Zugang zu Rechtsmitteln muss jedem Betroffenen offen stehen.

Verpflichtung des Staates

Mit der Ratifikation eines menschenrechtlichen Vertrages übernimmt der Staat drei Pflichten: die Achtungs-, Schutz und Gewährleistungspflicht.

Das heißt, der Staat hat die Pflicht, das Recht auf Wohnen jedes Individuums in seiner Jurisdiktion zu achten. Er muss Zugang zu Versorgung mit Wohnraum diskriminierungsfrei gestalten. Er muss Hürden und Barrieren abbauen, die Personengruppen von adäquatem Wohnraum ausschließen. Zwangsräumungen müssen mit einem Abwägen von Alternativen und einem partizipativen Verfahren vorgenommen werden.

Das Recht auf einen angemessenen Wohnraum muss der Staat gegen Eingriffe von Seiten Dritter schützen. Der Staat muss sicherstellen, dass beispielsweise durch die Privatisierung von Wohnungsgesellschaften keine Einschränkungen beim Zugang zum Recht auf Wohnen gemacht werden. Staaten müssen speziell Gruppen in verletzlichen Lebenslagen davor schützen, aus ihren angestammten Wohnungen und Quartieren verdrängt zu werden und müssen sich bemühen, adäquaten Wohnraum zu erhalten.

Der Staat muss das Recht auf Wohnen anerkennen und gezielt in seiner nationalen Politik umsetzen. Hierfür muss er die Rahmenbedingungen zur Verfügung stellen und beispielsweise Programme für sozialen Wohnbau schaffen, um im Rahmen der möglichen Ressourcen angemessenen Wohnraum sicherzustellen. Allen Aktionen zu Grunde liegen muss eine genaue Bestandsaufnahme, um bedarfsgenaue Programme zu entwickeln. Auch zur Vermeidung von Wohnungslosigkeiten muss der Staat Rahmenbedingungen schaffen, um in solchen Fällen Hilfestellung zu gewährleisten. Dies kann durch Zurverfügungstellung von Notunterkünften oder finanzielle Hilfen geschehen.

Konkretisiert werden die weiteren Verpflichtungsdimensionen durch die Kriterien der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Akzeptierbarkeit und Anpassungsfähigkeit.

Die Verfügbarkeit bezieht sich auf die Bereitstellung der menschenrechtlich gebotenen Leistung, etwa der Unterstützung. Diese muss durch ausreichende Beratungsstellen beispielsweise für Wohnungslose gewährleistet werden.

Die Zugänglichkeit bedeutet, dass Wohnraum für alle erreichbar sein muss. Der fehlende Zugang kann einerseits an physischen Barrieren liegen oder auch an mangelnder Information.

Die Akzeptierbarkeit nimmt Menschen als Rechtsträger wahr. Eine staatliche Leistung muss so angeboten werden, dass Menschen sie auch akzeptieren können.

Mit der Adaptierbarkeit ist die Anpassungsfähigkeit an Bedürfnisse gemeint. Der Staat muss die hinreichende Finanzierung hierfür bereitstellen. Adaptierbarkeit als eine menschenrechtliche Dimension des Rechts auf Wohnen ist ein Argument, mit dem die politische Forderung nach entsprechender finanzieller Ausstattung gestärkt wird.

Justiziabilität von Sozialen Rechten

Der Expertenausschuss zur Überprüfung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hat sich in einigen seiner Allgemeinen Bemerkungen, in denen er den Sozialpakt autoritativ auslegt, sehr ausführlich der Frage der Justiziabilität gewidmet und zeigt hier sehr deutlich auf, dass die Normen direkt zur Anwendung kommen können.[3] Jeder Staat muss zumindest den Kerngehalt jedes Rechtes unmittelbar umsetzen, und diese Verpflichtung wird auch nicht durch den ,,Ressourcenvorbehalt" gemäß Art. 2 Abs. 1 - wonach der Staat ,,unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten" die Paktrechte umzusetzen hat - ausgesetzt.[4] Eine Norm aus einem innerstaatlich geltenden völkerrechtlichen Vertrag ist unmittelbar anwendbar, wenn aus ihr Rechtsfolgen für konkrete Einzelfälle abgeleitet werden können. Dies liegt dann vor, wenn die inhaltliche Bestimmtheit der Norm zur Rechtsanwendung ausreichend ist. Von der Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit zu unterscheiden ist die Frage, ob eine Norm unmittelbare Wirkung entfaltet, das heißt ein subjektives Recht begründet.[5] Wegen des Charakters als subjektives Recht kann sich der Einzelne vor jedem nationalen Gericht unmittelbar auf ein in einem Menschenrechtsvertrag enthaltenes Recht berufen, unter der Voraussetzung, dass dieses unmittelbar anwendbar ist. Zweifel bezüglich der unmittelbaren Wirkung sind durch die Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens durch das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt endgültig ausgeräumt. Die in Deutschland früher oft vertretene Auffassung, der UN-Sozialpakt beinhalte ausschließlich Programmsätze, ist auf der internationalen Ebene schon lange überwunden.

Deutsche Rechtsordnung

Im Jahr 1976 ist der UN-Sozialpakt für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten.[6] Der UN-Sozialpakt wurde von Deutschland ratifiziert und ist dadurch gemäß Art. 59 Abs. 2 GG verbindlicher Bestandteil der deutschen Rechtsordnung im Range einfachen Bundesrechts geworden.[7] Gem. Art. 20 Abs. 3 GG sind die Normen des UN-Sozialpaktes als einfaches Bundesrecht von allen staatlichen Organen des

---

[3] Die stärkste Ausprägung haben die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 9 zum Recht auf soziale Sicherheit, Ziff. 10. Ausführungen hierzu finden sich auch in UN –Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: General Comment No. 4: The right to adequate housing, UN Doc. E/1992/23 vom 13.12.1991,Ziff. 8; UN – Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: General Comment No. 11: Plans of action for primary education (art. 14), UN Doc. E/C.12/1999/4 vom 1005.1999, Ziff. 10; UN – Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: General Comment No. 12: The right to adequate food (art. 11), UN Doc. E/C.12/1999/5 vom 12.05.1999, Ziff. 16; UN – Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: General Comment No. 13: The right to education (art. 13), UN Doc. E/C.12/1999/10 vom 08.12.1999, Ziff. 31 und 43.

[4] Hierzu ausführlich Claudia Mahler, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind einklagbar!, in: AnwBl. 4/2013, S.245-248.

[5] Jakob Schneider (2004), Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, DIMR (Hg.)

[6] BGBl. II 1973/428, 1570.

[7] BVerfG, 2 BvR 2115/01, vom 19.09.2006, Absatz-Nr. 52, unter Verweis auf BVerfGE 74, 358 (370); 82, 106 (120); 111, 307 (317); Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 4. Aufl. 2009, S. 156f.

Bundes und der Länder zu beachten.[8] Somit müssen die in Deutschland in Kraft getretenen menschenrechtlichen Verträge bei der Rechtsanwendung Berücksichtigung finden, dies gilt auch für den UN-Sozialpakt.[9] Verletzungen von unmittelbar anwendbaren und unmittelbar wirksamen Rechten aus dem Pakt können somit vor innerstaatlichen Gerichten geltend gemacht werden.

Aufgrund der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes ist eine völkerrechtskonforme und menschenrechtsfreundliche Auslegung sowohl des einfachen Rechts als auch des Grundgesetzes geboten.[10] Diese Berücksichtigung gilt für Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen ebenso wie für die Europäische Menschenrechtskonvention.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-125
Fax: 030 25 93 59-59
mahler@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR_IN: Dr. Claudia Mahler

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

[8] Vgl. BVerfG, 2 BvR 2115/01 vom 19.09.2006, Absatz-Nr. 52.
[9] Vgl. BVerfGE 111, 307 (323 f.), erneut bekräftigt durch BVerfG, 1 BvR 420/09 vom 21.07.2010, Absatz-Nr. 74.
[10] BVerfGE 111, 307 (317).BVerfGE 74, 358 (370); 11, 307 (317); BVerfG 2 BvR 882/09 vom 23. März 2011, Absatz-Nr. 52; 2 BvR 2365/09 vom 4.5.2011, Absatz-Nr. 86; stRspr.

LMU LUDWIG-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT MÜNCHEN

PD Dr. Albert Ingold

Telefon +49 89 2180-2115
Telefax +49 89 2180-13515

Albert.Ingold@jura.uni-muenchen.de

Juristische Fakultät
Institut für Politik und
Öffentliches Recht
Professor-Huber-Platz 2
80539 München

An den
Hessischen Landtag
Enquetekommission „Verfassungskonvent“

München, 2. Februar 2017

Stellungnahme zur Anhörung durch die Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ am 16. Februar 2017

Themenkreis: „Minderheitenrechte“

Gliederung:

I. „Neuer Dualismus“
II. Untersuchungsausschüsse
a) Untersuchungsgegenstand
b) Ausschussgröße
c) Antragsrechte und Beweiserhebung
d) Abschlussbericht
III. Parlamentarisches Kontrollgremium
a) Gremiengröße
b) Kontrollrechte
IV. Interpellationsrechte
a) Anfragen
b) Grenzen des Informationsbegehrens
V. Haushalt

Einleitend ein terminologischer Vorbehalt: Die für den konkreten Anhörungszeitraum vorgesehenen Unterthemen „Untersuchungsausschuss“, „Haushalt“ sowie „Interpellationsrecht“ wurzeln einheitlich im Parlamentsrecht. Insoweit wird im Folgenden wegen des Kontextes zu parlamentarischer Opposition vorzugsweise von Minderheitsrechten gesprochen, da es nicht um besondere

assoziative oder partizipative Rechte mit Rechtfertigung durch strukturelles Proporzdenken bzw. Autonomie gegenüber politischen Mehrheitsverhältnissen geht, sondern um den Schutz politischer Abstimmungs- bzw. Wahlminderheiten als Garantie chancengleicher demokratischer Willensbildung.[1]

I. „Neuer Dualismus"

Generell waren die bisherigen Erörterungen im Verfassungskonvent ausweislich der Beratungsprotokolle[2] im Hinblick auf die Aufnahme und Ausgestaltungen parlamentarischer Minderheitsrechte stark von der Orientierung am sog. „Neuen Dualismus" geprägt. Dieser bezeichnet eine sich als institutionelle Verschiebung des Gewaltenteilungskonzepts in parlamentarischen Regierungssystemen etablierende „Art politischer Schicksalsgemeinschaft"[3] von Regierung und regierungstragender Parlamentsmehrheit, der die parlamentarische Opposition institutionell gegenüberstehe.[4] Zu Recht wird allgemein darauf hingewiesen, dass in einer solchen politischen Konstellation das Kontrollinteresse der Parlamentsmehrheit gegenüber der Regierung relativiert sein kann. Das BVerfG rezipiert diese Erwägungen prominent zur Begründung von Minderheitsrechten, insbesondere Prozessstandschaften.[5] Allerdings sollte generell im Blick behalten werden, dass es sich um eine maßgeblich durch die Rezeption des Parlamentarismus im Vereinigten Königreich geprägte Denkfigur handelt, in welcher eine Betrachtung von „*der*" Parlamentsminderheit – insbesondere als Folge des Mehrheitswahlsystems – in weiten Teilen sachgerecht ist bzw. zumindest war. Demgegenüber sind die parlamentarischen Verhältnisse in den Ländern wie auf Bundesebene jedenfalls seit den 1980er-Jahren durch ein wesentlich größeres Spektrum oppositioneller Fraktionen und Gruppen geprägt, so dass auf die Gefahr einer verfassungsrechtlichen Homogenisierung innerhalb des Oppositionslagers hinzuweisen ist, soweit nicht pluralisiert „Oppositionen" in Bezug genommen werden.[6] Verfassungspolitisch sollten also pauschalierende Ansätze vermieden werden, die an „die parlamentarische Minderheit" oder „die Opposition" anknüpfen, und stattdessen stets einzelne Fraktionen oder konkrete Quoren einzelner Abgeordneter adressiert werden.

Auf der Ebene potentieller Verfassungsänderungen besteht dafür allerdings ein weiter Gestaltungsspielraum, da Art. 28 Abs. 1 GG als einzige verfassungsrechtliche Begrenzung insoweit keine substanzielle Limitierung bewirkt, solange wesenhaft die „Selbstbestimmung des Volkes

[1] Vgl. dazu eingehend *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, 2015, S. 557 f.
[2] Z.B. EKV 19/6 – 14.10.2016, S. 35 ff.
[3] *Steffani*, in: ders., Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, S. 11 (15).
[4] Vgl. eingehend *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, 2015, S. 28 ff. m.w.N.
[5] Vgl. BVerfGE 10, 4 (19); BVerfGE 44, 125 (140); BVerfGE 49, 70 (85); BVerfGE 102, 224 (236); BVerfGE 104, 310 (330); BVerfGE 112, 148 (150); BVerfGE 114, 121 (150); BVerfGE 123, 267 (338 f., 342 f., 358 f.).
[6] Vgl. *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, 2015, S. 35 ff., 359 ff., 433 ff.

nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit“[7] gewahrt bleibt. Möglich sind explizite Oppositionsbestimmungen – nach dem Vorbild entsprechender landesverfassungsrechtlicher Regelungsansätze[8] – ebenso wie Änderungen verfassungsrechtlicher Quoren von Minderheitsrechten. Sogar die Zuweisung exklusiver Oppositionsrechte wäre im Wege einer Verfassungsänderung realisierbar. Die Erfahrungen mit den bislang etablierten landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen sind jedoch ernüchternd und ihre Steuerungskraft verfassungsrechtlich in einem Maße limitiert, dass von einer Normierung abgesehen werden sollte.[9]

Verfassungstheoretisch müssen sich Minderheitsrechte nämlich am Rechtsstatus der Opposition messen lassen, der in seiner Grundanlage auf einer ausdifferenzierten und vielgestaltigen oppositionellen Freiheitsstruktur basiert, auf Oppositionsfreiheit und -gleichheit verweist, insoweit als politisches Verhalten mit verfassungsrechtlicher Bedeutung im Sinne eines Legitimationsbausteins „aufgeladen“ und in diesem Sinne übergreifend als ein verfassungsrechtlicher Status zugunsten politischen Verhaltens etabliert wird.[10] Dem entspricht verfassungsrechtsdogmatisch, dass sich politische Opposition nicht institutionell durch eine Organisationseinheit „Opposition“ realisiert, sondern durch eine Pluralität von Rechtszuweisungen, die funktional Opposition ermöglichen und damit ein stärker auf die einzelne oppositionelle Verfahrenshandlung abstellendes, sequenziell-operationalisiertes Setting der Artikulation oppositioneller Aktionen garantieren.[11] Darum sind Anliegen einer verstärkten Institutionalisierung von Oppositionsfraktionen durch organisatorisch bestimmte Anknüpfungen verfassungspolitisch dysfunktional; vorzugswürdig sind egalitär-neutrale Anknüpfungen an einen Verhaltensstatus, der dann sogar situative parlamentarische Opposition zur eigenen Fraktion ermöglicht.[12] Ganz in diesem Sinne betont das BVerfG deshalb in seiner jüngeren Rechtsprechung das „individuelle Recht zum – sowohl strukturellen als auch situativen – parlamentarischen Opponieren“[13], welches bundesverfassungsrechtlich in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verortet ist.

Im Mittelpunkt einer verfassungsrechtlichen Regelung von Minderheitsrechten sollte deshalb die Rechtsstellung der individuellen Abgeordneten stehen. Denn eine verfassungsrechtlich angemessene Reaktion auf innerparlamentarische Pluralisierungs- und Fragmentarisierungstendenzen kann vornehmlich im Wege einer konsequent individualrechtlichen Rekonstruktion des Parlamentsrechts gelingen.[14] Das BVerfG stellt dazu zutreffend heraus, dass Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

[7] BVerfGE 2, 1 (12 f.).
[8] Vgl. eingehend *Cancik*, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen, 2000, passim.
[9] Vgl. ausführlich *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, 2015 S. 170 ff.
[10] Vgl. eingehend *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, 2015, S. 559 ff.
[11] Vgl. *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, 2015, S. 537 f.; *Cancik*, NVwZ 2014, 18 (19 f.).
[12] Vgl. *Ingold*, ZRP 2016, 143 (144).
[13] BVerfG, Urt. v. 3.5.2016 – 2 BvE 4/14, Rn. 89.
[14] Vgl. dazu eingehend *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, 2015, S. 428 ff.

jedem einzelnen Mandatsträger eine verhaltensbezogen-prozedurale Oppositionsmöglichkeit garantiert.[15] Diese ist dogmatisch zum einen abwehrrechtsanalog in Gestalt der umfassend die politische Betätigung der Abgeordneten schützende Freiheit des Mandats und zum anderen im Hinblick auf die mitgliedschaftlichen Teilhabemöglichkeiten durch die Statusrechte der Abgeordneten gewährleistet.[16] Dieser verfassungsrechtsdogmatische Dualismus von freiem Mandat und Statusrechten weist dabei eine hinreichende Strukturierungskraft auf, um auch unter den Bedingungen fortschreitender Pluralisierung und Multipolarität die Rechtssphäre der einzelnen Abgeordneten und insbesondere deren oppositionelle Betätigung verfassungsrechtlich so grundlegend wie umfassend zu garantieren. Um diesen Schutzgehalt landesverfassungsrechtlich gegenüber dem bisherigen Wortlaut deutlicher zu betonen, ist eine klarstellende Ergänzung von Art. 77 HV (Nr. 155 der Änderungsvorschläge[17]) um die Freiheit des Mandats und die Statusrechte der Abgeordneten ernstlich zu erwägen. Da sich die Fraktionen verfassungsrechtlich richtigerweise aus der kollektiven Dimension der Rechtsstellung individueller Abgeordneter (Assoziationsfreiheit als Statusrecht) ableiten, könnte erwogen werden, etwaige Verfassungsänderungen im Hinblick auf Fraktionen und deren Rechtsstellung zusammenhängend und ebenfalls oppositionssensibel (wenn auch nicht oppositionspezifisch[18]) zu reformulieren.

II. Untersuchungsausschüsse

Im Hinblick auf das Recht der Untersuchungsausschüsse wurden bislang zwei gegenläufige Regelungsansätze vorgebracht: Der Verzicht auf materielle verfassungstextliche Modifikationen und der Verweis auf ein Gesetz, in welchem dann – nach Vorbild des PUAG auf Bundesebene – insbesondere die Verfahrens- und Beweisantragsdimension zu regeln wäre, bildet die eine Seite des Spektrums (Nr. 168 der Änderungsvorschläge[19]). Auf der anderen Seite finden sich Regelungsvorstellungen, die im Interesse einer stärkeren Abhebung vom durch Mehrheitsentscheidung modifizierbaren Gesetz eine stärkere Konstitutionalisierung des Untersuchungsausschussrechts in Art. 92 HV befürworten (Nrn. 167, 169 der Änderungsvorschläge[20]). Mag es sich dabei auch vornehmlich um eine regelungstechnische denn materielle Frage handeln, weil überwiegend Gehalte in Frage stehen, die in der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auch

[15] BVerfG, Urt. v. 3.5.2016 – 2 BvE 4/14, Rn. 102.
[16] Vgl. *Ingold*, JöR 64 (2016), 43 (78 ff.).
[17] Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.1.2017; Protokolle von Dezember 2016 und Januar 2017 noch nicht berücksichtigt).
[18] Vgl. BVerfG, Urteil vom 3.5.2016 – 2 BvE 4/14, 3. LS.
[19] Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.1.2017; Protokolle von Dezember 2016 und Januar 2017 noch nicht berücksichtigt).
[20] Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.1.2017; Protokolle von Dezember 2016 und Januar 2017 noch nicht berücksichtigt).

ohne wörtliche Aufnahme als verfassungsrechtlich geboten angesehen werden, so spricht dies im Interesse der Normklarheit dennoch nicht gegen eine verfassungstextlich-explizite Verankerung. Im Einzelnen ist dabei indes auf folgende Gesichtspunkte hinzuweisen:

a) Untersuchungsgegenstand

Sowohl der Vorschlag der SPD-Fraktion (Nr. 167 der Änderungsvorschläge[21]) als auch derjenige der FDP-Fraktion (Nr. 169 der Änderungsvorschläge[22]) sprechen sich für eine verfassungsrechtliche Regelung zum Ausschussthema aus. Konkret soll minderheitsschützend festgeschrieben werden, dass der beschlossene Untersuchungsgegenstand nicht gegen den Willen der Antragstellenden verändert werden darf. Diese Regelung zielt auf eine Normierung eines Modifikations- und Bepackungsverbots ab, verzichtet jedoch auf eine konkrete Bestimmtheitsanforderung an den Untersuchungsauftrag. Der Landtag hat als Herr des Untersuchungsverfahrens dessen Rahmen jedoch selbst abzustecken und darf diese Aufgabe nicht auf den Ausschuss delegieren. Die deutliche Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes dient dann dem Schutz einsetzungsberechtigter Parlamentsminderheiten und dem Schutz der Untersuchungsbetroffenen – der Regierung, anderer Stellen wie auch Dritter –, denen gegenüber das Untersuchungsrecht Eingriffs- und Zwangsbefugnisse verleiht.[23] Insoweit wäre eine Erweiterung des Wortlauts erwägenswert. Das konkrete Modifikationsverbot betreffend handelt es sich um eine Konstitutionalisierung von § 2 Abs. 2, Abs. 3 PUAG. Um eine – speziell durch die parlamentarische Mehrheit – drohende Erweiterung des Untersuchungsauftrags und damit einen Konturverlust des Untersuchungsbegehrens der Einsetzungsminderheit bzw. bei Beschränkung des Untersuchungsauftrags eine Reduktion des Kontrollanspruchs der Minderheit zu verhindert, sieht dieser Ansatz folgendes vor: Eine Verengung des Untersuchungsauftrags ohne Zustimmung der Antragstellenden scheidet verfassungsrechtlich generell aus. Erweiterungen des Untersuchungsauftrags lassen potentiell eine gegenständliche Verwässerung befürchten, so dass nach praktisch allgemeiner Ansicht ohne Zustimmung der Einsetzungsminderheit von einem formell verstandenen „Bepackungsverbot" auszugehen ist.[24] Ausnahmsweise soll nach der Rechtsprechung des BVerfG indes im Sinne einer materiellen Betrachtung die Aufnahme von Zusatzfragen möglich sein, soweit diese denselben

[21] Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.1.2017; Protokolle von Dezember 2016 und Januar 2017 noch nicht berücksichtigt).
[22] Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.1.2017; Protokolle von Dezember 2016 und Januar 2017 noch nicht berücksichtigt).
[23] Vgl. BVerfGE 124, 78 (118 ff.).
[24] Vgl. BVerfGE 49, 70 (86 f.); BayVerfGH, BayVBl 1977, S. 597 (599); HmbVerfG, NVwZ-RR 2007, S. 289 f.; *Hempfer*, ZParl 10 (1979), S. 295 (297 ff.); *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 44, Rn. 89; *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 44, Rn. 80; *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 15, Rn. 263 f.; *Mager*, Der Staat 41 (2002), S. 597 (603 f.); *Hermes*, in: FS Mahrenholz, S. 349 (361 ff.).

Untersuchungsgegenstand betreffen, jenen im Kern unverändert lassen sowie evident notwendig sind, um ein umfassendes und wirklichkeitsgetreues Bild des angeblichen Missstands zu erreichen.[25] Letztere Ausnahme findet in den bisherigen Entwürfen keine Berücksichtigung – in Anbetracht der verfassungsrechtlichen Kritik an dieser Relativierung ist dies aber verständlich.
Kein Regelungsvorschlag liegt demgegenüber bislang im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Beschränkung des Kontrollanspruchs eines Untersuchungsausschusses durch die sog. Korollartheorie vor, wonach sich letzterer selbst im Rahmen der parlamentarischen Kontrollkompetenz halten muss.

b) Ausschussgröße

Keine Regelungsvorschläge sind bislang materiell im Hinblick auf die Ausschussgröße vorgebracht. Dies verwundert insoweit, als durch eine sehr geringe Festsetzung von Ausschusssitzen mitunter oppositionellen Fraktionen ein Ausschusssitz verfassungswidrig vorenthalten werden könnte. Die Besetzung der Ausschusssitze richtet sich zwar in der Parlamentspraxis nach der Stärke der Fraktionen und trägt insoweit der Orientierung am Gebot repräsentativer Spiegelbildlichkeit Rechnung. Angesichts der mit der Verlagerung von parlamentarischen Aufgaben in spezielle Gremien verbundenen Einschränkungen von Beteiligungsmöglichkeiten für das individuelle Abgeordnetenmandat bzw. aus den Statusrechten des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG wirkt der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz als jene Grenzmarkierung, innerhalb derer eine Verlagerung parlamentarischer Tätigkeit in spezielle Ausschüsse verfassungsrechtlich durch Funktionsinteressen gerechtfertigt sein kann.[26] Das wiederum erfordert „eine möglichst getreue Abbildung der Stärke der im Plenum vertretenen Fraktionen."[27] Ihren Grund findet diese Anforderung in der Freiheit und Gleichheit des Mandats nach Art. 38 Abs. 1 GG und der Repräsentationsfunktion des Bundestages (Art. 20 Abs. 2 GG).[28] „Wird die Repräsentation des Volkes in Ausschüsse oder andere Untergremien verlagert, weil dort die Entscheidungen des Parlaments tendenziell vorbestimmt oder gar für das Parlament als Ganzes getroffen werden ⌈…⌋, so müssen diese Gremien auch in ihrer politischen Prägung dem Plenum entsprechen. Das gilt namentlich, wenn sie wesentliche Teile der dem Bundestag zustehenden Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahrnehmen"[29]. Sinnvollerweise sollte dann im Rahmen einer umfassenden Novellierung von

[25] BVerfGE 49, 70 (87 f.); kritisch dazu wegen mangelnder Rechtssicherheit und Defiziten im Minderheitsschutz *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 44, Rn. 89; *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, S. 185 f.
[26] Vgl. zum generellen Verhältnismäßigkeitsgebot für die Übertragung von Aufgaben an Ausschüsse und die damit einhergehende Ungleichbehandlung sowie der weitest möglich zu gewährleistenden Informations- und Unterrichtungsmöglichkeiten für die nicht beteiligten Abgeordneten als eigenständige Rechtfertigungsanforderungen BVerfGE 130, 318 (353 ff.).
[27] BVerfGE 130, 318 (354).
[28] BVerfGE 130, 318 (353).
[29] BVerfGE 130, 318 (353 f.).

Art. 92 HV eine Bestimmung aufgenommen werden, dass die Ausschussgröße so zu bemessen ist, dass bei Wahrung des Gebots repräsentativer Spiegelbildlichkeit jeder Fraktion zumindest ein Ausschusssitz zukommt.[30]

c) Antragsrechte und Beweiserhebung

Begrüßenswert erscheint die Initiative, auch Grundfragen der Antrags- bzw. Beweisrechte im Verfassungstext verankern zu wollen. Dabei ist vor allem die konsequente Rückbindung von Antrags- und Beweiserhebungsrechten an die qualifizierte Einsetzungsminderheit bzw. deren Vertreter im Untersuchungsausschuss ein wichtiges Anliegen: Verfassungsrechtsdogmatisch setzt sich nämlich die Rechtsposition der qualifizierten Einsetzungsminderheit in der konkreten Ausschussarbeit fort,[31] was insbesondere einen effektiv zu gewährleistenden Beweiserhebungsanspruch qualifizierter Minderheiten im Ausschuss bedingt.[32] Auf dieser Basis hat das BVerfG angenommen, jede potentielle Einsetzungsminderheit müsse „im Rahmen des Untersuchungsauftrags und innerhalb des Mehrheitsprinzips über die Beweiserhebung mitbestimmen können. Der Umfang dieses Mitgestaltungsanspruchs kann zwar nicht weiter reichen als derjenige der Mehrheit, ist diesem aber grundsätzlich vom Gewicht her gleich zu erachten."[33] Konstruktiv transferiert sich der Anspruch der qualifizierten Plenumsminderheit auf Aufrechterhaltung und Durchführung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses in einen effektiv zu gewährleistenden Beweiserhebungsanspruch qualifizierter Minderheiten im Ausschuss.[34] Jenes durchsetzungsfähige Antragsrecht stellt für die Praxis parlamentarischer Untersuchungsausschüsse „die zentrale Norm zum Schutz der Interessen der parlamentarischen Minderheit"[35] dar.

Hinzuweisen ist ferner auf die aktuelle Interpretation des BVerfG, wonach das Beweiserhebungsrecht eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses nur Grenzen unterliegen kann, die, auch soweit sie einfachgesetzlich geregelt sind, ihren Grund im Verfassungsrecht haben.[36] Auch dies spricht für eine einheitliche Regelung auf der Ebene des Verfassungsrechts, um Auslegungskontroversen zu vermeiden.

[30] Vgl. dazu eingehen *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, 2015, S. 282 ff.
[31] BVerfGE 105, 197 (223) unter Rezeption von *Partsch*, DJT 45 (1964), Bd. 1, Teil 3, S. 1 (199).
[32] Vgl. BVerfGE 49, 70 (86 ff.); BVerfGE 67, 100 (126); BVerfGE 105, 197 (221 ff.); BVerfGE 113, 113 (125 f.); BVerfGE 124, 78 (106 f.); *Brocker*, in: Glauben/ders., PUAG, § 17, Rn. 7; *B. Peters*, ZParl 43 (2012), S. 831 (836 ff.).
[33] BVerfGE 105, 197 (223).
[34] Vgl. BVerfGE 49, 70 (86 ff.); BVerfGE 67, 100 (126); BVerfGE 105, 197 (221 ff.); BVerfGE 113, 113 (125 f.); BVerfGE 124, 78 (106 f.); *Brocker*, in: Glauben/ders., PUAG, § 17, Rn. 7.
[35] *Brocker*, in: Glauben/ders., PUAG, § 17, Rn. 6; ähnlich *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, S. 226.
[36] BVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – 2 BvE 2/15, 3. LS; BVerfGE 124, 78 (118).

d) Abschlussbericht

Von besonderer Oppositionsrelevanz ist darüber hinaus die Beendigung der Arbeit eines Untersuchungsausschusses. Idealtypisch wird dessen Tätigkeit mit der Verabschiedung eines Untersuchungsberichts abgeschlossen, der an das Plenum gerichtet ist (vgl. § 33 Abs. 1 PUAG). Dabei ist einer im Ausschuss überstimmten Minderheit das Recht zuzuerkennen, „Sondervoten" in den Bericht aufzunehmen (vgl. § 33 Abs. 2 PUAG), um abweichende Ansichten zu Untersuchungsergebnissen offenzulegen und auch in dieser Hinsicht die Sachherrschaft einer Minderheitsenquête über den Untersuchungsgegenstand zu gewährleisten.[37] Eine entsprechende Ergänzung des Regelungsvorschlags wäre insoweit erwägenswert.

Daneben besteht allerdings verfassungsrechtlich auch die Möglichkeit, den Untersuchungsausschuss durch Parlamentsbeschluss als actus contrarius einer Einsetzung (dann: ohne Abschlussbericht) wieder aufzulösen.[38] Nach allgemeiner Auffassung ist diesbezüglich verfassungsrechtlicher Schutz zugunsten einer etwaigen Einsetzungsminderheit dergestalt zu gewährleisten, dass für einen wirksamen Auflösungsbeschluss eine qualifizierte Mehrheit von mehr als drei Viertel der Mitglieder bestehen muss.[39] Auch dies könnte klarstellend geregelt werden.

[37] Vgl. dazu eingehend *Glauben*, in: ders./Brocker, PUAG, § 33, Rn. 8 ff.; *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 44, Rn. 163; *Versteyl*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 44, Rn. 30; *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz, Art. 44, Rn. 55; *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 44, Rn. 94; *Ehmke*, DJT 45 (1965), Bd. II, S. E 7 (46); *Schleich*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, S. 86; *Schmidt-Hartmann*, Schutz der Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, S. 138 ff.; *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz, S. 273; *B. Peters*, ZParl 43 (2012), S. 831 (842). Besonders betont *Mundil*, Die Opposition, 2014, S. 172, dass für ein heterogen strukturiertes Oppositionslager die Möglichkeit bestehe, abweichende Positionen durch mehrere Sondervoten darzulegen.

[38] *Glauben*, in: ders./Brocker, PUAG, § 1, Rn. 57 f.; *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 44, Rn. 164.

[39] *Versteyl*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 44, Rn. 31; *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 44, Rn. 27; *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 44, Rn. 164; *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 44, Rn. 68; *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz, Art. 44, Rn. 54, Fn. 246; *Geis*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, § 55, Rn. 61; *Glauben*, in: ders./Brocker, PUAG, § 1, Rn. 60; *B. Peters*, ZParl 43 (2012), S. 831 (841 f.); Schleich, Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages, S. 87. Keine Einigkeit besteht indes für den Fall eines durch Mehrheitsenquête initiierten Untersuchungsausschusses: Teilweise wird diesbezüglich die Auflösung durch einfachen Mehrheitsbeschluss zugelassen und eine etwaige Minderheit auf die Möglichkeit der Einsetzung eines neuen Untersuchungsausschusses verwiesen; vgl. *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 44, Rn. 68; *Glauben*, in: ders./Brocker, PUAG, § 1, Rn. 59. Andere Stimmen in der Literatur befürworten angesichts des auch im Fall der Mehrheitsenquête anerkannten Beweiserzwingungsrechts einer qualifizierten Minderheit generell für jede Auflösung das Erfordernis einer 3/4-Mehrheit; vgl. *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz, Art. 44, Rn. 54, Fn. 246.

III. Parlamentarisches Kontrollgremium

Der Regelungsvorschlag der SPD-Fraktion zur verfassungsrechtlichen Verankerung eines Parlamentarischen Kontrollgremiums (Nr. 170 der Änderungsvorschläge[40]) basiert auf einer Kombination der bundesverfassungsrechtlichen Vorschrift des Art. 45d GG und den Bestimmungen des ausgestaltenden PKGrG. Durch die verfassungsrechtliche „Hochzonung" ließen sich verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber einzelnen Ausgestaltungen des PKGrG ausräumen und insoweit eine besonders rechtssichere Handhabe etablieren.

a) Gremiengröße

Parallel zu den Darlegungen zu Minderheitsrechten im Untersuchungsausschuss ist auch für ein Parlamentarisches Kontrollgremium die Gremiengröße ein wesentlicher Rechtfertigungsfaktor, so dass die Aufnahme einer Bestimmung zu erwägen ist, wonach die Gremiengröße so bemessen sein muss, dass jede Fraktion mindestens ein Gremienmitglied entsenden kann.

Speziell im Hinblick auf die Geheimdienstkontrolle wies die frühere Rechtsprechung des BVerfG nämlich ein unterentwickeltes Problembewusstsein für Minderheitsrechte auf: Bei Wahrung des formalen Spiegelbildlichkeitsprinzips sollten danach jedenfalls in sachlich begründeten Fällen auch parlamentarische Untergliederungen unter sitzzahlbedingtem Ausschluss parlamentarischer Minderheiten möglich sein.[41] Konsequenz war seinerzeit, dass der grünen Bundestagsfraktion ein Mitglied im Haushaltskontrollausschuss zu Geheimdiensten mit verfassungsgerichtlicher Billigung versagt wurde. Dem tritt die aktuelle Rechtsprechung zwar mittlerweile überzeugend entgegen: „Je kleiner das Untergremium ausfällt, desto mehr Abgeordnete werden allerdings an der Wahrnehmung ihrer Statusrechte gehindert, und umso weniger ist insofern auch der Repräsentationsfunktion entsprochen. Daher steigen die Anforderungen an eine sachliche Rechtfertigung der Delegation von Entscheidungsbefugnissen mit der abnehmenden Größe eines Untergremiums. In Ausnahmefällen kann dies trotz formaler Wahrung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit zu einer Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG wegen der zu geringen Größe des Untergremiums führen."[42] Soweit also einzelne Fraktionen gänzlich von der Ausschussmitwirkung ausgeschlossen sind, scheidet eine Rechtfertigung des Gremiengrößenzuschnitts faktisch aus. Dies könnte explizit in die Verfassung aufgenommen werden.

[40] Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.1.2017; Protokolle von Dezember 2016 und Januar 2017 noch nicht berücksichtigt).
[41] BVerfGE 70, 324 (364).
[42] BVerfGE 130, 318 (354).

b) Kontrollrechte

Besondere Aufmerksamkeit verdient zudem die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dafür, dem Parlamentarischen Kontrollgremium selbständige Befugnisse im Außenverhältnis zu anderen Verfassungsorganen zuzuerkennen. Grundsätzlich beschränkt sich die Tätigkeit von Ausschüssen und Gremien auf vorbereitende Tätigkeiten. Die rechtlich bindenden Entscheidungen – insbesondere die Gesetzesbeschlüsse – obliegen idealtypisch allein dem Plenum. Gleiches gilt im Grundsatz für rechtlich verbindliches Handeln im Außenverhältnis, speziell zu anderen Verfassungsorganen. Vorliegend wird dem Parlamentarischen Kontrollgremium durch die beabsichtige Wahrnehmung von Kontrollrechten gegenüber dem Landesamt für Verfassungsschutz und anderen Landesbehörden eine Befugnis mit Außenwirkung zugestanden. So anerkennt das BVerfG zwar die Möglichkeit, dass ausnahmsweise Abgeordnete durch die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss von der Mitwirkung an der parlamentarischen Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden, soweit dies zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich sei.[43] Allerdings unterliege eine solche Delegation besonders strengen Anforderungen, um konkret verhältnismäßig zu sein: Erfolgt die Delegation von Beteiligungsrechten im Interesse besonderer Vertraulichkeit, müsse sie auf wenige Ausnahmen mit begrenztem Anwendungsbereich beschränkt bleiben und zwingend erforderlich sein.[44] Dies hat das BVerfG jüngst in einem obiter dictum im Hinblick auf den Bundessicherheitsrat verneint: „Ob die Beratungen des Bundessicherheitsrates einen solchen Ausnahmefall darstellen können, bedarf hier keiner Entscheidung. Denn die Delegation der Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages auf ein Gremium zur Kontrolle der Genehmigungsentscheidungen nach Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG erscheint nicht zwingend erforderlich. Eine solche Delegation würde es zwar ermöglichen, das Parlament mit Informationen zu versehen, die über die bloße Mitteilung einer erfolgten Genehmigungsentscheidung hinausgehen. So könnte ein der Geheimhaltung unterliegendes Sondergremium auch über Ablehnungsentscheidungen und vor allem auch über die Gründe für eine vom Bundessicherheitsrat getroffene Entscheidung unterrichtet werden. Diesem Erhalt zusätzlicher Informationen stünde aber eine erhebliche Beschränkung der parlamentarischen Kontrolle und der Statusrechte der nicht im Gremium vertretenen Abgeordneten gegenüber. Zudem entfiele dadurch, dass die Kontrolle der Parlamentsöffentlichkeit entzogen würde, auch die Kontrolle durch die Bürger, die der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Wähler dient (vgl. BVerfGE 125, 104 [124]; 130, 318 [344]). Der Zugewinn an Informationen über Angelegenheiten des Bundessicherheitsrates kann derartige Beschränkungen nicht rechtfertigen.

[43] Vgl. BVerfGE 131, 230 (235).
[44] Vgl. BVerfG, JZ 2015, 84 (93); BVerfGE 130, 318 (359 f.).

Die Verpflichtung der Bundesregierung, den Deutschen Bundestag öffentlich über positive Genehmigungsentscheidungen des Bundessicherheitsrates zu informieren, ermöglicht eine hinreichende parlamentarische Kontrolle. Die Steigerung der Kontrolltiefe, die mit der Information eines Sondergremiums über Ablehnungsentscheidungen und über die Gründe der Entscheidungen des Bundessicherheitsrates erreicht würde, steht in keinem Verhältnis zu den Einbußen für die Funktion der Kontrolle, die durch eine öffentliche Kontrolle vermittelte Legitimation des staatlichen Handelns und die Statusrechte der nicht in dem Gremium vertretenen Abgeordneten, die die weit überwiegende Mehrheit des Deutschen Bundestages darstellten."[45] Dass entsprechende Erwägungen dem Parlamentarischen Kontrollgremium entgegengehalten werden könnten, wird auf Bundesebene dadurch verhindert, dass die Kontrolle der Nachrichtendienste durch ein spezielles Gremium explizit in Art. 45d GG auf verfassungsrechtlicher Ebene vorgesehen ist – ohne eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Bestimmung drohte die verfassungskonforme Befassung zu scheitern. Dies gilt entsprechend für die Landesverfassungsebene.
Begrüßenswert ist deshalb, dass vorgeschlagen wird, durch die Berichtspflicht gegenüber dem Plenum besonders zu betonen, dass die parlamentarische Kontrolle des besonderen Kontrollgremiums neben die allgemeine Kontrolle des Parlaments tritt und nicht an deren Stelle.

IV. Interpellationsrechte

Nicht als Interpellationsrecht ausgestaltet ist der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und von Prof. Dr. Jelena von Achenbach zur Neuaufnahme von Informationspflichten zugunsten des Landtags als Art. 91a HV (Nr. 166 der Änderungsvorschläge[46]). Dieser Regelungsansatz weist insoweit zunächst keinen spezifischen Bezug zu Minderheitsrechten auf, wenngleich insoweit die Möglichkeit einer prozessstandschaftlichen Geltendmachung der Informationsrechte durch oppositionelle Fraktionen besteht und in dieser Hinsicht ggf. eine Klarstellung im Wortlaut erwogen werden könnte.
Demgegenüber wirft der Regelungsvorschlag der FDP-Fraktion für ein umfassendes Interpellationsrechts des Parlaments als Art. 94 HV (Nr. 171 der Änderungsvorschläge[47]) explizit Problemstellungen des Minderheitsschutzes auf. Hervorzuheben ist zunächst, dass die Aufnahme einer solchen Bestimmungen den handgreiflichen Vorteil hätte, einen Kontrapunkt zu defizitären Ausgestaltungen anderer Verfassungen (insbes. Art. 43 GG) zu setzen und insofern einen wert-

[45] BVerfG, JZ 2015, 84 (93).
[46] Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.1.2017; Protokolle von Dezember 2016 und Januar 2017 noch nicht berücksichtigt).
[47] Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.1.2017; Protokolle von Dezember 2016 und Januar 2017 noch nicht berücksichtigt).

vollen Beitrag zur Fortentwicklung des (konstitutionalisierten) Parlamentsrechts zu leisten vermag. So begrüßenswert also der generelle Regelungsimpuls sein mag, ist jedoch auf zwei Details hinzuweisen:

a) Anfragen

Im Hinblick auf die möglichen Antragstellenden werden – in begrüßenswerter Abkehr von Art. 43 Abs. 1 GG, der nur das Parlament als solches thematisiert – durch Art. 94 Abs. 2 des Entwurfs im Plural „Anfragen von Abgeordneten" an die Landesregierung ins Auge gefasst. Die Pluralformulierung dürfte damit vor allem auf Konstellationen sog. kleiner oder großer Anfragen abzielen. Zugleich ist jedoch – jedenfalls als Gewährleistungsgehalt der Statusrechte der Abgeordneten – auch ein individuelles Frage- und Auskunftsrecht anzuerkennen. Insoweit wäre eine Formulierung vorzugswürdig, die auch ausdrücklich das Fragerecht jeder bzw. jedes einzelnen Abgeordneten einbezieht.

b) Grenzen des Informationsbegehrens

Zu problematisieren ist ferner die ausdrückliche Normierung von Grenzen des Informationsbegehrens in Art. 94 Abs. 3 des Entwurfs. Danach braucht die Landesregierung einem Ersuchen nicht nachzukommen, „soweit der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung wesentlich beeinträchtigt würde oder zu befürchten ist, dass dem Wohl des Landes oder des Bundes Nachteile zugefügt oder schutzwürdige Interessen Dritter verletzt werden." Es handelt sich insoweit – ungeachtet der misslungenen und uneinheitlichen Verwendung des Konjunktivs – ausweislich der Begründung um eine Rezeption verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung. Das BVerfG hatte die Trias aus Kernbereichsschutz, Staatswohl und Rechten Dritter dogmatisch als Begrenzung von Informationsbegehren konfiguriert, indem selbständige Rechtspositionen dem Informationsbegehren kollisionsrechtlich gegenübergestellt werden.[48] Sie finden also ihre verfassungsrechtliche Fundierung in eigenständigen Verfassungsbestimmungen. Dies spricht nicht dagegen, eine explizite Normierung dieser Schrankentrias im Zusammenhang mit Informationsbegehren in einer Verfassungsnovelle vorzunehmen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die jüngste Rechtsprechung des BVerfG Tendenzen zu einer Entdifferenzierung dieser Begrenzungstrias erkennen lässt, wenn pauschalisierend-verunklarend das kollidierende verfassungsrechtliche Interesse der Bundesregierung „an funktionsgerechter und organadäquater Aufgabenwahrnehmung"[49] in den

[48] Vgl. zuletzt BVerfG, JZ 2015, 84 ff.
Speziell zur nur eingeschränkt eröffneten Möglichkeit, einem Parlament das Staatswohl entgegenzuhalten, weil dies nicht nur der Exekutive, sondern Legislative und Exekutive gemeinsam anvertraut sei, BVerfGE 124, 78 (124).
[49] BVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – 2 BvE 2/15, 4. LS.

Mittelpunkt gerückt wird, ohne dass das Verhältnis dieses Gesichtspunkts zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung bzw. zum Staatswohl deutlich wird. In diesem Lichte betrachtet stellt sich die vorgeschlagene Formulierung als bewusste – und angesichts der entdifferenzierenden Wirkungen der jüngsten BVerfG-Rechtsprechung durchaus begrüßenswerte – Normierung des vormaligen status quo der Begrenzungsdogmatik dar. Dies sollte dann allerdings auch offen und in diesem Bewusstsein normiert werden.

V. Haushalt

Von einer gesonderten Stellungnahme zu Haushaltsthemen wird abgesehen. Soweit aus den im Zeitpunkt dieser Stellungnahme öffentlich zugänglichen Dokumenten ersichtlich, wird im Kontext parlamentarischer Minderheitsrechte lediglich eine Modifikation von Art. 144 HV erwogen (Nr. 214 der Änderungsvorschläge[50]). Das Minderheitsrecht, den Landtag auf Antrag eines Fünftels der gesetzlichen Mitgliederzahl zu verpflichten, den Rechnungshof zu beachtragen, wirft verfassungsrechtlich keine gesonderten Probleme auf, sondern ist entsprechend den Ausführungen zu Interpellationsrechten und Ausschussrechten als sinnvolle Ausgestaltung zu bewerten.

[50] Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.1.2017; Protokolle von Dezember 2016 und Januar 2017 noch nicht berücksichtigt).

19. Wahlperiode

Drucksache **19/6376**

HESSISCHER LANDTAG

08. 05. 2018

Abschlussbericht **Teil IV/V**

der Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Eingegangen am 8. Mai 2018 · Ausgegeben am 11. Mai 2018
Herstellung: Kanzlei des Hessischen Landtags · Postfach 3240 · 65022 Wiesbaden · www.Hessischer-Landtag.de

Anlagenverzeichnis

Band II/V

1. Verfahrensregeln der Enquetekommission
2. Einschätzung der Sachverständigen zum Umfang möglicher Änderungen (August 2016)
3. Schreiben des Vorsitzenden vom 06.09.2016 zum Verfahren
4. Übersicht über die von externer Seite an die Enquetekommission herangetragenen Vorschläge
5. Exemplarische Zeitungsberichte zur Arbeit der Enquetekommission
6. Übersicht über die von den Mitgliedern der Enquetekommission und dem Beratungsgremium Zivilgesellschaft eingereichten Vorschläge zur Änderung der Verfassung
7. Stellungnahme der Hessischen Staatskanzlei zu den Auswirkungen von Staatszielen
8. Ablaufplan der Expertenanhörung vom 15.-17.02.2017

Band III/V und Band IV/V

9. Schriftliche Stellungnahmen der Experten zu der Anhörung vom 15.-17.02.2017

Band V/V

10. Abschlussbericht der Landeszentrale für politische Bildung zu den Workshops „Hessen in guter Verfassung“
11. Zusammenfassung Seminar Universität Gießen
12. Zusammenfassung Seminar Universität Frankfurt am Main
13. Gesetzentwürfe zur Änderung der Hessischen Verfassung

Stand: 14.02.2017

Kommissionsvorlage EKV 19/11– Teil 2 – öffentlich –

Schriftliche Stellungnahmen zur 11. Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ am 16. Februar 2017 – Öffentliche Anhörung

11. Prof. Dr. Georg Hermes, Goethe-Universität Frankfurt am Main, Thema: Wirtschafts- und Sozialverfassung S. 83

12. PD Dr. Marcus Schladebach, Universität Potsdam S. 88
Thema: Einfügung einer Definition des Staatszielbegriffs

13. PD Dr. Marcus Schladebach, Universität Potsdam S. 101
Thema: Staatsziel Infrastruktur

14. Prof. Dr. Frank Schorkopf, Georg-August-Universität Göttingen S. 107
Thema: Minderheitenrechte

Prof. Dr. G. Hermes - Goethe-Universität Frankfurt am Main;
Fach 7 • Postfach 11 19 32 • D-60629 Frankfurt am Main

Fachbereich Rechtswissenschaft

Prof. Dr. Georg Hermes

Professur für Öffentliches Recht

Hausanschrift:
Theodor-W.-Adorno-Platz 4 (RuW)
D- 60629 Frankfurt am Main

Telefon +49 (0)69-798 34275
Telefax +49 (0)69-798 34512
E-Mail Sekr.Hermes@jur.uni-frankfurt.de

www.jura.uni-frankfurt.de

13. Februar 2017

Zur Reform der „Wirtschafts- und Sozialverfassung“ (Art. 27 bis 47 HV) im Rahmen der Überarbeitung der Hessischen Landesverfassung

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung durch die Enquetekommission
„Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“
am 16.2.2017

Nach dem Einsetzungsbeschluss des Hessischen Landtags (Drucksache 19/2566) hat die Enquetekommission den Auftrag, die Hessische Verfassung (HV) in ihrer Gesamtheit zu überarbeiten und Vorschläge für ihre zukunftsfähige Gestaltung zu unterbreiten. Die an mich herangetragenen Bitte um Stellungnahme zu dem Thema „Wirtschafts- und Sozialverfassung“ (Artikel 27 bis 47) verstehe ich vor dem Hintergrund dieses Auftrags.

1. Was bedeutet Überarbeitung der „Wirtschafts- und Sozialverfassung“?

Die erste Aufgabe besteht folglich darin, die Reichweite dieses Auftrags zur Überarbeitung der Hessischen Verfassung „in ihrer Gesamtheit“ genauer zu bestimmen. Vor diese Aufgabe sieht sich die Enquetekommission als „Rahmen“ für den Verfassungsänderungsprozess gestellt. Aber auch jeder der einzelnen bislang angemeldeten Änderungsvorschläge lässt sich nur sinnvoll einordnen und bewerten, wenn man ihn in einen Zusammenhang stellt mit der Frage, welche Reichweite das Gesamtprojekt der Verfassungsreform haben soll. Die denkbaren Möglichkeiten bewegen sich zwischen den beiden Polen einer – offensichtlich nicht beabsichtigten – Neufassung im Sinne einer Totalrevision auf der einen Seite und der nur punktuellen Streichung, Änderung oder Ergänzung einzelner Verfassungsnormen mit

spezifischer thematischer Ausrichtung (z.B. die im Einsetzungsbeschluss explizit erwähnte „Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts“) auf der anderen Seite. An welchem Punkt auf dieser Skala die Enquetekommission am Ende ihrer Arbeit „landet“, ist durch den Einsetzungsbeschluss nicht determiniert. Dies ist vielmehr die wichtigste Frage, die im Rahmen des von der Enquetekommission moderierten verfassungspolitischen Prozesses zu beantworten sein wird.

Nach dem Bericht der Verfassungsenquete von 2005 bestand damals weitgehende Einigkeit darin, dass es weder um die Ausarbeitung einer vollständig neuen Verfassung noch um eine Beschränkung auf lediglich punktuelle Ergänzungen oder Streichungen gehen soll. Wenn sich im Sinne dieses Mittelweges der Verfassungsenquete 2005 auch im Jahr 2017 ein Konsens erzielen lässt, so sollte er nach meiner Einschätzung auch und insbesondere für die Wirtschafts- und Sozialverfassung gelten. Sie ist – wie die Hessische Verfassung insgesamt – spezifischer Ausdruck des moralischen Neuanfangs im Jahr 1946. Deshalb sollte auch heute schnell Einigkeit zu erzielen sein, dass es nicht zuletzt im Hinblick auf die Wirtschafts- und Sozialverfassung, die der Grundlinie eines „sozial orientierten Interventionsstaates“ folgt, darum geht, die Balance zu finden zwischen Bewahrung der zwar aus dem historischen Kontext zu verstehenden, aber zeitlosen und bis heute gültigen prinzipiellen Orientierungen der Artikel 27 ff. HV einerseits und der notwendigen Anpassung an eine andere Zeit andererseits.

2. Verfassungspolitische Überarbeitungskonzepte für Art. 27 bis 47 HV

Um die Suche nach einem speziell auf die „Wirtschafts- und Sozialverfassung“ zugeschnittenen Mittelweg zu erleichtern, möchte ich nachfolgend verschiedene Überarbeitungskonzepte vorstellen und exemplarisch aufzeigen, welcher Streichungs-, Änderungs- oder Ergänzungsbedarf sich nach diesen unterschiedlichen Reformkonzepten jeweils ergeben.

a) Streichung von Normen, die Bundesrecht (Unionsrecht) widersprechen

Ein erster – deutlich auf die Bewahrung der spezifischen Tradition der Hessischen Wirtschafts- und Sozialverfassung angelegter – verfassungspolitischer Zugang könnte sich darauf beschränken, diejenigen Verfassungsnormen zu streichen, die in Widerspruch zu geltendem Bundes(verfassungs-)Recht stehen. Denn solche landesverfassungsrechtlichen Normen können keine normative Kraft entfalten, weil sie der derogierenden Wirkung des Art. 31 GG unterfallen.

Häufiger genannt werden in diesem Zusammenhang das Verbot der Aussperrung (Artikel 29 Abs. 5 HV) und die verfassungsunmittelbare Sozialisierung bestimmter Industriezweige nach Artikel 41 Abs. 1 Nr. 1 HV. Allerdings gibt es bei diesen Verfassungsnormen wie auch bei anderen möglichen Kandidaten für das Auffinden eines Widerspruchs zum Bundesrecht stets die Möglichkeit, die landesverfassungsrechtliche Norm einschränkend oder im Sinne einer „dynamischen“ Anpassung an Bundesrecht auszulegen, um auf diese Weise einen Widerspruch zu Bundesrecht zu vermeiden.

So kann etwa das Verbot der Aussperrung in Art. 29 Abs. 5 HV in dem Sinne ausgelegt werden, dass diese Vorschrift nur die lösende oder nur die Angriffsaussperrung verbietet, was dem geltenden Bundesrecht entsprechen würde. Art. 42 HV kann einschränkend ausgelegt werden im Hinblick auf Art und Umfang des Großgrundbesitzes, der im Rahmen einer Bodenreform einzuziehen ist (Art. 42 Abs. 1 HV). Auch die nach Artikel 39 Abs. 2 HV scheinbar zwingende Verpflichtung, Vermögen, das die Gefahr von Missbrauch wirtschaftlicher Freiheit

in sich birgt, in Gemeineigentum zu überführen (Art. 39 Abs. 2 S. 1 HV), lässt sich historisch einschränkend auslegen im Sinne einer Beschränkung auf eine spezifische Verknüpfung von Vermögen und Monopolmacht/politischer Macht. Hinzu kommt, dass bereits nach dem Wortlaut des Art. 39 Abs. 2 HV eine Prognose unausweichlich ist, die den Zusammenhang von Vermögen und der Gefahr des Missbrauchs wirtschaftliche Freiheit betrifft. Daraus wird ersichtlich, dass selbst bei dieser Landesverfassungsnorm, die mit ihrer scheinbar zwingenden Folge dem bundesverfassungsrechtlich in Art. 15 GG vorgesehenen gesetzgeberischen Ermessen zu widersprechen scheint, eine Harmonisierung mit Bundesverfassungsrecht möglich erscheint.

Das verfassungspolitische Konzept, nur die in klarem Widerspruch zu Bundesrecht stehenden Normen der Landesverfassung zu streichen, führt also im Hinblick auf die Art. 27 ff. HV zu keinem eindeutigen Streichungsvorschlag. Gleiches gilt, wenn man nach Widersprüchen zwischen den landesverfassungsrechtlichen Normen der Art. 27 ff. HV und unmittelbar geltendem Unionsrecht sucht. Auch hier wird sich jeweils die Möglichkeit eröffnen, das Landesverfassungsrecht einschränkend oder „dynamisch“ unionsrechtskonform auszulegen.

b) Streichung/Änderung aus tatsächlichen Gründen obsoleter Normen

Eine weitere denkbare verfassungspolitische Strategie könnte nach solchen Normen suchen, deren tatsächliches Anwendungsfeld (Realbereich) sich dauerhaft und – soweit sichere Prognosen überhaupt möglich sind – unumkehrbar so stark gewandelt hat, dass sie als aus tatsächlichen Gründen obsolet eingestuft werden können. Es geht hierbei um solche Normen, die offensichtlich deshalb keine normative Kraft mehr entfalten können, weil die zwischenzeitliche technische, soziale oder wirtschaftliche Entwicklung über die konkrete verfassungsrechtliche Aussage hinweggegangen ist.

In diese Kategorie ist nach meiner Einschätzung etwa Art. 31 HV einzuordnen. Die 48-Stunden-Woche als „Regel“ zu normieren, hat in einer sozialpolitisch zukunftsgerichteten Verfassung keinen Platz, die mehr sein will als historisches Dokument. Auch Artikel 30 Abs. 2 HV ist in diesem Zusammenhang zu nennen, soweit dort „die Frau“ mit ihren „Aufgaben als Bürgerin und Schaffende mit ihren Pflichten als Frau und Mutter“ in den Mittelpunkt arbeitsrechtlichen Schutzes gestellt wird.

c) Streichung/Änderung kompetenzrechtlich obsoleter Normen (fehlende Landeskompetenz)

Ein wesentlich größerer Änderungsbedarf stellt sich ein, wenn man die Verfassungsnormen zum Gegenstand der Agenda macht, deren „Versprechen“ offensichtlich und auf Dauer nicht einlösbar ist, weil dem Land hierfür die dazu erforderliche Gesetzgebungskompetenz fehlt.

Führt man sich allein vor Augen, dass nach dem Grundgesetz dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit zusteht für das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, für die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG), für die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG) sowie für die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG), so wird die äußerst beschränkte Landeskompetenz in vielen der Materien deutlich, deren grundlegende Ordnungsstrukturen in den Art. 27 ff. HV geregelt zu sein scheinen.

So stellt sich etwa bei Artikel 29 HV (Arbeitsrecht) und Artikel 35 (Sozialversicherung) die Frage, ob eine Landesverfassung programmatische Aussagen zur Gestaltung von Rechtsgebieten und Lebensbereichen enthalten sollte, für die das Land keine Gesetzgebungskompetenz innehat. Welche normative Wirkung die in Art. 47 HV

niedergelegten Besteuerungsgrundsätze (Vermögens-, Einkommensteuer) entfalten sollen, ist nicht ersichtlich. Was die Bodenreform (Art. 42 HV) angeht, so besteht immerhin ein Abweichungsrecht des Landes nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 GG von Bundesrecht, das auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 30 GG beruht. Allerdings dürfte Art. 42 HV zumindest in Teilen (Absätze 1 und 2) ein Kandidat für die Gruppe von Normen sein, die aufgrund zwischenzeitlicher Entwicklungen obsolet geworden sind. Der überwiegende Teil der Wirtschafts- und Sozialverfassung würde sich also bei einer verfassungspolitischen Strategie, die sich an den Landesgesetzgebungskompetenzen orientiert, für eine Streichung anbieten.

d) Neue Themen

Die vierte und weitreichendste verfassungspolitische Option läge darin, allein oder in Kombination mit der Streichung obsolet gewordener Verfassungsnormen systematisch und zukunftsgerichtet Problembereiche zu identifizieren, die grundlegender verfassungsrechtlicher Orientierung bedürfen.

Unter solchen Zukunftsthemen, von denen die Art. 27 ff. der geltenden hessischen Verfassung noch keine Notiz nehmen konnten, wären zu erwähnen etwa der nachhaltige, gesundheits- und klimaschonende Umgang mit Ressourcen, Natur und Landschaft, der auch in seiner spezifischen Auswirkung auf die Wirtschaft besonderer verfassungsrechtlicher Berücksichtigung würdig wäre. Wie nicht zuletzt die Wasserversorgung und andere Themen aus dem Bereich der (kommunalen) Infrastrukturverantwortung zeigen, dürfte die Fragestellung nach den Kernbereichen staatlicher und kommunaler Verantwortung und ihrer „Festigkeit“ gegenüber Privatisierungen zu den zukunftsrelevanten – auch verfassungsrechtlichen – Themen gehören. Mit Blick auf Artikel 30 HV verdient auch das Thema der Vereinbarkeit von beruflicher Tätigkeit und Familie – selbstverständlich nicht allein bezogen auf Frauen – der Erwähnung. Die Frage, wie der historische Kompromiss des Jahres 1946 zwischen Vertretern des demokratischen Sozialismus und der christlichen Soziallehre zu übersetzen ist in die Zeit globalisierter Finanzmärkte und für die Verfassung eines Bundeslandes, das eine nicht geringe Zahl der Akteure dieses globalisierten Finanzmarktes beheimatet, könnte ebenfalls eine wohlbedachte Frage bei der Verfassungsreform sein. Wenn in Art. 39, 41 und auch 42 HV zum Ausdruck kommt, wie sich demokratischer Sozialismus, christliche Soziallehre und amerikanische Vorstellungen zur Entflechtung der deutschen Großindustrie vor 70 Jahren in besonderer Weise zu einem verfassungsrechtlichen Konzept zusammengeführt werden konnten, so bedarf dieser Versuch einer Gewährleistung wirtschaftlicher und sozialer Gerechtigkeit und politischer Gleichheit heute der Übersetzung im Hinblick auf neue Gefährdungslagen, die allein durch Verfassungsinterpretation nicht zu leisten ist. Es liegt auf der Hand, dass ein solches Unterfangen grundlegender angelegt sein müsste als die bislang vorliegenden Änderungsvorschläge und darüber hinaus einen hohen Konsensbedarf verursachen würde.

3. Würdigung

In ihrer gegenwärtigen Fassung tendiert die normative Funktion der Art. 27 bis 47 HV gegen Null. Das ist nicht nur verfassungspolitisch zu beklagen sondern auch verfassungsrechtlich zu kritisieren, weil die fehlende normative Wirkung eines wesentlichen Teils der Landesverfassung geeignet ist, auch die übrigen Teile der Verfassung zu „infizieren“.

Nicht zu empfehlen ist in dieser Situation das Konzept, nur solche Normen aus der Wirtschafts- und Sozialverfassung in den Blick einer möglichen Streichung oder Änderung

einzubeziehen, die in Widerspruch zu Bundesrecht stehen und deren Änderungsbedarf somit bereits aus Art. 31 GG folgt. Dieses Konzept führt offensichtlich zu keinerlei nennenswerten Änderungs- oder Streichungsvorschlägen in den Art. 27 bis 47 HV. Es gerät dabei offensichtlich in die Gefahr, eine „unzeitgemäß gewordene Verfassung“ (*Stolleis*) in die (rechts-)historische Vitrine zu verbannen und sich mit dem weiter fortschreitenden Verlust ihrer normativen Kraft abzufinden.

Die zu Beginn erwähnte Balance zwischen Bewahrung und Anpassung sollte nach meiner Einschätzung deshalb gesucht werden durch eine vorsichtige Kombination aus der Streichung bzw. Änderung obsoleter Normen und ihrer Ergänzung um ausgewählte neue Zukunftsthemen. Die Beibehaltung der zahlreichen Normen, für deren Um- und Durchsetzung dem Land die Gesetzgebungskompetenz fehlt, ist nämlich mit der Gefahr verbunden, offensichtlich uneinlösbare „Versprechen“ zu formulieren, die Glaubwürdigkeit und normative Kraft der Verfassung schwächen. Zwar muss nicht für jeden landesverfassungsrechtlich geregelten Sachbereich eine umfassende Landesgesetzgebungskompetenz bestehen. Denn die Verfassung kann ihre normative Kraft in solchen Bereichen auch für den Vollzug der Bundesgesetze entfalten, für den regelmäßig die Länder zuständig sind. Auch im Bereich der „gesetzesfreien“ Verwaltung (Förderpolitik) kann Landesverfassungsrecht Geltungskraft entfalten. Das setzt allerdings einen „Zuschnitt“ der Wirtschafts- und Sozialverfassung auf solche Sachbereiche und Funktionen voraus, die in der Reichweite der Hoheitsgewalt des Landes Hessen liegen.

Frankfurt am Main, den 13.2.2017

G. Hermes

PD Dr. Marcus Schladebach, LL.M.
Juristische Fakultät der Universität Potsdam

Wiesbaden, 14.2.2017

Enquetekommission

„Verfassungskonvent zur Veränderung der Verfassung des Landes Hessen"

Stellungnahme zum Tagesordnungspunkt:

Einfügung einer Definition des Staatszielbegriffs (Art. 26b HessVerf. [neu])

I. Entwicklung des Begriffs

1. Begrifflicher Ursprung

Der Begriff der Staatszielbestimmungen geht auf *Hans Peter Ipsen* zurück,[1] der diesen Begriff im Jahre 1949 zur Charakterisierung des „sozialen Rechtsstaats" in Art. 20 und 28 GG verwendete.[2] Er ist später von *Ulrich Scheuner* als Unterfall der Verfassungsprinzipien bezeichnet worden.[3] Danach würden Staatszielbestimmungen „in allgemeiner oder auch begrenzter Form Grundsätze und Richtlinien für das staatliche Handeln aufstellen und ihm in bestimmten Richtungen durch Gebote und Weisungen Orientierungen und sachliche Aufgaben geben."[4] Für die Staatszielbestimmungen sei prägend, dass „sie einen dynamischen Zug trügen, der auf künftige noch zu gestaltende soziale Fragen hinweise und der staatlichen Aktivität weniger Grenzen ziehe als vielmehr die Bahn weise."[5]

Nachdem in den 1970er Jahren eine Vielzahl von Alternativbegriffen vorgeschlagen worden war, die zum Teil inhaltlich identisch waren oder aber kleinere Nuancierungen aufwiesen (z.B. „Programmsätze", „Leitprinzipien", „Verfassungsaufträge", „Gesetzgebungsaufträge", „Einrichtungsgarantien", „Staatszwecke", „Staatsaufgaben")[6], befasste sich die von der Bundesregierung im Herbst 1981 eingesetzte Kommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge" mit der Frage, „ob unter den heutigen und für die nähere Zukunft voraussehbaren Gegebenheiten und Ent-

[1] *Ipsen*, Über das Grundgesetz, 1950, S. 14.
[2] *Lücke*, AöR 107 (1982), 15 (21); *Scholz*, in: Goydke/Rauschning/Robra/Schreiber/Wulff (Hrsg.), Vertrauen in den Rechtsstaat. Beiträge zur deutschen Einheit im Recht, Festschrift für Walter Remmers, 1995, S. 89 (92).
[3] *Scheuner*, in: Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff, 1972, S. 325 (335).
[4] *Scheuner* (Fn. 3), S. 335.
[5] *Scheuner* (Fn. 3), S. 336.
[6] *Lücke*, AöR 107 (1982), 15 (19).

wicklungen Änderungen oder Ergänzungen des Grundgesetzes im Bereich der Staatsaufgaben notwendig oder empfehlenswert sind".[7] Der 1983 vorgelegte Abschlussbericht hielt nicht nur die Einfügung von Staatszielbestimmungen über die Arbeit, über den Umweltschutz und über die kulturelle Prägung des Staates für empfehlenswert.[8] Darüber hinaus schlug er eine Definition des Begriffs vor, wonach Staatszielbestimmungen „Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung (sind), die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben."[9]

2. Begriffliche Abgrenzungen

Staatszielbestimmungen sind von anderen Verfassungsrechtsnormen abzugrenzen.

a) So ist eine erste Abgrenzung gegenüber Staatsstrukturprinzipien erforderlich. Jene bilden die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen des Staates, verleihen dem Staat in formeller und materieller Hinsicht sein maßgebliches Gepräge und formulieren damit das Fundament, auf das die Bundesrepublik Deutschland gegründet ist.[10] Dies sind die in Art. 20 GG verankerten Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaats, des Bundesstaats und des Sozialstaats sowie die in Art. 1 GG niedergelegte Menschenwürde. Zu betonen ist, dass die genaue Zuordnung des Sozialstaatsprinzips unterschiedlich vorgenommen wird. Sie wird überwiegend und zutreffend sowohl als Staatsstrukturprinzip als auch als Staatszielbestimmung eingeordnet.[11]

Auf diese Staatsstrukturprinzipien wird in Art. 23 I und Art. 28 I GG Bezug genommen. Der zentrale Unterschied liegt jedoch in deren Verfassungsfestigkeit: Während die genannten Staatsstrukturprinzipien durch die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG auch gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber abgesichert bzw. immunisiert sind, nehmen Staatszielbestimmungen an diesem besonderen Ewigkeitsschutz nicht Teil und könnten durch eine entsprechende Verfassungsänderung durchaus wieder beseitigt werden.

---

[7] *Wienholtz*, AöR 109 (1984), 532 ff.; *Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. (2010), § 5 Rn. 47; *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, 2011, § 6 Rn. 6.
[8] Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigen-Kommission, 1983; dazu *Wienholtz*, AöR 109 (1984), 532 (537 ff.).
[9] Bericht (Fn. 8), S. 21; *Maurer* (Fn. 7), § 6 Rn. 9; *Klein*, DVBl. 1991, 729 (733); *Kloepfer* (Fn. 7), § 6 Rn. 6.
[10] *Maurer* (Fn. 7), § 6 Rn. 1; *Kloepfer* (Fn. 7), § 6 Rn. 1 ff.; *Degenhart*, Staatsrecht I, 32. Aufl. (2016), Rn. 11 ff.
[11] *Maurer* (Fn. 7), § 6 Rn. 10; *Kloepfer* (Fn. 7), § 6 Rn. 1 und § 11 Rn. 11.

b) Staatszielbestimmungen sind sodann von Grundrechten abzugrenzen. Zwar besitzen beide auch eine objektive Verpflichtungsdimension, sind also Ausdruck einer objektiven Werteordnung, die für das gesamte staatliche Handeln von Legislative, Exekutive und Judikative (Art. 1 III GG) richtungsweisend ist. Jedoch enthalten die Grundrechte (Art. 1 – 19 GG) und die grundrechtsgleichen Rechte (Art. 20 IV, 33, 38, 101, 103, 104 GG) darüber hinaus eine subjektiv-rechtliche Qualität: Sie sind nach der Jellinekschen Statuslehre zuvörderst Abwehrrechte gegen den Staat, können also staatliche Eingriffe der Legislative (Gesetz), der Exekutive (Verwaltungshandeln) und der Judikative (Gerichtsentscheidungen) im Klageweg abwehren. Grundrechte besitzen mithin eine subjektive Rechtserzwingungsmacht, die den Staatszielbestimmungen fehlt.[12]

Eine eng begrenzte Ausnahme von diesem Grundsatz stellt das – auch als Staatszielbestimmung zu kategorisierende – Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 I GG dar, aus dem das Bundesverfassungsgericht in der Hartz-IV-Entscheidung in Verbindung mit der Menschenwürde des Art. 1 I GG ein (soziales) Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums hergeleitet hat.[13] Es stellt dies bislang den einzigen Fall dar, wo einem Staatsziel eine subjektiv einklagbare Rechtsposition entnommen worden ist. Darüber hinaus hat die intensive Diskussion um „Soziale Grundrechte“[14], die vielfach zwar als „Grundrechte“ bezeichnet werden, tatsächlich jedoch eher als Staatszielbestimmungen zu verstehen sein dürften,[15] noch zu keinen weiteren sozialstaatsbezogenen Leistungsrechten geführt. Deshalb enthält jedenfalls das Grundgesetz keine sozialen Grundrechte, wie sie mit dem Recht auf Arbeit, Bildung, soziale Sicherheit oder Wohnung beispielsweise in verschiedenen Landesverfassungen gewährleistet werden.[16]

c) Schließlich sind Staatszielbestimmungen von Gesetzgebungsaufträgen zu unterscheiden.[17] Letztere sind ausdrücklich in Einzelnormen angeordnet (z.B. Art. 6 V, Art. 21 III, Art. 38 III, Art. 109 IV GG) und fordern den Gesetzgeber typischerweise auf, das Nähere durch Bundesgesetz zu regeln.[18] Während sich der Gesetzgebungsauftrag naturgemäß nur an den Gesetzgeber richtet, bezieht die Staatszielbestimmung darüber hinaus auch die Verwaltung und die Rechtsprechung ein, ist somit vom Verpflichtungsumfang breiter, also gewaltenübergreifend konzipiert. Die Verpflichtungskraft des Gesetzgebungsauftrags ist größer und punktueller. Staatszielbestimmungen wirken

---

[12] *Kloepfer* (Fn. 7), § 6 Rn. 10; *Degenhart* (Fn. 10), Rn. 593.
[13] BVerfGE 125, 175.
[14] Böckenförde/Jekewitz/Ramm (Hrsg.), Soziale Grundrechte, 1981; *Lücke*, AöR 107 (1982), 15 (17 ff.); *Maurer* (Fn. 7), § 6 Rn. 19.
[15] Dies ist allerdings eine Diskussion, die hauptsächlich im Landesverfassungsrecht zu verorten ist.
[16] *Kloepfer* (Fn. 7), § 11 Rn. 10.
[17] *Lücke*, AöR 107 (1982), 15 (22 ff.); *Klein*, DVBl. 1991, 729 (733); *Kloepfer* (Fn. 7), § 6 Rn. 11.
[18] *Maurer* (Fn. 7), § 6 Rn. 20; *Kloepfer* (Fn. 7), § 6 Rn. 11.

dagegen lediglich in allgemeinerer Form auf den Gesetzgeber ein, ohne ihn zwingend auf eine bestimmte legislative Aktivität festzulegen.[19] Ist damit zentrales Differenzierungskriterium die unterschiedliche Verpflichtungsintensität, so wird – insbesondere am Beispiel des Sozialstaatsprinzips – deutlich, dass – jenseits der vom Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich formulierten Gesetzgebungsaufträge – eine klare und rechtsstaatlich eindeutige Abgrenzung zwischen Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträgen nur schwer möglich erscheint.

3. Begrifflicher Inhalt

Nach diesen systematisierenden Vorüberlegungen und nach Auswertung der Literatur können Staatszielbestimmungen entweder mit der von *Degenhart* vorgeschlagenen Definition charakterisiert werden, wonach „Staatsziele offen gefasste Verfassungsnormen (sind), die den Staat verpflichten, auf die Verwirklichung bestimmter Ziele hinzuwirken."[20] Inhaltlich identisch, jedoch breiter in Bezug genommen ist indes die Definition, die die oben erwähnte Sachverständigen-Kommission (1981 – 1983) erarbeitet hat: Es handelt sich um „Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben."[21]

II. Begriffliche Konkretisierung auf grundgesetzlicher Ebene

Bei der hier allein interessierenden begrifflichen Konkretisierung ist zwischen der grundgesetzlichen und der landesverfassungsrechtlichen Ebene zu differenzieren.

1. Fehlende Konkretisierung

Auf der Ebene des Grundgesetzes hat der Begriff der Staatszielbestimmungen keine begriffliche Konkretisierung erfahren. Zwar wird im Wesentlichen übereinstimmend hervorgehoben, dass auf Bundesebene folgende Staatszielbestimmungen existieren: Die Verwirklichung eines vereinten Europas (Präambel, Art. 23 GG), die Friedenspflicht (Art. 24 II, Art. 26 I GG), die Gleichstellung von Frauen und Männern (Art. 3 II 2 GG), das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 I

[19] *Lücke*, AöR 107 (1982), 15 (23).
[20] *Degenhart* (Fn. 10), Rn. 593.
[21] Siehe Fn. 8, 9.

GG), der Schutz der Umwelt und der Tiere (Art. 20a GG), die Gewährleistung der Grundversorgung in den Bereichen Eisenbahn, Post und Telekommunikation (Art. 87e IV, Art. 87f I GG) und die Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 II GG).[22] Daneben werden Staatszielbestimmungen im Wege der Interpretation auch aus Kompetenzzuweisungen abgeleitet (Militärische Landesverteidigung, funktionsfähige Strafrechtspflege) oder sie verstehen sich – unabhängig vom Wortlaut – von selbst, wie das Ziel der Gerechtigkeit oder das des Gemeinwohls.[23]

Gleichwohl kann aus dieser – allgemein bekannten – Aufzählung der grundgesetzlichen Staatszielbestimmungen kein eindeutiger Rückschluss auf das inhaltliche Begriffsverständnis gezogen werden. Beispiele besitzen zwar durchaus eine indizielle Aussagekraft, können jedoch eine methodisch erarbeitete Grunddefinition nicht ersetzen. An dieser fehlt es im Text des Grundgesetzes.

2. Einheitliches Verständnis

Trotz dieses Befunds einer fehlenden Definition geht die überwiegende Meinung davon aus, dass die von der Sachverständigen-Kommission (1983) angebotene Definition inzwischen allgemeine Anerkennung gefunden hat.[24] Obwohl auch sie als „sprachlich und sachlich nicht ganz glücklich"[25] bezeichnet worden ist, gibt sie den substanziellen Gehalt dieses schwierigen Begriffs weitgehend zutreffend wieder und erweist sich damit als taugliche Orientierung für die im vorliegenden Kontext interessierende landesverfassungsrechtliche Ebene.

III. Begriffliche Konkretisierung auf landesverfassungsrechtlicher Ebene

1. Ausgangslage

Die Landesverfassungen enthalten deutlich mehr Staatszielbestimmungen als das Grundgesetz. Dabei fallen insbesondere viele Staatszielbestimmungen sozialen Inhalts auf, deren Abgrenzung zu sozialen Grundrechten mit leistungsstaatlicher Zielrichtung (Arbeit, angemessene

[22] *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. (2006), § 73 Rn. 25; *Maurer* (Fn. 7), § 6 Rn. 10 f.; *Kloepfer* (Fn. 7), § 6 Rn. 7 f.; *Klein*, DVBl. 1991, 729 (734).
[23] *Klein*, DVBl. 1991, 729 (734).
[24] *Maurer* (Fn. 7), § 6 Rn. 9; *Kloepfer* (Fn. 7), § 6 Rn. 6; *Papier/Krönke*, Öffentliches Recht 1, 2. Aufl. (2015), Rn. 104; *Schöbener/Knauff*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. (2013), § 4 Rn. 94; *Klein*, DVBl. 1991, 729 (733).
[25] *Maurer* (Fn. 7), § 6 Rn. 9.

Wohnung, Bildung) nicht immer zweifelsfrei ist. Vielfach wird von „Grundrechten" gesprochen, obwohl es inhaltlich eher um landesverfassungsrechtliche Staatszielbestimmungen geht.[26] Außerdem zählen die Landesverfassungen regelmäßig die Kultur, die Kunst, den Sport und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auf. Nimmt man Zielaussagen zur Rechtsstellung der Kinder, zur Rechtsstellung der Behinderten, zur sozialen Sicherheit, zu schulischen Erziehungszielen, zur Wohlfahrtspflege, zur Wirtschaftsförderung, zum Schutz von Minderheiten, zum Schutz älterer Menschen, zur Pflege der Wissenschaft, zum Schutz des ungeborenen Lebens und zur Aufarbeitung der politischen Vergangenheit hinzu,[27] so stellt sich das in den Rang landesverfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen erhobene Spektrum von Sachbereichen tatsächlich als üppiges Tableaus von Staatszielen, Verfassungsaufträgen und Staatsaufgaben[28] und als detaillierte, nur schwer einlösbare sozialstaatliche Programmatik dar.[29]

Dieser deutliche Zuwachs an Staatszielbestimmungen in den Landesverfassungen hat die Frage einer zu verzeichnenden „Inflation der Staatsziele" aufkommen lassen.[30] Es sei eine größere Rechtsunsicherheit und eine begriffliche Konfusion festzustellen, was für die Praktizierung und Justitiabilität dieser Bestimmungen mit Sicherheit erhebliche Probleme aufwerfen werde.[31] Wo sich das Grundgesetz zu einem hohen Maß an gesellschaftspolitischer Offenheit bekannt und gerade deshalb auf sehr konkrete Staatszielbestimmungen oder Ordnungsaussagen zur Gesellschaftsstruktur verzichtet habe, dort sei gerade für die Landesverfassungen der neuen Länder wiederum ein deutlich entgegengesetzter Trend festzustellen.[32]

2. Direkte Definitionen

Einige Bundesländer haben eine Definition des Begriffs der Staatszielbestimmungen in ihre Landesverfassung aufgenommen. Dem lag einerseits die Überlegung zugrunde, für mehr Rechtssicherheit im Umgang mit diesem Begriff zu sorgen und den agierenden drei staatlichen Gewalten Leitlinien für ihr hoheitliches Handeln vorzugeben. Andererseits sollte durch eine

[26] Für Berlin etwa *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, 2. Aufl. (2017), § 1 Rn. 94 ff.; mit Blick auf das Landesverfassungsrecht auch deutlich *Kloepfer* (Fn. 7), § 11 Rn. 10.
[27] Siehe nur *Scholz* (Fn. 2), S. 95.
[28] *Isensee* (Fn. 22), § 73 Rn. 52.
[29] *Degenhart* (Fn. 10), Rn. 624.
[30] *Scholz* (Fn. 2), S. 89 ff.
[31] *Scholz* (Fn. 2), S. 93.
[32] So mit Blick auf die Anfang der 1990er Jahre erlassenen Landesverfassungen der neuen Bundesländer *Scholz* (Fn. 2), S. 93.

solche vorangestellte Grunddefinition einem sachgegenständlichen Ausufern von Staatszielbestimmungen entgegengewirkt werden. Wenngleich dazu im Schrifttum lediglich auf Art. 3 III der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalts verwiesen wird,[33] wird bei einer tiefgründigen Recherche deutlich, dass zumindest für die Landesverfassungen der neuen Bundesländer von einer generellen Tendenz zur Definition gesprochen werden kann.

a) Sachsen-Anhalt

Die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt[34] sieht in Art. 3 III folgende Begriffsdefinition vor:

> „Die nachfolgenden Staatsziele verpflichten das Land, sie nach Kräften anzustreben und sein Handeln danach auszurichten."

Diese Definition ist in der Literatur sehr positiv kommentiert worden.[35] Sie grenze die Staatszielbestimmungen von den Grundrechten eindeutig ab und relativiere die Verpflichtung, Staatszielbestimmungen zu erfüllen, auf das staatliche Machbare („nach Kräften anzustreben"). Gerade mit Blick auf ein „Recht auf Arbeit" oder ein „Recht auf Wohnraum", die in mehreren Landesverfassungen verankert sind, handele es sich um Verpflichtungen, die in der Regel nicht voll und unmittelbar eingelöst werden können. Derartige Ansprüche seien dem System sozialer Marktwirtschaft fremd. Deshalb müssten insbesondere soziale Staatszielbestimmungen unter einem strikten Vorbehalt der realen Einlösbarkeit stehen. Dies sei, so *Scholz*, in Art. 3 III Verf.LSA in vorbildlicher Weise geschehen.

b) Thüringen

Die Verfassung des Freistaates Thüringen[36] enthält in Art. 43 folgende Bestimmung:

> „Der Freistaat hat die Pflicht, nach seinen Kräften und im Rahmen seiner Zuständigkeiten die Verwirklichung der in dieser Verfassung niedergelegten Staatsziele anzustreben und sein Handeln danach auszurichten."

c) Sachsen

Die Verfassung des Freistaates Sachsen[37] hat in Art. 13 die folgende Regelung aufgenommen:

> „Das Land hat die Pflicht, nach seinen Kräften die in dieser Verfassung niedergelegten Staatsziele anzustreben und sein Handeln danach auszurichten."

---

[33] *Isensee* (Fn. 22), § 73 Rn. 52; *Maurer* (Fn. 7), § 6 Rn. 10.
[34] Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16.7.1992 (GVBl. LSA 1992, 600), zuletzt geändert am 5.12.2014.
[35] Dazu und zum Folgenden *Scholz* (Fn. 2), S. 95 f.
[36] Verfassung des Freistaates Thüringen vom 25.10.1993 (GVBl. 1993, 625), zuletzt geändert am 11.10.2004.
[37] Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27.5.1992 (SächsGVBl. 1992, 243), zuletzt geändert am 11.7.2013.

d) Bewertung

Mit diesen Formulierungen haben die drei Landesverfassungen wertvolle Konkretisierungsarbeit geleistet. Genau betrachtet wird auch in ihnen der Begriff „Staatszielbestimmungen" nicht legal definiert, immerhin werden aber seine rechtlichen Wirkungen, d.h. sein Verpflichtungsumfang, festgelegt. Dies ist durchaus als Gewinn für eine rechtsstaatlich basierte Tätigkeit der drei Staatsgewalten zu würdigen.

3. Indirekte Definitionen

In anderen Landesverfassungen finden sich zumindest indirekte Definitionsansätze.

a) Berlin

Die Verfassung von Berlin[38] regelt in Art. 22 I Folgendes:

> „Das Land ist verpflichtet, im Rahmen seiner Kräfte die soziale Sicherung zu verwirklichen. Soziale Sicherung soll eine menschenwürdige und eigenverantwortliche Lebensgestaltung ermöglichen."

In Art. 28 I heißt es:

> „Das Land fördert die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum."

b) Mecklenburg-Vorpommern

Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern[39] formuliert im Abschnitt „III. Staatsziele" in Art. 11:

> „Das Land Mecklenburg-Vorpommern wirkt im Rahmen seiner Zuständigkeiten an dem Ziel mit, die europäische Integration zu verwirklichen."

[38] Verfassung von Berlin vom 23.11.1995 (GVBl. 1995, 779), zuletzt geändert am 22.3.2016.
[39] Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.5.1993 (GVBl. 1993, 372), zuletzt geändert am 30.6.2011.

IV. Der Formulierungsvorschlag zu Art. 26b HessVerf. (neu)

Vor diesem Hintergrund ist nunmehr der unterbreitete Formulierungsvorschlag für einen neuen Art. 26b HessVerf. zu bewerten. Er gibt Anlass zu folgenden Anmerkungen:

1. Wortlaut

> „Staatsziele verpflichten den Staat zur fortlaufenden Beachtung und nachhaltigen Optimierung."

2. Bewertung

a) Staatliche Optimierungsgebote

Generell sind Staatszielbestimmungen für alle drei Gewalten hinsichtlich des Ziels verbindlich, überlassen aber den staatlichen Organen die nähere Konkretisierung, insbesondere die Wahl der Mittel und die Wege der Umsetzung.[40] Konkrete Gesetzgebungsaufträge folgen aus ihnen nicht, da es stets der Einschätzungsprärogative des Parlaments obliegt, ob für einen bestimmten Sachbereich ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet wird oder nicht. Der demokratisch unmittelbar legitimierte Gesetzgeber besitzt einen weiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum und muss ihn auch behalten.[41] Allerdings resultiert aus Staatszielbestimmungen die Pflicht, die Erreichung des vorgegebenen Ziels so weit wie möglich zu verwirklichen. Es werden staatliche Anstrengungen erwartet, die zu einer sachgerechten und zielorientierten Erfüllung des in der konkreten Staatszielbestimmung enthaltenen Auftrags beitragen. Dieser braucht nicht zwingend vollständig erfüllt werden, denn das gesellschaftliche System (soziale Marktwirtschaft) und die Bedingungen der Realität stehen oft einer allumfassenden Verwirklichung entgegen.[42] Zutreffend wird deshalb davon gesprochen, dass eine Staatszielbestimmung ein Optimierungsgebot enthält.[43] Dies steht in vollem Einklang mit der verfassungsrechtlichen Prinzipienlehre *Robert Alexys*, wonach es sich auch bei Staatszielbestimmungen um Prinzipien handelt, bei denen es nie um eine Erfüllung oder Nichterfüllung geht, sondern die im Wege der Abwägung mit anderen Rechtswerten lediglich auf eine Optimierung ausgerichtet sind.[44]

---

[40] *Maurer* (Fn. 7), § 6 Rn. 12; *Klein*, DVBl. 1991, 729 (733); *Scholz* (Fn. 2), S. 96; *Papier/Krönke* (Fn. 24), Rn. 105.
[41] *Maurer* (Fn. 7), § 6 Rn. 14; *Klein*, DVBl. 1991, 729 (735); *Lücke*, AöR 107 (1982), 15 (23 f.); *Kloepfer* (Fn. 7), § 6 Rn. 10.
[42] *Scholz* (Fn. 2), S. 96; *Degenhart* (Fn. 10), Rn. 593: „Vorbehalt des Möglichen.".
[43] *Isensee* (Fn. 22), § 73 Rn. 16; *Klein*, DVBl. 1991, 729 (736).
[44] *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 2. Aufl. (1994), S. 75 ff.

Kann der Wortlaut „Optimierung" daher einerseits unterstützt werden, muss andererseits deutlich auf zwei Aspekte aufmerksam gemacht werden:

(1) Mit dem ausgesprochenen Optimierungsgebot wird der Gestaltungsspielraum nicht nur des Gesetzgebers, sondern auch der Verwaltung eingeschränkt. Gerade der Gesetzgeber wird sich regelmäßig mit dem Anliegen konfrontiert sehen, in einzelnen Gesetzgebungsverfahren stets auch die – auf Optimierung angelegten – Staatsziele zwar nicht als absoluten Vorbehalt, wohl aber als handlungsleitende Berücksichtigungsgebote zu beachten. Sein durch die Staatszielbestimmungen auch ohne diese Formulierung beschränkter Aktionsradius erfährt durch die ausdrückliche Wortlautfassung „Optimierung" noch deutlichere Betonung. Dieses zusätzlichen, weil auch sprachlich hervorgehobenen Bekenntnisses zur Optimierung sollte sich der verfassungsändernde Gesetzgeber bewusst sein.

(2) Die darüber hinaus gehende Akzentuierung der „Nachhaltigkeit" dürfte als allgegenwärtiger Zeitgeistbegriff im Grundsatz ebenfalls nicht zu beanstanden sein. Nachhaltigkeit in der Verfassung darf allerdings nicht als politische Rhetorik abgetan werden. Mit dem Begriff der Nachhaltigkeit sind im rechtlichen Kontext klare Vorgaben verbunden. Da unter diesem Begriff die Verknüpfung wirtschaftlicher, sozialer und umweltbezogener Aspekte unter besonderer Ausrichtung auf die Bedürfnisse zukünftiger Generationen verstanden wird,[45] führt die Aufnahme in den Verfassungstext an dieser Stelle zu weiteren rechtlichen Bindungen: Inkludiert werden komplexe sozioökonomische Interessen-, Wertungs- und Abwägungskonglomerate, denen sich der verfassungsändernde Gesetzgeber bewusst sein sollte.

Soll der Begriff „nachhaltig" hingegen lediglich als „dauerhaft" gemeint sein, sollte tatsächlich auch „dauerhaft" verwendet werden. Zwar dürfte eigentlich dann auch das Wort „dauerhaft" entbehrlich sein, denn mit der „fortlaufenden Beachtung" ist diesem zeitlichen Aspekt ausreichend entsprochen. In jedem Fall ist aber vor der unreflektierten Aufnahme des Wortes „nachhaltig" zu warnen, welches die oben beschriebene rechtliche Bedeutung in die Norm hineinträgt. Die intendierte Zwecksetzung des Begriffs sollte diskutiert werden.

[45] *Rehbinder*, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 721 ff.; *Kloepfer*, Umweltschutzrecht, 2. Aufl. (2011), § 3 Rn. 15; *Schmidt/Kahl*, Umweltrecht, 8. Aufl. (2010), § 1 Rn. 29 ff.; *Schwartmann/Pabst*, Umweltrecht, 2. Aufl. (2011), Rn. 42.

b) Relevanz für die Grundrechtsbeschränkung

Staatszielbestimmungen sind keine Grundrechtsschranken und dürfen auch nicht in solche umgedeutet werden.[46] Ihre Existenz ändert nichts an dem Umstand, dass Einschränkungen von Grundrechten nur nach Maßgabe der dem jeweiligen Grundrecht konkret beigegebenem einfachen oder qualifizierten Gesetzes- bzw. Einschränkungsvorbehalte möglich sind.

Jedoch können Staatszielbestimmungen in eine Kollisionslage mit Grundrechten geraten. Soweit das betroffene Grundrecht einen Gesetzesvorbehalt aufweist, ist die Auflösung der Kollision durch diesen Gesetzesvorbehalt organisiert. Besteht allerdings kein ausdrücklicher Gesetzesvorbehalt, so bedeutet dies nicht, dass das Grundrecht überhaupt nicht einschränkbar ist. Vielmehr ist dann eine Einschränkbarkeit durch kollidierendes Verfassungsrecht, also verfassungsimmanente Schranken möglich. Konstellationen dafür sind etwa die Wissenschaftsfreiheit/Tierschutz, Kunstfreiheit/Umweltschutz oder Religionsfreiheit/staatlicher Erziehungsauftrag. Kollidierendes Verfassungsrecht meint dabei einerseits Grundrechte Dritter oder andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte. Zu letzteren zählen auch Staatszielbestimmungen. Ist eine Staatszielbestimmung einschlägig, so ist zwischen dem betroffenen Grundrecht und der Staatszielbestimmung ein Ausgleich nach den Grundsätzen der praktischen Konkordanz herzustellen. Dies verlangt eine Lösung des konkreten Falls, die von beiden berührten Verfassungswerten möglichst viel Substanz erhält, also einen optimierten Ausgleich.[47]

Diese besondere verfassungsrechtliche Wirkung von Staatszielbestimmungen als „kollidierender Verfassungswert" sollte bedacht werden, wenn eine derart stark betonte Definition des Begriffs „Staatszielbestimmung" angedacht ist.

c) Gesetzesauslegung und Ermessensausübung

Außerdem besitzen Staatszielbestimmungen rechtliche Wirkungen für die Auslegung von Gesetzen und für die Ermessensausübung.[48] Bei der oftmals erforderlichen Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe auf der Tatbestandsseite einer Norm sowie bei der Überprüfung der Einhal-

[46] *Klein*, DVBl. 1991, 729 (733); *Wienholtz*, AöR 109 (1984), 532 (549).
[47] *Schladebach*, Der Staat 53 (2014), 263 ff.
[48] *Degenhart* (Fn. 10), Rn. 624; *Klein*, DVBl. 1991, 729 (733).

tung der Ermessensgrenzen auf der Rechtsfolgenseite einer Norm können Staatszielbestimmungen ihre rechtlichen Wirkungen entfalten. Weil sie eben auch die zur Gesetzesanwendung berufene Verwaltung binden, ist diese – etwa im Umweltrecht – gehalten, entsprechende Wertungen aus dem jeweiligen Staatsziel mit in die Interpretation von Rechtsbegriffen einfließen zu lassen und auf diese Weise dem Staatsziel zu (optimaler) Wirkung zu verhelfen.

d) Vorbehalt der Zuständigkeitswahrung

Die Verwirklichung von Staatszielen ist nur im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern möglich.[49] Staatszielbestimmungen führen nicht zu einer Kompetenzverschiebung. Hat ein Land nach Maßgabe der Art. 70 ff. GG keine Gesetzgebungszuständigkeit, läuft eine gleichwohl in den Verfassungstext aufgenommene Staatszielbestimmung leer. Wenngleich die Aussage, die meisten Staatsziele der Landesverfassungen beträfen Bereiche, in denen das Land im Wege der Gesetzgebung nicht tätig werden könne,[50] sicherlich tendenziell etwas überzogen sein dürfte, bedarf es aber jedenfalls stets exakter Prüfung der Ländergesetzgebungskompetenzen, ob eine diskutierte Staatszielbestimmung wirklich durch das Land verfolgt werden kann oder aber bloße Verfassungslyrik bleibt. So bringen etwa der Freistaat Thüringen und das Land Mecklenburg-Vorpommern in den oben erwähnten Formulierungen „wirkt im Rahmen seiner Zuständigkeiten (mit)" diesen Vorbehalt treffend zum Ausdruck.

e) Rechtssicherheit und Bestimmtheit

Mit der vorgeschlagenen Begriffsdefinition ist ein beachtlicher Zugewinn für die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Rechtssicherheit und der Bestimmtheit verbunden. Für die Anwendung einer Norm in der Verwaltungspraxis und der Rechtsprechung ist es wünschenswert, dass sie so klar wie möglich formuliert ist. Dies fördert Verständlichkeit, Vorhersehbarkeit, Anwendungsfreundlichkeit und somit Rechtssicherheit. Außerdem sollte man im Blick haben, dass die Verfassung nicht nur für juristisch gebildete Personen, sondern auch für die ihr Unterworfenen, d.h. die Bevölkerung, verständlich sein soll. Zur Identifizierung mit der verfassungsrechtlichen Grundordnung in einem Land ist eine kurze, aber klare Verfassungssprache ebenso erforderlich wie hilfreich.

---

[49] *Maurer* (Fn. 7), § 6 Rn. 12; *Degenhart* (Fn. 10), Rn. 624; *Kloepfer* (Fn. 7), § 6 Rn. 9; *Klein*, DVBl. 1991, 729 (733).
[50] *Degenhart* (Fn. 10), Rn. 624.

V. Ergebnis

In einer Gesamtbewertung ist die vorgeschlagene Formulierung als modern und fortschrittlich zu bewerten. Sie reflektiert die verfassungsrechtliche Diskussion zum Begriff und den Rechtswirkungen von Staatszielbestimmungen zutreffend und erbringt im Hinblick auf Verständlichkeit, Rechtssicherheit und Bürgernähe interessante Zugewinne.

Jedoch erscheint es aus Sicht des Gutachters diskussionswürdig, ob die Begriffsbestimmung mit der Formulierung „nachhaltige Optimierung" nicht zu weitgehend oder deutlicher gesagt: überambitioniert ausgefallen ist. Durch beide Worte werden der Landespolitik auf Ebene des Parlaments, der Verwaltung und der Rechtsprechung sehr stringente Berücksichtigungspflichten auferlegt, die praktisch allen politischen Akteuren kontinuierliche Höchstleistungen abverlangen. Im häufigen Widerstreit von Einzelbelangen, der insbesondere auch im Begriff der Nachhaltigkeit bereits inzident angelegt ist, kann es zu Kollisionslagen kommen, in denen eine speziell auf Optimierung verpflichtete Berücksichtigung von Staatszielen geradezu unmöglich erscheint. Vielfach wird das Land Hessen dann Unmögliches leisten müssen, um den Vorgaben der neuen Verfassung adäquat und rechtstreu nachzukommen. Ob sich die Landespolitik einer solchen permanenten Optimierungspflicht in vielen Sach- und Lebensbereichen aussetzen möchte und diese dann auch noch durch den Verfassungswortlaut derart prägnant herausstellen will, sollte problembewusst diskutiert und sorgfältig erwogen werden.

Es wird abschließend empfohlen, den Formulierungen in den Verfassungen Sachsen-Anhalts, Thüringens und Sachsens größere Aufmerksamkeit zu widmen. Dies gilt insbesondere für Art. 3 III der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt: In nüchterner Sprache, inhaltlicher Richtigkeit und ohne Bedeutungsverluste ist diesem Bundesland eine Beschreibung gelungen, die im Schrifttum mehrfach und sehr lobend erwähnt worden ist[51] und sicherlich auch für das Land Hessen eine lohnenswerte Alternative darstellen könnte.

Marcus Schladebach.

[51] *Scholz* (Fn. 2), S. 95 f.; *Isensee* (Fn. 22), § 73 Rn. 52; *Maurer* (Fn. 7), § 6 Rn. 10.

PD Dr. Marcus Schladebach, LL.M.
Juristische Fakultät der Universität Potsdam

Wiesbaden, 14.2.2017

Enquetekommission

„Verfassungskonvent zur Veränderung der Verfassung des Landes Hessen“

Stellungnahme zum Tagesordnungspunkt:

Einfügung eines Staatsziels „Infrastruktur“ (Art. 26a II HessVerf. [neu])

Vorbemerkung

Zum Begriff und zu den Rechtswirkungen von Staatszielbestimmungen wird ergänzend auf die Stellungnahme des Autors vom 14.2.2017 zu Art. 26b HessVerf. (neu) verwiesen.

I. Vielfalt landesverfassungsrechtlicher Staatsziele

1. Ausgangspunkt: Begrifflicher Inhalt

In begrifflicher Hinsicht können Staatszielbestimmungen entweder mit der von *Degenhart* vorgeschlagenen Definition charakterisiert werden, wonach „Staatsziele offen gefasste Verfassungsnormen (sind), die den Staat verpflichten, auf die Verwirklichung bestimmter Ziele hinzuwirken.“[1] Inhaltlich identisch, jedoch breiter in Bezug genommen ist indes die Definition, die die Sachverständigen-Kommission des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Justiz (1981 – 1983) erarbeitet hat: Es handelt sich um „Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben.“[2]

2. Auswahl von Staatszielen

Die Landesverfassungen enthalten deutlich mehr Staatszielbestimmungen als das Grundgesetz. Dabei fallen insbesondere viele Staatszielbestimmungen sozialen Inhalts auf, deren Abgrenzung zu sozialen Grundrechten mit leistungsstaatlicher Zielrichtung (Arbeit, angemessene

[1] *Degenhart*, Staatsrecht I, 32. Aufl. (2016), Rn. 593.
[2] Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigen-Kommission, 1983, S. 21; dazu *Wienholtz*, AöR 109 (1984), 532 (537 ff.); *Maurer* Staatrecht I, 6. Aufl. (2010), § 6 Rn. 9; *Klein*, DVBl. 1991, 729 (733); *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, 2011, § 6 Rn. 6.

Wohnung, Bildung) nicht immer zweifelsfrei ist. Vielfach wird von „Grundrechten" gesprochen, obwohl es inhaltlich eher um landesverfassungsrechtliche Staatszielbestimmungen geht.[3] Außerdem zählen die Landesverfassungen regelmäßig die Kultur, die Kunst, den Sport und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auf. Nimmt man Zielaussagen zur Rechtsstellung der Kinder, zur Rechtsstellung der Behinderten, zur sozialen Sicherheit, zu schulischen Erziehungszielen, zur Wohlfahrtspflege, zur Wirtschaftsförderung, zum Schutz von Minderheiten, zum Schutz älterer Menschen, zur Pflege der Wissenschaft, zum Schutz des ungeborenen Lebens und zur Aufarbeitung der politischen Vergangenheit hinzu,[4] so stellt sich das in den Rang landesverfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen erhobene Spektrum von Sachbereichen tatsächlich als üppiges Tableaus von Staatszielen, Verfassungsaufträgen und Staatsaufgaben[5] und als detaillierte, nur schwer einlösbare sozialstaatliche Programmatik dar.[6]

Dieser deutliche Zuwachs an Staatszielbestimmungen in den Landesverfassungen hat die Frage einer zu verzeichnenden „Inflation der Staatsziele" aufkommen lassen.[7] Es sei eine größere Rechtsunsicherheit und eine begriffliche Konfusion festzustellen, was für die Praktizierung und Justitiabilität dieser Bestimmungen mit Sicherheit erhebliche Probleme aufwerfen werde.[8] Wo sich das Grundgesetz zu einem hohen Maß an gesellschaftspolitischer Offenheit bekannt und gerade deshalb auf sehr konkrete Staatszielbestimmungen oder Ordnungsaussagen zur Gesellschaftsstruktur verzichtet habe, dort sei gerade für die Landesverfassungen der neuen Länder wiederum ein deutlich entgegengesetzter Trend festzustellen.[9]

II. Existenz eines Staatsziels „Infrastruktur"

1. Grundgesetz

Im Grundgesetz findet sich ein Staatsziel „Infrastruktur" nicht ausdrücklich. Jedoch wird von so gut wie allen Akteuren auf rechtspolitischer Ebene übersehen, dass mit der Gewährleistung der Grundversorgung in den Bereichen Eisenbahn, Post und Telekommunikation (Art. 87e IV,

---

[3] Für Berlin etwa *Siegel/Waldhoff*, Öffentliches Recht in Berlin, 2. Aufl. (2017), § 1 Rn. 94 ff.; mit Blick auf das Landesverfassungsrecht auch deutlich *Kloepfer* (Fn. 2), § 11 Rn. 10.
[4] Siehe nur *Scholz*, in: Goydke/Rauschning/Robra/Schreiber/Wulff (Hrsg.), Vertrauen in den Rechtsstaat. Beiträge zur deutschen Einheit im Recht, Festschrift für Walter Remmers, 1995, S. 89 (95).
[5] *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. (2006), § 73 Rn. 52.
[6] *Degenhart* (Fn. 1), Rn. 624.
[7] *Scholz* (Fn. 4), S. 89 ff.
[8] *Scholz* (Fn. 4), S. 93.
[9] So mit Blick auf die Anfang der 1990er Jahre erlassenen Landesverfassungen der neuen Bundesländer *Scholz* (Fn. 4), S. 93.

Art. 87f I GG) weite infrastrukturelle Sachbereiche erfasst werden, denen die Qualität eines Staatsziels attestiert wird.[10] Hiervon werden ersichtlich nicht die Infrastrukturfragen erfasst, die derzeit besonders im Fokus stehen: Straßeninfrastrukturen[11] und digitale Infrastrukturen.[12] Gleichwohl ist die verfassungsrechtliche Lage hinsichtlich eines Staatsziels „Infrastruktur" und einer korrespondierenden Verantwortungszuweisung nicht so defizitär, wie zum Teil zu lesen.

2. Landesverfassungsrecht

Das Landesverfassungsrecht kennt bereits Staatszielbestimmungen zur Infrastruktur.

a) Verfassung Baden-Württemberg

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg[13] sieht in Art. 3a II dazu vor:

> „Der Staat fördert gleichwertige Lebensverhältnisse, Infrastrukturen und Arbeitsbedingungen im gesamten Land."

b) Verfassung Schleswig-Holstein

Die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein[14] enthält in Art. 14 I hierzu folgende Regelung:

> „Das Land gewährleistet im Rahmen seiner Kompetenzen den Aufbau, die Weiterentwicklung und den Schutz digitaler Basisdienste sowie die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an diesen."

III. Der Formulierungsvorschlag zu Art. 26a II HessVerf. (neu)

Wie auch in anderen Bundesländern[15] wird nun auch für die neue Hessische Verfassung gefordert, ein Staatsziel „Infrastruktur" aufzunehmen. Der unterbreitete Formulierungsvorschlag für einen neuen Art. 26a II HessVerf. gibt Anlass zu folgenden Anmerkungen:

---

[10] *Maurer* (Fn. 2), § 6 Rn. 10; *Kloepfer* (Fn. 2), § 6 Rn. 8.
[11] *Ruppert/Posch*, Straßenbau als Staatsziel, FAZ vom 6.8.2014.
[12] Siehe die Initiativen der Bundesregierung zu digitalen Infrastrukturen sowie BDI, Digitale Agenda der deutschen Industrie, 2015.
[13] Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1953 (GBl. 1953, 173), zuletzt geändert am 1.12.2015.
[14] Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Neufassung vom 2.12.2014 (GVBl. 2014, 344).
[15] Siehe Landtag Nordrhein-Westfalen: Antrag der Fraktion der FDP vom 19.1.2016, Leistungsfähige Infrastruktur als Staatsziel in der Landesverfassung verankern, LT-Drs. 16/10797.

1. Wortlaut

> „(2) Der Staat fördert die Verkehrsnetze, die Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen sowie die digitalen Infrastrukturen."

2. Bewertung

Die vorgeschlagene Fassung eines neuen Art. 26a II HessVerf. kann grundsätzlich überzeugen. Sie enthält einen umfassenden Infrastrukturbegriff, der sich in zeitgemäß moderner Weise auch zum landesweiten Auf- und Ausbau digitaler Grundversorgung für Unternehmen und Bürger bekennt. Des Weiteren bringt die Fassung die staatliche Verantwortung für ein funktionsfähiges Verkehrsnetz nicht nur als Voraussetzung guter wirtschaftlicher Entwicklung des Landes Hessen, sondern auch der Verwirklichung individueller Mobilitätsansprüche der Gesellschaft[16] angemessen zum Ausdruck. Der Vorschlag kann sich zudem auf Formulierungen in anderen Landesverfassungen (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein) berufen.

Hinsichtlich der rechtlichen Wirkungen einer Aufnahme der Infrastruktur als neue Staatszielbestimmungen sind folgende drei Aspekte hervorzuheben:

a) Aufwertung als Abwägungsbelang

Generell sind Staatszielbestimmungen für alle drei Gewalten hinsichtlich des Ziels verbindlich, überlassen aber den staatlichen Organen die nähere Konkretisierung, insbesondere die Wahl der Mittel und die Wege der Umsetzung.[17] Konkrete Gesetzgebungsaufträge folgen aus ihnen nicht, da es stets der Einschätzungsprärogative des Parlaments obliegt, ob für einen bestimmten Sachbereich ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet wird oder nicht. Der demokratisch unmittelbar legitimierte Gesetzgeber besitzt einen weiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum und muss ihn auch behalten.[18] Allerdings resultiert aus Staatszielbestimmungen die Pflicht, die Erreichung des vorgegebenen Ziels so weit wie möglich zu verwirklichen. Es werden staatliche

---

[16] Für den Bereich des Luftverkehrs *Schladebach*, Luftrecht, 2007, Rn. 1; *ders.*, Lärmschutz im Recht der Flughafengenehmigung, EurUP 2016, 102 ff.
[17] *Maurer* (Fn. 2), § 6 Rn. 12; *Klein*, DVBl. 1991, 729 (733); *Scholz* (Fn. 4), S. 96; *Papier/Krönke*, Öffentliches Recht 1, 2. Aufl. (2015), Rn. 105.
[18] *Maurer* (Fn. 2), § 6 Rn. 14; *Klein*, DVBl. 1991, 729 (735); *Lücke*, AöR 107 (1982), 15 (23 f.); *Kloepfer* (Fn. 2), § 6 Rn. 10.

Anstrengungen erwartet, die zu einer sachgerechten und zielorientierten Erfüllung des in der konkreten Staatszielbestimmung enthaltenen Auftrags beitragen.

Infrastrukturbelange werden durch ihre Verankerung im neuen Art. 26a II HessVerf. mit anderen Staatszielen auf dieselbe Stufe gestellt. Ihre Verwirklichung im Einzelfall hängt jedoch davon ab, wie die sodann vorzunehmende Abwägung mit anderen Verfassungsbelangen ausgeht. Ein irgendwie begründeter Vorrang vor anderen Staatszielen ist mit der Hochzonung zum landesverfassungsrechtlichen Staatsziel nicht verbunden. Ob bei einer Kollision mit Grundrechten oder anderen Verfassungsgütern: Erst die in der konkreten Entscheidungssituation vorzunehmende Abwägung und das im Einzelfall anzunehmende Gewicht der Infrastrukturbelange (etwa gegenüber dem Umweltschutz oder Gesundheitsschutz) entscheiden über den Verwirklichungsgrad des neuen Staatsziels.

b) Vorbehalt der Zuständigkeitswahrung

Die Verwirklichung von Staatszielen ist nur im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern möglich.[19] Staatszielbestimmungen führen nicht zu einer Kompetenzverschiebung. Hat ein Land nach Maßgabe der Art. 70 ff. GG keine Gesetzgebungszuständigkeit, läuft eine gleichwohl in den Verfassungstext aufgenommene Staatszielbestimmung leer. Wenngleich die Aussage, die meisten Staatsziele der Landesverfassungen beträfen Bereiche, in denen das Land im Wege der Gesetzgebung nicht tätig werden könne,[20] sicherlich tendenziell etwas überzogen sein dürfte, bedarf es aber jedenfalls stets exakter Prüfung der Ländergesetzgebungskompetenzen, ob eine diskutierte Staatszielbestimmung wirklich durch das Land verfolgt werden kann oder aber bloße Verfassungslyrik bleibt. So bringen etwa der Freistaat Thüringen (Art. 43) und das Land Mecklenburg-Vorpommern (Art. 11) in ihren Definitionen von Staatszielbestimmungen „wirkt im Rahmen seiner Zuständigkeiten (mit)" diesen Vorbehalt treffend zum Ausdruck.

Im Bereich der Infrastruktur sind die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern geteilt. Während Art. 73 I Nr. 6 GG (Luftverkehr), Nr. 6a (Eisenbahnverkehr) und Nr. 7 (Postwesen und Telekommunikation) ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen für den Bund

[19] *Maurer* (Fn. 2), § 6 Rn. 12; *Degenhart* (Fn. 1), Rn. 624; *Kloepfer* (Fn. 2), § 6 Rn. 9; *Klein*, DVBl. 1991, 729 (733).
[20] *Degenhart* (Fn. 1), Rn. 624.

vorsehen, ist bei der Energiewirtschaft (Art. 74 I Nr. 11 GG), dem Bau und der Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr (Art. 74 I Nr. 22 GG) oder der Abfallwirtschaft, also auch der Entsorgungswirtschaft (Art. 74 I Nr. 24 GG), eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gegeben. Diese führt nicht zwingend zu einer Länderkompetenz – wie sie für die Verwirklichung einer landesverfassungsrechtlichen Staatszielbestimmung erforderlich wäre –, sondern ermöglicht es auch dem Bund, gesetzgebend tätig zu werden. Erst wenn der Bund von der ihm durch den Katalog des Art. 74 GG eingeräumten Gesetzgebungskompetenz keinen oder nicht abschließenden Gebrauch gemacht hat, lebt die Kompetenz der Länder (Art. 70 GG) wieder auf.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber sollte sich daher bewusst sein, dass die Realisierung eines neuen Staatsziels „Infrastruktur" nur nach Maßgabe der bestehenden Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern möglich ist.

c) Der „Staat" als Verpflichtungsadressat

Nicht gänzlich überzeugend, aber wohl durch die bestehende Formulierung des bisherigen Art. 26a HessVerf. vorweggenommen, ist der Wortlaut „Der Staat" als Verpflichtungsadressat. Dieser Begriff könnte Anlass zu Missverständnissen dergestalt geben, dass der unbefangene Verfassungsinterpret nicht mit hinreichender Deutlichkeit erkennen kann, dass hier nur das Land Hessen, nicht aber auch der Bund gemeint sein kann. Vorzugswürdiger wäre hier der Wortlaut „Das Land" gewesen, weil das Land Hessen nicht auch den Bund zur Förderung der Infrastruktur mitverpflichten kann. Jedoch wird man zum Zwecke des sprachlichen Gleichklangs von Absatz 1 und 2 an dem Begriff „Staat" festhalten müssen.

IV. Ergebnis

Soweit sich der verfassungsändernde Gesetzgeber der hier angesprochenen rechtlichen Wirkungen bewusst ist, kann die Aufnahme eines neuen Staatsziels „Infrastruktur" rechtlich befürwortet werden. Ob diese Aufnahme politisch gewünscht wird, hat allein der Gesetzgeber zu entscheiden.

Marcus Schladebach

Institut für Völkerrecht und Europarecht
Georg-August-Universität Göttingen

Institut f. Völker- und Europarecht · Platz der Göttinger Sieben 5 · 37073 Göttingen

An die
Enquetekommission
„Verfassungskonvent zur Änderung der
Verfassung des Landes Hessen“
Hessischer Landtag

Prof. Dr. Frank Schorkopf
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Europarecht
o. Mitglied der Akademie der
Wissenschaften zu Göttingen

Göttingen, 13. Februar 2017

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung am 16. Februar 2017
– Minderheitenrechte –

Im Zusammenhang mit einer Reform der Verfassung des Landes Hessen (HV) liegt ein Aufmerksamkeitsschwerpunkt auf der Stärkung von Minderheitenrechten, d.h. der in der Verfassung, im einfachen Gesetzes- und im Geschäftsordnungsrecht geregelten parlamentarischen Rechte von Mitgliedern und von Fraktionen des Landtages, die nicht zur regierungstragenden Mehrheit gehören. In der Diskussion sind das Recht zur Einrichtung eines Untersuchungsausschusses (Art. 92 HV), das Haushaltsrecht (Art. 143, 144 HV) und das Recht auf umfassende Auskunft gegenüber der Landesregierung (Interpellationsrecht – Art. 94 HV). Die Regelungsinhalte dieser Verfassungsartikel sollen nach Vorschlägen aus verschiedenen Fraktionen ergänzt und ausgeweitet werden, um die Minderheitenrechte zu stärken. Aus einer Gesamtperspektive geht es um die Frage, ob neben dem Recht auf Opposition auch ein Recht der Opposition verfassungsrechtlich anerkannt werden sollten.

I. Untersuchungsausschuss – Art. 92 HV

1. Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen (Art. 92 Abs. 1 HV). Die Verfassung enthält weitere Regelungen zu den Befugnissen und zum Beweisrecht und verweist die Konkretisierung in das Geschäftsordnungsrecht (Abs. 2 und 3). In der Kommentierung wird trotz generellen Zweifeln an der Tauglichkeit des Instruments eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses infolge der Ablösung des Spannungsfeldes „Regierung-Parlament“ durch das „Regierung-Opposition“ bemerkt, dass die Hessische Verfassung und das Geschäftsordnungsrecht des Landtages auch der parlamentarischen Minderheit eine starke Position verschafften.[1] Dennoch habe sich gezeigt, „daß sich einer

[1] Ein höheres Einsetzungsquorum von einem Viertel der Mitglieder des Parlaments sehen die Verfassungen Baden-Württembergs, Berlins, Bremens, Hamburgs, Mecklenburg-Vorpommerns, des Saarlands und Sachsen-Anhalts vor, zudem Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG.

Platz der Göttinger Sieben 5
37073 Göttingen
Tel.: 0551/39-4761
Fax: 0551/39-22196
Frank.Schorkopf@jura.uni-goettingen.de

obstruierenden Mehrheit zahlreiche Mittel und Wege bieten, unerwünschte Untersuchungen zu sabotieren.“[2]

2. In den Beratungen der Enquetekommission Verfassungskonvent (EKV) ist der Untersuchungsausschuss übereinstimmend auch in seiner Funktion als „Kampfinstrument der Minderheit“[3] anerkannt worden.[4] Die Parlamentspraxis in Bund und Ländern zeigt jedoch, dass die Parlamentsmehrheit ohne besondere verfahrensrechtliche Vorkehrungen die Effektivität eines Untersuchungsausschusses beeinträchtigen kann, etwa durch die Ausdehnung oder Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes oder -zeitraumes, durch die Weigerung, Beschlüsse zu fassen oder durch das In-die-Länge-Ziehen von Verfahrenshandlungen.

   In der Vergangenheit ist der Hessische Staatsgerichtshof mehrfach mit verfassungsrechtlichen Streitigkeiten über Untersuchungsausschüsse befasst gewesen.[5] Daher wird gefordert, Regelungen zum Untersuchungsausschuss nicht allein in ein Landesgesetz, sondern in die Verfassung aufzunehmen.[6] In der Debatte steht der Detaillierungsgrad von Regelungen in der Verfassung und inwieweit Verfahrensvorschriften in ein – verfassungsrechtlich zu verankerndes – Untersuchungsausschussgesetz ausgelagert werden können. Für ersteres spreche die Bedeutung von Verfahrensregelungen für die praktische Wirksamkeit eines Untersuchungsausschusses im Sinne der Einsetzungsminderheit, für letzteres die Gefahr, dass bei detaillierten prozeduralen Regelungen in der Verfassung „es letztlich der Staatsgerichtshof [sei], der den Untersuchungsausschuss organisiert“.[7] In jedem Fall soll neben der Sicherung der funktionswesentlichen Minderheitenrechte zugleich auch eine Bindung der zukünftigen Rechtsprechung erreicht werden, um die Auslegungshoheit über das Recht des Untersuchungsausschusses zurückzuerlangen.[8]

3. a) Die Hessische Verfassung und das Geschäftsordnungsrecht des Landestages geben der parlamentarischen Minderheit durch das im föderalen Verfassungsvergleich relativ niedrige Einsetzungsquorum eine starke Ausgangsposition. Allerdings zeigt die Parlamentspraxis, u.a. dokumentiert in der umfangreichen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, dass die parlamentarische Mehrheit Mittel und Wege findet, die effektive Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses zu beeinträchtigen. Die Regelung des Untersuchungsausschusses in der Verfassung und in einem formellen Untersuchungsausschussgesetz wird dazu beitragen, den Rahmen für diese spezielle Form der parlamentarischen Auseinandersetzung in größerem Umfang außer Streit zu stellen. Allerdings sollte dabei im Blick bleiben, dass ei-

---

[2] *Zinn/Stein*, Hess. Verf., 2003, Art. 92 Erl. 1, S. 3 f.

[3] Vgl. *Waack*, in: Morlok/Wiefelspütz, Handbuch Parlamentsrecht, 2015, § 22 Rn. 66: Der Untersuchungsausschuss gelte als „wirksamste Waffe“ der Opposition; *Brocker*, in: Glauben/Brocker, Handbuch Untersuchungsausschuss, 2. Aufl., 2011, Kap. 1 Rn. 2, 3: „schärfstes Schwert“, „lebendiges Mittel parlamentarischer Kontrolle“.

[4] *EKV*, Protokoll 6. Sitzung, S. 34, 37, 39.

[5] Aus der Rspr. von hoher Bedeutung insb. Hess. StGH, P.St. 414 (1966); P.St. 1297 (1998); P.St. 2290 (2011); P.St. 2323 (2011) und P.St. 2431 (2016).

[6] *FDP-Fraktion*, Vorschlag zur EKV (ohne Datum), Formulierungsvorschlag Neufassung Art. 92 HV.

[7] *EKV*, Protokoll 6. Sitzung, S. 35.

[8] *EKV*, Protokoll 6. Sitzung, S. 35 f.

ne wortreiche Konstitutionalisierung von Einzelheiten des Untersuchungsausschussverfahrens dem Charakter eines Verfassungstextes nicht gerecht wird und auch ein Ausführungsgesetz – die Verfassungsrechtslage im Bund zeigt das – ohnehin neue Auslegungsprobleme verursachen kann.

Deshalb sollte das Gros der vorgeschlagenen Ergänzung des Art. 92 HV, insbesondere Regelungen des Verfahrens, in einem Untersuchungsausschuss-Gesetz verwirklicht werden. Der Entwurf dieses Gesetzes sollte zeitgleich mit den Vorschlägen für die Verfassungsreform vorgelegt werden, damit der materielle Zusammenhang mit Art. 92 HV und der interfraktionelle Konsens über das Ausführungsgesetz betont werden. Das Untersuchungsausschuss-Gesetz sollte Übergangsregelungen für laufende Untersuchungsausschussverfahren enthalten, die allerdings auch notwendig werden würden, wenn die Verfassungsänderung und insgesamt „nur“ ein geänderter Art. 92 HV noch während der laufenden Wahlperiode in Kraft treten sollten.

b) Die Art. 92 Abs. 1a Satz 1 und 2 HV-neu (FDP-Vorschlag) greifen Entscheidungen des Staatsgerichtshofes zum Einsetzungsbeschluss und zum Untersuchungsgegenstand auf, die diesbezüglichen Konkretisierungen der Rechtsprechung werden jedoch in das Untersuchungsausschuss-Gesetz übernommen werden müssen. Die bestehende Gefahr, dass im Gesetzgebungsverfahren die derzeitige parlamentarische Mehrheit über die Regelungen entscheidet, nach denen ihre parlamentarische Kontrolle erfolgen soll,[9] könnte dadurch begegnet werden, dass – erstens – der Entwurf eines Untersuchungsausschuss-Gesetzes zusammen mit der Verfassungsreform vorgelegt wird. Zweitens sollten wesentliche Grundsätze in den Verfassungstext aufgenommen werden. Darunter kann auch das Rotationsprinzip beim Ausschussvorsitz gezählt werden, dass nach dem Vorschlag der FDP-Fraktion in Art. 92 Abs. 1a Satz 3 HV-neu aufgenommen werden soll und sich u.a. bereits in den Verfassungen von Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein findet. In den vergangenen Wahlperioden wurden zuletzt jeweils etwa drei bis vier Untersuchungsausschüsse eingerichtet, sodass bei derzeit fünf Fraktionen im Landtag jedenfalls das erklärte Ziel erreicht werden würde, nicht stets einer die Regierung stützenden Fraktion den Vorsitz zu übertragen.

c) Der Vorschlag der SPD-Fraktion ist wesentlich umfangreicher und hat den Anspruch, die Einzelheiten der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes zu konstitutionalisieren, indem er u.a. die Quoren für Beweiserhebungen unter Berücksichtigung der Antragsteller oder einer qualifizierten Ausschussminderheit regelt (Art. 92 Abs. 1 Satz 2 bis 7 HV-neu). Es ist neben dem Rotationsprinzip für den Ausschussvorsitz zudem die Verpflichtung der Landesregierung, der gesamten Exekutive sowie der Gerichte vorgesehen, dem Untersuchungsausschuss auf Verlangen Akten herauszugeben und Informationen mitzuteilen.

---

[9] Vgl. Stellungnahme des Sachverständigen *Will* in EKV, Protokoll 6. Sitzung, S. 39; sowie Aussage des Vertreters der FPD-Fraktion *Hahn* in EKV, Protokoll 6. Sitzung, S. 42.

II. Haushaltsrecht – Art. 143, 144 HV

1. Art. 143 Abs. 2 HV konkretisiert mit dem Erfordernis der nachträglichen Genehmigung von Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben durch den Landtag das Haushaltsrecht. Art. 144 HV verlangt die Prüfung der Rechnungen des Haushaltsplans durch den Rechnungshof und die Vorlage von dessen Bemerkungen zur Entlastung durch den Landtag.

2. Zum Haushaltsrecht sind verschiedene Änderungsvorschläge gemacht worden: Die SPD-Fraktion will Art. 143 HV um einen neuen Abs. 2 ergänzen, der eine laufende Unterrichtung des Landtages über die Haushaltsentwicklung vorsieht. Wesentliche Abweichungen vom Haushaltsplan seien zeitnah mitzuteilen und zu erläutern. Damit werde der elektronischen Datenverarbeitung und der doppelten Buchführung Rechnung getragen, die Haushaltsabweichungen für die Landesregierung frühzeitig erkennbar machten.[10] Zudem soll ein Recht des Landtages vorgesehen werden, mit einer qualifizierten Minderheit von einem Fünftel eine gutachterliche Befassung des Rechnungshofes mit Sachverhalten der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel zu verlangen (Art. 144 Abs. 2 HV-neu); die Landesregierung hat die erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen. Damit solle die Opposition zum Zwecke effektiver Kontrolle der Haushaltsführung vertiefte Informationen erhalten können, für die es die Kompetenz des Rechnungshofes bedürfe.[11]

   Die FDP-Fraktion schlägt eine Neufassung des Art. 144 HV vor. Der Verfassungsartikel soll die Pflicht zur Rechnungslegung der Regierung zwecks Entlastung durch den Landtag enthalten (Art. 144 Abs. 1 HV-neu); Abs. 2 soll einen umfassenden Prüfauftrag an den Landesrechnungshof erhalten, der die „Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung“ umfasst, worüber dem Landtag jährlich zu berichten wäre. Die Neureglung soll unter einem Gesetzesvorbehalt stehen (Art. 144 Abs. 3 HV-neu).[12] Der Hessische Rechnungshof schlägt eine Neufassung von Art. 144 HV vor, die nahezu wortgleich mit dem Vorschlag der FDP-Fraktion ist.[13]

3. a) Die Mitwirkungsrechte des Landtages an der Aufstellung und Durchführung des Haushalts sind keine Minderheitenrechte im klassischen Sinne.[14] Die Vorschläge der SPD-Fraktion scheinen vorrangig eine Anpassung an gegenwärtige technisch-organisatorische Möglichkeiten (Art. 143 HV) und eine Verbesserung des Informationsflusses zwischen Landtag und Landesregierung im Frühstadium von Gesetzgebungsvorhaben (Art. 144 HV) zu bezwecken. Da es sich beim Haushaltsrecht um eines der klassischen Kernrechte des Parlaments handelt, ist eine Anpassung seines verfassungsrechtlichen Rahmens an die Möglichkeiten der Zeit durchaus sinnvoll.

---

[10] *SPD-Fraktion,* Vorschlag zur EKV v. 15.9.2016, S. 14.

[11] *SPD-Fraktion,* Vorschlag zur EKV v. 15.9.2016, S. 15.

[12] Siehe *EKV,* Gesamtübersicht Änderungsvorschläge, Stand 17.1.2017, Ziff. 215.

[13] Siehe *EKV,* Gesamtübersicht Änderungsvorschläge, Stand 17.1.2017, Ziff. 216.

[14] Das Protokoll der 8. Sitzung der EKV vom 19.12.2016 lag mir noch nicht vor.

b) Das Parlamentsrecht der Länder enthält, soweit ersichtlich, keine dem FDP-Vorschlag entsprechende Verpflichtung des Rechnungshofes zur umfassenden jährlichen Prüfung des Haushaltsplans;[15] vielmehr sind die Landesrechnungshöfe in der Auswahl ihrer Prüfgegenstände grundsätzlich frei (und notwendigerweise kapazitätsmäßig beschränkt). Da der Haushalt das zentrale Steuerungsinstrument der Landespolitik ist, ist eine unmittelbare jährliche Berichtspflicht gegenüber dem Landtag, d.h. auch der Opposition (!) durchaus sinnvoll. Ein solcher Schritt passt in den Gesamtgedanken, die parlamentarischen Minderheitenrechte zu stärken. Die Handlungsmöglichkeiten der Opposition hängen von den entsprechenden Informationen über Sachverhalte und Dossiers ab, so dass eine Rechnungslegungspflicht des Finanzministers und sodann die Berichtspflicht des Rechnungshofes die ersten Schritte aber auch notwenigen Vorbereitungsschritte wären. Insoweit scheint es bei den Vorschlägen der FDP-Fraktion und des Hessischen Rechnungshofes gerade um die Verteilung von Handlungspflichten auch gegenüber der Landesregierung zu gehen. Zu klären wäre allerdings, ob für eine entsprechende Prüfpflicht auch die notwenigen Ressourcen beim Rechnungshof und beim Haushaltsausschuss des Landtages zur Verfügung stünden.

III. Interpellationsrecht – Art. 94 HV

1. Art. 94 HV enthält ein Petitionsüberweisungsrecht des Landtages an die Regierung und ein hierauf bezogenes Auskunftsrecht. Es handelt sich um eine Annexvorschrift zu Art. 16 HV, der jedermann das Recht gibt, sich mit Eingaben an den Landtag zu wenden. Aus Art. 94 HV ergebe sich die Pflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag, die Eingabe zu beantworten. Daraus wird ein Zusammenhang mit den Kontrollrechten des Landtages aus Art. 91 HV gefolgert, der dem Landtag das Recht gibt, die Anwesenheit des Ministerpräsidenten und jedes Ministers zu verlangen. Das Auskunftsrecht des Art. 94 HV stehe nur dem Landtagsplenum, d.h. dem Landtag als solchem zu, nicht dagegen einzelnen Abgeordneten oder Ausschüssen.[16]

2. Die FDP-Fraktion hat den Vorschlag eingebracht, Art. 94 HV zu einem umfassenden Interpellationsrecht umzugestalten. Nach dem Vorschlag soll vor allem jedem einzelnen Abgeordneten das Recht zustehen, von der Landesregierung sowie ihren Vertretern in Ausschüssen des Landtages Auskunft zu erhalten (Art. 94 Abs. 2 HV-neu). Die Regelung soll ergänzt werden durch ein Inspektionsrecht öffentlicher Einrichtungen sowie ein Zugangsrecht zu Akten der Landesregierung, das von einem Fünftel der Ausschussmitglieder geltend gemacht werden könnte (Art. 94 Abs. 3 Satz 1 HV-neu). Die Einführung dieser Auskunftsrechte, die die aus dem freien Mandat folgenden Rechte konkretisierten, sei erforderlich, damit das Parlament seinen Kontrollbefugnissen wirksam nachkommen könne.[17]

---

[15] *Kadelbach*, Zu viel Verfassungsrecht? Die Hessische Verfassung im föderalen System Europas, DÖV 2017, 81 (88), weist darauf hin, allerdings im Zusammenhang mit dem Grundrechtekatalog der Hess. Verfassung, dass eine Landesverfassung durchaus als „Labor der Demokratie“ genutzt werden könne; die Formulierung stammt aus der Rechtsprechung des U.S. Supreme Court.

[16] *Zinn/Stein*, Hess. Verf., 2003, Art. 94 Erl. 2, 5, S. 1, 3.

[17] *FDP-Fraktion*, Vorschlag zur EKV (ohne Datum), Erläuterung zum Formulierungsvorschlag Neufassung Art. 94 HV.

Art. 94 Abs. 3 Satz 2 HV-neu sieht drei Versagungsgründe vor: den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, das Wohl des Landes oder des Bundes sowie schutzwürdige Interessen Dritter. In der Diskussion des Vorschlages in der Enquetekommission wurde darauf hingewiesen, dass das Wohl des Landes nicht der Regierung alleine anvertraut sei und jedenfalls eine derartige Formulierung als Versagungsgrund daher nicht empfehlenswert sei; im Übrigen seien alle drei Versagungsgründe lediglich dynamische Verweisungen auf die Rechtsprechung[18] und könnten daher auch gänzlich unterbleiben.[19]

In diesem Zusammenhang ist auch der durch Art. 23 GG und das Geschäftsordnungsrecht der Landesregierung inspirierte Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu beachten, einen Art. 91a HV einzuführen, der Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag bestimmen soll.[20] Nach Art. 91a Abs. 1 HV-neu hätte die Landesregierung den Landtag zeitgleich zur Befassung interessierter Verbände und Organisationen über Gesetzesvorhaben, Entwürfe von Rechtsverordnungen und Entwürfe von Verwaltungsvorschriften zu unterrichten, die für das Land von herausragender politischer Bedeutung sind. Die Landesregierung hätte auch über Bundesratsvorhaben zu Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen zu unterrichten und dem Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, ebenfalls soweit diese von herausragender politischer Bedeutung für das Land sind und dessen wesentliche Interessen unmittelbar berühren (Art. 91a Abs. 2 HV-neu).

3. a) Das von der FDP-Fraktion vorgeschlagene Fragerecht scheint an der Kleinen Anfrage nach § 104 GOBT anzuknüpfen, geht über dieses „Vorbild“ jedoch hinaus. Nach dem Parlamentsrecht des Bundes kann die Kleine Anfrage allerdings nur von Fraktionen oder mindestens fünf Prozent der Abgeordneten gestellt werden (§§ 75, 76 GOBT), während der einzelne Abgeordnete auf „kurze Einzelfragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung“ beschränkt ist (§ 105 und Anlage 4 GOBT).[21]

   Sinnvollerweise enthält Art. 94 Abs. 2 HV-neu, anders als das Parlamentsrecht des Bundes, eine mit dem Fragerecht korrespondierende Antwortpflicht der Landesregierung.[22] Die vorgeschlagene Formulierung kann sogar als bloße Antwortpflicht verstanden werden, die im Wege der Auslegung um das Fragerecht zu ergänzen wäre – wobei wiederum Unklarheiten hinsichtlich Form, Umfang und Begründungsmöglichkeit/-pflicht der Anfrage bestehen. Im Vergleich zum Parlamentsrecht anderer Ländern hält sich das vorgeschlagene Auskunftsrecht im Rahmen und kann auf Vorbilder zurückgreifen: Die Verfassungen Ber-

---

[18] Das geht auch aus der Begründung des Vorschlages hervor, vgl. die Referenz auf BVerfGE 67, 100 (139) bei *FDP-Fraktion*, Vorschlag zur EKV (ohne Datum), Erläuterung zum Formulierungsvorschlag Neufassung Art. 94 HV.

[19] Stellungnahme der Sachverständigen *v. Achenbach* in EKV, Protokoll 6. Sitzung, S. 43.

[20] *EKV*, Gesamtübersicht Änderungsvorschläge, Stand 17.1.2017, Ziff. 166: Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Sachverständigen *v. Achenbach*.

[21] Vgl. *FDP-Fraktion*, Vorschläge zur EKV (ohne Datum), Erläuterung zu Formulierungsvorschlag Neufassung Art. 94 HV: „umfassendes Interpellationsrecht“ mit der Pflicht zur „unverzüglichen und vollständigen Beantwortung“.

[22] Zu diesem Problem bei Anfragen aus dem Bundestag *Mundil*, Die Opposition, 2014, S. 177 ff.

lins, Hamburgs, Mecklenburg-Vorpommerns, Niedersachsens, Sachsens, Sachsen-Anhalts, Schleswig-Holsteins und Thüringens sehen ein Recht des einzelnen Abgeordneten vor, (schriftliche) Fragen an die Landesregierung zu richten und verpflichten diese zu einer unverzüglichen und vollständigen Beantwortung. Mitunter ist ebenfalls ein Zugangsrecht zu öffentlichen Einrichtungen vorgesehen (Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Überwiegend sehen diese Verfassungen ähnliche Einschränkungen des Fragerechts hinsichtlich des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung und sonstiger schutzwürdiger Interessen vor. Die Formulierung vom „Wohl des Landes" – die die Funktion einer Generalklausel erfüllen kann – als weitere Ausnahme findet sich auch in den Verfassungen Niedersachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens; in anderen Fällen ist zumeist von „öffentlichen Interessen" die Rede. Sie ist wegen ihre Funktion als „Auffangklausel" kritisch zu sehen, wird funktional durch die erste Fallgruppe der Eigenverantwortung abgedeckt und sollte auf das „Wohl des Bundes" oder, eine Formulierung des Bundesrechts aufnehmend (Art. 23 Abs. 5 und 6 GG), auf die „gesamtstaatliche Verantwortung" beschränkt werden.

b) Die Neuaufnahme eines umfassenden Interpellationsrechtes ist sinnvoll und betont die zentrale Bedeutung von Information für die parlamentarischen Aufgaben, nicht nur von Fraktionen, sondern gerade auch von einzelnen Abgeordneten. Wie häufig im Parlamentsrecht wird mit der Nennung von Rechten und Pflichten neben der verfassungsrechtlichen Rechtsgrundlage zugleich ein Leitbild – in diesem Fall für das Verhältnis von Regierung und Opposition – geformt. Die Erstreckung der Antwortpflicht auf die Ausschussarbeit trägt der Parlamentspraxis Rechnung und erschwert es der Landesregierung, entsprechenden Anfragen dilatorisch zu behandeln.

Mit Blick auf die Bedeutung von Staatsverträgen und völkerrechtlicher Verträge als Instrument der politischen Gestaltung ist auch der Vorschlag zu Art. 91a Abs. 2 HV-neu positiv zu bewerten.

IV. Recht auf effektive Opposition und Recht der Opposition

Die unter der Überschrift „Minderheitenrechte" diskutierten Änderungsvorschläge für die Hessische Verfassung lassen abschließend die Frage stellen, ob die Verfassung zu den Einzelrechten *auf Opposition*[23] zusätzlich auch *die Opposition* als solche anerkennen sollte.

Diese Frage stellt sich aus verschiedenen Gründen, die zunächst vom Anlass der Verfassungsrevision in Hessen unabhängig sind, die diese Frage jedoch m.E. an die Enquetekommission

[23] Zum Begriff der Opposition *Huber*, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 3, 2005, § 47 Rn. 40: Opposition sei ein Sammelbegriff für all jene politischen Kräfte in einem Parlament, die die amtierende Regierung nicht stützen und nach ihrer Ablösung trachten; anders als der Regierung gehe es ihr nicht um Machterhalt, sondern um Machtgewinn. Die Terminologie des Bundesverfassungsgerichts ist sehr uneinheitlich: parlamentarische Opposition, oppositionelle Minderheit, Oppositionsabgeordnete, Opposition, vgl. dazu *Starski*, Die „Große Koalition" als Problem des Verfassungsrechts, DÖV 2016, 750 (752): Die begriffliche Unklarheit von „Opposition" bewirke eine Vermischung der Fragen nach dem „Rechtssubjekt Opposition" und dem „Recht *auf* Opposition" (Hervorhebung im Original); ebenso und umfassend zum Oppositionsbegriff *Mundil*, Die Opposition, 2014, S. 49 ff., 73 ff.

zwingend herantragen. Normen über die Opposition finden sich nämlich in Verfassungen von mittlerweile zwölf Ländern,[24] wobei die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg eine entsprechende Regelung bereits vor der Deutschen Einheit kannte, die deutliche Mehrzahl der weiteren Regelungen aber erst nach 1990 hinzukamen, vor allem durch die Verfassungsneugebung in den fünf Beitrittsländern.[25] Dass Landesverfassungsrecht hat insoweit ein praktisches Datum gesetzt, mit dem auf die noch bis in die 1990er-Jahre durchaus verbreitete und nicht verstummte Skepsis klar geantwortet worden ist, „Opposition" zu einem verfassungsrechtlich und -dogmatisch zugänglichen Begriff zu machen.[26]

Die landesverfassungsrechtlichen Aussagen zur „Opposition" sehen vor, dass die parlamentarische Opposition sowie das Recht auf Bildung und Ausübung[27] einer solchen notwendiger Bestandteil der parlamentarischen Demokratie ist, definieren die Opposition als Fraktionen und Mitglieder des Landtages, welche die Regierung nicht stützen oder nicht tragen[28] oder aber eine politische Alternative zur Regierungsmehrheit bilden, erkennen besondere Aufgaben der Opposition an, teilweise benannt als „Kritik am Regierungsprogramm" öffentlich zu vertreten oder als Recht, eigene Programme zu entwickeln, weisen bestimmte Rechte zu wie das Ergreifen von Initiativen zur Exekutivkontrolle, statuieren das Recht auf Chancengleichheit und gewähren einen Anspruch auf Gewähr einer zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Ausstattung.

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2016 in einem Organstreitverfahren ausführlich zur „Opposition" Stellung genommen. In dem Verfahren auf Antrag der Fraktion Die Linke ging es um die Feststellung, dass der Bundestag die Fraktionsrechte aus Art. 38

---

[24] Verfassung Hamburg v. 1971, Verfassung Schleswig-Holstein v. 1990, Verfassung Berlin v. 1990, Verfassungen der neuen Bundesländer v. 1992/1993, Verfassung Niedersachsen v. 1993, Verfassung Bremen v. 1994, Verfassung Bayern v. 1998, Verfassung Rheinland-Pfalz v. 2000.

[25] *Cancik*, Oppositionszugehörigkeit als Anspruchsvoraussetzung, AöR 1998, 623 (644 f.) bemerkte dazu: Die Aufnahme von Oppositionsrechten als moderner Verfassungsbestandteil in den neuen Bundesländern sei mitunter „enthusiastisch" begrüßt worden, die Institutionalisierung von Opposition als Organisationseinheit lasse jedoch befürchten, „daß das, was als neues Leben in die Parlamente einziehen sollte, sich vor den Verfassungsgerichten wiederfindet." Diese Befürchtung bestätigt *Lassahn*, Anmerkung, NVwZ 2016, 929: „[Es zeige sich] einmal mehr, wie sehr es im entwickelten deutschen Verfassungsstaat zum guten Ton geworden ist, politische Streitfragen vor Gericht zu tragen."

[26] Die *Gemeinsame Verfassungskommission*, Bericht, BT-Drs. 12/6000, S. 89 f.: befand die Einführung des Begriffs der „parlamentarischen Opposition" für rechtsdogmatisch unzulänglich. Es handele sich um einen Begriff der politischen Wissenschaft, der, so er durch Aufnahme in das GG zu einem Rechtsbegriff werde, zahlreiche Fragen aufwerfe, etwa wer Opposition sei und wer nicht, ob es eine Pflicht zu Opposition gebe; weitere Nachweise bei *Waack*, Handbuch Parlamentsrecht, 2015, § 22 Rn. 92 ff., dagegen *Starski*, Die „Große Koalition" als Problem des Verfassungsrechts, DÖV 2016, 750 (752): „'Opposition' […] gilt als verfassungsdogmatisch fruchtbar."

[27] Darin wird mitunter eine verfassungsrechtliche Institution oder Bestandsgarantie in dem Sinne gesehen, dass Allparteienregierungen landesverfassungswidrig wäre, s. Nachw. bei *Waack*, in: Morlok/Wiefelspütz, Handbuch Parlamentsrecht, 2015, Rn. 95 m. Fn. 226, wobei mehrheitlich von einer nur deklaratorischen Bedeutung ausgegangen wird, s. ebenda, Rn. 95 m. Fn. 227 f.; *Starski*, Die „Große Koalition" als Problem des Verfassungsrechts, DÖV 2016, 750 (752) sieht diesbezüglich eine Vermischung der Fragen nach einem „Rechtssubjekt Opposition" und nach dem „Recht *auf* Opposition" (Hervorhebung im Original).

[28] Zur Frage, ob eine die Regierung tolerierende Fraktion sie in diesem Sinne stützt, verneinend LVerfG Sachsen-Anhalt, LVerfGE 6, 281 = NJ 1997, 482; ausf. dazu *Cancik*, Oppositionszugehörigkeit als Anspruchsvoraussetzung, AöR 1998, 623 (633 f., 637 f., 644 f.), der als maßgebliches Kriterium für einen materiellen Oppositionsbegriff das gegenseitige Vertrauen herausarbeitet; differenziert auch *Mundil*, Die Opposition, 2014, S. 74 f.

Abs. 1 GG während der 18. Wahlperiode – die durch eine Große Koalition erheblicher Sitzstärke gekennzeichnet ist – dadurch verletzt habe, dass er den Oppositionsfraktionen keine spezifischen Minderheitenrechte im Grundgesetz, in einem Gesetz zur Sicherung der Oppositionsrechte sowie in seiner Geschäftsordnung zugewiesen habe.[29] Der Zweite Senat wies den Antrag zurück und bestätigte einen – nach seiner Auffassung – in ständiger Rechtsprechung konkretisierten, allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition. Dieser habe seine Grundlage im Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG). Das Mehrheitsprinzip (Art. 42 Abs. 2 GG) sowie dessen punktuelle Durchbrechungen geböten „Respekt vor der Sachentscheidung der parlamentarischen Mehrheit und die Gewährleistung einer realistischen Chance der parlamentarischen Minderheit, zur Mehrheit zu werden." Eine zusätzliche Absicherung ergebe sich aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 1 GG) sowie den Ausgestaltungen des verfassungsrechtlichen Rechtsschutzsystems.[30]

Nach überwiegender Ansicht ist das Gebot effektiver Opposition funktionell zu verstehen, d.h. „die Opposition" wird nicht als selbständiges Subjekt oder als Fraktionsrecht verstanden.[31] Oppositionsrechte werden als individuelle Oppositionsmöglichkeiten aus dem Status des gleichen und freien Mandats einzelner Abgeordneter zuerkannt.[32]

Das parlamentarische Regierungssystem der Kanzlerdemokratie[33] ist dadurch gekennzeichnet, dass die Kontrolle der Regierung nicht durch das gesamte Parlament, sondern im Wesentlichen von den Abgeordneten und Fraktionen geleistet wird, die die Regierung politisch nicht tragen. Die Rechtsinhaberschaft und die Bereitschaft zur Rechtsdurchsetzung fallen also regelmäßig auseinander[34] – dies wird im 18. Deutschen Bundestag trotz einiger Anpassungen im Geschäftsordnungsrecht zu Beginn der Wahlperiode (§ 126a GOBT) und für „Zusagen der Mehrheit gegenüber der Minderheit" in zurückliegende Wahlperioden in Schleswig-Holstein und Bremen praktisch deutlich.[35]

Die fortbestehende Erwartung der Öffentlichkeit, dass wesentliche Fragen im Parlament verhandelt werden, dass über die Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten zwischen den unterschiedlichen politischen Kräften gerungen wird, sollte sich deshalb in jeder Wahlperiode und stetig im Parlament institutionell abbilden. Dabei steht die idealtypische Erwartung im

---

[29] BVerfG, Urteil v. 3.3.2016, 2 BvE 4/14, NVwZ 2016, 922 ff.

[30] BVerfG, Urteil v. 3.3.2016, 2 BvE 4/14, Rz. 85 ff.

[31] *Starski*, Die „Große Koalition" als Problem des Verfassungsrechts, DÖV 2016, 750 (752); umfassende Aufarbeitung der Rspr. bei *Mundil*, Die Opposition, 2014, S. 53 ff.

[32] *Rossi*, Anmerkung, JZ 2016, 1169 ff.

[33] *Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017, § 4 Rn. 27 f.; *Niclauß*, Kanzlerdemokratie, 3. Aufl., 2015.

[34] Vgl. *Waack*, in: Morlok/Wiefelspütz, Handbuch Parlamentsrecht, 2015, § 22 Rn. 58: „Die Minderheitenrechte stehen allen Abgeordneten zu […]. In der Parlamentspraxis werden sie überwiegend von der Opposition genutzt."; *Mundil*, Die Opposition, 2014, S. 74, 138: „effektive Oppositionsrolle durch den einzelnen Abgeordneten [ist] nicht zu erwarten"; *Hofmann/Dreier*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 5 Rn. 66.

[35] *Cancik*, Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition, NVwZ 2014, 18 (20, Fn. 27); zu Schleswig-Holstein *Caspar*, in: Caspar/Ewer/Note/Waack, SH Verf., Art. 12 Rn. 20.

Vordergrund, dass der verfassungsrechtlich gehegte Antagonismus von Regierung und Opposition effektiv ist. Dass „Opposition“ unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen auch durch intraföderale Beziehungen oder in interministerieller Koordinierung von Koalitionsregierungen stattfindet, kann die Notwendigkeit einer effektiven parlamentarischen Opposition nicht kompensieren.

Die besonderen Schwierigkeiten, die eine nicht-korporatistische Definition der „Opposition“ mit sich bringt, sollten den verfassungsändernen Gesetzgeber gleichwohl nicht daran hindern, eine Regelung in die Hessische Verfassung aufzunehmen, die diese Grundbedingung parlamentarischer Demokratie anerkennt und betont. Ein konkreter Verfassungsartikel könnte sich sprachlich die geltenden Regelungen in Bayern, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen zum Vorbild nehmen, wonach die parlamentarische Opposition ein grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie ist.

gez. Schorkopf

Stand: 24.02.2017

Kommissionsvorlage EKV 19/11– Teil 3 – öffentlich –

Schriftliche Stellungnahmen zur 11. Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ am 16. Februar 2017 – Öffentliche Anhörung

15. Prof. Dr. Klaus F. Gärditz, Universität Bonn S. 117
Thema: Minderheitenrechte

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz, Adenauerallee 24-42,· 53113 Bonn

An den Hessischen Landtag
Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Postanschrift:
Adenauerallee 24-42
53113 Bonn
Tel.: 0228/73-9176
Email: gaerditz@jura.uni-bonn.de

Bonn, den 15. Februar 2017

Stellungnahme betreffend Anhörung am 16. Februar 2017

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zu den thematisierten Änderungen der Hessischen Verfassung (HV) im Rahmen der Anhörung am 16. Februar 2017 nehme ich wie folgt Stellung:

I. Untersuchungsausschüsse:

Art. 92 Abs. 1 Satz 2 HV-E (SPD) sieht vor: „Der in einem Minderheitsantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand darf gegen den Willen der Antragsteller nicht verändert werden“.

Bewertung:

Diese Regelung wäre rein deklaratorisch und in der Sache überflüssig, weil dies bereits der geltenden Verfassungsrechtslage entspricht.

Art. 92 Abs. 1 Sätze 3-4 HV-E (SPD) sieht vor: „Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Die Ausschüsse sind zur Beweiserhebung verpflichtet, wenn dies von den Antragstellern oder einem Fünftel der Ausschussmitglieder beantragt wird.“

Bewertung:

Das Beweiserhebungsrecht einer qualifizierten Minderheit ist bereits jetzt verfassungsrechtlich anerkannt.[1] Die Regelung wäre insoweit deklaratorisch.

[1] BVerfG 105, 197 (222); 124, 78 (115); ferner *Brocker* in Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 44 Rn. 44.

Bedenken begegnet hingegen ein Recht der *Antragsteller* auf die Beweiserhebung. Die Antragsteller sind Teil des Plenums. Das Plenum hat aber kein eigenes Beweiserhebungsrecht. Könnten tatsächlich die ursprünglich antragstellenden Abgeordneten im Plenum Beweisanträge stellen, würde dies zu einer – rechtsstaatlich prekären – Intervention in die Arbeit des Untersuchungsausschusses von außen führen.

Art. 92 Abs. 1 Satz 5 HV-E (SPD) sieht vor: „Die Beweiserhebung ist unzulässig, wenn sie nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrags liegt".

Bewertung:

Dies entspricht schon jetzt der unbestrittenen Verfassungsrechtslage und ist überflüssig. Zur Lösung der im Einzelnen schwierigen Abgrenzungsschwierigkeiten trägt die Ergänzung nichts bei.

Art. 92 Abs. 1 Satz 7 HV-E (SPD) sieht vor: „Auf Antrag einer Fraktion oder einem Fünftel der Mitglieder ist der Ausschuss innerhalb von drei Arbeitstagen einzuberufen".

Bewertung:

Dies ist eine Geschäftsordnungsfrage, die nicht auf der Ebene der Verfassung zu regeln ist. Im Übrigen kann eine derart rigide Regelung zu unnötigen praktischen Problemen führen, etwa während der Parlamentsferien oder bei Verhinderung der Obleute aus wichtigem Grund.

Art. 92 Abs. 2 HV-E (SPD) sieht vor: „Bei der Einsetzung jedes neuen Untersuchungsausschusses wechselt der Vorsitz unter den Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Stärke".

Bewertung:

Dies ist eine Geschäftsordnungsfrage, die nicht auf der Ebene der Verfassung zu regeln ist. Im Übrigen kann sie zu unnötigen praktischen Schwierigkeiten führen, etwa wenn eine erfahrene bzw. juristisch vorgebildete Person als Vorsitzende/Vorsitzender zur Verfügung steht, den Vorsitz aber aus Gründen der Rotationsarithmetik nicht übernehmen kann, obgleich damit alle Fraktionen einverstanden wären.

Art. 92 Abs. 3 HV-E (SPD) sieht vor: „Auf Verlangen eines Fünftels der Mitglieder des Untersuchungsausschusses sind die Landesregierung, die Behörden und die Gerichte des Landes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, verpflichtet, die von den Untersuchungsausschüssen angeforderten Akten vorzulegen und Auskünfte zu geben, Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gewähren sowie die erforderlichen Aussagegenehmigungen zu erteilen".

Bewertung:

Das Aktenvorlagerecht ist Bestandteil des Untersuchungsrechts und damit auch des Minderheitenrechts aus Art. 92 Abs. 1 HV.[2] Die Regelung ist insoweit entbehrlich. Im Übrigen suggeriert sie ein absolutes Vorlagerecht, was aber nicht bestehen kann, weil auch weiterhin in den verfassungsrechtlich anerkannten Fällen (z. B. Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung, Gefährdung des Staatswohls) eine Vorlage verweigert werden können muss.

Art. 92 Abs. 1 Satz 4 HV-E (Grüne bzw. FDP) schlägt folgende Ergänzung vor: „Das Nähere regelt ein Gesetz."

Bewertung:

Dieser Vorschlag ist zu befürworten. Die meisten Länder sowie der Bund haben inzwischen Untersuchungsausschussgesetze. Das Land Hessen sollte dem nicht hinterherhinken. Da freilich – auch unter Art. 44 GG in Bezug auf das PUAG – bislang umstritten geblieben ist, ob eine einfach-gesetzliche Ausgestaltung neben der Verweisung auf die StPO (Art. 92 Abs. 3 HV) überhaupt verfassungskonform ist, handelt es sich um eine sinnvolle Ergänzung.

II. Haushalt:

Art. 143 HV-E (SPD) will einen neuen Absatz 2 einfügen: „Der Landtag ist über die Haushaltsentwicklung laufend zu unterrichten. Wesentliche Planabweichungen sind zeitnah dem Landtag mitzuteilen und zu erläutern."

Bewertung:

Der Landtag verfügt über das Haushaltsbewilligungsrecht und die Rechnungskontrolle (Art. 139 Abs. 1, 144 HV) über hinreichende Kontrollkompetenzen gegenüber der Regierung. Einer permanenten Information des Landtags bedarf es nicht, zumal so die Gefahr entsteht, über die Budgetkontrolle faktisch in eine laufende Kontrolle der Verwaltung insgesamt zu gelangen, die aber aus Gründen der funktionalen Gewaltengliederung dem Landtag nicht zusteht. Im Übrigen gibt es hinreichende Instrumente des allgemeinen Parlamentsrechts, sich zielgerichtet über haushaltsrelevante Fragen zu informieren.

Art. 144 HV-E (SPD) will einen neuen Absatz 2 einfügen, der lautet: „Der Landtag hat das Recht und auf Antrag eines Fünftels der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder die Pflicht, den Rechnungshof zu beauftragen, sich gutachtlich über Sachverhalte zu äußern, die für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel von Bedeutung sind. Die Landesregierung hat dazu alle erforderlichen Informationen dem Rechnungshof zur Verfügung zu stellen."

---

[2] Vgl. Hess StGH, Urt. v. 09. 12. 1998 - P. St. 1297, NVwZ-RR 1999, 483 (484); Urt. v. 16. 11. 2011 - P. St. 2323, DVBl 2012, 169 (170); ferner zu Art. 44 GG etwa BVerfGE 105, 197 (225); *Brocker* DVBl 2012, 174; *Schenke* JZ 1988, 805 (812).

Bewertung:

Diese Regelung ist nicht zu empfehlen. Der Rechnungshof prüft nach Art. 144 HV die Haushaltsführung als neutrale und unabhängige Instanz im Rahmen der §§ 88 ff. LHO. Ein Minderheitenrecht, den Rechnungshof zu einer Prüfung zu verpflichten, würde die amtlichen Funktionen des Rechnungshofes erheblich beeinträchtigen:

- Der Landesrechnungshof würde letztlich in eine Parteirolle gedrängt, indem er Aufgaben der Rechnungskontrolle nunmehr auf Veranlassung insbesondere der Opposition wahrnimmt. Der Landesrechnungshof würde hierdurch in die politischen Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition involviert, was die notwendige Distanz und Neutralität untergraben kann.
- Der Rechnungshof muss schon aufgrund begrenzter Ressourcen im Interesse einer effektiven Kontrolle in der Lage sein, die eigenen Kontrollschwerpunkte selbst zu wählen. Eine Beauftragung durch Teile des Landtags würde Ressourcen zielgerichtet nach Maßgabe einer politischen Agenda binden; diese Ressourcen stünden dem Rechnungshof nicht mehr zur Verfügung, um nach eigenen pflichtgemäßen Ermessen in anderen Bereichen kontrollierend tätig zu werden. Es besteht sogar das Missbrauchsrisiko, dass Regierungsmehrheiten den Rechnungshof mit ständigen Beauftragungen in seinen Kapazitäten so überfordern, dass er sich um andere – möglicherweise politisch sensiblere – Verletzungen haushaltsrechtlicher Grundsätze nicht mehr mit der gebotenen Sorgfalt kümmern kann.

Im Übrigen hat schon jetzt die Opposition – wie im Übrigen auch jeder Bürger bzw. jede Bürgerin kraft Art. 17 GG – die Möglichkeit, den Rechnungshof auf mögliche Missstände hinzuweisen.

III. Interpellationsrecht:

Art. 94 Abs. 2 HV-E (FDP) soll wie folgt gefasst werden: „Anfragen von Abgeordneten hat die Landesregierung nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten. Die gleiche Verpflichtung trifft die Beauftragten der Landesregierung in den Ausschüssen des Landtages".

Bewertung:

Diese Regelung betrifft das Interpellationsrecht der Abgeordneten, das im Grundsatz als Ausprägung der Freiheit und der Gleichheit des Mandats (Art. 77 HV) anerkannt ist. Diesem Recht korrespondiert die grundsätzliche Verpflichtung, wahrheitsgemäß Rede und Antwort zu stehen.[3] Eine explizite Regelung ist daher nicht notwendig, was im Übrigen auch das Grundgesetz zeigt, welches insoweit auf eine besondere Regelung über Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG hinaus verzichtet hat. Eine zusätzliche Stärkung des Interpellationsrechts, die mit einer Ergänzung der Verfassung möglicherweise verbunden wäre, ist nicht zu empfehlen. Für eine angemessene Selbstinformation des Parlaments sind die geschäftsordnungsmäßigen Kompetenzen der Fraktionen neben dem allgemeinen Fragerecht einzelner Abgeordneter ausreichend. Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass gerade einzelne Abgeordneten, denen praktische Optionen zu einer konstruktiven

---

[3] So für Art. 38 GG BVerfGE 139, 194 (223); ferner etwa *Geck*, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, S. 101 ff.; *Klein*, in: ders. (Hrsg.), Das Parlament im Verfassungsstaat, 2006, S. 233 (253); *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185 (185); *Weis*, DVBl. 1988, 268 (270 f.). Aus dem Verfassungsrecht anderer Länder entsprechend BayVerfGH, Entsch. v. 17. 7. 2001 – Vf. 56-IVa-00, NVwZ 2002, S. 715 (716); Entsch. v. 26. 7. 2006 – Vf. 11-IVa/05, NVwZ 2007, S. 204 (205); NWVerfGH, Urt. v. 19. 8. 2008 – VerfGH 7/07, NVwZ-RR 2009, 41 (43); *Möstl*, in: Lindner/ders./Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 24 Rn. 6.

Mitgestaltung aufgrund der politischen Außenseiterstellung fehlen, Landtage und Landesregierungen mit Anfragen und Anträgen überziehen, die vor allem Aufmerksamkeit generieren sollen. Angesichts der sich abzeichnenden weiteren Fragmentierung der Landtage sollte daher mit Rechten einzelner Abgeordneter sehr zurückhaltend umgegangen werden, auch um Blockaden der Regierungsarbeit zu vermeiden.

Nach Art. 94 Abs. 3 HV-E (FDP) soll die Landesregierung Zugang zu öffentlichen Einrichtungen gewähren und in Ausschusssitzungen Akten unverzüglich und vollständig vorzulegen, wenn mindestens ein Fünftel der Ausschussmitglieder dies verlangt, sofern kein legitimer Verweigerungsgrund vorliegt.

Bewertung:

Diese Regelung ist nicht zu empfehlen. In der Sache würde damit jeder einfache Parlamentsausschuss gegenüber der Regierung Kompetenzen erhalten, die denen eines Untersuchungsausschusses entsprechen (vgl. § 18 Abs. 1 PUAG). Dies ist dysfunktional, weil damit die Regierung jenseits konkreter Untersuchungen einer permanenten Kontrolle auch im Rahmen laufender Verwaltungsvorgänge unterworfen wird. Das Parlament rückt faktisch in die Rolle einer Fachaufsicht ein, was die Gewaltenglieder (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) beeinträchtigen und den Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung[4] gefährden kann.

(Prof. Dr. Klaus F. Gärditz)

[4] BVerfGE 67, 100 (139); 124, 78 (120 ff.).

Stand: 14.02.2017

Kommissionsvorlage EKV 19/12 – öffentlich –

Schriftliche Stellungnahmen zur 12. Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ am 17. Februar 2017 – Öffentliche Anhörung

1. Prof. Dr. Mario Martini, Deutsche Universität für Verwaltungs-Wissenschaften Speyer
   Thema: direkte Demokratie S. 1
2. Prof. Dr. Anna-Bettina Kaiser, Humboldt-Universität zu Berlin
   Thema: Volksbegehren/Volksentscheide S. 73
3. Prof. Dr. Mario Martini, Deutsche Universität für Verwaltungs-Wissenschaften Speyer
   Thema: Transparenz S. 76

MARIO MARTINI*

INHABER DES LEHRSTUHLS FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFT, STAATSRECHT, VERWALTUNGSRECHT UND EUROPARECHT AN DER DEUTSCHEN UNIVERSITÄT FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER,

LEITER DES PROGRAMMBEREICHS „DIGITALISIERUNG“ AM DEUTSCHEN FOSCHRUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Direkte Demokratie in der hessischen Verfassung

Stand: 11. Feb. 2017

A. ÜBERGREIFENDE FRAGEN 6

I. Abstimmungsalter/Teilnahmealter 6

II. Abstimmungsrecht von Ausländern? 7

III. Haushaltsvorbehalt 8

IV. Verankerung direktdemokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene in der Verfassung? 11

V. Sperrwirkung eines anhängigen Verfahrens 11

VI. Kostenerstattung 13

VII. Prüfungsrecht; Rechtsschutz 14

VIII. Synopse landesrechtlicher Volksgesetzgebungsregeln 16

B. VOLKSANTRAG/VOLKSINITIATIVE 21

I. Überblick über die Typen und das Wesen der Volksinitiative 21

1. Abgrenzung zum Petitionsrecht 21
2. Arten der Volksinitiative 21
   a) Selbstständige Volksinitiative 22
   b) Unselbstständige Volksinitiative 22
   c) Sinnhaftigkeit der Unterscheidung 22

II. Bisherige Regelung ... 23

III. Vergleich zu Regelungen in anderen Bundesländern ... 23
1. Gegenstand der Initiative ... 23
2. Ausschluss bestimmter inhaltlicher Gegenstände ... 23
3. Quorum ... 24
4. Fristen und Grundsatz der Diskontinuität ... 26
   a) Auswirkungen eines Parlamentswechsels ... 26
   b) Fristen als Verschleppungsvereitelungsschutz ... 27
5. Weitere Verfahrensanforderungen ... 28

IV. Zusammenfassung der Regelungsvorschläge ... 28
1. Gegenstand der Initiative ... 29
2. Quorum ... 29
3. Fristen und Grundsatz der Diskontinuität ... 30
4. Weitere Verfahrensanforderungen ... 30

C. VOLKSBEGEHREN ... 30

I. Bisherige Regelung ... 30

II. Vergleich zu Regelungen in den anderen Bundesländern ... 31
1. Zulässige Gegenstände ... 31
   a) Gegenstände politischer Willensbildung jenseits von Gesetzesentwürfen? ... 31
   b) Gesetzgebungszuständigkeit des Landtages ... 32
   c) Haushaltsvorbehalt ... 32
2. Quorum ... 33
   a) Quorum für die Änderung einfacher Gesetze ... 34
   b) Sonderquorum für die Änderung der Verfassung bzw. die Auflösung des Landtags? ... 34
   c) Übersicht über Volksbegehren-Quoren in den Bundesländern ... 35
3. Fristen und Grundsatz der Diskontinuität ... 36
   a) Behandlungsfristen ... 36
   b) Ausstrahlungswirkungen des Endes der Legislaturperiode ... 37
   c) Sperrfrist für Volksbegehren ... 38
4. Formelle Anforderungen an den Nachweis der Unterstützerunterschriften ... 38
5. Sonstige Regelungen ... 39

III. Zusammenfassung der Regelungsvorschläge ... 40
1. Zulässige Gegenstände ... 40
2. Quorum ... 41
3. Fristen ... 41
4. Sonstige Regelungen ... 42

D. VOLKSENTSCHEID ... 42

I. Bisherige Regelung ... 42

II. Vergleich zu Regelungen in den anderen Bundesländern ... 42
1. Zulässige Gegenstände ... 42
2. Quorum ... 43

a) Konstruktiver Unterschied zwischen Beteiligungs- und Zustimmungsquorum ... 43
b) Höhe der Quoren ... 43
c) Verfassungspolitische Würdigung ... 44
d) Überblick über die unterschiedlichen Volksabstimmungs-Quoren in den einzelnen Ländern ... 45
3. Verhältnis zu weiteren Volksgesetzgebungsmaßnahmen bzw. späteren Parlamentsgesetzen (Bindungswirkung) ... 47
a) Bindungswirkung erfolgreicher Volksentscheide im Verhältnis zum Parlament? ... 47
b) Sperrfrist für erfolglose Volksentscheide ... 48
4. Beschränkung der Antwortmöglichkeiten auf „Ja“ oder „Nein“ ... 48
5. Besonderheiten für die Verfassungsänderung ... 49
6. Zeitpunkt der Volksabstimmung ... 49
7. Sonderfall Volksabstimmung über die Auflösung des Landtags ... 51
8. Weitere formelle Anforderungen ... 51

III. Zusammenfassung der Regelungsvorschläge ... 52
1. Quorum ... 52
a) „Ob“ ... 52
b) „Wie“ ... 53
aa) Empirischer Befund ... 53
bb) Schlussfolgerungen ... 53
2. Regelung zum Vorrangverhältnis zwischen parlamentarischen Gesetzen und Volksentscheiden ... 53
3. Sperrfrist ... 55
4. Erweiterung der Antwortmöglichkeiten ... 55
5. Verfassungsänderung ... 55
6. Zeitliche Festlegungen für die Volksabstimmung ... 55
7. Sachlichkeitsgebot für Äußerungen von Verfassungsorganen ... 57

E. VOLKSBEFRAGUNG ... 57

I. Rechtspolitische Entwicklungen in anderen Bundesländern ... 57

II. Charakteristika, insbesondere Vorzüge der Volksbefragung ... 57

III. Institutioneller Verfassungsvorbehalt ... 58

IV. Entscheidungsvorschlag ... 59

F. DEZISIVES REFERENDUM ... 59

I. Charakteristikum von Referenden ... 59

II. Verfassungsreferendum ... 60

III. Referenden auf der Ebene des einfachen Gesetzes ... 61
1. Obligatorisches Referendum ... 61
2. Fakultatives Referendum ... 61
a) Bremen ... 62
b) Baden-Württemberg ... 62
c) Rheinland-Pfalz ... 63
d) Hamburg ... 63

IV. Bisherige hessische Regelung 64

V. Regelungsvorschläge 64
1. Verfassungsreferendum 64
2. Fakultative Referenden für „einfache“ Parlamentsgesetze 64
3. Verhältnis zwischen dem Referendum und späterer parlamentarischer Gesetzgebung 64

G. GESAMTFAZIT: REGELUNGSVORSCHLÄGE 65

H. LITERATURVERZEICHNIS 71

Direkte Demokratie gehört zu den festen Kernelementen der der landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen. Die meisten Verfassungen etablieren ein dreistufiges System direkter Demokratie vor: Eine **Volksinitiative** erreicht die Befassung des Landesparlaments mit einer bestimmten Frage. Das **Volksbegehren** erzwingt als nächste Stufe des Verfahrens eine konkrete Entscheidung über einen Antragsgegenstand. Findet das „Volksbegehren" keine Zustimmung im Parlament, folgt der abschließende **Volksentscheid** über den Vorschlag. Im Regelfall entstehen direktdemokratische Entscheidungsvorschläge gleichsam in einer Graswurzelstrategie aus dem Volk heraus. Das Volk positioniert sich dann als Kontrastorgan zum Parlament als Organ der repräsentativen Demokratie. Der Impuls zur direktdemokratischen Entscheidung des Volkes kann aber auch von dem Parlament selbst ausgehen: Das Parlament bittet dann den Souverän als Teil einer direkten Demokratie „von oben" in einem **Referendum**. Es kann entweder als konsultatives Referendum ausgestaltet sein, welches eine Befragung des Volkes ohne rechtliche Bindungswirkung initiiert, oder als dezisives Referendum, welches das Parlament als Repräsentativorgan an die Entscheidung des Volkes rechtlich bindet.

<table>
<tr><td colspan="5">Direkte Demokratie</td></tr>
<tr><td colspan="2">„von unten"</td><td colspan="3">„von oben"
Referendum</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Selbständige Volksinitiative</td><td>(Unselbstständige) Volksinitiative</td><td colspan="2" rowspan="2">Dezisives</td><td rowspan="3">Konsultatives (Volksbefragung)</td></tr>
<tr><td>Volksbegehren</td></tr>
<tr><td>Volksentscheid</td><td>Obligatorisch</td><td>Fakultativ</td></tr>
<tr><td>Ldgl. auf Befassung des Parlaments gerichtet</td><td colspan="2">Rechtliche Bindungswirkung</td><td colspan="2">Nur faktische Bindungswirkung</td></tr>
</table>

Allein die Existenz der Erscheinungsformen direkter Demokratie erhebt diese jedoch noch nicht zu einem wichtigen Teil des Verfassungslebens. Das macht das Beispiel des Landes Baden-Württemberg deutlich: Direktdemokratische Elemente finden sich in der baden-württembergischen Verfassung bereits seit 1952. In der Geschichte des Landes kam es seither jedoch nur zu einem einzigen auf einem Volksbegehren resultierenden Volksentscheid im Jahr 1971 (der Volksentscheid zu dem Projekt »Stuttgart 21« geht auf ein Referendum zurück).

Mit der Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Rahmens hat es der Verfassungsgeber in der Hand, wie stark er das Instrument der direkten Demokratie mit Leben füllen möchte. Die wichtigsten Wegentscheidungen sind die Festsetzung von Fristen und Quoren, die Modifikationen für die Unterschriftensammlungen oder auch eher vordergründig praktische Fragen, wie der Kostenersatz für Initiatoren oder die Festsetzung des Abstimmungsalters.

A. Übergreifende Fragen

I. Abstimmungsalter/Teilnahmealter[1]

Der Kreis der Abstimmungsberechtigten eines direktdemokratischen Mitwirkungsinstruments sollte mit der Entscheidungsverantwortung für den Inhalt der Sachentscheidung korrespondieren. Da die Volksgesetzgebung Teil staatlicher Willensbildung und die Ausübung der Staatsgewalt in der Regel den deutschen Wahlbürgern vorbehalten ist,[2] ist es angezeigt, den teilnahmeberechtigten Personenkreis auf die wahlberechtigten Bürger einer Gemeinde bzw. eines Landes zu beschränken. So handhaben es auch die meisten Verfassungen: Sie etablieren einen Gleichlauf des Abstimmungsrechts zum Landtagswahlrecht mittels eines Verweises auf die Bestimmungen zum Landtagswahlrecht oder durch die Verwendung des Wortes „Wahlberechtigte" bzw. regeln sie das Abstimmungs- und Wahlrecht in einer einzigen Norm.[3]

---

* Der Autor dankt Herrn *Tobias Rehorst* für die wertvolle Mitwirkung.

[1] Die folgende Passage ist entnommen aus *Martini*, DÖV 2015, 981 (988). Sie ist daher hier – wie auch an anderen Stellen, die längere Textpassagen aus Veröffentlichungen des Autors zum Teil wörtlich wiedergeben – zur besseren Unterscheidung in grauer Textfarbe gesetzt.

[2] BVerfGE 83, 37 (50 f.); 83, 60 (71); vgl. auch etwa Art. 7 Abs. 2 bayVerf. Dem lässt sich zwar entgegenhalten, dass sich der Herrschaftsanspruch eines politischen Systems grundsätzlich nur rechtfertigen lässt, wenn die Herrschaftsunterworfenen auch Inhaber der politischen Rechte sind. In diesem Sinne etwa *Meyer*, § 46 – Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 2005, S. 543, Rn. 6 m. w. N. Allerdings trennt das verfassungsrechtliche System der Bundesrepublik bewusst zwischen der Einwohner- und der Bürgerstellung.

[3] Einen Gleichlauf qua Verweis sieht auch Mecklenburg-Vorpommern vor, ohne dass die Verfassung verbindliche Vorgaben zementiert, vielmehr überlässt sie die Festlegung der Wahl dem Landesgesetzgeber (§ 4 LWahlG → 18 Jahre). Gleiches gilt für Schleswig-Holstein (Art. 4 Abs. 4s-hVerf, § 5 Abs. 1 LWahlG → 16 Jahre) und die Hansestadt Hamburg (Art. 6 Abs. 4hambVerf, § 6 Abs. 1 Bürgerschaftswahlgesetz → 16 Jahre). In Bremen gibt es ebenfalls die Besonderheit, dass sich die Wahlberechtigung für die Bürgerschaft (=Landesparlament) nach Art. 75 nicht aus der Verfassung selbst ergibt: „Das Nähere, insbesondere über Wahlberechtigung und Wählbarkeit, bestimmt das Wahlgesetz." Auf diese Bestimmung verweist Art. 69 Abs. 1 bremVerf: Beim Volksentscheid ist stimmberechtigt, wer zur Bürgerschaft wahlberechtigt ist. Mittelbar gilt dies via Art. 70 Abs. 1d auch für das Volksbegehren. Während die Verfassung demnach die Entscheidung über das Wahlalter bzw. allgemein die Wahl- und Abstimmungsberechtigung in die Hände des Gesetzgebers legt, definiert sie die Teilnahmebedingung für die Volksinitiative („Bürgerantrag") in Art. 87 Abs. 2 S. 1 eindeutig: Der Bürgerantrag muss von „Einwohnern" unterzeichnet sein, „die das 16. Lebensjahr vollendet haben". Bewusst stellt die Verfassung mit dem Begriff „Einwohner" nicht auf die staatsbürgerliche Qualifikation ab, sondern gestaltet die Volksinitiative gleichsam als „Jedermannsrecht" aus, sofern die jeweilige Person einen dauerhaften Wohnsitz hat.
Eine ähnliche Konstruktion sieht das Saarland vor: Wahl- und Abstimmungsrecht laufen in den Art. 99-101 der Verfassung mittels Bezugnahme auf die in Art. 64 geregelte Stimmberechtigung für Volksbegehren und Volksentscheid jeweils parallel zur Wahlberechtigung zum Landtag. Die Verfassung gesteht dieses Recht dabei jeweils nur allen über 18 Jahre alten Deutschen zu. Lediglich für die Volksinitiative kodifiziert sie eine abweichende Regelung: Für die wirksame Unterzeichnung einer Volksinitiative die Vollendung des 16. Lebensjahres zum Zeitpunkt der Initiative entscheidend (Art. 98 a), auch dieses Recht räumt die Verfassung allen „Einwohnern" ein.
Auch in der Berliner Verfassung gibt es diese Trennung zwischen weitem Zugang zur Volksinitiative („Alle Einwohner", mindestens 16 Jahre alt, vgl. Art. 61 Abs. 1 BerlinerVerf) und Volksbegehren/Volksentscheid (Art. 63 Abs. 1-3, Anknüpfung an die Wahlberechtigung zum Abgeordnetenhaus → Art. 39 Abs. 3: Vollendung des 18. Lebensjahres und dreimonatige Wohnsitznahme).
Eine weitere besondere Konstellation bietet sich im Verfassungsgefüge Brandenburgs: Zwar schreibt Art. 22 Abs. 1 und 2 der Verfassung einen Gleichlauf zwischen Wahlberechtigung und Abstimmungsberechtigung fest (Vollendung des 16. Lebensjahres). Personen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen („andere Einwohner",

Art. 38 Abs. 2 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG gewährt den Ländern jedoch zugleich Spielraum bei der Ausgestaltung des Abstimmungsalters.[4] So gestattet etwa Schleswig-Holstein die Teilnahme an Landtagswahlen ab einem Alter von 16 Jahren (§ 15 Abs. 1 Nr. 1 s-hLWG). In dem Umfang, in dem die Länder das Wahlalter selbst bestimmen dürfen, sind sie auch in der Bestimmung des Abstimmungsalters frei.

Die hessische Verfassung knüpft die Stimmberechtigung an ein Mindestalter von 18 Jahren (Art. 73 Abs. 1 hessVerf). Diese Altersbegrenzung ist in der Sache sinnvoll. Erwägenswert ist es allenfalls, für das Instrument der selbstständigen **Volksinitiative** niedrigere Altersschwellen als für das Volksbegehren und die Wahl anzusetzen. Spielraum eröffnet die selbstständige Volksinitiative dafür insofern, als sie nicht darauf zielt, unmittelbar eine Entscheidung herbeizuführen, sondern eine Befassung des Landtages mit der Thematik zu erzwingen. Da das Willensbildungssystem der Verfassung grundsätzlich auf der Kohärenz der Entscheidungsverantwortung und Abstimmungsberechtigung der Wahl-/Abstimmungsberechtigten aufbaut, will eine solche Ausnahme aber wohl überlegt sein.

II. Abstimmungsrecht von Ausländern?[5]

Auf kommunaler Ebene sind grundsätzlich auch Unionsbürger zur Abstimmung zugelassen.[6] So schreibt es Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG auch verfassungsrechtlich vor. Er zielt zwar unmittelbar nur auf Wahlen, nicht auf Abstimmungen.[7] Aufgrund seiner gleichen Zielrichtung, Unionsbürgern Teilhabe an der staatlichen Willensbildung zu ermöglichen, ist er auf diese jedoch analog anwendbar.[8] Dass das GG ausschließlich EU-Ausländer und diese nur bei kommunalen Abstimmungen in den Kreis der Stimmberechtigten aufnimmt, lässt zwei verfassungsrechtliche Gegenschlüsse zu:

- Auf Landesebene ist eine Ausdehnung des Abstimmungsrechts auf **EU-Ausländer** – entsprechend dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 GG – nicht zulässig.[9]
- **Nicht-EU-Ausländer** sind generell nicht abstimmungsberechtigt. *Einwohner*befragungen, wie sie § 20b Abs. 1 SaarlKSVG und § 16c Abs. 3 S. 1 u. 2 SchlHGO vorsehen, sind folglich unzulässig. Ließe man Nicht-Deutsche bei Volksbefragungen und Nicht-EU-

---

d. h. Personen unter 16, Ausländer) können sich jedoch an Volksinitiativen beteiligen. Diese allgemeine Bestimmung über die Wahlberechtigung wiederholt Art. 76 Abs. 1 S. 3 der Verfassung: Eine bestimmte Zahl „Einwohner" kann eine Volksinitiative einbringen. Der Einwohnerbegriff des Art. 3 Abs. 1 S. 2 bbgVerf definiert diese als „alle Personen mit ständigem Wohnsitz im Land Baden-Württemberg, unabhängig von der Staatsangehörigkeit" aber auch – mangels entgegenstehender Bestimmung – unabhängig vom Alter. Diese Lücke füllt die in § 4 VAbstG vorgenommene Beschränkung auf 18 Jahre.

[4] *Hellermann, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 29. Ed., 2016, Art. 28 GG,* Rn. 15.1.

[5] *Martini* (Fn. 1), 988.

[6] Vgl. etwa BayVerfGH, Urt. v. 12.6.2013 – Vf. 11 VI-1 –, Rn. 111, juris.

[7] Dieser Umstand rechtfertigt keinen Umkehrschluss. Vielmehr handelt es sich um eine Regelungslücke. Beide Konstellationen sind gleich zu beurteilen.

[8] Im Einzelnen str.; dazu m. w. N. *Guckelberger* (Fn. 10), 28 f.

[9] In diesem Sinne auch in jüngerer Zeit StGH Bremen, NVwZ-RR 2014, 497 (498 f.).

> Ausländer bei Bürgerbefragungen zu, könnten diese – entgegen der Wertung des GG – mit ihrem Votum mittelbar Einfluss auf die Ausübung staatlicher Gewalt nehmen.

In einem Grenzbereich bewegt sich dabei die ***Volksinitiative***[10]. Einige Länder lassen explizit jeden Einwohner zur Unterstützung einer Volksinitiative zu; auch jene, die nicht deutsche Staatsangehörige oder EU-Ausländer sind.[11] Misst man diesen Initiativen Anteil an der Ausübung von Staatsgewalt zu, weil auch sie die Parlamentsarbeit beeinflussen, so müsste man auch diese Regelungen für unzulässig erklären. Der Vergleich zum als Menschenrecht ausgestalteten Petitionsrecht (Art. 17 GG und entsprechende Vorschriften in den Landesverfassungen) zeigt allerdings, dass der Anstoß einer parlamentarischen Diskussion, wie ihn das Petitionsrecht ermöglicht, auch nach dem Verständnis des Grundgesetzes unabhängig von der Staatsangehörigkeit möglich ist.

Hessen hat nach den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen mit ca. 15,1 % den vierthöchsten Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung.[12] Das kann eine besondere Rückbindung der Ausübung von Staatsgewalt an die von der Herrschaft Betroffenen, also eine Öffnung der selbstständigen Volksinitiative für Ausländer, auch verfassungspolitisch legitimieren.

Unzulässig wird eine Ausgestaltung als Jedermannsrecht jedoch, wenn die Volksinitiative in ein dreistufiges System der Volksgesetzgebung eingebunden ist. Denn diese sind originäre Formen der Ausübung von Staatsgewalt und damit auch an ihre Legitimationserfordernisse gebunden.

Im Ergebnis ist eine Erweiterung des Teilnahmerechts auch auf „Einwohner“ nur dann möglich, wenn die Volksinitiative als **selbständige Initiative** ausgestaltet ist, die nicht in ein Volksabstimmungsverfahren mündet.[13] Als unzulässig, jedenfalls aber als verfassungsrechtlich sehr problematisch, ist dagegen die Ausgestaltung in Brandenburg anzusehen: Dort können nach Art. 76 bbgVerf alle Einwohner eine Volksinitiative auf den Weg bringen, welche „auf Verlangen der Vertreter der Initiative“ anschließend „auf der zweiten Stufe“ im Falle des Misserfolgs gem. Art. 77 Abs. 1 bbgVerf in ein Volksbegehren übergeleitet werden kann.

III. Haushaltsvorbehalt

Alle Verfassungen schränken das Zugriffsrecht des „Volksgesetzgebers“ in bestimmten Bereichen ein. Diese Ausschlusstatbestände unterscheiden sich in den einzelnen Ländern stark. Der Ausschluss erfolgt dabei wahlweise bereits auf der Stufe der Volksinitiative, auf der Stufe des Volksbegehrens oder erst abschließend im finalen Stadium des Volksentscheids.

---

[10] Dazu ausführlich S. 21 ff.
[11] So die Praxis etwa in Berlin und Bremen. Vgl auch ausführlich Fn 3.
[12] So jedenfalls das statistische Bundesamt: zum Stand 31.12.2015 kamen auf 1000 Einwohner 150,5 Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft – https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendischeBevolkerung/Tabellen/Bundeslaender.html.
[13] So etwa Art. 61 berlVerf, Art. 87 bremVerf; Art. 29, 50 hambVerf sowie Art. 98a, 99 saarlVerf.

Nahezu alle Verfassungen schließen jedenfalls das Budgetrecht als **„Königsrecht“[14] des Parlaments** in verschiedenen Ausgestaltungen aus.[15] Konsequent ist das insofern, als dies die parlamentarische Kontrolle über die Regierung und die Gesamtverantwortung des Parlaments für eine abgewogene Verteilung der staatlichen Steuerungsmittel sichert. Die Entscheidung über den Haushalt ist der „Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen“.[16] In den Haushaltsvorbehalten kommt aber auch ein Misstrauen gegenüber dem Volk zum Ausdruck, das sich mit den Erkenntnissen einer rechtsökonomischen Analyse nicht ohne Weiteres vollständig deckt:[17] Das Volk entpuppt sich in der Regel als der sparsamere Haushälter als repräsentativ-demokratische Organe. Das ändert aber nichts daran, dass das Budgetrecht nicht nur Teil des legitimatorischen Konzepts aller Landesverfassungen ist, sondern im Grundsatz auch Bestandteil des änderungsfesten Identitätskerns der Ewigkeitsgarantie i. S. d. Art. 79 Abs. 3 GG[18] – und damit indisponibel.

Eine einheitliche **Terminologie** haushalterischer Ausschlusstatbestände findet sich in den Landesverfassungen nicht. Mitunter schließen die gesetzlichen Regelungen auf verschiedenen Ebenen sogar *unterschiedliche* Gegenstände aus: So schließt Art. 59 Abs. 3 m-vVerf auf Ebene der Volksinitiative „den Haushalt des Landes, über Abgaben und Besoldung“ aus, während Art. 60 Abs. 2 m-vVerf „Haushaltsgesetze, Abgabengesetze und Besoldungsgesetze“ pauschal ausnimmt. Drei Kategorien von Ausschlüssen finden sich in jeweils unterschiedlichen Verfahrensstadien in allen Landesverfassungen: das (Staats)Haushaltsgesetz, der Staats-/Landeshaushalt oder finanzwirksame Fragen. Die Begrifflichkeiten zeitigen dabei jeweils auch unterschiedliche Folgen.

---

[14] Zur geschichtlichen Entwicklung, vgl. *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, 2011, S. 42 ff.
[15] Vgl. Art. 60 Abs. 6 bwVerf; Art. 73 bayVerf; Art. 62 Abs. 2 berlVerf; Art. 76 Abs. 2 bbgVerf; Art. 70 Abs. 2 S. 1 bremVerf; Art. 50 Abs. 1 S. 2 hambVerf; Art. 124 Abs. 1 S. 3 hessVerf; Art. 60 Abs. 2 m-vVerf; Art. 48 Abs. 1 S. 3 ndsVerf; Art. 68 Abs. 1 S. 4 nrwVerf; Art. 109 Abs. 3 S. 3 rpVerf; Art. 99 Abs. 1 S. 3, 100 Abs. 4 saarlVerf; Art. 81 Abs. 1 S. 3 sachsanhVerf; Art. 73 Abs. 1 sächsVerf; Art. 41 Abs. 2 s-hVerf; Art. 82 Abs. 2 thürVerf
[16] BVerfG, Urt. v. 30.6.2011 – 2 BvE 2, 5/08 –, BVerfGE 123, 267 (361) – Lissabon.
[17] Dazu ausführlich m. w. N. *Martini* (Fn. 14), 44 ff.
[18] Art. 79 Abs. 3 GG, Art. 75 Abs. 1 S. 2 BayVerf; vgl. BVerfGE 129, 124 (179 f.); BayVerfGH, Entscheidung v. 31.3.2000 – Vf. 2-IX-OO –, juris, Rn. 143: Er leitet aus Art. 75 Abs. 1 S. 2 BayVerf das Gebot ab, dass Verfassungsänderungen die Funktionsfähigkeit der demokratisch legitimierten Repräsentativorgane nicht maßgeblich beeinträchtigen oder die Gefahr solcher Beeinträchtigungen mit sich bringen dürfen.

(»Landes-« bzw. »Staats-«) »Haushalts-gesetz«	**(»Landes-« bzw. »Staats-«) »Haus-halt«**	**»Haushalts-plan/Haushaltspläne«**	**»Finanzfragen« bzw. »finanz-wirksame Gesetze«**
Baden-Württemberg Art. 60 Abs. 6 bwVerf (»Staatshaushalts-gesetz«) ferner: »Abgabengesetze, Besoldungsgesetze«	Bayern Art. 73 bayVerf (»Staatshaushalt«)	Bremen Art. 87 Abs. 2 bremVerf »Haushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen« Art. 70 Abs. 2 bremVerf, (»laufender Haushalt«) Ferner: »Dienstbezüge und Steuern, Abgaben und Gebühren sowie Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen«	Nordrhein-Westfalen Art. 68 Abs. 1 S. 4 nrwVerf, (»Finanzfragen«) ferner: Abgabengesetze und Besoldungsordnungen
Berlin Art. 62 Abs. 2 berl-Verf »Landeshaushalts-gesetz«) ferner »Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen, Personalentscheidungen«	Brandenburg Art. 76 Abs. 2 bbgVerf, (»Landeshaushalt«) ferner: »Dienst- und Versorgungsbezüge, Abgaben und Personalentscheidungen«	Hamburg Art. 50 Abs. 1 S. 2 hamb-Verf (»Haushaltspläne«) Ferner: »Bundesratsinitiativen, Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen, Dienst- und Versorgungsbezüge«	Rheinland-Pfalz Art. 108a Abs. 1 S. 2, 109 Abs. 3 S. 3 rpVerf (»Finanzfragen«) ferner: Abgabengesetze und Besoldungsordnungen
Mecklenburg-Vorpommern[19] Art. 60 Abs. 2 S. 1 m-vVerf, ferner: »Haushaltsgesetze, Abgabengesetze, Besoldungsgesetze«	Niedersachsen Art. 48 Abs. 1 S. 3 ndsVerf, (»Landeshaushalt«) ferner: »öffentliche Abgaben, Dienst- und Versorgungsbezüge«	Hessen Art. 124 Abs. 1 S. 3 hess-Verf (»der Haushaltsplan«) ferner: »Abgabengesetze, Besoldungsordnungen«	Saarland Art. 99 Abs. 1 S. 3 saarlVerf (»finanzwirksame Gesetze, insbesondere […]) »Abgaben, Besoldung, Entgelts- und Entschädigungszahlungen sowie Staatsleistungen finden Volksbegehren nicht statt. Über andere finanzwirksame Gesetze finden Volksbegehren nur dann statt, wenn die finanziellen Auswirkungen insgesamt weniger als 0,3 Prozent des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplanes des Landes betragen. Bei Volksbegehren, deren finanzielle Auswirkungen wiederkehrend sind, darf die Gesamtauswirkung im ersten Jahr der Haushaltswirksamkeit und den drei hierauf folgenden Jahren insgesamt 0,5 Prozent des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplanes des Landes nicht übersteigen.«

[19] Beachte allerdings Art. 59 Abs. 3 S. 3 m-vVerf zur Volksinitiative: Anträge zum Haushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind nicht zulässig.

Sachsen Art. 73 Abs. 1 sächsVerf (»Haushaltsgesetz«) Ferner: Abgaben-, Besoldungs-, Haushaltsgesetze	Schleswig Holstein Art. 48 Abs. 2 s-hVerf (»Haushalt des Landes«) Ferner: »Dienst- und Versorgungsbezüge, öffentliche Abgaben«		
Sachsen-Anhalt Art. 81 Abs. 1 S. 3 sachsanhVerf (»Haushaltsgesetz«) ferner: »Haushaltsgesetze, Abgabengesetze, Besoldungsregelungen«	Thüringen Art. 68 Abs. 2 thürVerf sowie nahezu wortgleich: Art. 82 Abs. 2 thürVerf (»Landeshaushalt«) Ferner: »Landeshaushalt, Dienst- und Versorgungsbezüge, Abgaben und Personalentscheidungen«		

IV. Verankerung direktdemokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene in der Verfassung?

Als einzige der 16 Landesverfassungen nimmt die brandenburgische Verfassung zusätzlich zu direktdemokratischen Instrumenten die Beteiligung an den kommunalrechtlichen Instrumenten des Einwohnerantrags, Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids mit in den Verfassungstext auf. **Art. 22 Abs. 2 bbgVerf** normiert:

„Jeder Bürger hat mit Vollendung des sechzehnten Lebensjahres das Recht, sich an Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden sowie an Einwohneranträgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu beteiligen. Andere Einwohner haben das Recht, sich an Volksinitiativen und Einwohneranträgen zu beteiligen; das Recht, sich an Volksbegehren und Volksentscheiden sowie an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden zu beteiligen, ist ihnen zu gewähren, sobald und soweit das Grundgesetz dies zuläßt.“

Eine solche verfassungsrechtliche Absicherung der kommunalrechtlichen Mitwirkungsinstrumente der direkten Demokratie ist **nicht zwingend** geboten. Die Instrumente der direkten Demokratie sind aus den Gemeinden als den „Gehschulen der direkten Demokratie“ heute kaum wegzudenken.

V. Sperrwirkung eines anhängigen Verfahrens

Das Nebeneinander direkter Demokratie und repräsentativer Demokratie errichtet eine kompetitive Ordnung: Das Volk und das Parlament ringen um die Vorherrschaft bei der Erzeugung verbindlicher politischer Willensentscheidungen. Für das Parlament und die Legislative kann davon ein Anreiz ausgehen, durch die Schaffung vollendeter Tatsachen den Zweck eines Volksgesetzgebungsverfahrens in der Sache zu vereiteln. Wirft als kompetitive Ordnung die Frage auf, ob ein anhängiges Verfahren eine Sperrwirkung dergestalt entfaltet, dass den Zweck des Begehrens vereitelnde Maßnahmen der Legislative oder Exekutive unterbleiben müssen.

Keine der Verfassungen trifft explizite Regelungen zu der Frage, ob ein anhängiges Verfahren eine Sperrwirkung für Maßnahmen der Exekutive oder Legislative entfaltet.[20] Einem Volksentscheid kommt keine höhere Weihe gesteigerter Legitimität gegenüber dem Parlamentsgesetz zu.[21] Ein bevorstehender Volksentscheid darf umgekehrt auch nicht die Handlungsfähigkeit des Gemeinwesens insgesamt gefährden, etwa das Parlament in eine politische „Schockstarre" versetzen, welche die politische Monövrierfähigkeit durch Stillhaltegebote vollständig lähmt.[22] Das Parlament darf freilich die ordnungsgemäße Durchführung des Volksgesetzgebungsverfahrens nicht dadurch torpedieren, dass es vollendete Tatsachen schafft, bevor das Volk über die sachrelevante Frage entscheiden konnte. Sonst verkäme das verfassungsrechtlich verbürgte Recht zur Volksgesetzgebung zur leeren Hülle.[23]

Aus dem **Gebot der Organtreue** lässt sich eine **Rücksichtnahmepflicht der Landesorgane** gegenüber den Initiatoren des Volksbegehrens ableiten: Maßnahmen, die darauf abzielen, dem Volksentscheid durch Schaffung vollendeter Tatsachen die tatsächliche Grundlage zu entziehen, sind unzulässig.[24] Gleiches gilt dann, wenn der Vollzug von Maßnahmen die Durchführung des Volksentscheids obsolet macht.

Für die **kommunalrechtliche Bürgerbeteiligung** haben zahlreiche Gemeindeordnungen ausdrücklich entsprechende Sicherungselemente in ihre normativen Ordnungen eingezogen, so etwa § 21 Abs. 4 S. 2 der GemOBW: „Nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens dürfen die Gemeindeorgane bis zur Durchführung des Bürgerentscheids keine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung treffen oder vollziehen, es sei denn, zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens haben rechtliche Verpflichtungen hierzu bestanden".

Ein **praktisches Bedürfnis** für eine solche Regelung besteht auf Gemeindeebene deshalb, weil dort in aller Regel konkrete Umsetzungsvorhaben Gegenstand der Entscheidung sind, deren Vereitelung durch Vollzug grundsätzlich möglich ist. Bei Volksentscheiden verhält es sich regelmäßig anders. Typischerweise sind diese nicht auf unmittelbaren, kurzfristigen Vollzug angelegt. Das Risiko einer Vereitelung der Ziele eines Volksbegehrens ist daher deutlich geringer.

Anders kann es sich dort verhalten, wo – wie z. B. in Hamburg – nicht alleine Rechtsvorschriften zulässigerweise Gegenstand der Entscheidung sind, sondern auch **sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung** Gegenstand eines Volksbegehrens sein können. Diese Ausgestaltungsformen sieht die hessische Verfassung bislang jedoch nicht vor.

---

[20] Dazu *Martini* (Fn. 14), S. 60 ff. Ähnliches gilt für die Frage nach der Bindungswirkung eines verabschiedeten Volksentscheids; siehe im Folgenden D.III.2, S. 53.
[21] *Martini* (Fn. 14), S. 62.
[22] *Martini* (Fn. 14), S. 63 f.
[23] *Martini* (Fn. 14), S. 62.
[24] *Martini* (Fn. 14), S. 63.

VI. Kostenerstattung

Ob und wann die Initiatoren sich die Kosten ersetzen lassen können, die sich mit der Durchführung des direktdemokratischen Verfahrens verbinden, regeln die Landesverfassungen unterschiedlich.

Ein entsprechender Kostenerstattungsanspruch (jedenfalls für notwendige Kosten) entscheidet auch über die Attraktivität und den Erfolg der jeweiligen Instrumente. Geht mit der Inanspruchnahme der gesetzlichen Möglichkeiten nämlich eine persönliche finanzielle Belastung für die Initiatoren einher, so sinkt deren Bereitschaft, substanzielle Risiken „aus eigener Tasche“ zu tragen. Das kann es angezeigt erscheinen lassen, eine Kostenerstattungspflicht des Staates zu etablieren.

So sieht **Art. 49 Abs. 3 S. 2 s-hVerf** mit dem wirksamen Zustandekommen des Volksbegehrens einen „Anspruch auf Erstattung der notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung für den Volksentscheid“ zugunsten der Vertreter der Initiative bereits in dieser Stufe des Verfahrens vor. Eine ähnliche Regelung findet sich in Art. 50 Abs. 1 ndsVerf.

Die Verfassungen **Sachsens** (Art. 73 Abs. 3) und **Sachsen-Anhalts** (Art. 81 Abs. 6) benennen zwar die „Erstattung der notwendigen Kosten für die Organisation des Volksbegehrens und eines angemessenen Abstimmungskampfes“ bzw. die „notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung für das Volksbegehren“, überlassen aber alles Weitere dem einfachen Landesgesetz. In Sachsen-Anhalt ist die (einfachgesetzliche) Einräumung des Werbekostenersatzanspruchs dabei ausdrücklich nur eine fakultative Option, welche die Verfassung dem parlamentarischen Gesetzgeber eröffnet („auch die Erstattung der notwendigen Kosten einer angemessenen Werbung für das Volksbegehren vorsehen kann“).

Die **hessische Verfassung** schweigt zu dem Thema. Lediglich auf einfachgesetzlicher Ebene, in § 26 Abs. 1 Volksabstimmungsgesetz Hessen (Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid, VBeg/VE-G), findet sich eine Regelung: Die Kosten für die Herstellung der Eintragungslisten des Volksbegehrens und ihre Versendung an die Gemeindebehörden fallen den Antragstellern zur Last.

Die Entscheidung, einen Anspruch auf Ersatz der Kosten verfassungsrechtlich zu verbürgen, liegt in den Händen des Verfassungsgebers. Dass mit dem Kostenerstattungsanspruch eine übermäßige Nutzung der Instrumente einhergeht, steht angesichts der bisherigen praktischen Erkenntnisse nicht zu befürchten. Von den seit der Wiedervereinigung auf Initiative von Bürgern durchgeführten Volksabstimmungen fanden 4 in Bayern, 5 in Berlin, 7 in Hamburg, 2 in Schleswig-Holstein sowie jeweils eine in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt statt – insgesamt also 21 Abstimmungen in etwa 26 Jahren. Berlin und Bayern gehören zu den Ländern mit einer besonderen Häufung von Abstimmungen, obwohl sie nicht über eine Kostenersatzregelung verfügen.

Da die Kosten für die Durchführung eines Volksbegehrens in einer komplexen Mediengesellschaft tendenziell wachsen und die Wahrnehmung demokratischer Rechte im Idealfall nicht

von der finanziellen Leistungsfähigkeit abhängen sollte, kann es sinnvoll sein, einen Anspruch auf Ersatz der notwendigen Kosten verfassungsrechtlich zu verankern. Seine exakte Ausgestaltung im Einzelnen kann die Verfassung dem einfachen Gesetzgeber überantworten. Die meisten Bundesländer setzen dabei auf eine erfolgsorientierte „Ja-Stimmen-Vergütung" (z. B. 10 Cent je Ja-Stimme), meist allerdings erst im Stadium des Volksentscheids[25], sodass den Initiatoren zahlreiche Risiken bleiben.

VII. Prüfungsrecht; Rechtsschutz

Nicht alle Verfassungen treffen Vorgaben hinsichtlich der Prüfungskompetenz bei Streitfragen, die sich um die Volksgesetzgebung (insbesondere die Einschlägigkeit von Ausschlusstatbeständen oder die Erledigung infolge vollständiger Übernahme des Volksbegehrens) ranken. Sofern sich Hinweise im Verfassungstext finden, weist dieser die Prüf- und Entscheidungskompetenz überwiegend den Landesverfassungsgerichten zu.

Die Landesverfassungen unterscheiden sich bei der Antragsberechtigung für das Gerichtsverfahren. Während **Art. 50 Abs. 6 hambVerf** das Antragsrecht neben dem Senat, der Bürgerschaft sowie einem Fünftel der Abgeordneten der Bürgerschaft auch den Initiatoren zuspricht, beschränkt etwa **Art 60 Abs. 2 S 2 m-vVerf** die Antragsberechtigung auf die Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Landtags.[26]

Diese Diskrepanz resultiert allerdings oftmals auch aus dem Verständnis der Prüfung: Während die Verfassung Hamburgs gewissermaßen alle Streitigkeiten rund um die direkte Demokratie dem Verfassungsgericht anvertraut, eröffnen andere Verfassungen ein Prüfungsverfahren nur bezüglich der Zulässigkeit eines Volksgesetzgebungsverfahrens/Volksbegehrens und weisen das Recht daher folgerichtig nicht den Initiatoren zu. Die sächsische Verfassung geht scheinbar von einem umfassenden Verständnis aus, begrenzt aber die Antragsberechtigung dennoch auf ein Viertel der Mitglieder des Landtages oder die Landesregierung.

Teilweise finden sich vorgeschaltete Prüfinstanzen: So spricht Art. 71 Abs. 2 sächsVerf dem Landtagspräsidenten ein Vorprüfungsrecht für den Volksantrag zu. Sofern er diesen für verfassungswidrig hält, entscheidet auf seinen Antrag hin der Verfassungsgerichtshof.

Einige Verfassungen[27] weisen der Landesregierung diese Vorprüfungskompetenz zu, ermöglichen ihr sogar das Recht auf eine abschließende Entscheidung über die Zulässigkeit, gegen welche allerdings Rechtsbehelfe zum Staatsgerichtshof offen stehen. Wiederum andere sehen eine besondere Vorprüfung für den Fall der Verfassungsänderung vor (Art. 74 Abs. 1 sächsVerf; Art. 101 saarlVerf).

---

[25] Rheinland-Pfalz dagegen erstattet gem. §§ 76, 81 a Landeswahlgesetz bereits im Verfahren der Volksinitiative Beiträge je Unterschrift.
[26] Vergleichbar: Art. 49 Abs. 1 S. 3, 4; 75 Nr. 2 sachsanhVerf; ähnlich (ein Drittel statt ein Viertel der Abgeordneten): Art. 74 Abs. 2 bbgVerf, Art. 82 Abs. 3 thürVerf.
[27] Art. 48 Abs. 2 ndsVerf; Art. 48 Abs. 1 S. 5 nrwVerf, Art. 99 Abs. 3 saarlVerf;. Art. 81 Abs. 2 sachsanhVerf.

Zur Entlastung der Rechtsprechung ist die Konstruktion einer Vorab-Prüfung durch andere Verfassungsorgane sinnvoll, solange die Rechtsschutzmöglichkeit erhalten bleibt. Keines der Verfassungsorgane wirkt in dem Prozess der Volksgesetzgebung jedoch als vollständig neutraler Mittler mit. Parlament und Volk treten im Verfahren der Volksgesetzgebung vielmehr zueinander in einen Widerstreit. Sachgerecht ist es daher, den Initiatoren eines Volksbegehrens einen effizienten und schnelleren Weg zum Landesverfassungsgericht zu eröffnen, um eine Überprüfung der kontradiktorisch wirkenden Entscheidungen zu ermöglichen.

Aus Gründen eines effektiven Rechtsschutzes sollte nicht nur die Zulässigkeit des eigentlichen Begehrens, sondern auch **Folgefragen** wie der Umfang der Bindungswirkung justiziabel sein, sodass sich eine umfassende Kompetenzzuweisung an das Landesverfassungsgericht mit entsprechenden Antragsberechtigungen empfiehlt.

Die **hessische Verfassung** trifft derzeit nur eine Regelung in Art. 131 Abs. 1, wonach der Staatsgerichtshof im Rahmen der **Popularklage** auch bei der „Anfechtung der Ergebnisse einer Volksabstimmung“ angerufen werden kann. In den Regelungen des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid (§§ 14, 16 VBeg/VE-G) sowie dem Staatsgerichtshofsgesetz (§§ 48 ff. StGHG) finden sich ergänzende Regelungen.

Für die Zulässigkeit von Volksbegehren übertragen diese Vorschriften das Prüfungsrecht der Landesregierung – verneint diese die Zulässigkeit, ist eine Überprüfung auf Antrag der Initiatoren gem. § 14 Abs. 1 VBeg/VE-G vorgesehen. Auch für die inhaltliche Übereinstimmung von erfolgreichem Volksentscheid und anschließend verkündetem Gesetz sieht § 16 VBeg/VE-G eine Regelung vor.

VIII. Synopse landesrechtlicher Volksgesetzgebungsregeln

Synopse der Grundzüge landesrechtlicher Volksgesetzgebungsregeln[28]

Bundesland	§§	Volksinitiative	Volksbegehren	Volksentscheid (»Volksabstimmung«)	
				Zustimmungsquorum	Erfolgsvoraussetzungen für eine Annahme
Baden-Württemberg	Art. 59 f. bwVerf, §§ 2-24 (VolksabstG)	• 10.000 Unterschriften, • keine Eintragungsfrist, • Amtseintragung • Ausnahmebereiche: »Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz« (Art. 60 Abs. 6 bwVerf, §§ 25 Abs. 1, 4, VolksabstG)	Zustimmung von mindestens einem **Zehntel** der Stimmberechtigten (Art. 59 Abs. 2 S. 2 bwVerf);	Zustimmung von mindestens **20 %** der Stimmberechtigten (Art. 60 Abs. 5 S. 2 bwVerf)	Zustimmung von mindestens der **Hälfte** der abgegebenen, gültigen Stimmen (Art. 60 Abs. 5 S. 1 bwVerf)
Bayern	Art. 71 ff. bayVerf, Art. 63 ff. (LWG)	• 25.000 Unterschriften • Eintragungsfrist: 2-Jahre • Amtseintragung • Ausnahmebereiche: »Staatshaushalt« (Art. 73 bayVerf, Art. 63 Abs. 1 S. 1, 3, 4 LWG)	Zustimmung von mindestens einem **Zehntel** der Stimmberechtigten (Art. 74 Abs. 1 bayVerf)	Kein Quorum bei einfachen Gesetzen; Im Falle der Verfassungsänderung: Zustimmung von mindestens einem **Viertel** der Stimmberechtigten (Art. 79 Abs. 1 Nr. 2 LWG)	Zustimmung von mindestens der **Hälfte** der abgegebenen, gültigen Stimmen (Art. 79 Abs. 1 Nr. 1 LWG)

[28] Entnommen aus *Martini* (Fn. 14), S. 26 ff.

Berlin	Art. 59, 62 f. berlVerf, §§ 1 ff. AbstG	• 20.000 Unterschriften • Eintragungsfrist: 6 Monate • Freie Unterschriftensammlung • Ausnahmebereiche: »Landeshaushaltsgesetz, Dienst- und Versorgungsbezüge, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen und Personalentscheidungen« (Art. 62 Abs. 2 berlVerf, §§ 5 Abs. 1, 12 AbstG)	Zustimmung von **7 %** bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) **20 %** der Stimmberechtigten (Art. 62, 63 berlVerf, § 26 AbstG)	Zustimmung von mindestens einem **Viertel** bzw. im Falle der Verfassungsänderung der Hälfte der Stimmberechtigten (§ 36 Abs. 1, 2 AbstG)	Zustimmung der »**Mehrheit** der Teilnehmerinnen und Teilnehmer«bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) von »mindestens zwei Dritteln« der abgegebenen, gültigen Stimmen (§ 36 Abs. 1, 2 AbstG)
Brandenburg	Art. 22, 75 ff. bbgVerf, §§ 4 ff. VAbstG	• 20.000 bzw. 150. 000 Unterschriften • Eintragungsfrist: 1 Jahr • Amtseintragung • Ausnahmebereiche: »Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben- und Personalentscheidungen« (Art. 76 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 bbgVerf, §§ 5 Abs. 2, 6 Abs. 1 Nr. 1 Hs 2 VAbstG)	Zustimmung von **80.000** bzw. (im Falle der Auflösung des Landtages) **200.000** Stimmberechtigten (Art. 77 Abs. 3 bbgVerf)	Zustimmung von einem **Viertel** bzw. (im Falle der Auflösung des Landtages oder der Verfassungsänderung) der **Hälfte** der Stimmberechtigten (Art. 78 Abs. 2, 3 bbgVerf)	Zustimmung der **Mehrheit** (bzw. im Falle der Auflösung des Landtages oder der Verfassungsänderung) von **zwei Dritteln** der abgegebenen, gültigen Stimmen (Art. 78 Abs. 2, 3 bbgVerf)
Bremen	Art. 70 ff. bremVerf, §§ 1 ff. VolksentG	• 5.000 Unterschriften • Keine Eintragungsfrist • Freie Unterschriftensammlung • Ausnahmebereiche: »laufender Haushaltsplan, (…) Bezüge oder Entgelte öffentlich Bediensteter oder vergleichbarer Personen und (…) Steuern, Abgaben, Beiträge und Gebühren und Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen« (Art. 70 Abs. 2 bremVerf, § 10 Abs. 2 Nr. 2 VolksentG)	Zustimmung von **5 %** bzw. (im Falle einer Verfassungsänderung) **10 %**, bzw (bzw. im Falle der Landtagsauflösung) **20 %** der Stimmberechtigten (Art. 70 Abs. 1 lit. c, d bremVerf, § 1 VolksentG)	Zustimmung von einem **Fünftel** bzw. (im Falle der Auflösung des Landtages) der **Hälfte**, bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) 40 % der Stimmberechtigten. (Art. 72 bremVerf, § 6 Abs. 1 VolksentG)	Zustimmung der **Mehrheit** der abgegebenen, gültigen Stimmen (§ 6 Abs. 1 VolksentG)

Hamburg	Art. 50 hambVerf, §§ 6 ff. Volksabstimmungsgesetz (VAbstG)	• 10.000 Unterschriften • Keine Eintragungsfrist • Freie Unterschriftensammlung • Ausnahmebereiche: »Bundesratsinitiativen, Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge« (Art. 50 Abs. 1 S. 2 hambVerf, § 5 Abs. 2 VAbstG)	Zustimmung von mindestens einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten (Art. 50 Abs. 2 S. 7 hambVerf)	Zustimmung von mindestens einem **Fünftel** bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) der **Hälfte** der Stimmberechtigten (§ 23 Abs. 1 VAbstG)	Zustimmung von mindestens der **Hälfte** bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) **zwei Drittel** der abgegebenen gültigen (Art. 50 Abs. 3 S. 11 hambVerf, § 23 Abs. 1 VAbstG)
Hessen	Art. 124 hessVerf, §§ 1 ff. Volksbegehren- und Volksentscheidgesetz (VBeg/VE-G)	• 2 % der Stimmberechtigten • Eintragungsfrist: 1 Jahr • Amtseintragung • Ausnahmebereiche: »Haushaltplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen« (Art. 124 Abs. 1 S. 3 hessVerf, § 2 Abs. 1 VBeg/VE-G)	Zustimmung von mindestens einem **Fünftel** der Stimmberechtigten (Art. 124 Abs. 1 S. 1 hessVerf)	Kein Quorum	Zustimmung der **Mehrheit** der abgegebenen gültigen Stimmen (§ 22 Abs. 1 VBeg/VE-G)
Mecklenburg-Vorpommern	Art. 59 f. m-vVerf, §§ 7 ff. Volksabstimmungsgesetz (VaG M-V)	• 15.000 Unterschriften • Keine Eintragungsfrist • Freie Unterschriftensammlung • Ausnahmebereiche: »Haushalt des Landes, (…) „Abgaben und Besoldung« für Volksinitiative, für Volksbegehren und –Entscheid dagegen Haushaltsgesetze, Abgabengesetze und Besoldungsgesetze (Art. 59 Abs. 2 S. 1, Abs. 3, 60 Abs. 2 S. 1 m-vVerf, § 7 S. 2 Nr. 2 VaG M-V)	Zustimmung von mindestens **100.000** der Wahlberechtigten (Art. 60 Abs. 1 S. 3 m-vVerf, § 13 S. 2 Nr. 2 VaG M-V)	Zustimmung von mindestens einem **Viertel** bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) der **Hälfte** der Wahlberechtigten (Art. 60 Abs. 4 S. 1, 2 m-vVerf, §§ 22 Abs. 2, 23 S. 1 VaG M-V)	Zustimmung von mindestens der **Hälfte** bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) **zwei Dritteln** der abgegebenen gültigen Stimmen (Art. 60 Abs. 4 S. 1, 2 m-vVerf, §§ 22 Abs. 2, 23 S. 1 VaG M-V)

Niedersachsen	Art. 47 ff. ndsVerf, §§ 3 ff. Volksabstimmungsgesetz (NVAbstG)	• 70.000 Unterschriften • Keine Eintragungsfrist • Freie Unterschriftensammlung • Ausnahmebereiche: »Landeshaushalt, (…) öffentliche Abgaben sowie (…) Dienst- und Versorgungsbezüge« (Art. 47 S. 1, 48 Abs. 1 S. 3 ndsVerf, §§ 3, 12 Abs. 1 S. 3 NVAbstG)	Zustimmung von **10 %** der Stimmberechtigten (Art. 48 Abs. 3 S. 1 ndsVerf, § 22 Abs. 2 NVAbstG)	Zustimmung von mindestens einem **Viertel** bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) **der Hälfte** der Wahlberechtigten (Art. 49 Abs. 2 ndsVerf, § 33 Abs. 1 NVAbstG)	Zustimmung durch die **Mehrheit** der abgegebenen gültigen Stimmen (Art. 49 Abs. 2 ndsVerf, § 33 Abs. 1 S. 1 NVAbstG)
Nordrhein-Westfalen	Art. 67a f. nrwVerf, §§ 1 ff. Volksinitiative-Verfahrensgesetz (VIVBVEG)	• Unterschriften von einem halben Prozent der Stimmberechtigten • Eintragungsfrist: 1 Jahr • Amtseintragung • Ausnahmebereiche: »Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen« (Art. 67a Abs. 2 S. 1, 68 Abs. 1 S. 4 nrwVerf, § 1 Abs. 3 Nr. 2 VIVBVEG)	Zustimmung von **8 %** der Stimmberechtigten (Art. 68 Abs. 1 S. 7 nrwVerf)	Zustimmung von mindestens **15%** bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) Abstimmung durch **die Hälfte** der Stimmberechtigten (Art. 68 Abs. 4 S. 2, 69 Abs. 3 S. 2 nrwVerf)	Zustimmung von mindestens der **Hälfte** bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) **zwei Dritteln** der abgegebenen gültigen Stimmen (Art. 68 Abs. 4 S. 2, 69 Abs. 3 S. 2 nrwVerf)
Rheinland-Pfalz	Art. 107 ff. rpVerf, §§ 60d ff. LWG	• 30.000 Unterschriften • Eintragungsfrist: 1 Jahr • Amtseintragung • Ausnahmebereiche: »Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen« (Art. 108a Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1 rpVerf, §§ 60d, 60e Abs. 2 Nr.3, Abs. 3 LWG)	Zustimmung von mindestens **300.000** der Stimmberechtigten (Art. 109 Abs. 3 S. 1 rpVerf)	**Abstimmung** von mindestens einem **Viertel** bzw. **Zustimmung** der Hälfte der Stimmberechtigten (im Falle der Verfassungsänderung) (Art. 109 Abs. 4 S. 3 2. HS, 129 rpVerf, § 81 LWG)	Zustimmung durch die **Mehrheit** der abgegebenen gültigen Stimmen (Art. 109 Abs. 4 S. 3 1.HS, 129 Abs. 1 rpVerf, § 81 rpLWG)
Saarland	Art. 99 f. saarlVerf, §§ 2 ff. Volksabstimmungsgesetz (VoAstG)	• 5.000 Unterschriften • Eintragungsfrist: 6 Monate • Amtseintragung • Ausnahmebereiche: »finanzwirksame Gesetze, insbesondere Gesetze über Abgaben, Besoldung, Staatsleistungen und den Staatshaushalt«; »Änderung der	Zustimmung von **7 %** der Stimmberechtigten (Art. 99 Abs. 2 S. 3 saarlVerf)	**Zustimmung** von mindestens einem **Viertel** bzw**. Beteiligung** der Hälfte der Stimmberechtigten (im Falle der Verfassungsänderung)	Zustimmung von mindestens der **Hälfte** bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) **zwei Dritteln** der abgegebenen gültigen Stim-

		Verfassung« (Art. 99 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 S. 2, Art. 100 Abs. 4 saarlVerf §§ 2 Abs. 2 Nr. 2 VoAbstG)		(Art. 100, 101 saarlVerf)	men (Art. 100 Abs. 3, 101 Abs. 1 S. 2 saarlVerf)
Sachsen-Anhalt	Art. 80 f. sachsanhVerf, §§ 4 ff. Volksabstimmungsgesetz (VAbstG)	• 30.000 Unterschriften • Keine Eintragungsfrist • Freie Unterschriftensammlung • Ausnahmebereiche: »Haushaltsgesetze, Abgabengesetze und Besoldungsregelungen« (Art. 80 Abs. 2 S. 1, 81 Abs. 1 S. 3 sachsanhVerf, § 5 Abs. 2 Nr. 2 VAbstG)	Zustimmung von mindestens **9 %** der Wahlberechtigten (Art. 81 Abs. 1 S. 3 sachsanhVerf)	Zustimmung von mindestens einem **Viertel** bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) der **Hälfte** der Wahlberechtigten (Art. 81 Abs. 3 S. 2, Abs. 5 sachsanhVerf)	Zustimmung von mindestens der **Hälfte** bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) **zwei Dritteln** der abgegebenen gültigen Stimmen (Art. 81 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2, Abs 5 sachsanhVerf)
Sachsen	Art. 71 ff. sächsVerf, §§ 3 ff. Volksentscheidgesetz (VVVG)	• 40.000 Unterschriften • Keine Eintragungsfrist • Freie Sammlung • Ausnahmebereiche: »Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze« (Art. 71 Abs. 1 S. 2, Art. 73 Abs. 1 sächsVerf)	Zustimmung von mindestens **450.000** oder **15 %** der Stimmberechtigten (Art. 22 Abs. 2 S. 1 sächsVerf, § 22 Abs. 1 VVVG)	Kein Quorum bei einfachen Gesetzen bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) Zustimmung von der **Mehrheit** der Stimmberechtigten (Art. 4 Abs. 3 S.3 sächsVerf)	Zustimmung durch die **Mehrheit** der abgegebenen gültigen Stimmen (Art. 72 Abs. 4 S. 2 sächsVerf)
Schleswig-Holstein	Art. 41 f. s-hVerf, §§ 5 ff. Volksabstimmungsgesetz (VAbstG)	• 20.000 Unterschriften • Eintragungsfrist: 1 Jahr • Amtseintragung • Ausnahmebereiche: Haushalt des Landes, über Dienst- und Versorgungsbezüge und öffentliche Abgaben (Art. 41 Abs. 1, Abs. 2 s-hVerf, § 6 Abs. 2 Nr. 2 VAbstG)	Zustimmung von **80 000** Stimmberechtigten (Art. 49 Abs. 1 S. 5 s-hVerf)	Zustimmung von mindestens **15 % bzw.** (im Falle der Verfassungsänderung) der **Hälfte** der Stimmberechtigten (Art. 42 Abs. 4 s-hVerf)	Zustimmung von mindestens der **Hälfte** bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) **zwei Dritteln** der abgegebenen Stimmen (Art. 42 Abs. 4 s-hVerf)

Thüringen	Art. 82 thürVerf, §§ 7 ff. Thüringer Volksbegehren-Gesetz (ThürBVVG)	• 50.000 Unterschriften • Eintragungsfrist: 6 Monate • Keine Amtseintragung • Ausnahmebereiche: »Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen« (Art. 82 Abs. 2 thürVerf, §§ 7 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 ThürBVVG)	Zustimmung von **8 %** (in amtlichen Listen) oder 10 % der Stimm- Berechtigten (in freier Sammlung) (Art. 82 Abs. 5 S. 2 thürVerf)	Zustimmung von mindestens einem **Viertel** bzw. (im Falle der Verfassungsänderung) **40 %** der Stimmberechtigten (Art. 82 Abs. 7 S. 3 2. HS, Art. 83 Abs. 2 S. 2 2. HS thürVerf)	Zustimmung durch die **Mehrheit** der abgegebenen Stimmen (Art. 82 Abs. 7 S. 3 1. HS, Art. 83 Abs. 2 S. 2 1. HS thürVerf)

B. Volksantrag/Volksinitiative

Eine niedrigschwellige Möglichkeit der politischen Partizipation bietet der „Volksantrag“ (Sachsen, Baden-Württemberg), „Bürgerantrag“ (Thüringen und Bremen) bzw. die „Volksinitiative“ (Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein). Eine vergleichbare Regelung fehlt in den Bundesländern Bayern und Hessen.

I. Überblick über die Typen und das Wesen der Volksinitiative

Ziel dieser Instrumente ist es, die Befassung des Parlaments mit einem bestimmten Thema – nicht eine bestimmte Entscheidung – zu erzwingen. Hürden für ein derartiges Vorhaben stellen die meisten Verfassungen in Form einer gewissen Mindestunterstützung (Beteiligungsquorum) sowie zeitlicher Fristen.

1. Abgrenzung zum Petitionsrecht

Vom **Petitionsrecht** unterscheidet sich die Volksinitiative dadurch, dass es sich bei ihr um ein Gruppen- und kein Individualrecht handelt. Volksinitiativen hat nach der Konstruktion der meisten Landesverfassungen das Plenum und nicht etwa ein Ausschuss zu behandeln; einem Thema, das via Volksinitiative eingebracht wird, wird daher im Regelfall eine größere Öffentlichkeitswirkung zuteil als einer Petition. Erreicht eine Volksinitiative das gesetzlich bzw. verfassungsrechtlich vorgesehene Quorum, kommt ihr ein Anspruch auf Befassung zu.

2. Arten der Volksinitiative

Zwei Arten der Volksinitiative (bzw. des Volks-/Bürgerantrags) lassen sich unterscheiden: Die Volksinitiative kann als ein eigenständiges Verfahren ausgestaltet sein (sog. **unverbindliche Volkspetition; selbstständige Volksinitiative** vgl. insbesondere Art. 29 HmbVerf). Sie kann aber auch die erste Stufe der Volksgesetzgebung formieren, die je nach Willen der Initiatoren

und den Handlungen des Parlaments in einem Volksbegehren oder Volksentscheid mündet (**indirekte Volksinitiative; unselbstständige Volksinitiative**)[29].

a) Selbstständige Volksinitiative

Im Falle einer unverbindlichen/selbstständigen Volkspetition sind Volksinitiative und Volksbegehren nicht im Sinne eines Stufenverhältnisses miteinander verknüpft, eine nicht erfolgreiche Volksinitiative mündet nicht zwingend in die Eröffnung der Option eines Volksbegehrens. Das Verfahren endet nach der Entscheidung im Landesparlament, welches das letzte Wort hat.

b) Unselbstständige Volksinitiative

Ist die Volksinitiative dagegen Bestandteil eines dreistufigen Verfahrens (sog. indirekte Volksinitiative; unselbstständige Volksinitiative) bedarf es der vorgeschalteten Unterstützerunterschriften für ein auf verbindliche Entscheidung der Volksvertretung gerichtetes Volksbegehren nicht; diese Funktion übernimmt gerade die Initiative. Eine erfolglose Initiative stellt dann die Voraussetzung für das Volksbegehren dar, das allerdings die entsprechenden formellen Voraussetzungen (z. B. Quorum) erfüllen muss.

c) Sinnhaftigkeit der Unterscheidung

Sinn macht eine Unterteilung in selbstständige und unselbstständige Initiative (bzw. eine Doppelregelung) nur dann, wenn eine selbständige Initiative andere Zwecke erreichen soll als das „klassische“ dreistufige Verfahren. Auffällig ist, dass die selbstständige Volksinitiative vor allem in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen eingeführt wurde, bei denen sich zugleich der Kreis der Teilnahmeberechtigten zwischen Volksgesetzgebung (Volksbegehren, Volksentscheid) und selbständiger Initiative unterscheidet: Für die selbständige Initiative lassen diese Bundesländer alle „Einwohner“ ab einem gewissen Alter zu. Auf diese Weise offerieren die Stadtstaaten mit der selbständigen Volksinitiative auch Nicht-EU-Ausländern eine Möglichkeit der Partizipation, die gerade dort einen nicht unerheblichen Bevölkerungsanteil repräsentieren, sodass hier eine gewisse Berechtigung für das Instrument der selbständigen Volksinitiative besteht. Ein weiterer Zweck liegt oftmals darin, im Instrument der selbständigen Initiative den Kreis der zulässigen Gegenstände weiter zu ziehen als für die eigentliche Volksgesetzgebung.

[29] Die hambVerf hält beide Instrumente vor, die Volkspetition in Art. 29 als selbständige Initiative sowie die Volksinitiative in Art. 50 Abs. 1, die Teil eines dreistufigen Verfahrens ist. Sie unterscheiden sich insbesondere in der Unterstützungsberechtigung: Im Rahmen der Volkspetition ist jeder Einwohner unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit berechtigt, die Initiative zu unterstützen, im Rahmen der unselbständigen Volksinitiative jeder Stimm-/Wahlberechtigte.

II. Bisherige Regelung

Der Normtext der hessischen Verfassung trifft aktuell keine Regelung zur Volksinitiative – weder als eigenständiges Verfahren noch als Bestandteil des Dreiklangs aus Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Im hessischen Modell übernimmt der Antrag auf ein Volksbegehren und seine Voraussetzungen die Funktion der Volksinitiative (soweit sie die hinreichende gesellschaftliche Unterstützung für das Begehren prüfen und sicherstellen soll). So sieht das auch **§ 2 HessVBeg/VE-G** vor („Der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens muss enthalten [....] „).

Allerdings sind die Hürden – insbesondere hinsichtlich des Initialquorums – im Vergleich zu den Volksinitiativrechten der übrigen Bundesländer vergleichsweise hoch: Mindestens 2 % der bei der letzten Landtagswahl Stimmberechtigten müssen mit persönlicher und handschriftlicher Unterschrift einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens stellen (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 HessVBeg/VE-G). Da diese Hürden eine für das Nebeneinander von Volks- und Parlamentsgesetzgebung zentrale Wegentscheidung formulieren, kann es sachgerecht sein, diese Voraussetzungen normativ »hochzuzonen«, d. h. die **Voraussetzungen für die Zulassung auf ein Volksbegehren**, jedenfalls das Quorum, **unmittelbar in der Verfassung zu regeln**.

III. Vergleich zu Regelungen in anderen Bundesländern

1. Gegenstand der Initiative

Teilweise formulieren die Landesverfassungen die Befassungsgegenstände „bürgerfreundlich“ denkbar weit und erfassen **alle Gegenstände der politischen Willensbildung** im Zuständigkeitsbereich des Landtags,[30] der ausgearbeitete und mit Gründen versehenen **Gesetzesentwurf** findet dort häufig allenfalls als Unterfall Erwähnung.[31]

Enger sind dagegen Regelungen, die bereits einen **konkreten Gesetzesentwurf** als Gegenstand der Initiative voraussetzen. In der Wahl zwischen beiden Modellen liegt eine wichtige verfassungspolitische Wegentscheidung.

2. Ausschluss bestimmter inhaltlicher Gegenstände

Alle Landesverfassungen lassen – ausdrücklich oder unausgesprochen – Volksinitiativen alleine über Gegenstände zu, welche in die **Zuständigkeit des Landes** fallen. Diese Begrenzung des Befassungsrechts gibt das Grundgesetz selbst vor, indem es zwischen Zuständigkeiten des Bundes und der Länder unterscheidet. Denn Gesetzgebung im Wege plebiszitärer Demokratie

[30] Vgl Art. 59 Abs. 2 bwVerf; Art. 61 Abs. 1 der berlVerf, Art. 76 Abs. 1 bbgVerf, Art. 50 Abs. 1 hambVerf, Art. 59 Abs. 1m-vVerf, Art. 48 Abs. 1 S. 1 s-hVerf. Noch freier: „Anträge auf Beratung und Beschlussfassung“, Art. 87 Abs. 1 der bremVerf; Art. 108a Abs. 1 rpVerf.
[31] So etwa Art. 59 Abs. 2 Verfassung BW; Art. 59 Abs. 1 der Verfassung Mecklenburg-Vorpommerns; Art. 67 Abs. 1 nrwVerf, Art. 108a Abs. 1 rpVerf, Art. 48 Abs. 1 S. 1,2 s-hVerf.

entbindet keinesfalls von den sonstigen Strukturvorgaben des Grundgesetzes, insbesondere nicht von der Bindung an die Kompetenzordnung der Art. 70 ff. GG und die Grundrechte.[32]

Ausdrücklich normieren die Landesverfassungen dagegen bestimmte Themenbereiche, denen die Verfassung den Zugriff der Volksinitiative a priori versagt. Diese umfassen zumeist **haushaltsrelevante Fragen[33], Dienst- und Versorgungsbezüge sowie staatliche Abgaben**[34]. Einige Bundesländer nehmen daneben die Landtagsauflösung aus dem Anwendungsbereich der jeweiligen Regelung ausdrücklich aus.[35] Andere verlangen für den Fall der Landtagsauflösung lediglich ein höheres Quorum.[36]

3. Quorum

Für die Volksinitiative (bzw. den Volksantrag/Bürgerantrag) lassen die Verfassungen ein verhältnismäßig niedriges Quorum ausreichen, um dem Landtag eine „Befassungspflicht" mit einem gewissen Thema aufzuerlegen. Aus der Formulierung ergibt sich (jedenfalls teilweise[37]), dass der Landtag nur dann zur inhaltlichen Befassung verpflichtet ist, wenn das Quorum erreicht ist; im Übrigen steht es ihm e contrario frei. Im Rahmen seines allgemeinen Vertretungsauftrages stünde ihm die Befassung mit Gegenständen in der Zuständigkeit des Landes allerdings ohnedies offen, sodass eine solche Formulierung rein deklaratorischer Natur ist.

Um der jeweiligen Sachfrage kein ihre tatsächliche gesellschaftliche Bedeutung übersteigendes Diskussionsforum zu eröffnen, sind Quoren auch für die Volksinitiativen sinnvoll. Sie dienen dem Schutz des Parlaments vor übermäßiger Inanspruchnahme und Überfrachtung mit nicht für eine breite Bevölkerungsmehrheit relevanten Beratungsgegenständen. Den erfolglosen Antragsstellern bleibt das Petitionsrecht als Individualrecht. Die Höhe der Quoren schwankt in relativen Zahlen **zwischen 0,5 und 2,8 %** der jeweils Berechtigten.

Statt in relativen Zahlen drücken manche Landesverfassungen die Quoren in **absoluten Zahlen** aus. Ein in absoluten Zahlen definiertes Quorum ist insofern bürgerfreundlicher, als die Initiatoren dann unmittelbar aus der Verfassung ablesen können, wie viele Unterstützer sie für ihr Vorhaben gewinnen müssen. Nachteil absoluter Zahlen ist der Umstand, dass der relative Anteil an der Gesamtbevölkerung unter Umständen schwankt, je nachdem ob die Bevölkerung ab- oder zunimmt.

---

[32] *Martini* (Fn. 14), S. 20.
[33] Siehe bereits oben A.III, S. 8.
[34] Diese Auflistung nennt Art. 68 Abs. 2 thürVerf; Art. 48 Abs. 2 s-hVerf; ähnlich auch Art. 59 Abs. 3 m-vVerf sowie Art. 73 Abs. 1 sächsVerf; Art. 75 Abs. 2 bbgVerf ergänzt dagegen noch die „Personalentscheidungen", Hamburg schließt zusätzlich Bundesratsinitiativen sowie Tarife der öffentlichen Unternehmen aus (Art. 50 Abs. 1 S. 2). Bremen dagegen verzichtet im Katalog des Art. 87 Abs. 2 S. 3 der Verfassung auf den Ausschluss der staatlichen Abgaben.
[35] Bspw. Art. 59 Abs. 2 S. 3 bwVerf.
[36] So etwa Art. 76 Abs. 1 S. 3 bbgVerf: Die Initiative muss von mindestens zwanzigtausend Einwohnern, bei Anträgen auf Auflösung des Landtages von mindestens einhundertfünfzigtausend Stimmberechtigten unterzeichnet sein.
[37] Z. B. Art 59 Abs. 2 S. 2 bwVerf.

Bundesland	**Quorum in absoluten Zahlen** (*sofern normiert)*	**Quorum in Prozent der Abstimmungsberechtigten**
Baden-Württemberg[38]	-	0,5
Bayern	*Keine Regelung*	*keine Regelung*
Berlin[39]	20 000 **Einwohner**	Ca. 0,7[40]
Brandenburg[41]	20 000 **Einwohner**	Ca 0,9[42]
Bremen[43]	5000 **Einwohner**	Ca. 0,9[44]
Hamburg[45]	10 000 Wahlberechtigte	Ca. 0,8[46]
Hessen		Keine Regelung in der Verfassung (siehe aber § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 VBeg/VE-G: 2 % der Stimmberechtigten)
Mecklenburg-Vorpommern[47]	15.000 Wahlberechtigte	Ca. 1,1[48]
Niedersachsen[49]	70 000 Wahlberechtigte	Ca. 1,1[50]
Nordrhein-Westfalen[51]	-	0,5
Saarland[52]	5000 **Einwohner**	Ca. 0,6[53]
Sachsen[54]	40 000 Stimmberechtigte	1,2[55]
Sachsen-Anhalt[56]	30 000 Wahlberechtigte	Ca 1,6[57]

[38] Art. 59 Abs. 2 S. 2 bwVerf.
[39] Art. 62 berlVerf.
[40] Bei 3 018 188 Einwohnern über 16 zum 31.12.2015 (Auskunft des Statistischen Landesamtes).
[41] Art. 76 Abs. 1 S. 3 bbgVerf.
[42] Bei 2 153 132 Einwohnern über 16 zum 31.12.2015 (Auskunft des Statistischen Landesamtes).
[43] Art. 87 bremVerf.
[44] Bei 578.946 Einwohnern über 16 zum 31.12.2015 (Auskunft des Statistischen Landesamtes).
[45] Art. 50 Abs. 1 S. 3 hambVerf
[46] Bei 1 299 411 Wahlberechtigten (Bürgerschaftswahl 2015, http://www.wahlen-hamburg.de/wahlen.php?site=left/gebiete&wahltyp=3#index.php?site=right/ergebnis&wahl=973&anzeige=0&gebiet=1&idx=0&typ=1&stimme=2&flip=1&mode=liste&hoch=0&untertyp=23).
[47] Art. 59 Abs. 2 m-vVerf.
[48] Bei 1.328.320 Wahlberechtigten, http://wahlen-mv.de/2016/09/endergebnis/.
[49] Art. 47 S. 1 ndsVerf.
[50] Bei 6 087 297 Wahlberechtigten (Landtagswahl 2013 http://www.nls.niedersachsen.de/LW2008/000.htm).
[51] Art. 67 Abs. 2 S. 1 nrwVerf.
[52] Art. 98a S. 2 saarlVerf.
[53] Bei 874 141 Einwohnern im Jahr 2015 nach Auskunft des statistischen Landesamtes.
[54] Art. 71 Abs. 1 sächsVerf.
[55] Bei 3 376 627 Wahlberechtigten (Landtagswahl 2014, https://www.statistik.sachsen.de/wpr_alt/pkg_s10_erg_lw.prc_erg_lw?p_bz_bzid=LW14&p_ebene=SN&p_ort=1).
[56] Art. 80 Abs. 2 sachsanhVerf.

Schleswig-Holstein[58]	20 000 Stimmberechtigte	Ca. 0,9[59]
Rheinland-Pfalz[60]	30 000 Stimmberechtigte	Ca. 1,0[61]
Thüringen[62]	50 000 Stimmberechtigte	Ca 2,8[63]
Durschnitt der Länder mit Volksinitiative		Ca. 1,1 %

4. Fristen und Grundsatz der Diskontinuität

a) Auswirkungen eines Parlamentswechsels

Während einer parlamentarischen Wahlperiode nicht beschlossene Gesetzesentwürfe fallen mit Ende der Legislatur der Diskontinuität anheim. Mit Blick auf den grundsätzlichen Gleichlauf von Volks- und Parlamentsgesetzgebung ist prima facie denkbar, dass dies auch für Volksinitiativen und Volksbegehren gilt.

Der Grundsatz der Diskontinuität lässt sich der hessischen Verfassung nicht entnehmen, ist aber als allgemeines verfassungsrechtliches Prinzip anerkannt und findet in § 116[64] der jeweiligen Geschäftsordnung des Landtags seinen Niederschlag.

Der Hintergrund des Grundsatzes leuchtet unmittelbar ein: Der aktuelle parlamentarische Gesetzgeber verliert mit Ende der Legislatur seine demokratische Legitimation und soll damit nicht mehr im Stande sein, durch noch anhängige Legislativvorhaben die kommende Volksvertretung zu binden. Diese aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1, 2 GG folgenden Anforderungen lassen sich allerdings **nicht auf die Volksgesetzgebung übertragen**: Denn im Falle der Volksgesetzgebung bleibt das Volk als für die Volksgesetzgebung maßgebliches

---

[57] Bei 1.877.649 Wahlberechtigten (Landtagswahl 2016, https://www.statistik.sachsen-anhalt.de/wahlen/lt16/and/lt16_endg.pdf).
[58] Art. 48 Abs. 1 S. 3 s-hVerf.
[59] Bei 2.239.615 Stimmberechtigten (Landtagswahl 2012, http://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Wahlen/Schleswig-Holstein/Landtagswahlen/2012/endg%C3%BCltig/Inter_2.1.pdf).
[60] Art. 108a Abs. 2 rpVerf.
[61] Bei 3.071.972 Stimmberechtigten (Landtagswahl 2015, http://www.wahlen.rlp.de/ltw/wahlen/2016/land/index.html).
[62] Art. 68 Abs. 3 thürVerf.
[63] Bei 1.812.370 Stimmberechtigten (Landtagswahl 2014, http://www.wahlen.thueringen.de/datenbank/wahl1/wahl.asp?wahlart=LW&wJahr=2014&zeigeErg=Land).
[64] § 116 Ende der Wahlperiode:
(1) Mit dem Ende der Wahlperiode gelten alle vom Landtag nicht erledigten Gesetzentwürfe, sonstige Vorlagen, An-träge und Berichtsanträge, noch nicht beantwortete Große und Kleine Anfragen, Auskunftsersuchen und Mündliche Fragen als erledigt.
(2) Noch nicht beschiedene Petitionen werden in der nächsten Wahlperiode weiter beraten.
(3) Beschlüsse, mit denen von der Landesregierung regelmäßige Berichte zu einem Thema gefordert werden, bleiben für die nächste Wahlperiode in Kraft.
(4) Gehen unmittelbar vor der Plenarsitzung, in der über die Auflösung des Landtags Beschluss gefasst wird, parlamentarische Initiativen ein, so kann - abweichend von § 108 - von der Drucklegung abgesehen werden.

„Organ“ unverändert. Volks- und Parlamentsgesetzgebung sind zwar als gleichrangig, dennoch aber als getrennte Systeme konzipiert. Das kommt beispielhaft auch in § 116 Abs. 2 der GO des 19. Hessischen Landtages zum Ausdruck, der Petitionen als von Bürgern vorgebrachte Eingaben ebenfalls nicht dem Diskontinuitätsprinzip unterfallen lässt.

Aus Klarstellungsgründen machen Art. 75 Abs. 5 der bayerischen Verfassung[65] und Art. 100 Abs. 1 der saarländischen Verfassung[66] deutlich, dass das Verfahren der Volksgesetzgebung nicht durch die Neukonstituierung eines Landtages unterbrochen, sondern allenfalls Fristen gehemmt werden.

b) Fristen als Verschleppungsvereitelungsschutz

Einige Verfassungen, etwa die Verfassung Hamburgs,[67] sehen einen „Verschleppungsvereitelungsmechanismus“ der Volksinitiative zugunsten der Initiatoren vor: „Sofern die Bürgerschaft nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, können die Volksinitiatoren die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen.“ Damit kann somit auch bei vollständiger Nichtbefassung spätestens nach 4 Monaten ein Volksbegehren durchgeführt werden. Allerdings entbindet sie dies nicht von der Erfüllung des Quorums (Art. 50 Abs. 2 S. 7). Eine ähnliche Regel sieht Art. 108a Abs. 2 S. 2 der Verfassung Rheinland-Pfalz vor – mit dem Unterschied, dass hier eine Frist von 3 Monaten gilt. Die Regelung klärt zugleich das Verhältnis zwischen Initiative und Begehren: Eine anhängige, aber nach einer gewissen Frist nicht behandelte Initiative kann als Volksbegehren erneut gestellt werden, sofern sie jedenfalls als unselbständiger Teil in ein dreigliedriges System eingebunden ist.

Bislang regelt die hessische Verfassung selbst keine Fristen, die dem Parlament auferlegen, binnen bestimmter Zeiträume über Anträge auf Zulassung eines Volksbegehrens oder über Volksbegehren zu entscheiden, dafür finden sich vergleichsweise präzise Normierungen im Landesgesetz[68]. Solche Regelungen sind sinnvoll. Dann empfiehlt sich auch, eine Regelung zur Diskontinuität nach dem Vorbild des Art. 74 Abs. 5 S. 2 bayVerf und Art. 100 Abs. 1 saarlVerf in die hessische Verfassung aufzunehmen.

---

[65] Art. 74 Abs. 5 bayVerf: „Rechtsgültige Volksbegehren sind von der Volksvertretung binnen drei Monaten nach Unterbreitung zu behandeln und binnen weiterer drei Monate dem Volk zur Entscheidung vorzulegen. Der Ablauf dieser Fristen wird durch die Auflösung des Landtags gehemmt.“

[66] Artikel 100 Abs. 1 saarlVerf: „(1) Entspricht der Landtag binnen zwei Monaten dem Volksbegehren nicht, so ist innerhalb von weiteren zwei Monaten ein Volksentscheid herbeizuführen. Tritt während des Laufes dieser Fristen ein neuer Landtag zusammen, so beginnen beide Fristen neu zu laufen.“

[67] Art. 50 Abs. 2 S. 4 hambVerf.

[68] Vgl. §§ 5, 15 und 18 VBeg/VE-G sowie im Folgenden D.II.6, S. 49.

5. Weitere Verfahrensanforderungen

Die Ausgestaltung des Verfahrens der Volksinitiative überlassen die meisten Verfassungen einfachgesetzlicher Präzisierung. In einigen Verfassungen finden sich allerdings Anhörungsrechte der Initiatoren in den zuständigen Fachausschüssen bzw. dem Plenum.[69] Ebenfalls geläufig ist das Gebot einer Einreichung der Initiative sowie ihre hinreichenden Konkretheit.

Art. 50 Abs. 2 S. 2 hambVerf gesteht einem Fünftel der Mitglieder der Bürgerschaft das Recht zu, ein Prüfungs- und Berichtsersuchen zu den finanziellen Auswirkungen einer Volksinitiative an den Rechnungshof zu richten. Derartige Informationen bzgl. der Folgekosten haben insbesondere Auswirkungen auf die Anwendung des Haushaltsvorbehalts, spielen aber auch sonst eine Rolle für die Entscheidung der Bürger. Eine verfassungsrechtliche Regelung diesbezüglich ist denkbar, allerdings nicht zwingend erforderlich.

IV. Zusammenfassung der Regelungsvorschläge

Bislang überlässt das hessische Landesrecht die Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens dem einfachen Recht. Insbesondere das Quorum für die Zulassung eines Volksbegehrens trifft eine entscheidende Weichenstellung für das Verhältnis direkter und indirekter Demokratie. Durch ein hohes Quorum auf Zulassung des Volksbegehrens kann der einfache Gesetzgeber ein vergleichsweise niedriges Quorum für den Erfolg eines Volksbegehrens torpedieren – und umgekehrt. Deshalb ist es sinnvoll, Regelungen zum Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, nicht alleine – wie bisher – einfachgesetzlicher Ausgestaltung zu überlassen, sondern unmittelbar in den Grundzügen in der Verfassung zu regeln. Das hessische Landesrecht befindet sich allerdings in guter Gesellschaft. Auch zahlreiche andere Landesverfassungen normieren nicht unmittelbar alle Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens – anders aber etwa der auf eine grundsätzlich erschöpfend angelegte Art. 50 Abs. 1 S. 3 hambVerf. Die maßgeblichen Rahmenbedingungen wie etwa das Quorum benennen dagegen ausnahmslos alle übrigen Landesverfassungen.[70]

Es ist zusätzlich verfassungspolitisch denkbar, einem Volksbegehren eine Volksinitiative in Gestalt einer sogenannten unverbindlichen Volkspetition vorzuschalten, um auch Nicht-Deutschen das Recht zu verleihen, eine Befassung des Parlaments mit bestimmten Themen der politischen Willensbildung zu erzwingen (ohne zugleich an dem Verfahren der Sachentscheidung durch das Volk teilhaben zu können).[71] Unbedingt geboten ist das aber nicht. Das

---

[69] Art. 61 Abs. 1 S. 3 Verfassung Berlin; Art, 76 Abs. 1 S. 4 Verfassung Brandenburg; Art. 50 Abs. 2 S. 3 Verfassung Hamburg; Art. 59 Abs. 2 S. 2 Verfassung Mecklenburg-Vorpommern; Art. 71 Abs. 4 Verfassung Sachsen; Art. 47 S.2 Verfassung Niedersachsen,

[70] Vgl. die Nachweise bei B.III.3, S. 24.

[71] Eine Formulierung könnte lauten: Art. 93a [Volkspetition, selbstständige Volksinitiative]: Unterstützt ein Hundertstel der hessischen Einwohnerinnen und Einwohner an den Landtag gerichtete Bitten und Beschwerden durch Unterschrift (selbstständige Volksinitiative), so befasst sich der Landtag mit dem Anliegen. [2]Eine Vertreterin oder ein Vertreter der Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. [3]Das Nähere regelt das Gesetz.

Nebeneinander einer unselbstständigen und einer selbstständigen Volksinitiative in der Verfassung schafft nicht nur eine in ihrer Rationalität auf den ersten Blick schwer durchdringbare regelungstechnische Doppelstruktur. Eine selbstständige Volksinitiative, die alleine in eine Befassung des Parlaments mündet, ohne in einem Volksentscheid münden zu können, gerät auch leicht in den Verdacht, einen Demokratie-Placebo zu verabreichen, mit dem kein echtes politisches Mitwirkungsgewicht korrespondiert.

1. Gegenstand der Initiative

Entscheidet sich der hessische Verfassungsgeber für die Regelung einer Volksinitiative, ist es erwägenswert, – wie in der Mehrheit der übrigen Landesverfassungen – alle Fragen der politischen Willensbildung im Zuständigkeitsbereich des Landes als ihren Gegenstand zuzulassen. Eine Begrenzung auf Gesetzesentwürfe ist jedenfalls für den Bereich der Volksinitiative – in Gestalt einer unverbindlichen Volkspetition – nicht erforderlich. Gleiches gilt auch für die Begrenzung auf Fragen, die nicht finanzieller Natur sind. Für das Volksbegehren und den Volksentscheid sind solche Begrenzungen angezeigt, für den Antrag auf Befassung des Parlaments mit einem bestimmten Gegenstand jedoch nicht. Eine Erweiterung des stimmberechtigten Personenkreises auf Ausländer durch den Einwohnerbegriff ist nur dann keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt, wenn eine Ausgestaltung als selbständige Initiative erfolgt (unverbindliche Volkspetition).

2. Quorum

Um von seinem Recht zur Durchführung einer Volksinitiative Gebrauch machen zu können, muss der jeweils Berechtigte über die exakte Zahl an Stimmen informiert sein, die zur Durchführung dieses Kollektivrechts benötigt werden. Ist im Verfassungstext lediglich ein relatives Quorum (also eine bestimmte Prozentzahl der Stimmberechtigten) genannt, muss jeder, der von seinem Recht Gebrauch machen will, sich zunächst über die Höhe der aktuell erforderlichen Stimmenanzahl informieren. Das ist aber zumutbar. Macht die Verfassung von einem absoluten Quorum Gebrauch, ist ein Korrektiv denkbar, wie es etwa die sächsische Verfassung in Art. 72 Abs. 2 vorsieht, um Schwankungen einer absoluten Zahl im Verhältnis zur Gesamtheit der Berechtigten zu vermeiden („450 000, jedoch nicht mehr als 15 vom Hundert“). Vor dem Hintergrund, dass sich die Zahl der Wahlberechtigten in den letzten Jahren zumindest in Hessen wenig verändert hat,[72] ist eine solche Sicherung aber nicht zwingend geboten. Etwas anderes könnte aber für den Fall gelten, dass die hessische Verfassung Anleihen bei den Vorbildern aus Berlin, Brandenburg, Bremen oder dem Saarland nimmt und den „Einwohnern“ im Rahmen einer selbstständigen Volksinitiative die Initiativberechtigung zugesteht. Für die-

[72] Wahljahr – Wahlberechtigte (Hessen):1946 -2 192 959; 1946 - 2 380 109; 1950 - 2 985 021; 1954 - 3 105 125; 1958 - 3 257 513; 1962 - 3 451 314; 1966 - 3 543 079; 1970 - 3 828 701; 1974 - 3 850 223 ; 1978 - 3 933 990; 1982 - 4 050 661; 1983 - 4 075 611; 1987 - 4 167 871; 1991 - 4 278 151; 1995 - 4 275 027; 1999 - 4 282 397; 2003 - 4 330 792; 2008 - 4 370 463; 2009 - 4 375 286; 2013 - 4 392 213 (Auskunft: statistisches Landesamt Hessen).

sen Fall ist etwa mit migrationsbedingten Schwankungen zu rechnen, sodass ein relatives Quorum zur Gesamteinwohnerzahl angezeigt erscheint.

Der Zweck des Quorums, das Parlament und das Gemeinwesen vor der Befassung mit Fragen ohne gesellschaftliche Relevanz zu schützen, erreicht bereits ein niedriges Quorum. Eine zu hohe Hürde vereitelt wiederum den Zweck einer Einbindung der Bürger. Empfehlenswert ist ein **prozentuales Quorum in Höhe von 0,7-1,0 der Stimmberechtigten** bzw. ein äquivalentes absolutes Quorum.

3. Fristen und Grundsatz der Diskontinuität

Um den Anspruch auf Befassung mit einem Gegenstand politischer Willensbildung abzusichern, ist es sachgerecht, die Volksinitiative mit Fristenregelungen zu versehen. Eine Frist von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften ist angemessen. Eine Regelung zur Diskontinuität von Volksinitiativen ist nicht zwingend erforderlich, kann jedoch aus Klarstellungsgründen sinnvoll sein.

4. Weitere Verfahrensanforderungen

Angezeigt ist es, Anhörungsrechte der Initiatoren in der Verfassung zu normieren. Sie sind zwar aus rechtsstaatlichen Gründen nicht unbedingt erforderlich, tragen aber in jedem Fall dazu bei, das Anliegen der Betroffenen für die gewählte Volksvertretung nachvollziehbar zu machen und ggf. mögliche Kompromisse zu erarbeiten, die das weitere Verfahren eines Volksbegehrens bzw. Volksentscheids unter Umständen entbehrlich machen.

Eine Formulierung einer neuen Verfassungsregelung könnte lauten:

Artikel 123a [Volksinitiative]
[1]Das Volk kann den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung des Landtags mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen. [2]Die Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn ein Hundertstel der Stimmberechtigten den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage durch Unterschrift unterstützen. [3]Nach Maßgabe eines Gesetzes kann an die Stelle der Unterzeichnung die Unterstützung im Wege elektronischer Kommunikation treten. [4]Die Volksinitiatoren erhalten Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. [5]Sofern der Landtag nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, können die Volksinitiatoren die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen.

C. Volksbegehren

I. Bisherige Regelung

Wie alle anderen Landesverfassungen ermöglicht die hessische Verfassung Gesetzesinitiativen des Volkes. Voraussetzung für ein Volksbegehren bleibt in Hessen bislang immer ein **aus-**

gearbeiteter Gesetzesentwurf, der die Unterstützung eines Fünftels aller Stimmberechtigten genießt (Art. 124 Abs. 1 S. 2 hessVerf). Den Inhalt des Begehrens begrenzt Art. 124 Abs. 1 S. 3 hessVerf in negativer Hinsicht: Der Haushaltsplan, Abgabengesetze oder die Besoldungsordnung sind als Gegenstand eines Volksbegehrens ausgeschlossen. Der Landtag kann den durch ein Volksbegehren eingebrachten Gesetzesentwurf unverändert übernehmen. Dann unterbleibt ein Volksentscheid (Art. 124 Abs. 2 S. 2 hessVerf). Findet dieser demgegenüber statt, wird das Gesetz mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschlossen (Art. 124 Abs. 3 S. 2 hessVerf). Ein Zustimmungsquorum, also die Zustimmung einer absoluten oder relativen Anzahl der Stimmberechtigten, sieht die hessische Verfassung bislang nicht vor.

Für **Änderungen der Verfassung** hält die hessische Verfassung eine Sonderregelung vor: Jede Änderung der Verfassung bedarf in Hessen einerseits der Zustimmung der Mehrheit der Abstimmenden. Diese alleine genügt aber nicht. Landtag und Volk müssen bei der Änderung der Verfassung andererseits in einem Hand in Hand ineinandergreifenden Prozess zusammenwirken (Art. 123 Abs. 2 hessVerf): Auch das Parlament muss mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder die Verfassungsänderung beschließen.

II. Vergleich zu Regelungen in den anderen Bundesländern

1. Zulässige Gegenstände

a) Gegenstände politischer Willensbildung jenseits von Gesetzesentwürfen?

Zahlreiche Landesverfassungen eröffnen den Initiatoren von Volksbegehren die Möglichkeit, über andere Gegenstände der politischen Willensbildung jenseits von Gesetzen „sonstige Beschlüsse“ zu fassen.[73] Eine solche Erweiterung des zulässigen Entscheidungsradius direkter Demokratie kann sinnvoll sein, um auch solche Gegenstände der politischen Willensbildung zu erfassen, die für das Gemeinwesen wichtig sind, aber keinen Ausdruck in Gesetzesvorhaben finden. Die Erweiterung erschließt der direkten Demokratie vor allem solche Vorhaben, für die kein Gesetzesvorbehalt besteht, welche die **Exekutive** also **im Rahmen ihrer Aufgabe der Staatsleitung** umsetzt, ohne dafür auf eine Änderung des Gesetzesrechts angewiesen zu sein. Beispiele sind etwa die Erweiterung eines Flughafens um eine weitere Landebahn oder eine Olympiabewerbung. Auch Bundesratsinitiativen können darunter fallen. Hamburg schließt diese als Gegenstand direkte Demokratie jedoch in Art. 50 Abs. 1 S. 2 hambVerf explizit aus.

Die Möglichkeit, ein Volksbegehren über „sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung“ durchzuführen, beendet den in der hessischen Verfassung verankerten Gleichlauf zwischen Volks- und Parlamentsgesetzgebung. Eine solche Erweiterung ist insoweit **mit Bedacht**

[73] Art. 62 Abs. 1 berlVerf, Art. 77 Abs. 1, 76 bbgVerf; Art. 50 Abs. 2 S. 4 hambVerf; Art. 49 Abs. 1 S. 1 i.V.m. 48 Abs. 1 thürVerf; Art. 74 Abs. 2 bayVerf; Art. 59 Abs. 3 bwVerf; Art. 60 Abs. 1 m-vVerf; Art. 48 Abs. 1 S. 1 ndsVerf; Art. 68 Abs. 1 S. 1, 2 nrwVerf; Art. 81 Abs. 1 S. 1, 2 sachsanhVerf; Art. 99 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 S. 1 saarlVerf; Art. 82 Abs. 1 thürVerf.

vorzunehmen – insbesondere im Hinblick auf Folgeänderungen im System der Verfassung, das Risiko unbestimmt weit gefasster Entscheidungsvorschläge sowie die mit „sonstigen Vorlagen" verbundene Ausweitung des Anwendungsbereichs direkter Demokratie. Sie kann aber eine Lücke im System der direkten Demokratie schließen: Die Herrschaft des Volkes erstreckt sich nicht alleine auf die Gesetzgebung, sondern auf die gesamte Staatswillensbildung.

Eröffnet die Verfassung die Möglichkeit einer „sonstigen Vorlage", sollte sie – wie die meisten Verfassungen – das Gebot eines **konkreten Entscheidungsvorschlags** mit entsprechender Begründung implementieren, um der Gefahr nicht hinreichend eingegrenzter Entscheidungsgegenstände entgegenzuwirken, die später – im Falle eines erfolgreichen Volksentscheids – nicht vollzugsfähig sind und die Frage nach ihrer Bindungswirkung gegenüber dem Parlament aufwerfen. Die Verfassung Bremens offeriert sowohl die Option eines Gesetzesvorschlags als auch einer anderen Vorlage – für den Fall, dass aber ein Gesetz erlassen, aufgehoben oder abgeändert werden soll, muss gem. Art. 71 Abs. 1 das Volksbegehren gleichzeitig einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf mit Begründung enthalten. Rheinland-Pfalz fordert die Vorlage eines Gesetzesentwurfs nur für den Fall, dass Gesetze geändert, erlassen oder aufgehoben werden sollen (Art. 109 Abs. 1 Nr. 1 rpVerf). Daneben ist allerdings nur noch das auf die Landtagsauflösung gerichtete Volksbegehren sowie das Begehren im Falle des Art. 115 Abs. 1 zulässig (Art. 109 Abs. 1 Nr. 2 rpVerf), für das diese besondere Voraussetzung nicht gilt (Art. 109 Abs. 2 S. 2 rpVerf).

b) Gesetzgebungszuständigkeit des Landtages

Die baden-württembergische Verfassung benennt als Grenze für zulässige Gegenstände eines Volksbegehrens explizit die Gesetzgebungszuständigkeit des Landtags (Art. 59 Abs. 2 S. 1 bwVerf). Dieses Erfordernis ergibt sich jedoch bereits unmittelbar aus der föderalen Konzeption des Grundgesetzes. Einer solchen deklaratorischen Feststellung bedarf dies in der Verfassung nicht.

c) Haushaltsvorbehalt

Den Haushalt des Landes bzw. Finanzfragen oder finanzwirksame Gesetze schließen alle Landesverfassungen als Gegenstand eines Volksbegehrens in unterschiedlichen Nuancierungen aus.[74] Die meisten Landesverfassungen schließen darüber hinaus das Besoldungsrecht sowie Regelungen zu öffentlichen Abgaben als Regelungsgegenstand eines Volksbegehrens aus.[75] So verhält sich das auch in Hessen.

---

[74] Art. 60 Abs. 6 bwVerf; Art. 70 Abs. 2 bremVerf; Art. 68 Abs. 1 S. 4 nrwVerf; Art. 62 Abs. 2 berl-Verf; Art. 76 Abs. 2 bbgVerf; Art. 50 Abs. 1 S. 2 hambVerf; Art. 109 Abs. 3 S. 3 rpVerf; Art. 60 Abs. 2 S. 1 m-vVerf; Art. 48 Abs. 1 S. 3 ndsVerf; Art. 124 Abs. 1 S. 3 hessVerf; Art. 99 Abs. 1 S. 3 saarlVerf; Art. 73 Abs. 1 sächs-Verf; Art. 49 Abs. 2 s-hVerf; Art. 81 Abs. 1 S. 3 sachsanhVerf; Art. 82 Abs. 2 thürVerf.

[75] Art. 60 Abs. 6 bwVerf; Art. 70 Abs. 2 bremVerf; Art. 68 Abs. 1 S. 4 nrwVerf; Art. 49 Abs. 2 s-hVerf; siehe auch bereits oben B.II.2 für die Volksinitiative.

Ziel ist jeweils, das Budgetrecht des Parlaments als »Königsrecht« davor zu bewahren, dass Einzelentscheidungen des Volkes das gesamte Haushaltssystem und den darin mühsam ausgehandelten Kompromiss zu Fall bringen. Wann diese Grenze überschritten ist, hat in der Praxis der Vergangenheit immer wieder zahlreiche Rechtsfragen aufgeworfen und langwierige Rechtsstreitigkeiten nach sich gezogen. Denn nahezu jedes Gesetz entfaltet, sei es mittelbar, sei es unmittelbar finanzielle Auswirkungen, die auf den Staatshaushalt einwirken. Andererseits bringt nicht jede Umverteilung von Mitteln gleich den Haushalt des Landes aus dem Gleichgewicht.[76] Das ist erst der Fall, wenn der Gesetzgeber zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges des Haushalts gezwungen ist, das Volksbegehren den Gesamtbestand des Haushalts also so wesentlich beeinflusst, dass er eine erhebliche Beeinträchtigung des Budgetrecht des Parlaments nach sich zieht.[77]

Die Unklarheit über den exakten Verlauf dieser Grenzlinie erschwert es den Initiatoren einer Volksinitiative bzw. eines Volksbegehrens, das (auch finanzielle) Risiko ihres Unterfangens einzuschätzen. Konkretisierungen können daher im Interesse der Rechtsklarheit und zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten sinnvoll sein. Ein interessantes Regelungsmodell hat die Verfassung des Saarlandes in Art. 99 Abs. 1 S. 4 entwickelt. Sie benennt – neben dem Ausschluss der Landeshaushaltsgesetze, den Abgaben, der Besoldung, der Entgelts- und Entschädigungszahlungen sowie den Staatsleistungen – für die „anderen finanzwirksamen Gesetze“ **konkrete Schwellen**, ab denen von einer Haushaltswirksamkeit ausgegangen werden kann.[78] Sinnvoll kann es sein, solche Schwellen als Regeltatbestände in die Verfassung aufzunehmen. Jedenfalls auf einfachgesetzlicher Ebene kann eine solche Konkretisierung mancher Rechtsstreitigkeit und manchem Unfrieden den Boden entziehen.

2. Quorum

Die Messlatte für den Erfolg eines Volksbegehrens hängen die Länder unterschiedlich hoch. Ihr kommt eine entscheidende Bedeutung für den Entfaltungsraum direkter Demokratie zu: Sie bestimmt, wie das Verhältnis zwischen direkter und in direkte Demokratie in praxi ausgestaltet ist, ob es insbesondere – wie in Bayern – zu einer großen Zahl von Volksabstimmungen kommt oder ob Volksabstimmungen – wie insbesondere in Sachsen – die Ausnahme bleiben. Das Quorum kann entweder an eine absolut bestimmte Zahl von Unterstützern anknüpfen (absolutes Quorum) oder an die Höhe der Zustimmung im Verhältnis zur Zahl der Wahlberechtigten (relatives Quorum).

---

[76] *Martini* (Fn. 14), S. 53.
[77] *Martini* (Fn. 14), S. 54 f.
[78] Art. 99 Abs. 1 S. 4, 5 saarlVerf: „Über andere finanzwirksame Gesetze finden Volksbegehren nur dann statt, wenn die finanziellen Auswirkungen insgesamt weniger als 0,3 Prozent des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplanes des Landes betragen. Bei Volksbegehren, deren finanzielle Auswirkungen wiederkehrend sind, darf die Gesamtauswirkung im ersten Jahr der Haushaltswirksamkeit und den drei hierauf folgenden Jahren insgesamt 0,5 Prozent des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplanes des Landes nicht übersteigen.“

a) Quorum für die Änderung einfacher Gesetze

Neben Brandenburg und Sachsen weisen die Verfassungen der Länder Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Mecklenburg Vorpommern die Mindestbeteiligung in absoluten Zahlen aus; alle übrigen Verfassungen nennen ein relatives Quorum, das sich aus dem Verhältnis zwischen Unterstützern und Wahlberechtigten ergibt.

Die niedrigste (absolute und relative) Schwelle legt das Land **Brandenburg**: Das Zustandekommen des Volksbegehrens bedarf der Zustimmung von 80 000 Wahlberechtigten, was bei einer absoluten Zahl von 2.094.458 Wahlberechtigten (Landtagswahl 2014[79]) einem relativen Quorum von **rund 3,8 %** entspricht.

Sachsen knüpft das Volksbegehren an sehr hohe Voraussetzungen: 450 000 Wahlberechtigte müssen das Unterfangen stützen, was bei einer absoluten Zahl von 3.376.627 Stimmberechtigten (Landtagswahl 2014[80]) einem relativen Quorum von **rund 13,3 %** entspricht – mit der Rückausnahme, dass es jedenfalls nicht mehr als 15 % der Wahlberechtigten sein dürften.

Hessen sticht aus dem Kreis der Länder mit seinem relativen Quorum i. H. v. **20 %** durch die höchsten Anforderungen an das Quorum heraus. Kein anderes Land verlangt für einen Antrag auf Änderung einfacher Gesetze im Wege der Volksgesetzgebung ein derart hohes Quorum. In Hessen hat deshalb die Volksgesetzgebung in seiner Geschichte praktisch keine Bedeutung erlangt.

Im **Vergleich der Länder** liegt der Mittelwert der relativen Unterschriftenquorum für ein Volksbegehren **zwischen 5 und 10 %** (Durchschnitt ohne Hessen: rund 8 %, mit Hessen: 8,7 %). Ein Quorum in dem Korridor zwischen 7 und 8 % der Stimmberechtigten markiert einen guten Kompromiss zwischen dem Bedürfnis nach einer hinreichenden Entfaltung direktdemokratischer Mitwirkungsformen und dem Erfordernis eines hinreichenden Rückhalts in der Wahlbevölkerung. Dem Risiko, dass eine gut organisierte Minderheit der Bevölkerung die passiv bleibende Mehrheit des Volkes vor den Karren ihrer Interessen spannt, lässt sich durch ein **Zustimmungsquorum** auf der Ebene des Volksentscheids **als Gegengewicht** entgegenwirken: Ein Volksentscheid wird nur dann verbindlich, wenn nicht nur die Mehrheit der Stimmen den Volksentscheid unterstützt, sondern diese auch einen bestimmten Prozentsatz der Stimmberechtigten des Volkes repräsentiert.

b) Sonderquorum für die Änderung der Verfassung bzw. die Auflösung des Landtags?

Für Volksbegehren, die auf Änderung der Verfassung gerichtet sind, liegen einige Verfassungen die Anforderungen höher als für einfache Gesetze. Gleiches gilt für Volksbegehren, die auf

---

79 https://www.wahlergebnisse.brandenburg.de/wahlen/LT2014/ergebnis/ergebLandBB.asp?sel1=1253&sel2=0661.

80 https://www.statistik.sachsen.de/wpr_alt/pkg_s10_erg_lw.prc_erg_lw?p_bz_bzid=LW14&p_ebene=SN&p_ort=14

Auflösung des Landtags gerichtet sind (vgl. Art. 77 Abs. 3 BbgVerf und im Folgenden D.II.7, S. 51). Manche Verfassungen setzen eine erhöhte Schwelle allerdings erst in der letzten Stufe, dem Stadium des Volksentscheids an.[81] Dies überzeugt am meisten. Populistischen Vorstößen oder anderen Gefahren wirken das allgemeine Quorum für ein Volksbegehren, die Dauer des Verfahrens insgesamt sowie ein erhöhtes Erfolgsquorum im Volksentscheid insgesamt ausreichend entgegen.

c) Übersicht über Volksbegehren-Quoren in den Bundesländern

Bundesland	**Relatives Unterschriftenquorum**	**Quorum Volksbegehren auf Verfassungsänderung**	**Quorum Volksbegehren auf Landtagsauflösung**
Baden-Württemberg Art. 59 LV	10 % der Wahlberechtigten	10 % der Wahlberechtigten	10 % der Wahlberechtigten
Bayern Art. 74 LV	10 % der stimmberechtigten Staatsbürger	10 % der stimmberechtigten Staatsbürger	1 000 000 Wahlberechtigte (ca. 10,6 %)[82]
Berlin Art. 62, 63 LV	7 %	20 %	50 000 Wahlberechtigte, ca 2 %[83] für Antragsrecht, 20 % Unterstützungsquorum
Brandenburg Art. 77 LV	80.000 Stimmberechtigte (ca. 3,8 %)[84]	80.000 Stimmberechtigte (ca. 3,8 %)	200 000 Stimmberechtigte (ca. 9,5 %)
Bremen Art. 70	5 %	10 %	20 % Unterstützungsquorum
Hamburg Art. 50 LV	5%	5%	Nicht möglich
Hessen Art. 124 LV	20 %	Verfassungsreferendum	Nicht möglich
Mecklenburg-Vorpommern,	100.000 (ca. 7,5 %[85])	100.000 (ca. 7,5 %)	Nicht möglich

[81] Siehe im Folgenden D.II.2, S. 43.
[82] Bei 9.442.013 Wahlberechtigten (Landtagswahl 2013 http://www.landtagswahl2013.bayern.de/taba2990.html).
[83] Bei 2.485.379 Wahlberechtigten (Abgeordnetenhauswahl 2016 https://www.wahlen-berlin.de/wahlen/BE2016/presse/20161005.pdf?sel1=1253&sel2=1500).
[84] Bei 2.094.458 Stimmberechtigten (Landtagswahl 2014 https://www.wahlergebnisse.brandenburg.de/wahlen/LT2014/ergebnis/ergebLandBB.asp?sel1=1253&sel2=0661).
[85] Bei 1.328.320 Wahlberechtigten (http://wahlen-mv.de/2016/09/endergebnis/).

Art. 60 LV			
Niedersachsen Art. 48 LV	10 %	10 %	Nicht möglich
Nordrhein-Westfalen Art. 68 LV	8 %	8 %	Nicht möglich
Rheinland-Pfalz Art. 109 LV	300 000 (ca. 9,8 %) [86]	300 000 (ca. 9,8 %)	300 000 (ca. 9,8 %)
Saarland Art. 99 SaVerf	7 %	7 %	Nicht möglich
Sachsen Art. 72, 74 Abs.3 S.2 LV	450.000 (ca. 13,3 %)[87]	450.000 (ca. 13,3 %)	Nicht möglich
Sachsen-Anhalt Art. 81 LV	9 %	9 %	Nicht möglich
Schleswig-Holstein Art. 49 LV	80.000 Stimmberechtigte (ca. 3,6 %)[88]	80.000 Stimmberechtigte (ca. 3,6 %)	Nicht möglich
Thüringen[89] Art. 82 LV	10% (F) 8 % (A)	10 % (F) 8 % (A)	Nicht möglich

3. Fristen und Grundsatz der Diskontinuität

a) Behandlungsfristen

Bislang lässt die hessische Verfassung offen, innerhalb welchen Zeitraums die Regierung dem Parlament das dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetz unterbreiten muss und innerhalb welchen Zeitraums dann ein Volksentscheid zu veranlassen hat. Von diesem Schweigen geht ein Risiko für das Nebeneinander direkter und indirekter Demokratie aus. Denn es setzt den Organen der repräsentativen Demokratie womöglich Anreize, Entscheidungen über

[86] Bei 3 071 972 Stimmberechtigten (Landtagswahl 2016, http://www.wahlen.rlp.de/ltw/presse/lwl16016.html).
[87] Bei 3 376 627 Stimmberechtigten (Landtagswahl 2014, https://www.statistik.sachsen.de/wpr_alt/pkg_s10_erg_lw.prc_erg_lw?p_bz_bzid=LW14&p_ebene=SN&p_ort=14).
[88] Bei 2 239 615 Stimmberechtigten (Landtagswahl 2012 https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Wahlen/Schleswig-Holstein/Landtagswahlen/2012/endg%C3%BCltig/Inter_2.1.pdf).
[89] Thüringen überlässt den Antragsstellern die Entscheidung darüber, ob sie die so genannte Amtseintragung (A) vornehmen, d. h. die Registrierung der Unterstützer in Behörden oder ob sie die freie Unterschriftensammlung (F) durch die Initiatoren selbst wählen – je nach Gestaltung gelten unterschiedliche Fristen und Quoren, vgl. Art. 82 Abs. 5 ThürVerf und im Folgenden D.II.8.

brennende Fragen, welche die Bevölkerung bewegen, zu verzögern oder Zeitpunkte festzusetzen bzw. faktisch zu erzwingen, die der eigenen politischen Agenda die größten Erfolgschancen vermitteln. Manche Verfassungen schreiben deshalb ein vergleichsweise striktes Zeitregime vor. Die **bayerische Verfassung** ordnet bspw. eine Frist von drei Monaten für die Behandlung des Volksbegehrens und weitere drei Monate für die Durchführung des Volksentscheids vor. Das **Saarland** kennt eine Frist von zwei Monaten für den Volksentscheid (Art. 100 Abs. 1 SaarlVerf). Sie läuft, sobald der Landtag dem Volksbegehren nicht entsprochen hat.

Ein solches Fristenregime ist nicht unbedingt zwingend. Unangemessene Fristläufe zwischen der Einreichung eines Volksbegehrens und der Entscheidung lassen sich durch den verfassungsrechtlichen **Grundsatz der Organtreue** einfangen. Konkrete Fristen lassen sich angesichts der Unbestimmtheit dieses Verfassungsgebot jedoch nur in extremen Fällen herauslesen. Rechtsstreitigkeiten sowie Groll zwischen den Verfassungsorganen lassen sich vermeiden, wenn die Verfassung klare Fristen benennt. Die Frist von drei Monaten der bayerischen Verfassung eignet sich als gutes und bewährtes Vorbild.

b) Ausstrahlungswirkungen des Endes der Legislaturperiode

Grundsätzlich bleibt das **Ende der Legislaturperiode des Parlaments** auf das Volksgesetzgebungsverfahren ohne Einfluss.[90] Das gilt für das Volksbegehren nicht anders als für die Volksinitiative. Beide Instanzen der Hervorbringung verbindlicher staatlicher Willensentscheidungen sind – grundsätzlich auch in ihrem rechtlichen Schicksal – unabhängig voneinander.

Die Auflösung des Parlaments kann aber Rückstrahlungswirkung auf das Volksgesetzgebungsverfahren entfalten. Das gilt jedenfalls an den **„Kontaktpunkten" zwischen Volksgesetzgebung und parlamentarischer Gesetzgebung** – insbesondere wenn das Parlament einen Gesetzentwurf des Volksbegehrens dem Volk zur Entscheidung vorlegen soll oder wenn das Parlament darüber entscheiden soll, ob es sich den Entwurf des Volksbegehrens zu eigen macht. Eine vorübergehende Handlungsunfähigkeit des Parlaments kann sich dann auch auf die Erfolgsaussichten des Volksbegehrens auswirken.

Im Grundsatz gilt dann: Zur Entscheidung über Volksbegehren ist jeweils der aktuelle Landtag berufen. Hat also bspw. dem Landtag der 18. Legislaturperiode ein Volksbegehren zur Entscheidung vorgelegen, ist dieser zur Entscheidung berufen. Ist der Landtag unterdessen aufgelöst worden, fällt der Entwurf des Volksbegehrens nicht der Diskontinuität anheim, sondern der nächste Landtag ist zur Entscheidung befugt.

Die Beeinträchtigung der Erfolgsaussichten, die sich mit der zeitlichen Verzögerung womöglich verbindet, stufen die meisten Landesverfassungen grundsätzlich als Teil des rechtlichen

[90] Vgl. dazu oben B.III.4, S.26.

Risikos eines Volksbegehrens ein. Die Verfassungen des Saarlandes[91] und Bayerns[92] stellen das ausdrücklich klar: Sie sehen zwar grundsätzlich Entscheidungsfristen vor, innerhalb derer der Landtag über rechtsgültige Volksbegehren zu entscheiden hat. Im Falle der Auflösung eines Landtages beginnen diese Fristen jedoch neu. Das ist auch sachgerecht. Der nächste Landtag als neues Gravitationszentrum der politischen Willensbildung soll die Möglichkeit haben, sich in neu konstituierter Form einer Meinung zu dem Volksbegehren zu bilden.

c) Sperrfrist für Volksbegehren

Ein erfolgloses Volksbegehren hindert die Initiatoren nicht prinzipiell daran, zu einem späteren Zeitpunkt einen neuen Anlauf für ihre politischen Durchsetzungswünsche zu unternehmen. Das Gemeinwesen hat zugleich ein Interesse daran, sich mit einmal vorgetragenen Anliegen nicht fortwährend neu in unterschiedlichen Facetten befassen zu müssen. Art. 62 Abs. 1 S. 3 berlVerf regelt deshalb eine Sperrfrist für Volksbegehren hinsichtlich des Antragsgegenstandes: Ein Volksbegehren zum gleichen Thema ist innerhalb einer Wahlperiode nur einmal zulässig.[93] Eine solche Regelung kann auch für die hessische Verfassung sinnvoll sein.[94] Sie sollte jedoch nicht unbedingt an die von der Existenz des Volkes unabhängige Wahlperiode und deren Taktung, sondern an einen davon losgelösten *festen* Zeitraum, z. B. vier oder fünf Jahre nach Einreichung des ersten Volksbegehrens, anknüpfen.

4. Formelle Anforderungen an den Nachweis der Unterstützerunterschriften

Unterschiedlich streng sind die Länder hinsichtlich der formellen Anforderungen, die an den Erfolg eines Volksbegehrens zu stellen sind.

Manche Landesverfassungen verlangen eine **Amtseintragung**: Eine Unterschrift ist dann nur bei der zuständigen Behörde durch eigenhändige Unterschrift unter Identitätsnachweis möglich. Andere sehen die Möglichkeit vor, **Sammlungen frei vorzunehmen** und schließlich bei den offiziellen Stellen einzureichen. In den Ländern der Bundesrepublik finden sich beide Regelungen, teilweise sogar alternativ anwendbar.[95]

Das Verfahren der freien Unterschriftensammlung ist **bürgerfreundlicher**: Es errichtet der Volksgesetzgebung niedrigere Hürden, da Teilnehmer nicht zunächst eine Amtsstube aufsu-

---

[91] Art. 100 Abs. 1 saarlVerf: „Entspricht der Landtag binnen zwei Monaten dem Volksbegehren nicht, so ist innerhalb von weiteren zwei Monaten ein Volksentscheid herbeizuführen. Tritt während des Laufes dieser Fristen ein neuer Landtag zusammen, so beginnen beide Fristen neu zu laufen."

[92] Art. 75 Abs. 5 bayVerf: „[1]Rechtsgültige Volksbegehren sind von der Volksvertretung binnen drei Monaten nach Unterbreitung zu behandeln und binnen weiterer drei Monate dem Volk zur Entscheidung vorzulegen.[2]Der Ablauf dieser Fristen wird durch die Auflösung des Landtags gehemmt."

[93] Eine ähnliche Regelung sehen Art. 73 Abs. 2 sächsVerf und Art. 70 Abs. 1 lit. d S. 6 bremVerf für erfolglose Volksentscheide vor: Wenn ein Volksentscheid abgelehnt wurde, lassen sie ein erneutes Volksbegehren erst nach Ablauf der Wahlperiode zu. Siehe dazu im Einzelnen auch D.II.3, S. 47.

[94] Siehe dazu den Vorschlag für Art. 124 Abs. 1 S. 6 unter G.

[95] Art. 82 Abs. 5 ThürVerf überlässt die Entscheidung den Antragsstellern, knüpft aber an die beiden Sammlungsalternativen unterschiedliche formale Anforderungen.

chen müssen. Auf der anderen Seite ist es aber auch **missbrauchsanfälliger**, da sich die Herkunft einer frei gesammelten Unterschrift nur eingeschränkt überprüfen lässt. Die amtliche Atmosphäre einer behördlichen Eintragung kann zusätzlich die Ernsthaftigkeit und die besondere Bedeutung, die der Unterschrift zukommt, unterstreichen.

Die Normierung der Eintragungsform und entsprechender Fristen überlassen die meisten Verfassungen – so auch Hessen – **dem einfachen Recht**. Regelungen zu entsprechenden Sammlungsfristen oder Sammlungsformalien finden sich lediglich in den **Verfassungen** von Thüringen (Art. 82 Abs. 5 thürVerf), Schleswig-Holstein (Art. 49 Abs. 1 S. 5 s-hVerf), Rheinland-Pfalz (Art. 109 Abs. 3 S. 2 rpVerf), dem Saarland, Brandenburg (Art. 77 Abs. 3 bbgVerf) und Hamburg (Art. 50 hambVerf). Sachgerecht kann es insbesondere sein, Strukturentscheidungen unmittelbar in der Verfassung vorzunehmen. Das gilt insbesondere für die Möglichkeit zur elektronischen Unterstützung von Volksbegehren. Denkbar ist eine Anleihe bei Art. 87 Abs. 2 S. 2 BremVerf: **„Nach Maßgabe eines Gesetzes kann an die Stelle der Unterzeichnung die Unterstützung im Wege elektronischer Kommunikation treten."**

Die **Fristen für die Eintragung** der Unterschriften reichen von 14 Tagen bis 6 Monaten. Das einfache Landesrecht legt sie in Hessen auf zwei Monate fest (§ 5 Abs. 2 VBeg/VE-G).

Frist und Eintragungsform sind bisweilen von sehr großer weichenstellender Bedeutung für das faktische Verhältnis zwischen direkter und indirekter Demokratie. Nicht alles muss die Verfassung aber selbst regeln. Sinnvoll kann es sein, Grundzüge in der Verfassung selbst zu verankern und die Regelung der Details dem einfachen Gesetzgeber zu überantworten. So hat es etwa Bremen im Hinblick auf die Möglichkeit gehandhabt, den Nachweis der Unterstützung in elektronischen Verfahren zu sammeln: In Art. 87 Abs. 2 S. 2 bremVerf heißt es: „Nach Maßgabe eines Gesetzes kann an die Stelle der Unterzeichnung die Unterstützung im Wege elektronischer Kommunikation treten." Der Ebene des Parlamentsgesetzes zuzuweisen, sind ebenso Regelungen zur Möglichkeit des Widerrufs von Unterschriften.[96]

5. Sonstige Regelungen

Zahlreiche Landesverfassungen verlangen eine Begründung für den jeweiligen Gegenstand des Volksbegehrens.[97] Auch wenn eine solche Regelung insgesamt sinnstiftend ist, bedarf es ihr nicht unbedingt auf *Verfassungsebene*.

Wie wie für die Volksinitiative (vgl.B.III.5) sehen einige Länderverfassungen Anhörungsrechte zugunsten der Initiatoren vor. [98]

[96] Verfassungsrechtlich normiert in Art. 82 Abs. 6 thürVerf.
[97] So etwa Art. 59 Abs. 1 S. 1 bwVerf.
[98] Art. 82 Abs. 4 thürVerf; Art. 50 Abs. 2 S. 3 hambVerf.

III. Zusammenfassung der Regelungsvorschläge

1. Zulässige Gegenstände

Es kann sachgerecht sein, neben Gesetzentwürfen auch Entscheidungsvorlagen über sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung in Volksbegehren zuzulassen. Das Instrument der „**anderen Vorlage**“ sollte aber nur subsidiär zulässig sein: Zielt ein Begehren inhaltlich auf eine Änderung, Aufhebung oder Ergänzung eines Gesetzes, ist es nur als Gesetzentwurf gestattet.

Die Regelung der hessischen Verfassung zu **Ausschlusstatbeständen** blickt inzwischen auf eine gefestigte Tradition zurück. Eine Änderung bedarf die festgefügte Terminologie nicht. Sinnvoll kann es jedoch sein, eine konkretisierende Grenze für die Zulässigkeit finanzwirksamer Volksbegehren einzuziehen, die an einen bestimmten Prozentsatz der Auswirkungen auf den Haushalt anknüpft.

Die Regelung des Art. 124 hessVerf könnte dann lauten

(1) [1]Wenn • **%** der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs **oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage)** stellen, ist ein Volksentscheid herbeizuführen. [2] **Zielt ein Volksbegehren inhaltlich auf den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes, der Entscheidungsvorschlag einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf mit Begründung zu enthalten**[99] [3]Der Haushaltplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen können nicht Gegenstand **einer Volksinitiative,** eines Volksbegehrens **oder eines Volksentscheids** sein. **[4]Über andere finanzwirksame Gesetze finden diese nur dann statt, wenn die finanziellen Auswirkungen insgesamt weniger als 0,3 Prozent des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplanes des Landes betragen. [5]Bei Volksbegehren, deren finanzielle Auswirkungen wiederkehrend sind, darf die Gesamtauswirkung im ersten Jahr der Haushaltswirksamkeit und den drei hierauf folgenden Jahren insgesamt 0,5 Prozent des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplanes des Landes nicht übersteigen. Volksbegehren zum gleichen Thema sind innerhalb einer Wahlperiode nur einmal zulässig.**

[99] Die Vorschrift stellt klar, dass in denjenigen Fällen, in denen regelungstechnisch die Wahl zwischen einem Gesetzesentwurf und einer anderen Vorlage besteht, der Gestaltungsform des Gesetzesentwurfs der Vorzug zu geben ist: Es besteht kein Wahlrecht der Initiatoren zwischen einem Gesetzesentwurf und einer „anderen Vorlage. Die „andere Vorlage“ soll kein Schlupfloch sein, um dem Gebot eines konkreten Entscheidungsvorschlags und dem Risiko seiner und spezifischen Wirkungen entgegenzutreten.

2. Quorum

Ein Quorum für das Zustandekommen eines Volksbegehrens in dem Korridor zwischen **7 und 8 % der Stimmberechtigten** markiert einen guten Kompromiss zwischen den jeweiligen Bedürfnissen der direkten und indirekten Demokratie.

Mit der niedrigen Anfangshürde sollte ein (neu einzuführendes) **Zustimmungsquorum** auf der Ebene des Volksentscheids korrespondieren.

Ein in **relativen Zahlen** ausgedrücktes Quorum macht zwar eine Berechnung auf Grundlage der aktuellen Zahlen für das jeweils aktuelle Volksbegehren erforderlich und erschwert damit seine exakte Berechnung. Es hat aber den Vorteil, dass die Änderung der absoluten Zahl der Stimmberechtigten nicht zugleich faktisch eine Änderung des Quorums nach sich zieht. Verfassungsrechtlicher Anpassungsbedarf, der in Hessen de lege lata mit einem Volksentscheid einhergeht, erübrigt sich damit. Der Nachteil für die Initiatoren, eine absolute Zahl zunächst ermitteln zu müssen, relativiert sich dadurch, dass der erforderliche Wert sich heute auf der Grundlage amtlicher Statistiken für jedermann unkompliziert und leicht ermitteln lässt.

3. Fristen

Streitigkeiten um Fristen zwischen der Einreichung eines erfolgreichen Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens und der Entscheidung haben in der hessischen Verfassungspraxis schon deshalb kaum eine Rolle gespielt, weil hohen Hürden für die Zulassung alle weiteren Fragen regelmäßig erübrigten. Mit Absenkung der Quoren kann sich das jedoch ändern und der **Faktor „Zeit“ zu einem Spielball für die Verwirklichung politischer Absichten in der Konkurrenz zwischen direkter und indirekter Demokratie** werden. Fristen einzuziehen, ist deshalb sinnvoll. Das gilt zum einen für die Frist, innerhalb der die Regierung ihren Standpunkt dem Landtag zu unterbreiten hat (Art. 124 Abs. 2 S. 1 HessVerf.) als auch für den Zeitraum, innerhalb der der Landtag zu entscheiden hat, ob er den begehrten Gesetzentwurf unverändert übernimmt oder nicht (Art. 124 Abs. 2 S. 2 HessVerf.), sowie die Frist zwischen der Entscheidung des Parlaments und der Durchführung des Volksentscheids. Für die **Stellungnahme der Regierung** ist eine Frist von **zwei Monaten** angemessen, für alle **anderen Fristen**, die dem Parlament gesetzt sind, eine Frist von **drei Monaten**. Um eine hohe Beteiligung zu erreichen, ist es sinnvoll, Volksabstimmungen mit Wahlen zusammenzulegen – auch aus fiskalischen Gesichtspunkten bietet sich eine solche Gestaltung an.

Daraus ergibt sich folgender Regelungsvorschlag:

Art. 124 Die Regierung unterbreitet das dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetz dem Landtag unter Darlegung ihres Standpunktes **binnen zwei Monaten** [nach Zustandekommen des Volksbegehrens].

4. Sonstige Regelungen

Alle weiteren Regelungen sollte die Landesverfassung im Zweifel nicht selbst treffen, sondern dem einfachen Gesetzgeber überantworten. Sinnvoll kann es aber sein, für bestimmte strukturelle Fragen verfassungsrechtliche Weichenstellungen, etwa für die Art, in der Unterschriften zu sammeln sind, vorzunehmen.

D. Volksentscheid

I. Bisherige Regelung

Übernimmt der Landtag den **Gesetzentwurf** des Volksbegehrens nicht unverändert, schließt sich daran die zweite Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens an: der Volksentscheid (Art. 124 Abs. 2 S. 2 hessVerf). Ein gesondertes Quorum sieht die hessische Verfassung speziell für den Volksentscheid nicht vor, allerdings ist die erste Hürde, das Volksbegehren, bislang an ein sehr hohes Quorum geknüpft (20 %).

Eine **Auflösung des Landtags** durch Volksentscheid lässt die hessische Verfassung nicht zu. Das ergibt sich mittelbar aus Art. 80: Die Vorschrift behält das Recht zur Auflösung des Landtags einem Beschluss des Landtages vor.

Für die **Änderung der Verfassung** verleiht die hessische Verfassung dem Volk (jedenfalls bei wörtlichem Verständnis der Norm) kein eigenes Initiativrecht: Verfassungsänderungen kommen nach dem Wortlaut der Verfassung nur zustande, wenn der Landtag eine Änderung der Verfassung beschließt (und das Volk dem zustimmt)[100]. Beschließt der Landtag keine Verfassungsänderung, findet auch kein Volksentscheid statt.

II. Vergleich zu Regelungen in den anderen Bundesländern

1. Zulässige Gegenstände

Hinsichtlich der zulässigen Gegenstände ist Kohärenz auf allen Stufen der Volksgesetzgebung angezeigt. Ist ein Volksbegehren zulässig, über das aber kein Volksentscheid stattfinden darf, weil der Entscheidungsgegenstand nicht zulässig ist, geht davon kein verfassungspolitischer Mehrwert, sondern eher ein Risiko für den Frieden in der demokratischen Ordnung aus. Die Regelungen zu zulässigen Entscheidungsgegenständen, die für Volksbegehren gelten, sollten daher auch für Volksentscheide gelten.

Lediglich zwischen der selbstständigen Volksinitiative und dem Volksentscheid ist insoweit eine Kohärenz nicht zwingend, richtet sich jene doch nicht auf einen Volksentscheid, sondern ausschließlich darauf, das Parlament zur Befassung mit einer bestimmten Thematik zu veranlassen.

---

[100] So auch *Hinkel*, Verfassung des Landes Hessen, 1999, Art. 123, S. 213.

2. Quorum

Nicht nur auf der Ebene der Volksbegehren, sondern auch auf der Ebene des Volksentscheids unterscheiden sich die Quoren der Landesverfassungen erheblich – nicht nur hinsichtlich der Prozentzahlen, die den Quoren zugrunde gelegt werden, sondern auch hinsichtlich der rechtlichen Konstruktion.

Während einige Verfassungen (Bayern, Sachsen und auch Hessen) im Grundsatz auf ein Zustimmungsquorum jeder Art verzichten, sehen die übrigen Verfassungen entweder Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren vor. Für verfassungsändernde Gesetze sehen dagegen alle Verfassungen unterschiedlich geartete Quoren vor.

a) Konstruktiver Unterschied zwischen Beteiligungs- und Zustimmungsquorum

Beteiligungsquoren sichern eine Mindestbeteiligung der Stimmberechtigten (grundsätzlich) unabhängig von der absoluten Zahl der Befürworter oder Gegner: Damit ein Volksentscheid Bindungskraft entfaltet, müssen dann mindestens 20 % der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilgenommen haben. Das Beteiligungsquorum misst die Mobilisierungswirkung des Volksentscheids und die darin zum Ausdruck kommende Unterstützung in der Gesamtbevölkerung. **Zustimmungsquoren** setzen dagegen eine anteilsmäßige Zustimmung voraus, also einen Mindestanteil der Zustimmenden im Verhältnis *zur Gesamtzahl der Abstimmungsberechtigten* (nicht zur Zahl der tatsächlich Abstimmenden). Das Zustimmungsquorum ermittelt also, wie viele Abstimmungsberechtigten tatsächlich hinter dem Begehren stehen. Es soll dem vielfach kritisierten Umstand Rechnung tragen, dass bei einem bloßen Beteiligungsquorum die Gegner einer Entscheidung (bzw. diejenigen, die die gestellte Frage mit „Nein“ beantworten wollen) durch ihre (Nicht-)teilnahme das Ergebnis beeinflussen können und ein Abstimmungsboykott unter Umständen ein Zustandekommen eines Entscheids verhindern kann.

Zwar muss auch bei einem Zustimmungsquorum ein erheblicher Anteil von Zustimmenden im Verhältnis zur Zahl der Berechtigten vorliegen, damit es zustande kommt; es kommt aber im Grundsatz nicht mehr darauf an, wie viele Personen mit gegenläufiger Meinung bzw. indifferenter Haltung (Enthaltungen/ungültige Stimmen) sich an der Abstimmung beteiligen. Die Unterstützer können damit exakt berechnen, welche Zustimmung innerhalb der Bevölkerung für den Erfolg des Volksentscheids erforderlich ist.

b) Höhe der Quoren

Ein Beteiligungsquorum im Falle **einfacher Gesetze oder sonstiger Vorlagen** sieht nur noch Rheinland-Pfalz (25 % Beteiligungsquorum) vor; im Übrigen sind die Verfassungsgeber dazu übergegangen, Zustimmungsquoren festzusetzen. Diese bewegen sich in einem Korridor zwischen 15 % (Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) und 33,3 % (Mecklenburg-Vorpommern).

Für die **Verfassungsänderung** sehen die Länder überwiegend entweder ein reines erhöhtes Zustimmungsquorum vor (7 Bundesländer mit einem Quorum zwischen 40 % und 2/3 der Berechtigten) oder eine Kombination aus einem hohen Zustimmungsquorum (50 % der Stimmberechtigten müssen mindestens zustimmen) und einem Verhältnis der Ja zu Nein-Stimmen von 2/3 zu 1/3 vor (5 Bundesländer). Dieser Konstruktion ähnelt eine weitere Variante, bei der ebenfalls eine Zustimmung von 2/3 der Abstimmenden erforderlich ist, gekoppelt allerdings nicht an ein Zustimmungs-, sondern ein Beteiligungsquorum (Nordrhein-Westfalen und Saarland). Bayern lässt ein Beteiligungsquorum von 25 % ausreichen und normiert dieses im Landesgesetz (§ 79 Abs. 1 Nr. 2 LWahlG).

Für den Fall, dass die Volksabstimmung **zeitgleich mit allgemeinen Wahlen** stattfindet, sieht Hamburg eine Sonderregelung vor: Die Verfassung modifiziert in diesem Fall das Quorum (Art. 50 Abs. 3 S. 10 ff hambVerf)[101]: Entscheidend ist nicht die Zahl der absolut Berechtigten, sondern die Mehrheit derjenigen Stimmenzahl, die insgesamt im Rahmen der allgemeinen Wahl abgegeben wurden. Denn sie geht davon aus, dass die allgemeine Wahl für eine hinreichende Beteiligung an der Volksabstimmung bürgt. Es handelt sich um eine besondere Form des Beteiligungsquorums.

Legt der Landtag dem Volk zusätzlich zum eigentlichen Gegenstand des Volksbegehrens einen Alternativentwurf vor, verzichtet die sachsen-anhaltinische Verfassung auf ein Quorum (Art. 81 Abs. 5 sachsanhVerf). Diese Regelung ist nicht ohne Risiko. Denn sie setzt voraus, dass die Vorlage eines eigenen Entwurfs des Landtages eine hinreichende Mobilisierungswirkung entfaltet. Die Regelung setzt dem Parlament damit zugleich auch einen Anreiz, keinen eigenen Alternativentwurf vorzulegen (um dem Risiko zu entgehen, dass dadurch das Quorum entfällt). Das ist nicht unbedingt sinnvoll, da das Ringen um die beste Lösung gerade Teil des Volksgesetzgebungsverfahrens sein soll.

In allen Verfassungen genügt es im Regelfall (namentlich bei einfachen Gesetzen), wenn **die Mehrheit** der abgegebenen Stimmen dem jeweiligen Vorhaben positiv zustimmt. Nur für besondere Fälle, wie denjenigen der Verfassungsänderung) müssen auch innerhalb der Zahl der Abstimmenden nach einigen Verfassungen Quoren erfüllt sein.[102] Auch für den Fall der **Landtagsauflösung** verlangen die Verfassungen teilweise höhere Quoren.

c) Verfassungspolitische Würdigung

Erreicht ein Volksbegehren nicht die kritische Hürde des Quorums, mag zwar die Mehrheit der Abstimmenden hinter ihm stehen. Es ist aber gleichwohl nicht bindend, sondern erst wenn es die kritische Hürde des Quorums überschritten hat. Gerade bei einer hohen Zustimmung für ein Volksbegehren, das die Schwelle des Quorums nicht nimmt, ist dieses Ergebnis

[101] Ähnlich Art. 81 Abs. 4 sachsanhVerf.
[102] So etwa in Art. 69 nrwVerf und Art. 81sachsanhVerf, Art. 63 Abs. 2 berlVerf; in allen drei Fällen müssen 2/3 der Abstimmenden eine Verfassungsänderung positiv befürworten – siehe auch die folgende Tabelle.

der Bevölkerung nicht leicht politisch vermittelbar. Besonders unter den Befürwortern des Volksbegehrens machen sich schnell Frustration und Missmut breit. Darin liegt das **verfassungspolitische Risiko eines Quorums**. Gleichwohl sind solche Quoren **sinnvoll**, um sicherzustellen, dass nicht eine politisch aktive Minderheit die indifferente, aber abstimmungsmüde Mehrheit der Bevölkerung vor den Karren ihrer Interessen spannt. Den politischen Entscheidungsträgern kommt in diesen Fällen eine besondere Verantwortung einer politischen Vermittlungsleistung zu.

d) Überblick über die unterschiedlichen Volksabstimmungs-Quoren in den einzelnen Ländern

Bundesland	Reguläres Quorum	Verfassungsänderung	Landtagsauflösung
Baden-Württemberg Art 60, 64, 43 LV	20 % Zustimmungsquorum	50 % Zustimmungsquorum	50 % Zustimmungsquorum
Bayern Art. 18, 74, 75 LV	Kein Quorum	25 % Beteiligungsquorum (ergibt sich aber aus Landesgesetz, § 79 Abs. 1 Nr. 2 LWahlG)	Kein Quorum (auch nicht im LWahlG)
Berlin Art. 66 Abs. 3, 63, 100 LV	25 % Zustimmungsquorum	50 % Zustimmungsquorum+ 66,6 % Zustimmung der ABSTIMMENDEN	50 % Beteiligungsquorum
Brandenburg Art. 78 Abs. 2, 3 LV	25 % Zustimmungsquorum	50 % Zustimmungsquorum + 66,6 % Zustimmung der ABSTIMMENDEN	50 % Beteiligungsquorum+ 66,6 % Zustimmung der ABSTIMMENDEN
Bremen Art. 72	20 % Zustimmungsquorum	40 % Zustimmungsquorum	50 % Zustimmungsquorum
Hamburg Art. 50 LV	20 % Zustimmungsquorum[103]	66,6 % Zustimmungsquorum[104]	Nicht möglich

[103] Es sei denn, es finden zeitgleich allgemeine Wahlen zum Bundestag oder der Bürgerschaft statt, Art. 50 Abs. 3 S. 10 hambVerf. Dann ist eine Stimmenmehrheit im Verhältnis zur Zahl der parallel erfolgenden allgemeinen Wahl abgegebenen Stimmen erforderlich.
[104] Außerdem bedarf es zur Verfassungsänderung zusätzlich der Mehrheit von 2/3 der Stimmen der Bürgerschaft.

Hessen Art. 124 LV	Kein Quorum	Nur Möglichkeit des Referendums (s.u.)[105]	Nicht möglich
Mecklenburg-Vorpommern, Art. 60 LV	33,3 % Zustimmungsquorum	50 % Zustimmungsquorum + 66,6 % Zustimmung der ABSTIMMENDEN	Nicht möglich
Niedersachsen Art. 49 LV	25 % Zustimmungsquorum	50 % Zustimmungsquorum	Nicht möglich
Nordrhein-Westfalen Art. 68, 69 LV	15 % Zustimmungsquorum	50 % **Beteiligungsquorum** + 66,6 % Zustimmung der ABSTIMMENDEN	Nicht möglich
Rheinland-Pfalz Art. 109, 84, 129 LV	25 % Beteiligungsquorum	50 % Zustimmungsquorum	25 % Beteiligungsquorum
Saarland Art. 100,101 LV	25 % Zustimmungsquorum	50 % **Beteiligungsquorum** + 66,6 % Zustimmung der ABSTIMMENDEN	Nicht möglich
Sachsen Art. 72, 74 Abs.3 S.2 LV	Kein Quorum	50 % Zustimmungsquorum	Nicht möglich
Sachsen-Anhalt Art. 81 LV	25 % Zustimmungsquorum[106]	50 % Zustimmungsquorum + 66,6 % Zustimmung der ABSTIMMENDEN	Nicht möglich
Schleswig-Holstein Art. 49 Abs. 4 S. 1 LV	15 % Zustimmungsquorum	50 % Zustimmungsquorum + 66,6 % Zustimmung der ABSTIMMENDEN	Nicht möglich
Thüringen Art. 82 Abs. 7 S. 3,	25 %	40 % Zustimmungsquorum	Nicht möglich

[105] Verfassungsänderungen auf Grundlage eines via Volksbegehrens eingebrachten Entwurfs sind wegen der Spezialregelung des Referendums nicht möglich, vgl. *Hinkel* (Fn. 100), Art. 123, S. 213.
[106] Es sei denn, der Landtag legt einen Parallelentwurf vor, Art. 81 Abs. 4 S. 2 LV Sachsen-Anhalt. In diesem Fall entscheidet nur die Mehrheit der tatsächlich Abstimmenden.

Art. 83 Abs. 2 S. 2 LV	Zustimmungsquorum		

3. Verhältnis zu weiteren Volksgesetzgebungsmaßnahmen bzw. späteren Parlamentsgesetzen (Bindungswirkung)

a) Bindungswirkung erfolgreicher Volksentscheide im Verhältnis zum Parlament?

Ob ein erfolgreiches oder gescheitertes Volksgesetzgebungsverfahren das Volk oder das Parlament selbst bindet, regeln fast alle Verfassungen nicht ausdrücklich. In Anwendung der allgemeinen Lex-posterior-Regel gilt grundsätzlich: Ein späterer (erfolgreicher) Volksentscheid und ein späteres Parlamentsgesetz können einen vorangehenden Volksentscheid aufheben.

Die Freie und Hansestadt **Hamburg** hat inzwischen eine ausdrückliche Regelung zu dem Verhältnis erfolgreicher Volksentscheide zu Parlamentsgesetzen getroffen: Ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz, durch das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird (Änderungsgesetz), tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können 2,5 % der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen (Art. 50 Abs. 4 S. 1 und 2 hmbVerf). Für diesen Entscheid gelten die sonst üblichen Regelungen. Damit sieht Hamburg im Ergebnis die Gleichrangigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzgebung und keine besondere Bindungswirkung vor, ermöglicht es aber dem „Volksgesetzgeber“ in einer Art „Notfallmechanismus“ einer Änderung des „Volksgesetzes“ einen Riegel vorzuschieben, um Waffengleichheit zwischen den beiden Formen der Hervorbringung verbindlicher politischer Willensentscheidungen herzustellen. Die Schwerfälligkeit des Entscheidungsprozederes direktdemokratischer Verfahren kann insoweit eine besondere Rücksichtnahme gebieten.

Für **„sonstige Vorlagen“**, also Volksentscheide, die auf Grundlage eines Volksbegehrens zustande kamen, deren Gegenstand kein Gesetzesentwurf war, regelt Art. 50 Abs. 4a hmbVerf deren Bindungswirkung: Die Bürgerschaft kann diese durch Beschluss beseitigen. Auch auf diesen Fall findet jedoch der Notbremsen-Mechanismus des Abs. 4 qua Verweis Anwendung. Eine solche Regelung ist sachgerecht.

Bremen sieht dagegen eine höhere Bindungswirkung von durch Volksentscheid zustande gekommenen Gesetzen vor: Diese können nach Art. 73 Abs. 2 bremVerf „während einer laufenden Wahlperiode innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten nur geändert oder aufgehoben werden: durch einen Volksentscheid nach Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe b oder d oder durch die Bürgerschaft mit verfassungsändernder Mehrheit. Die „lex-posterior-Regel“ erfährt dadurch eine nachhaltige Modifikation. Diese steht jedoch in der Gefahr, über das Ziel hinauszuschießen, in dem sie der Volksgesetzgebung eine Präponderanz zugesteht. Ob das gerechtfertigt ist, liegt in der verfassungspolitischen Wertungshoheit des verfassungsändernden Gesetzgebers.

b) Sperrfrist für erfolglose Volksentscheide

Schon die lange Verfahrensdauer des Volksgesetzgebungsverfahrens dürften typischerweise verhindern, dass es innerhalb von kurzer Zeit zu mehreren Volksabstimmungen kommt, welche die gleiche Materie betreffen. Ausgeschlossen ist das aber nicht. Deshalb sehen einige Verfassungen Regelungen für diese Konstellation vor.

Für den Fall eines erfolglosen Volksgesetzgebungsverfahrens setzen Art. 73 Abs. 2 sächsVerf und Art. 70 Abs. 1d S. 6 bremVerf[107] als einzige Verfassungen eine Sperrfrist fest, die einer (negativen) materiellen Bindungswirkung entspricht: Ein abgelehntes Begehren kann erst dann wiederholt werden, wenn ein neuer Landtag (bzw. eine neue Bürgerschaft) gewählt wurde. Diese Regelung vermischt jedoch in nicht optimaler Weise die beiden Systeme von Volks- und Parlamentsgesetzgebung. Warum eine Sperrfrist sich auf die Amtsdauer des Landtags beziehen soll, erschließt sich nicht recht, zumal diese sich je nach aktuellem Fortschreiten der Wahlperiode deutlich unterscheiden kann. Sinnvoll kann eine *feste* Sperrfrist für spätere Volksgesetzgebungsverfahren sein. Eine Frist von vier Jahren ist sachgerecht.

4. Beschränkung der Antwortmöglichkeiten auf „Ja“ oder „Nein“

Die meisten Verfassungen sehen für den Volksentscheid nur die Möglichkeit vor, mit „ja“ oder „nein“ zu antworten,[108] so etwa auch explizit die hessische Verfassung in Art. 124 Abs. 3 S. 1 hessVerf. Für einen *Gesetzesentwurf* entspricht dies als Äquivalent der Zustimmung oder Ablehnung des Gesetzesvorhabens, für eine *sonstige Vorlage* muss (sofern zulässig) ebenso eine Entscheidungsfrage formuliert werden, die mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann.[109] Daran sollte die Verfassung auch festhalten.

Einige Verfassungen ermöglichen dem Landtag, dem Volk im Volksentscheid einen **eigenen Entwurf** zur Entscheidung zu unterbreiten. [110] Die Verfassung Hamburgs erwähnt in Art. 50 Abs. 3 S. 6 explizit, dass diese Alternativvorlagebefugnis nicht nur für Gesetzesentwürfe, sondern auch für sonstige „andere Vorlagen“ gilt, sofern nicht ein *Gesetzesentwurf G*egenstand des Volksbegehrens ist (ebenso: Art. 78 Abs. 1 S. 2bbgVerf, Art. 49 Abs. 2 S. 2s-hVerf).[111] Dem – jedenfalls mehrheitlich – nicht dem Inhalt des Volksbegehrens konsentierenden Landtag eröffnet dies die Möglichkeit, einen eigenen (Kompromiss)vorschlag in das Verfahren der Volksgesetzgebung einzubringen. Dem zur Entscheidung berufenen Bürger stellt sich somit

---

[107] Allerdings nur für einen identischen Gesetzesentwurf.
[108] Art. 26 Abs. 5 bwVerf; Art. 68 Abs. 3 S. 1 nrwVerf; Art. 72 Abs. 4 sächsVerf; Art. 69 Abs. 2 bremVerf.
[109] Bsp. Bürgerschaftsreferendum Hamburg zur Bewerbung um Olympische Spiele und Paralympische Spiele am 29.11.2015: „Ich bin dafür, dass sich der Deutsche Olympische Sportbund mit der Freien und Hansestadt Hamburg um die Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Spiele im Jahr 2024 bewirbt.“
[110] Art. 60 Abs. 1 S. 2 bwVerf; Art. 74 Abs. 4 bayVerf; Art. 59 Abs. 4 S. 3 berlVerf; Art. 49 Abs. 1 S. 2 ndsVerf; Art. 60 Abs. 3 S. 2 m-vVerf; Art. 100 Abs. 2 S. 2 saarlVerf; Art. 49 Abs. 2 S. 3 s-hVerf; Art. 82 Abs. 7 S. 2 letzter Hs thürVerf. Ebenso Art. 81 Abs. 4 S. 1 der sachsanhVerf, mit der Besonderheit, dass für diesen Fall das sonst erforderliche Zustimmungsquorum entfällt und die Mehrheit der abgegebenen Stimmen über die Zulässigkeit entscheidet, vgl. Art. 81 Abs. 4 S. 2 sachsanhVerf.
[111] Art. 109 Abs. 4 S. 2 rpVerf setzt diese Option implizit voraus, ohne sie ausdrücklich zu eröffnen.

nicht nur die Option, den im Wege des Volksbegehrens eingebrachten Entwurf mit „ja“ oder „nein“ zu quittieren, sondern mit denselben Antwortmöglichkeiten auf den Entwurf der Volksvertretung zu reagieren. Die Verfassung des Landes Hessen sieht eine solche Regelung bisher nicht vor.

Eine solche Regelung erweist sich jedoch als sinnvoll. Sie wirkt insbesondere dem Risiko entgegen, dass die Initiatoren eines Volksgesetzgebungsverfahrens mit ihrem Vorschlagsrecht das – auch für das parlamentarische Verfahren typische – Ringen um die beste Lösung zugunsten einer Monopolisierung von Meinungen verhindern. Sobald der Wortlaut des Volksbegehrens bzw. des Volksentscheids feststeht, verlagert sich der politische Diskurs vom Parlament auf die Agora des Volkes; dort findet dann lediglich eine Auseinandersetzung um die gestellte(n) Frage(n) statt. Das für den parlamentarischen Prozess typische **Ausloten von Verhandlungs- und Kompromisspotenzialen** droht sich politisch auf die dem Volk vorgelegte Entscheidungsalternative zu verkürzen.[112]

Die Möglichkeit des Parlaments, dem Parlament eigene Vorschläge zur Entscheidung vorzulegen, **verkompliziert** zwar die Entscheidungslage; manch ein Bürger ist mit der Vielfalt von Vorschlägen, die ihm unterbreitet werden, schnell überfordert. Zugleich ist es aber wichtig, dem Parlament die Möglichkeit zu belassen, eigene Gestaltungsoptionen und Vorschläge in die öffentliche Diskussion um bindende politische Willensentscheidungen im Interesse der besten Gemeinwohlentscheidung einzubringen.

5. Besonderheiten für die Verfassungsänderung

Verfassungsänderungen sind nur in der hessischen Verfassung dem Zugriff des „Volksgesetzgebers“ entzogen. Die Verfassungsänderung behält sie dem Instrument des Referendums vor. Ein Vorschlagsrecht für eine Änderung der Verfassung ist dem Volk als Gesetzgeber jedoch de lege lata entzogen.

Allerdings schränken auch die übrigen Länder die Volksgesetzgebung über die Landesverfassung ein – vornehmlich bei der Gestaltung der Quoren und des Verfahrens.[113] Einige Länderverfassungen klammern auch explizit sachliche Themenbereiche aus der Volksverfassungsgesetzgebung aus: So verschließt die saarländische Verfassung dem Volk den legislatorischen Zugriff auf die Regelungen über die Gesetzgebung im Allgemeinen (Art. 101 Abs. 1 S. 4).

6. Zeitpunkt der Volksabstimmung

Auf den Erfolg eines Volksentscheids, insbesondere die Abstimmungsbeteiligung und die Mehrheitsverhältnisse, kann der Zeitpunkt des Volksentscheids entscheidenden Einfluss haben. Deshalb schränken einige Landesverfassungen die Terminwahl ein.

---

[112] *Martini* (Fn. 1), 987; vgl. auch Bayerischer Landtag, Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen, Anhörungsprotokoll vom 16.10.2014, S. 30.
[113] Vgl. dazu C.II.2, S. 33 und D.II.2, S. 43.

Die meisten Verfassungen, die insoweit Regeln treffen, sehen für Volksbegehren entweder einen fixen Zeitraum vor, innerhalb dessen das Landesparlament über das Volksbegehren entscheiden muss, oder einen ebenfalls fixen Zeitraum für die Durchführung der Volksabstimmung – teilweise sogar beide Optionen. Die Fristen sind dabei zwischen 2 Monaten und 9 Monaten lang. [114]

Art. 72 Abs. 3 sächsVerf setzt eine Durchführungsfrist nach abgeschlossenem Volksbegehren von mind. 3, aber maximal 6 Monaten. Diese Frist kann nur mit Einverständnis der Antragsteller unter- oder überschritten werden. Die **Verfassung Berlins** setzt eine Durchführungsfrist von 4 Monaten nach dem Zustandekommen fest; diese kann aber auf 8 Monate verlängert werden, wenn dadurch der Volksentscheid gemeinsam mit Wahlen oder mit anderen Volksentscheiden durchgeführt werden kann (Art. 62 Abs. 4 berlVerf). **Art. 100 Abs. 1 saarlVerf** konstituiert eine Behandlungsfrist des Landtags binnen 2 Monaten und eine Durchführungsfrist von max. zwei Monaten für die Durchführung eines Volksentscheids - für den Fall, dass innerhalb der jeweiligen Zeiträume ein neuer Landtag zusammentritt, beginnen die Fristen neu zu laufen.

Um die hohe Mobilisierungswirkung von Wahlen für die Abstimmung über einen Gesetzgebungsvorschlag des Volkes zu nutzen, sehen manche Verfassungen eine **Kopplung von Abstimmungs- und Wahlterminen** vor. Das gilt etwa für die Verfassung Hamburgs: die Abstimmung findet am Tag der Wahl zur Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt. Allerdings kann der Volksentscheid auf Antrag der Volksinitiative – jedenfalls über einfache Gesetze und andere Vorlagen (wohl nicht im Falle von Verfassungsänderungen) – auch an einem anderen Tag stattfinden. Dasselbe gilt, wenn die Bürgerschaft dies im Falle eines Volksentscheides nach Art. 50 Abs. 4 oder 4a beantragt. Die Entscheidung darüber wirkt sich allerdings auf das erforderliche Quorum aus (siehe Art. 50 Abs. 2 S. 9 hambVerf.).

Die Verfassung des Landes Hamburgs schreibt zusätzlich eine Art **„Karenzzeit“** vor: Nach Art. 50 Abs. 5 sind Volksabstimmungen drei Monate vor allgemeinen Wahlen nicht möglich. Dahinter steht der Gedanke, dass der Wahlkampf für die allgemeine Parlamentswahl nicht noch zusätzlich durch eine Abstimmung überfrachtet werden soll und Wahl-sowie Abstimmungstermine gebündelt werden sollen.

---

[114] Vgl. Art. 74 Abs. 5 bayVerf jeweils binnen drei Monaten; Art. 60 Abs. 3 S. m-vVerf Entscheidung des Landtags binnen 6 Monaten, nach Landtagsbeschluss/Fristablauf binnen 3-6 Monaten Volksentscheid; Art. 109 Abs. 4 rpVerf binnen 3 Monaten Landtagsbeschluss, binnen weiterer 3 Monate nach Beschluss/Fristablauf Volksabstimmung, Verlängerung der zweiten Frist auf 6 Monate, wenn der Landtag einen eigenen Entwurf mitvorgelegt; Art. 81 Abs. 3 sachsanhVerf binnen 3 Monaten Landtag, nach Beschluss/Fristablauf im Zeitraum zwischen 3 und 6 Monaten danach; Art. 49 Abs. 2 S. 1 s-hVerf binnen 9 Monate nach Zustandekommen des Volksbegehrens Volksentscheid; Art. 82 Abs. 7 thürVerf nur Behandlungsfrist für den Landtag; er muss binnen 6 Monate nach Zustandekommens des Volksbegehrens entscheiden – keine Frist für Durchführung; Art. 68 Abs. 2 nrwVerf binnen 10 Wochen Volksentscheid nach Ablehnung durch den Landtag, allerdings legt die Verfassung dem Landtag keine Entscheidungsfrist auf; Art. 49 Abs. 1 ndsVerf jeweils max. 6 Monate Behandlungsfrist für Landtag und Durchführungsfrist für Abstimmung.

In einigen Landesverfassungen[115] findet sich die Einschränkung, dass die Abstimmung an einem **Sonn- und Feiertag** zu erfolgen hat. Eine weitere – eher untypische – zeitliche Festlegung trifft die bayerische Verfassung in Art. 74 Abs. 6: Die Volksentscheide über Volksbegehren finden gewöhnlich im Frühjahr oder Herbst statt. Eine solche, von historischen Traditionen geprägte Regelung zu übernehmen, ist nicht sinnvoll.

Hessen regelt Fristen bislang im Landesgesetz: die Landesregierung prüft nach Ende der Eintragungsfrist von 2 Monaten (§ 5 Abs. 2 2 VBeg/VE-G) unverzüglich das Zustandekommen des Volksbegehrens und leitet binnen 2 Wochen den zu Grunde liegenden Gesetzesentwurf an den Landtag weiter (§ 15 Abs. 1 VBeg/VE-G). Dieser muss binnen eines Monats über den Entwurf entscheiden (§ 15 Abs. 2 S. 1). Tut er dies nicht, gilt dies als Ablehnung (§ 15 Abs. 1 und 2 2 VBeg/VE-G). Der Volksentscheid findet dann gem. § 18 Abs. 1 VBeg/VE-G binnen zwei Monaten nach Einbringung des Gesetzesentwurfs beim Landtag statt. Es ist sachgerecht, diese bzw. modifizierte Fristen unmittelbar in die Verfassung aufzunehmen.

7. Sonderfall Volksabstimmung über die Auflösung des Landtags

Eine Besonderheit ist die Auflösung des Landtags qua Volksentscheid. Eine solche Möglichkeit sehen sechs Landesverfassungen, diejenigen der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen und Rheinland-Pfalz, vor. Die anderen Länder schließen eine solche Möglichkeit entweder explizit oder implizit dadurch aus, dass die Verfassung das Recht zur Landtagsauflösung ausschließlich dem Landtag vorbehält.

Die Verfassungen, welche die Landtagsauflösung durch das Volk zulassen, knüpfen diese entweder im Stadium des Volksbegehrens oder in demjenigen des finalen Volksentscheids (bzw. in beiden Fällen) im Regelfall an **erhöhte Quoren**.[116] Die Auflösung des Landtags durch Volksentscheid in die Hände des Volkes zu legen, ist nicht unbedingt angezeigt.

8. Weitere formelle Anforderungen

Art. 49 s-hVerf verankert verfassungsrechtlich, dass der zur Volksabstimmung gestellte Entwurf in angemessener Form **veröffentlicht** werden muss. Die übrigen Verfassungen überlassen diese Entscheidung weitgehend dem Landesgesetz. Die Verfassung Schleswig-Holstein setzt zugleich fest, dass diese Veröffentlichung **ohne eigene Stellungnahme** verfolgen muss, während etwa Art. 74 Abs. 7 bayVerf[117] bestimmt, dass jeder dem Volk zur Entscheidung vorgelegte Gesetzesentwurf mit einer Weisung der Staatsregierung zu begleiten ist, die **„bündig und sachlich sowohl die Begründung der Antragssteller wie die Auffassung der Staatsregierung über den Gegenstand“** darlegen soll. Diese Regelungen bedürfen nicht unbedingt

[115] Vgl. Art. 26 Abs. 6 bwVerf; Art. 69 Abs. 3 bremVerf; Art. 68 i. V. m Art. 31 Abs. 3 nrwVerf.
[116] Vgl. zum Quorum bzgl. des Volksbegehrens auf Landtagsauflösung, C.II.2, S. 33 bzw. sub specie eines Volksentscheids über eine Landtagsauflösung bereits die Tabelle in D.II.2, S. 43)
[117] Vergleichbar auch: Art. 100 Abs. 2 saarlVerf.

verfassungsrechtlicher Verankerung, sie können auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechts geklärt werden.

Vereinzelt sehen die Landesverfassungen **Kostendeckungs- bzw. Finanzierungsvorschläge** zwingend vor, die übrigen Länder überlassen diese Regelung dem einfachen Recht.[118] Das ist ausreichend.

III. Zusammenfassung der Regelungsvorschläge

1. Quorum

a) „Ob"

Quoren sichern eine demokratische Legitimation verbindlicher politischer Willensbekundungen ab: Sie knüpfen die Verbindlichkeit von Volksabstimmungen an eine Mindestbeteiligung bzw. Mindestzustimmung, um zu verhindern, dass eine Minderheit die Mehrheit zu binden vermag. Quoren verbürgen dadurch, dass dem Thema, das dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird, eine gewisse gesamtgesellschaftliche Relevanz zukommt. Das ist auch sachgerecht. Denn in dem Nebeneinander von Volks- und Parlamentsgesetzgebung läuft eine Volksgesetzgebung, die von ihren Instrumenten inflationären Gebrauch macht, Gefahr, die Bürger am Prozess der politischen Willensbildung eher zu verlieren als zu motivieren. Volksgesetzgebung ist in einem Flächenstaat mit großer Bevölkerung nicht als Dauer-Regentschaft konzipiert, sondern als **Ventil**, um – auch zwischen den Wahlen – dem Volk in solchen Fällen Gehör zu verschaffen, in denen das Parlament die Stimmung des Volkes in wichtigen Gegenständen der politischen Willensbildung nicht vollständig zu erfassen scheint/vermag.[119] Quoren sind gleichermaßen Ansporn sowohl für Gegner als auch für Befürworter der Frage, ihre Anhänger zu mobilisieren, und sorgen so für Wettbewerbseffekte, die wiederum die Beteiligung steigern und dafür sorgen, dass nicht ein in besonderer Weise politisch aktiver Bevölkerungsteil seine Interessen per Volksgesetzgebung gegenüber einer politikfernen Gesellschaftsgruppe durchzusetzen vermag. Instrumente der direkten Demokratie sind empirisch betrachtet eine **Waffe der gesellschaftlichen Elite**, die ihre Interessen gut zu artikulieren und zu organisieren weiß. Quoren sind ein sinnvolles Messinstrument und Korrektiv, um einen Stimmigkeitsabgleich zwischen den Wünschen (ggf. artikulationsstarker) Initiatoren und einem repräsentativen Teil des Volkes herzustellen sowie dem Abgleiten direktdemokratischer Instrumente in eine Interessendemokratie entgegenzuwirken.[120]

---

[118] Art. 71 Abs. 2 bremVerf; Art. 100 Abs. 2 saarlVerf.
[119] Dazu *Martini* (Fn. 14), 91 ff.
[120] Zu diesem Vorzug der repräsentativen Demokratie bspw. *Martini* (Fn. 14), S. 95 f.

b) „Wie“

aa) Empirischer Befund

Seit der Wiedervereinigung fanden in den Bundesländern insgesamt 21 durch das Volk selbst initiierte Volksabstimmungen statt (7 in Hamburg, 5 in Berlin, 4 in Bayern, 2 in Schleswig-Holstein und je eine in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern). Insgesamt lag die Beteiligungsquote bei Volksabstimmungen im Gesamtdurchschnitt bei rund 42,26 %. Den niedrigsten Wert erreichte dabei eine Volksabstimmung im Mecklenburg-Vorpommern am 6. September 2015, die gegen die Durchführung einer Gerichtsstrukturreform gerichtet war und an der sich nur 23,7 % der Berechtigten beteiligten[121]. Der höchste Beteiligungswert dagegen ergab sich bei einer Abstimmung über die Rechtschreibreform in Schleswig-Holstein am 27. September 1998 mit 76,36 %. Sechs der Abstimmungen scheiterten „unecht“, d. h. nicht aufgrund eines Überwiegens der „Nein“-Stimmen, sondern aufgrund eines Nichterreichens des erforderlichen Beteiligungs- bzw. Zustimmungsquorums.

bb) Schlussfolgerungen

Ein **Beteiligungsquorum** sollte sich an diesen empirischen Erkenntnissen orientieren und die Schwelle nicht über Gebühr an die Durchschnittswerte der Beteiligung annähern. Auch ein **Zustimmungsquorum**, das sich auch jeweils im Verhältnis zur Gesamtzahl der Berechtigten ermittelt, sollte sich an diesen Durchschnittswerten orientieren.

Ein **Zustimmungsquorum i. H. v. 25 %** (also eine Zustimmung von 25 % der Stimmberechtigten zu dem Entscheidungsvorschlag) hat sich als sachgerechte Hürde für Volksentscheide über einfache Gesetze bewährt.[122] Im Falle eines Volksentscheids über eine **Verfassungsänderung** (in Hessen bislang als Referendum ausgestaltet) kann ein Beteiligungsquorum von 50 % und eine Entscheidungsmehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen sachgerecht sein.

2. Regelung zum Vorrangverhältnis zwischen parlamentarischen Gesetzen und Volksentscheiden

Die besondere Dignität des plebiszitär gefassten Beschlusses scheint prima facie seine Höherwertigkeit gegenüber dem Parlamentsgesetz zu indizieren. Das Volk erscheint in diesem Licht dann als oberstes, das Parlament als abgeleitetes Staatsorgan, das Volksgesetz als verfassungsgebunden, das Parlamentsgesetz als verfassungs- und volksgesetzgebunden. *Demokratietheoretisch* und *verfassungspolitisch* lässt sich dies nachvollziehbar konstruieren. *Verfassungsrechtlich* ist dieses Konzept in den Landesverfassungen indes regelmäßig nicht in dieser

[121] http://www.laiv-mv.de/static/LAIV/Wahlen/Dateien/Publikationen/B741/B741E%202015%2001.pdf
[122] Vgl. dazu D.II.2, S. 43.

Form angelegt: Volks- und Parlamentsgesetzgebung sind dort als gleichrangig konzipiert.[123] Sie sind unterschiedliche Spielformen der Erzeugung ein und derselben Art von Normen. »Demokratischer« als Parlamentsgesetze und deshalb sakrosankt sind die Gesetze des Volkes deshalb nicht. Ihnen kommt dementsprechend keine höhere rechtstechnische Weihe zu. Rechtsdogmatisch gilt für das Verhältnis von Volks- und Parlamentsgesetzen folglich nichts anderes als sonst zwischen gleichrangigen Vorschriften: *Lex posterior derogat legi priori*. So wie das Volk Parlamentsgesetze ändern kann, ist umgekehrt auch das Parlament nicht gehindert, Entscheidungen des Volksgesetzgebers aufzuheben.[124]

Das Mehrheitsprinzip gebietet, dass demokratische Entscheidungen gegenüber Abänderungen durch gegenläufige Mehrheitsbeschlüsse grundsätzlich offenbleiben. Weder das Willensbildungssystem der direkten noch der repräsentativen Demokratie genießen insoweit das Monopol der Wahrheitsfindung.

Auch dort, wo – wie in den anderen Bundesländern für das Verständnis von Volksgesetzen und Parlamentsgesetzen das Prinzip der vollständigen Gleichrangigkeit gilt, ist die Aufhebungsbefugnis des Parlaments de constitutione lata nicht grundsätzlich ungebunden.[125] Verfassungsorgane dürfen ihre Kompetenzen im Verfassungsgefüge nicht rücksichtslos ausüben. Sie sind zu missbrauchsfreier Wahrnehmung sowie loyalem Zusammenwirken verpflichtet. Sie unterliegen einer **Organtreuepflicht**. Diese ist Ausfluss der integrierenden Funktion der Verfassung, die auf die Hervorbringung eines einheitlichen Staatswillens in einem Mitwirkungsprozess angelegt ist: Das Parlament hat den Kompetenzbereich des Volkes als konkurrierendem Gesetzgeber zu achten und darf diesen insbesondere nicht bewusst konterkarieren. Es muss den im Volksentscheid zum Ausdruck kommenden Willen des Volkes würdigen und in seine Abwägung aufnehmen.[126]

Gegenüber diesen demokratietheoretischen Überlegungen genießt eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Kollisionsregel den Vorzug, Rechtssicherheit herzustellen: Das Parlament kann Volksentscheide durch spätere Gesetze zwar aufheben. Es muss aber dem Volk die Möglichkeit eröffnen, einen Volksentscheid über das gegenläufige Änderungsgesetz des Parlaments herbeizuführen. Eine solche Regelung ist sachgerecht und sinnvoll, um die Waffengleichheit zwischen Volks- und Parlamentsgesetzgebung herzustellen bzw. zu wahren. Ein neuer Art. 124 Abs. 4 könnte lauten: „**Ein Parlamentsgesetz, welches einen Volksentscheid aufhebt oder ändert, tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können fünf vom Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen. Im Falle anderer Vorlagen (Art. 124 Abs. 1 S. 1) gelten diese Regeln entsprechend.“**

---

[123] So auch schon *Martini* (Fn. 14), S. 82; HambVerfG, Urt. v. 27.4.2007 – HVerfG 4/06 –, NordÖR 2007, 301 (304); *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 87 ff. und 922.
[124] So etwa auch *Löwer/Menzel*, NdsVBl. 2002, 89 (90); *Martini* (Fn. 14), S. 83
[125] *Martini* (Fn. 14), S. 84.
[126] Zur insoweit eingeschränkten Überprüfungsbefugnis HambVerG NordÖR 2007, 301, 305.

3. Sperrfrist

Über eine Regelung zur Bindungswirkung *erfolgreicher* Volksentscheide hinaus bedarf es nicht zwingend einer weiteren „Sperrfrist" für *erfolglose* Volksbegehren. Der Makel des Misserfolgs sowie die Tatsache, dass schon durch die Dauer des Verfahrens eine gewisse Zeit zwischen den jeweiligen Vorhaben liegen wird, genügt regelmäßig als Korrektiv (ergänzt um entsprechende Quoren) hinlänglich. Als „Sicherungsring" kann eine solche Vorschrift jedoch sinnvoll sein. Sie schafft zusätzliche Rechtssicherheit; von ihr geht auch eine Warnfunktion für die Initiatoren und Teilnehmer aus. Eine Koppelung von Sperrfristen an die Wahlperiode von Landtagen ist dagegen abzulehnen. Vorzugswürdig ist eine an den Zeitpunkt des Volksentscheids anknüpfende *feste* Sperrfrist. Die Regelung eines neuen Art. 124 Abs. 2 S. 4 hessVerf könnte lauten: „**Ein durch Volksentscheid abgelehnter Volksantrag kann frühestens vier Jahre nach seinem Scheitern erneut in Gang gesetzt werden.**"

4. Erweiterung der Antwortmöglichkeiten

Die Begrenzung der Antwortmöglichkeiten gehört zum Wesen des Volksentscheides, grenzt dessen Leistungsfähigkeit allerdings auch ein. Sie ist aber erforderlich, um allen Abstimmenden unmissverständlich vor Augen zu führen, was genau Gegenstand der Entscheidung und der davon ausgehenden Bindungswirkung ist. Eine sinnvolle Erweiterung und eine weitere „Brücke" zwischen Volks- und Parlamentsgesetzgebung stellt jedoch die Option dar, dem Parlament die Option zu eröffnen, einen eigenen Entwurf zur Abstimmung zu stellen. Art. 124 Abs. 3 S. 3 könnte dann lauten: „**Das Parlament kann auch einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene andere Vorlage zur Abstimmung stellen.**"

5. Verfassungsänderung

Die hessische Verfassung sieht für den Fall der Verfassungsänderung ein obligatorisches Referendum vor (Art. 123 Abs. 2 hessVerf). Bislang ist es dem Volk verwehrt, eine Verfassungsänderung im Wege des Volksbegehrens zu initiieren. Das erweist sich nicht als unbedingt zwingend und sinnvoll. Missbrauchstendenzen und möglichen populistischen Entwicklungen lässt sich durch entsprechend hohe Quoren, wie sie die übrigen Verfassungen überwiegend vorsehen, sowie durch Festschreibung änderungsfester Kerne entgegenwirken. Sachgerecht ist ein Beteiligungsquorum i. H. v. 50 % der Stimmberechtigten und eine Zustimmung von zwei Dritteln der Abstimmenden. Es empfiehlt sich daher, den bisherigen Art. 123 Abs. 2 um folgende Sätze zu ergänzen: „**[2]Die Verfassung kann auch durch Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens nach Art. 124 geändert werden. [3]Das Gesetz ist angenommen, wenn mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten sich an dem Volksentscheid beteiligt und mindestens zwei Drittel der Abstimmenden dem Gesetzentwurf zustimmen.**"

6. Zeitliche Festlegungen für die Volksabstimmung

Die Terminierung der Volksabstimmung kann für deren Erfolg entscheidend sein. Vergleicht man die in den vergangenen Jahren durchgeführten Volksabstimmungen auf Landesebene, so

ergibt sich für diejenigen Abstimmungen, die zeitgleich mit weiteren allgemeinen Wahlen durchgeführt wurden eine Beteiligungsquote von durchschnittlich 64,92 % (insgesamt 5 Abstimmungen), während bei Abstimmungen ohne zeitgleich stattfindende allgemeine Wahlen die Beteiligungsquote bei durchschnittlich 31,61 % (16 Abstimmungen) lag. Von den 6 am Quorum gescheiterten Abstimmungen fand nur eine zeitgleich mit Wahlen statt, wobei dies den Sonderfall einer Verfassungsänderung mit erhöhten Anforderungen betraf.

Eine bestimmte Terminierung kann je nach Interessenlage den Initiatoren schaden oder nützen; das Ergebnis wird in beiden Fällen in einem gewissen Umfang manipulierbar. Vor dem Hintergrund einer höheren demokratischen Legitimität qua höherer Beteiligung sollte die Maxime des Handelns diejenige Variante sein, welche die jeweils höhere Beteiligung verbürgt.

In jedem Fall sollte für den Fall eines erfolgreichen Volksbegehrens eine **Frist für die Terminierung des Volksentscheids** normiert werden. Anderenfalls hat das Parlament es in der Hand, durch Verzögerung oder Beschleunigung das Verfahren zu torpedieren. Hessen trifft eine solche Schutzregelung bisher nur auf einfachgesetzlicher Ebene. Sie zieht durch eine strikte Fristenbindung sowohl für die Einbringung der Vorlage in den Landtag, die Begrenzung der dortigen Behandlung als auch die tatsächliche Durchführung des Volksentscheids, taktischen Überlegungen Grenzen. Eine Übernahme dieser Regelungen in die Verfassung ist nicht zwingend, aber sinnvoll. Denn den Fristen kommt eine wichtige weichenstellende Funktion zu. Ihre Änderung sollte nicht dem Willen des einfachen Gesetzgebers, sondern den Hürden einer Verfassungsänderung unterworfen sein. Gleiches gilt für die Frist zwischen der ablehnenden Entscheidung des Landtags zur Übernahme des Gesetzentwurfs bis zur Durchführung des Volksentscheids. Nur sie beugt einem Missbrauch von Fristen durch das Parlament oder die Initiatoren wirksam entgegen.

Erwägenswert ist eine Regelung, die es ermöglicht, von festen Fristen abzurücken, um eine gleichzeitige Durchführung eines Volksentscheids und allgemeiner Wahlen zu ermöglichen – dies zum einen vor dem Hintergrund der zu erwartenden höheren Beteiligung als auch aus haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten. So lassen sich durch die Synergien Einsparungen erzielen und einer Abstimmungsmüdigkeit der Bürger entgegenwirken (ggf. Portoersparnis, Ersparnis von Personalkosten für Wahl-/Abstimmungsdurchführung).

Gegenläufige Gesichtspunkte zur Festlegung von allgemeinen Wahlen und Volksabstimmungen auf das jeweils identische Datum ist die daraus gegebenenfalls resultierende Verzögerung des jeweiligen Begehrens: Gibt die Verfassung einen zeitlichen Gleichlauf vor, müsste mit der Durchführung der Volksabstimmung ggf. bis zur Durchführung der nächsten allgemeinen Wahlen gewartet werden. Eine Kompromisslösung ist die Festlegung, dass Volksentscheide nicht drei Monate vor dem Tag einer allgemeinen Wahl stattfinden dürfen. Folgende Fassung des Art. 124 Abs. 2 S. 3-5 scheint mir empfehlenswert: „**Entspricht der Landtag dem Volksbegehren nicht binnen drei Monaten, so ist innerhalb weiterer drei Monate ein Volksentscheid herbeizuführen. Der Ablauf dieser Fristen wird durch die Auflösung des Landtags gehemmt. Während eines Zeitraums von drei Monaten vor dem Tag einer allgemeinen Wahl finden keine Volksbegehren und Volksentscheide statt.**“

7. Sachlichkeitsgebot für Äußerungen von Verfassungsorganen

In der Verfassungspraxis ranken sich immer wieder Rechtsstreitigkeiten um die Frage, ob die Verfassungsorgane während Volks- bzw. Bürgerbegehrens unterworfen sind. Eine klarstellende Regelung in der Verfassung kann sinnvoll sein. Sie sollte einer Neutralitätspflicht eine Absage erteilen, Äußerungen sehr wohl aber dem Gebot der Sachlichkeit unterwerfen.[127] Ich schlage folgende Fassung eines neuen Art. 124 Abs. 3 hessVerf vor: **„Ab Zustandekommen eines Volksbegehrens unterliegen Verfassungsorgane bei ihren Äußerungen zu dem Entscheidungsgegenstand dem Gebot der Sachlichkeit."**

E. Volksbefragung[128]

I. Rechtspolitische Entwicklungen in anderen Bundesländern

Das Instrument der Volksbefragung erfreut sich in jüngster Zeit wachsender Beliebtheit. Als erstes Bundesland hat Bayern im Frühjahr 2015 ein Gesetz zur Einführung von Volksbefragungen erlassen. Es ermächtigt den Landtag und die Staatsregierung, durch übereinstimmende Beschlüsse eine Volksbefragung über Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung zu initiieren (Art. 88a Abs. 1 Satz 1 bayLWG). Die Befragung erstreckt sich nur auf Vorhaben der Exekutive, nicht auf Gegenstände der Gesetzgebung (Art. 88a Abs. 1 Satz 2 bayLWG). Diese exekutivische Volksbefragung[129] soll eine (zumindest gefühlte) Lücke im System der direkten Demokratie schließen: Sie soll die Bürger frühzeitig in geplante Projekte, insbesondere Infrastrukturvorhaben, einbinden, aufkeimende Konflikte identifizieren (vor allem solche, die das „Ob", weniger das „Wie" einer Vorhabenrealisierung betreffen), im Dialog konsensfähige Lösungen erarbeiten – und damit auf die Erfahrungen mit Großprojekten wie „Stuttgart 21" reagieren.[130] Die Bürger im Wege einer Volksbefragung einzubinden, hat aus der Sicht des Repräsentativorgans den Charme, seine originären Entscheidungsspielräume nicht zu beschneiden.

II. Charakteristika, insbesondere Vorzüge der Volksbefragung

In ihrer hybriden Gestaltungsform erweitert die Volksbefragung das Kaleidoskop der Partizipationsmöglichkeiten um eine neue Facette. Sie sammelt entscheidungsrelevante Präferenzinformationen der Bürger und vermittelt dem Repräsentativorgan auf der Grundlage eines intensivierten Austauschs der Standpunkte eine Entscheidungshilfe für die Meinungs- und Willensbildung.[131] Dadurch verbreitert sie im Idealfall die Legitimationsgrundlage der getroffenen Entscheidung und verheißt dieser eine höhere Akzeptanz – ohne das Repräsentativorgan

---

[127] Dazu auch *Martini* (Fn. 14), S. 58 ff.
[128] Die Darstellung in diesem Abschnitt geht weitgehend – überwiegend auch wörtlich – auf folgenden Beitrag zurück: *Martini* (Fn. 1), 981 ff. Die fraglichen Stellen sind deshalb in grauer Farbe gesetzt.
[129] Zu dieser Begriffsbildung *Burgi*, ZG 30 (2015), 34 (35).
[130] Dazu auch BayLT-Drs. 17/1745, S. 5.
[131] *Rommelfanger*, Das konsultative Referendum, 1988, S. 37.

notwendig an die Meinung des Volkes zu binden.[132] Gerade in Fällen, in denen das Gemeinwesen zentrale Weichenstellungen für die Zukunft zu treffen hat, fungiert die Befragung als **informelles Stethoskop der Demokratie**, das den Herzschlag des Volkes abhört, bevor es zu einem Infarkt im politischen System kommt.

Von den den Landesverfassungen bereits bekannten Instrumenten direkte Demokratie grenzt sich die Bürger-/Volksbefragung durch zwei Aspekte ab: Sie presst sich zum einen nicht notwendig in ein **„Ja/Nein-Schema"**. Vielmehr kann sie grundsätzlich zahlreiche Teilaspekte mit differenzierten Antwortmöglichkeiten bei der Erforschung der Meinung einbeziehen.[133] Vor allem fehlt der Bürger-/Volksbefragung[134] die rechtliche **Bindungswirkung.** Sie ist nicht auf eine verbindliche Sachentscheidung des Volkes angelegt. Sie soll dem Repräsentativorgan lediglich die Richtung des Bürgerwillens aufzeigen, ohne der Vertretung inhaltlich bindende Daumenschrauben anzulegen. Im Anschluss an die Befragung kann das Repräsentativorgan – jedenfalls rechtlich – weiterhin frei über den Sachgegenstand entscheiden.

Die Befragung nimmt damit als Hybrid eine **Zwischenposition zwischen den klassischen formellen Ausprägungen der Mitentscheidung des Volkes durch Volksentscheid und der Mitwirkung an der politischen Willensbildung in informalen Gestaltungsformen deliberativer Demokratie** ein. Die Befragung ist gleichsam die kleine Schwester des Bürger-/Volksentscheids.

III. Institutioneller Verfassungsvorbehalt

Nicht alleine das amtliche Ergebnis der Befragung, auch bereits die *Existenz* des Instruments als solche kann den politischen Handlungsspielraum des Repräsentativorgans **faktisch** einengen. Verschließt es sich dem politischen Wunsch nach einer Befragung der Bürger, setzt es sich dem Vorwurf aus, den Willen des Souveräns nicht einmal hören bzw. wahrhaben zu wollen.[135] Dies kann einer gut organisierten Interessengruppe eine politische Waffe verleihen, eine Befragung gleichsam zu erzwingen. Diese schwebt als institutionelles Damoklesschwert stets über der politischen Diskussion des Repräsentativorgans.

Mittelbar wirkt die Befragung aufgrund ihrer faktischen Bindungswirkung nachhaltig auf das institutionelle Gefüge des demokratischen Entscheidungssystems ein. Eine Volksbefragung ist daher **nur auf der Grundlage einer Verfassungsänderung, nicht durch einfaches Gesetz** möglich. Das gilt sowohl für eine Volksbefragung zu Gegenständen der Gesetzgebung als auch eine exekutivische Volksbefragung, wie sie das Land Bayern durch einfaches Gesetz einge-

---

[132] *Rommelfanger* (Fn. 132), S. 38 ff. u. 284; *Burgi* (Fn. 130), 37.
[133] Vgl. auch BVerfGE 8, 104 (112).
[134] Vgl. exemplarisch Art. 74 Abs. 1 BayVerf (für Volksentscheide zu einfachen Gesetzen) sowie Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BayVerf (für Verfassungsänderungen).
[135] Vgl. dazu *Ebsen*, DVBl 1984, 1107 (1110).

führt hatte.[136] Das hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof inzwischen zu Recht für die bayVerf klargestellt.[137]

IV. Entscheidungsvorschlag

Anders als bei dezisiven Mitwirkungsformen stehen sich Volk und Parlament im Falle der Volksbefragung nicht als Konkurrenten im Ringen um die Vorherrschaft der staatlichen Willensbildung gegenüber. Befragungen sind **Teil einer gemeinsamen Suchstrategie des Volkes und seiner Organe**. Als solche kann die Bürger-/Volksbefragung eine **sinnvolle Ergänzungsfunktion einer „Demokratie von oben"** wahrnehmen. Sie ist das einzige direktdemokratische Instrument, das **dem Repräsentativorgan die alleinige Herrschaft über die Einleitung und Berücksichtigung des Ergebnisses belässt**.

Wegen ihrer fehlenden rechtlichen Bindungswirkung gerne als „Publikumsjoker" belächelt, gerät die Befragung jedoch schnell in Verdacht, sich in einem bloßen Akklamationsinstrument zu erschöpfen, das Bürgervoten zweiter Klasse hervorbringt und das Volk als „Stimmvieh" gebraucht.[138] Sie steht insbesondere in der Gefahr, als Handpuppe der strategischen Machtunterstützung politischer Theatralik eingesetzt zu werden.[139] In der Tat: Ihre **demokratische Rendite und ihr Mehrwert** sind **gering**. Im schlimmsten Fall gibt sie dem Vorurteil Nahrung: „Demokratie heißt eben nicht, die Macht in die Hände des Volkes zu legen. Demokratie heißt, dem Volk das Gefühl zu geben, es habe eine Wahl" (*Volker Pispers*).

Die Befragung auf ein solches Verständnis zu reduzieren, hieße aber, ihren Sinngehalt zu verkennen. Ihre politische Macht liegt in ihrer hohen faktischen Bindungswirkung. Sie ist kein Demokratie-Placebo. Im Idealfall setzt sie ein proaktives Indikationssignal der Konfliktvermeidung und des Bürgerdialogs.

Im direkten Vergleich erweist sich jedoch ein **dezisives Referendum** als die **vorzugswürdige Gestaltungsform**. Ihre rechtliche statt rein faktische Bindungswirkung ist diejenige Operationalisierungsform, die der Erwartungshaltung der Bürger an demokratische Mitwirkungsformen am besten gerecht wird.

F. Dezisives Referendum

I. Charakteristikum von Referenden

Im Gegensatz zum Volksentscheid, der den Abschluss eines nicht in der Sphäre des Parlaments wurzelnden Prozesses darstellt und daher als Alternative zur parlamentarischen Gesetzgebung zu verstehen ist, nimmt das dezisive Referendum ebenso wie die Volksbefragung

---

[136] *Martini* (Fn. 1), 983 f. mit zahlreichen weiteren Nachweisen; A. A. *Burgi* (Fn. 130), 46 ff.
[137] BayVerfGH, BeckRS 2016, 55390.
[138] In diesem Sinne etwa *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 2014, 1 (7) m. w. N.
[139] Kritisch insoweit etwa *Patzelt*, Welche plebiszitären Instrumente können wir brauchen?, in: Feld/Huber/Jung et al. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, 2011, S. 63 (97 ff.).

gewissermaßen eine **Zwitterstellung zwischen beiden Arten der Gesetzgebung** ein. Es handelt sich wie der Volksentscheid um einen ein Gesetzgebungsverfahren abschließenden Legislativakt, bei dem aber das Volk eine im parlamentarischen Verfahren getroffene Entscheidung bestätigen soll. Unterscheiden lassen sich Verfassungsreferenden (II.) sowie Referenden über einfache Gesetze (III.).

II. Verfassungsreferendum

Ein **Verfassungsreferendum** ist die Abstimmung des Volkes über ein verfassungsänderndes Gesetz. Wegen der größeren Bedeutung eines verfassungsändernden Gesetzes stellen die Verfassungen an ein solches Referendum Anforderungen: Nahezu alle Bundesländer sehen entsprechend höhere Zustimmungserfordernisse des Landesparlaments vor (im Regelfall 2/3-Mehrheit); einige – wie die hessische Verfassung – sehen ergänzend die Bestätigung des verfassungsändernden Gesetzes durch das Volk vor. Dabei ist die Ausgestaltung als obligatorisches, also zwingend durchzuführendes Referendum denkbar, ebenso aber eine fakultative Durchführung im Ermessen einer bestimmten Anzahl von Parlamentsangehörigen (Antragsquorum) oder der jeweiligen Landesregierung.

Die meisten Länder, die ein Verfassungsreferendum vorsehen, haben sich für ein **obligatorisches Referendum** entschieden: Sowohl Hessen (Art. 123 Abs. 2 hessVerf) als auch Bayern (Art. 75 Abs. 2 S. 2 bayVerf) sehen für Verfassungsänderungen durch das Parlament[140] ein obligatorische Bestätigung durch das Volk vor. In Hessen fanden seit Gründung des Bundeslandes 7 Volksabstimmungen über die jeweiligen Verfassungsänderungen statt.[141] Art. 100 berlVerf sieht ebenso ein obligatorisches Verfassungsreferendum vor – allerdings nur für den Fall für den Fall, dass die Regelungen der Art. 62 und 63 (Regelungen über die Voksgesetzgebung) der Landesverfassung geändert werden.

Ein **fakultatives Verfassungsreferendum** kennt Art. 70 Abs. 1a bremVerf für den Fall, dass die Bürgerschaft mit der Mehrheit ihrer Mitglieder eine Verfassungsänderung dem Volksentscheid unterbreitet. Damit kann die Parlamentsmehrheit via (fakultativen) Volksentscheids eine Verfassungsänderung durchsetzen, ohne die dafür sonst im parlamentarischen Verfahren erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit aufzubringen (Art. 125 Abs. 3 bremVerf). Die gleiche Konstruktion ist in der sächsischen Verfassung angelegt (vgl. Art. 74 Abs. 2, 3 sächsVerf).

Während allerdings Art. 74 Abs. 2 sächsVerf sowie Art. 125 Abs. 3 bremVerf in den jeweiligen Landesparlamenten eine Zwei-Drittel-Mehrheit als Zustimmungserfordernis anordnen, genügt in den Fällen des Art. 72 Abs. 2 bremVerf und Art. 74 Abs. 2 sächsVerf für die Konstella-

---

[140] Verfassungsänderungen durch Volksgesetzgebung sind in Hessen ohnedies nicht möglich, vgl. *Hinkel* (Fn. 100), Art. 123, S. 213 - in Bayern dagegen schon, vgl.-§ 79 Abs. 1 Nr. 2 bayLWG.

[141] Bzw. je nach Zählweise 9. Vgl. die Übersicht unter: https://wahlen.hessen.de/sites/wahlen.hessen.de/files/content-downloads/bf-%C3%9Cbersicht%20der%20bisher%20durchgef%C3%BChrten%20Volksabstimmungen_1.pdf.

tion des durch die einfache Landtagsmehrheit angestoßenen Referendums die einfache „Volksmehrheit“ (wenn auch im Falle Bremens mit 40 prozentigem Zustimmungsquorum).

Eine in sich kohärentere Regelung bietet Art. 69 Abs 3 der nrwVerf: Für den Fall des Scheiterns an der Zwei-Drittel-Mehrheit der Parlamentsgesetzgebung nach Art. 69 Abs. 2 sind sowohl die Regierung als auch der Landtag dazu berechtigt, die Zustimmung durch Volksentscheid einzuholen; dafür muss mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten teilnehmen (Beteiligungsquorum) sowie eine Zustimmung von zwei Dritteln der Abstimmenden vorliegen, vgl. Art 69 Abs. 3 nrwVerf.

III. Referenden auf der Ebene des einfachen Gesetzes

Seltener als zu Verfassungsänderungen holen die Verfassungen das verbindliche Votum des Volkes zu einfachgesetzlichen Änderungen ein.

1. Obligatorisches Referendum

Obligatorische Referenden jenseits der Verfassungsänderung sieht Art. 70 Abs. 2 bremVerf vor, für den besonderen Fall, dass öffentliche Unternehmen der Hansestadt privatisiert werden sollen. Erreicht der Vorschlag die nach Art. 42 bremVerf erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit in der Bürgerschaft nicht, so ist nach Art. 70 Abs. 2a das Volk zur Entscheidung berufen. Gleiches gilt, wenn die Minderheit von einem Viertel der Bürgerschaftsmitglieder in der Konstellation der Privatisierung die Durchführung eines Volksentscheids beantragt (b), oder ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten die Durchführung eines Volksentscheids begehrt (c).

2. Fakultatives Referendum

Neben den fakultativen (Verfassungs-)Referenden in Nordrhein-Westfalen (Art. 69 Abs. 3 nrwVerf), Sachsen (Art. 74 Abs. 3 sächsVerf) und Bremen (Art. 70 Abs. 1a bremVerf) findet sich das fakultative Referendum auch auf der Ebene des einfachen Parlamentsgesetzes in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, und Rheinland-Pfalz. Bis auf Hamburg und Bremen gestalten die Bundesländer das Referendum als sog. **konfirmatives Referendum** aus: Ein bereits im Landesparlament behandeltes Gesetz, über das dieses bereits positiv oder negativ beschieden hat, wird für das Referendum anschließend dem Volksentscheid zugeführt. Telos der Normen sind entweder die Konfliktvermeidung und -lösung innerhalb von Regierungskoalitionen oder zwischen Parlament und Landesregierung oder die Einräumung von politischer Gestaltungsmacht zugunsten einer Landtagsminderheit.

Lediglich Hamburg und Bremen sehen ein **„echtes“ fakultatives Referendum** vor, das sog. **Bürgerschaftsreferendum**, bei dem die Bürgerschaft (in Hamburg: auf Vorschlag des Senats oder mit dessen Zustimmung) ein Gesetzesvorhaben aber auch jede andere Entscheidung in einem Volksentscheid abstimmen lassen kann, ohne zuvor abschließend darüber entschieden zu haben (Art. 50 Abs. 4b hambVerf, Art. 70 Abs. 1b bremVerf).

a) Bremen

Art. 70 Abs. 1b bremVerf eröffnet die Möglichkeit eines Referendums, ohne daran weitere Bedingungen zu knüpfen, lediglich die Mehrheit der Bürgerschaft muss einen entsprechenden Antrag stellen und eine Frage, die zur Zuständigkeit der Bürgerschaft gehört, dem Volksentscheid unterbreiten. Es handelt sich um ein echtes fakultatives Referendum.

b) Baden-Württemberg

Baden-Württemberg kennt zwei Spielarten des Referendums: Nach **Art 60 Abs. 2 bwVerf** kann die Landesregierung ein vom Landtag **beschlossenes Gesetz** vor seiner Verkündung zur Volksabstimmung bringen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Landtags dies beantragt. Es handelt sich somit um ein **Minderheitenrecht**, mit dem die Landesregierung in Übereinstimmung mit einer Minderheit der Parlamentsabgeordneten ein bereits verabschiedetes Gesetz dem Volk zur Entscheidung vorlegen kann. Das Antragsrecht liegt bei einem Drittel der Abgeordneten, die Entscheidung über die Durchführung steht allerdings im Ermessen der Landesregierung.[142] An dieser Konstellation zeigt sich, dass das Referendum in diesem Fall einen **Ausweg in politischen Krisen** weisen soll – anders ist nicht zu erklären, dass eine Regierung ein von der (sie im Regelfall tragenden) Parlamentsmehrheit beschlossene Gesetzesvorlage via Referendum aushebelt – denkbar allenfalls in Fällen einer von der Parlamentsmehrheit tolerierten Minderheitenregierung oder bei starken Zerwürfnissen zwischen Regierung und Landtagsmehrheit bzw. innerhalb von Koalitionären.[143] Das Wirkung des Instruments kann durch den Mechanismus in Art. 60 Abs. 1 S. 2 bwVerf vereitelt werden: „Die angeordnete Volksabstimmung unterbleibt, wenn der Landtag mit Zweidrittelmehrheit das Gesetz erneut beschließt."

Ähnlich strukturiert ist **Art. 60 Abs. 3 bwVerf**, er regelt lediglich den umgekehrten Fall: Die Landesregierung kann ein von der Parlamentsmehrheit **abgelehntes Gesetz** auf Antrag eines Drittels der Landtagsmitglieder zur Volksabstimmung bringen, auch in diesem Fall liegt es im Ermessen der Landesregierung, der Durchsetzung des Gesetzesvorhabens zum Erfolg zu verhelfen.

Sowohl für die Option des Abs. 2 als auch die des Abs. 3 gelten die Fristenregelungen des Abs. 4: Der Antrag der Abgeordneten ist **binnen zwei Wochen** nach der Schlussabstimmung über den Gesetzesentwurf zu stellen, über den schließlich die Regierung wiederum innerhalb von 10 Tagen nach Eingang des Antrags entscheiden muss.

Wie für den Volksentscheid im eigentlichen Sinne, also der Volksabstimmung über ein im Wege des Volksbegehrens eingebrachtes Vorhaben, gilt für die Fälle der Referenden des Abs. 2 und 3 die Regelung des Absatzes 5: Ein **Beteiligungsquorum von 20 %** der Stimmberechtig-

---

[142] *Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 60 Rn. 13.
[143] *Braun* (Fn. 143), Art. 60 Rn. 15.

ten sowie die Mehrheit der abgegebenen Stimmen für das Zustandekommen des „Volksgesetzes“ sind entscheidend.

Die Ausschlussregelung des Abs. 6, nach der über **Abgabengesetze, Besoldungsgesetze und das Staatshaushaltsgesetz** keine Volksabstimmung stattfindet, gilt wegen der einheitlichen Terminologie auch für die Referenden.

Die Regelung kam in Baden-Württemberg bisher nur im Rahmen der Abstimmung über den Ausstieg aus dem Landesprojekt **Stuttgart 21** zur Anwendung. Genau in dieser zeigt sich aber ihre Stärke: Einen in der Regierungskoalition schwelenden, richtungsweisenden Streit entschärfte die Verfassung dadurch, dass die Regierung (nach Ablehnung des Gesetzesentwurfs im Landtag) diesen zum Volksentscheid stellen konnte und die Abstimmungsberechtigten gewissermaßen als Schiedsrichter die Lösung des Streits entschieden haben.

c) Rheinland-Pfalz

Art. 114 rpVerf gestaltet das Referendum als **Minderheitenrecht** aus: Ein Drittel der Landtagsabgeordneten kann ein bereits beschlossenes, aber noch nicht verkündetes Parlamentsgesetz zur Durchführung eines Volksentscheids mit Hilfe dieses Verfahrens aussetzen. Im Unterschied zur Regelung in Baden-Württemberg liegt die „Vorlage an das Volk“ allerdings nicht im Ermessen der Landesregierung, sondern ist im Falle des Antrags **zwingend**. Die Ausgestaltung des rheinland-pfälzischen Referendums stellt sich als durchaus **scharfes Schwert der Opposition** dar. Allerdings führt diese Aussetzung nicht automatisch zum Volksentscheid, vielmehr bedarf es nach Art. 115 der Unterstützung von **150 000 Stimmberechtigten** im Wege des Volksbegehrens als weiteren Verfahrenszwischenschritt, was derzeit einer relativen Quote von 4,9 % der Wahlberechtigten entspricht.[144] Aus den Unwägbarkeiten des Verfahrensweges, der sich mit der Einbindung des Volkes verknüpft, resultiert im Ergebnis ein nicht unerhebliches Risiko für die politische Opposition und deren Gesichtswahrung.[145] So erklärt sich wahrscheinlich auch, dass sie es in der Verfassungswirklichkeit bislang nur sehr selten zum Einsatz brachte. Es handelt sich um den Typus eines sogenannten **suspensiven Referendums**.

d) Hamburg

Als Lehre aus den Erfahrungen der Bewerbung um die Ausrichtung der Olympischen und Paralympischen Sommerspiele hat die Freie und Hansestadt Hamburg in jüngster Zeit ein Referendum als zusätzliche Facette der Instrumente direkte Demokratie aufgenommen: Die Bürgerschaft kann nunmehr auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Senats die Durchführung eines Volksentscheids beschließen (Art. 50 Abs. 4b S. 1 HmbVerf).[146] Beschlüsse bedürfen

---

[144] Bei 3.071.972 Stimmberechtigten (Landtagswahl 2016, http://www.wahlen.rlp.de/ltw/presse/lwl16016.html).
[145] *Martini*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), RhPfVerf, 2. Aufl., 2014, Art. 115, Rn. 1.
[146] Vgl. Bü-Drs. 21/420, S. 1: „Volksbefragung von oben.“

einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl. Die Verfassung konzipiert das Referendum damit als **Konsensinstrument für zentrale politische Leitentscheidungen des Gemeinwesens**.

IV. Bisherige hessische Regelung

Die Verfassung des Landes Hessen sieht bisher nur für verfassungsändernde Gesetze eine Bestätigung durch das Volk in Gestalt eines Referendums vor. Es handelt sich dabei um ein **obligatorisches Verfassungsreferendum.**

Darüber hinaus eröffnet die Verfassung gegenwärtig keine weiteren Möglichkeiten für eine ein Gesetzvorhaben bestätigende Volksabstimmung.

V. Regelungsvorschläge

1. Verfassungsreferendum

Das obligatorische Verfassungsreferendum hat sich in Hessen bewährt, die Beteiligungsquote an den Referenden lag zwischen 33,9 und 79,6 %. Das Referendum trägt dazu bei, dass nicht nur die Repräsentativorgane Änderungen der Verfassung als der Grundordnung des Gemeinwesens tragen, sondern auch der Souverän selbst.

2. Fakultative Referenden für „einfache“ Parlamentsgesetze

Nachdem sich die Parteienlandschaft in den zurückliegenden Jahren gewandelt hat und sowohl die typischen Koalitionskonstellationen als auch deren schiere Größe (derzeit nur eine Einparteienregierung in Bayern, 10 Koalitionen mit 2 Partnern sowie 5 von drei Koalitionspartnern getragene Landesregierungen) starke Änderungen im Vergleich zu „Bonner Verhältnissen“ aufweist, kann ein Referendum baden-württembergischer Art als Konfliktlösungsinstrument sinnvoll sein. Ergänzend bzw. alternativ kann ein Referendum nach dem Vorbild der hamburgischen Verfassung (Art. 50 Abs. 4b) eine gute Bereicherung des partizipativen Handlungsbestecks der Verfassung sein.

3. Verhältnis zwischen dem Referendum und späterer parlamentarischer Gesetzgebung

Was im Falle der Ablehnung des Gesetzes durch das Volk geschieht, lassen die Verfassungen offen. *Politisch* ist das Gesetz gescheitert. *Rechtlich* scheint der Weg zu einem neuen Gesetzesbeschluss prima facie nicht versperrt. Der Ratio des Aussetzungsvorbehalts entspricht es jedoch, das Gesetz auch verfassungsrechtlich einer **erhöhten Vorbehaltswirkung** gegenüber der plebiszitären Willensbekundung zu unterwerfen. Das Parlament darf sich über das Referendum nicht ohne Weiteres hinwegsetzen. Nach der Mission des kooperativen Verfahrens der Rechtserzeugung und der durch das Parlament initiierten schlichtungsähnlichen Volksmitwirkung wird man Versuche des Parlaments, dem Gesetz auf anderem Wege neues Leben einzuhauchen, an hohe Hürden knüpfen müssen, namentlich entweder an eine wesentliche

Änderung der Sach- oder Rechtslage oder den Ablauf einer Frist oder an eine Reaktionsmöglichkeit des Volkes durch neuen Volksentscheid, bevor das ändernde Parlamentsgesetz Inkrafttreten kann. Dem Referendum kommt dann eine grundsätzliche Bindungswirkung zu.[147] Die Verfassung sollte diese absichern. Denkbar ist insoweit eine feste Bindungsfrist (wie sie viele Gemeindeordnungen für den Fall des Bürgerentscheids vorsehen), eine Anknüpfung an wesentliche Änderungen der Sach-/Rechtslage oder eine verfahrensrechtliche Absicherung durch die Möglichkeit des Volkes zu Intervention, falls das Parlament das Ergebnis eines Referendums antasten will. Bindungsfristen erweisen sich als unflexibel gegenüber unvorhersehbaren Änderungen. Eine „clausula rebus sic stantibus" provoziert mit ihrer Anknüpfung an unbestimmte Rechtsbegriffe („wesentliche Änderung") Rechtsunsicherheit und Rechtsstreitigkeiten. Es empfiehlt sich am ehesten eine verfahrensrechtliche Absicherung, welche dem Volk die Möglichkeit eröffnet, Beschlüsse des Parlaments, die ein Referendum des Volkes aushebeln, einem erneuten Volksentscheid zu unterziehen. Die politische Rationalität und das Risiko des Scheiterns, das die Beteiligten mit der Änderung eines Volksgesetzes unter solchen verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen eingehen, bürgt hinreichend für eine schonende, sachgerechte Handhabung.[148]

G. Gesamtfazit: Regelungsvorschläge

Eine Anpassung der hessischen Vorschriften zur Zulässigkeit direktdemokratischer Instrumente ist sachgerecht. **Nicht erforderlich** sind Anpassungen im Hinblick auf das Abstimmungsalter,[149] das Abstimmungsrecht von Ausländern,[150] den Haushaltsvorbehalt,[151] eine verfassungsrechtliche Verbürgung direktdemokratischer Instrumente auf Gemeindeebene[152] sowie explizite Schutzinstrumente zu einer Sperrwirkung anhängiger Volksgesetzgebungsverfahren (jedenfalls soweit nicht – wie bisher – auch „sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung" Gegenstand eines Volksgesetzgebungsverfahrens sind)[153]. Gleiches gilt für eine Regelung zum Instrument der Volksbefragung.

---

[147] *Martini* (Fn. 14), S. 86.
[148] Siehe den Regelungsvorschlag des Art. 124 Abs. 6. Eine von dem Fall des einfachen Volksentscheids abweichende Regelung ist denkbar, aber nicht zwingend geboten.
[149] Vgl. oben A.I, S. 6.
[150] Vgl. oben A.II, S. 7.
[151] Vgl. oben A.III, S 8.
[152] Vgl. oben A.IV., S: 11.
[153] Vgl. oben A.V, S. 11.

Aktuelle Fassung der hessischen Verfassung	**Regelungsvorschläge** (Änderungsvorschläge sind fett markiert; in roter Farbe gedruckter Text enthält einen sprachlich eingängigeren Formulierungsvorschlag mit im Grundsatz unverändertem Inhalt)
	Art. 93a [Volkspetition, selbstständige Volksinitiative][154] **[1 Unterstützt ein Hundertstel der hessischen Einwohnerinnen und Einwohner an den Landtag gerichtete Bitten und Beschwerden durch Unterschrift (selbstständige Volksinitiative), so befasst sich der Landtag mit dem Anliegen. 2Eine Vertreterin oder ein Vertreter der Initiative erhält Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. 3Das Nähere regelt das Gesetz.]**[155]
Art. **116 [Zuständigkeit]** 1) Die Gesetzgebung wird ausgeübt a) durch das Volk im Wege des Volksentscheids, b) durch den Landtag. (2) 1Außer in den Fällen des Volksentscheids beschließt der Landtag die Gesetze nach Maßgabe dieser Verfassung. 2Er überwacht ihre Ausführung.	**Art. 116 [Zuständigkeit]** 1) Die Gesetzgebung wird ausgeübt a) durch das Volk im Wege des Volksentscheids, b) durch den Landtag. (2) 1Außer in den Fällen des Volksentscheids beschließt der Landtag die Gesetze nach Maßgabe dieser Verfassung. 2Er überwacht ihre Ausführung.
Artikel 117 [Initiativrecht] Die Gesetzentwürfe werden von der Landesregierung, aus der Mitte des Landtags oder durch Volksbegehren eingebracht.	**Artikel 117 [Initiativrecht]** Die Gesetzentwürfe werden von der Landesregierung, aus der Mitte des Landtags oder durch Volksbegehren eingebracht.

[154] Art. 93a regelt die selbstständige Volksinitiative. Sie kann zusätzlich zur Regelung des Art. 123a hinzutreten, um auch EU-Ausländern sowie anderen Ausländern die Möglichkeit zuzugestehen, eine Befassung des Landtags mit einem Gegenstand der politischen Willensbildung zu erzwingen. Ob eine solche auf den ersten Blick verwirrende Zusatzregelung verfassungspolitisch ratsam ist, lässt sich unterschiedlich werten.

[155] Da es sich in diesem Fall eher um eine Regelungsoption als um einen Regelungsvorschlag handelt, ist der Text in eckige Klammern gesetzt.

Artikel 123 [Verfassungsänderung] (…) (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.	**Artikel 123 [Verfassungsänderung]** (…) (2)[1] 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. **[2]Die Verfassung kann auch durch Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens nach Art. 124 geändert werden. [3]Das Gesetz ist angenommen, wenn mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten sich an dem Volksentscheid beteiligt und mindestens zwei Drittel der Abstimmenden dem Gesetzentwurf zustimmen.[156]**
	Artikel 123a [Volksinitiative] **[1]Das Volk kann den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung des Landtags mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage) beantragen. [2]Die Volksinitiative ist zustande gekommen, wenn ein Hundertstel der Stimmberechtigten den Gesetzentwurf oder die andere Vorlage durch Unterschrift unterstützen. [3]Nach Maßgabe eines Gesetzes kann an die Stelle der Unterzeichnung die Unterstützung im Wege elektronischer Kommunikation treten. [4]Die Volksinitiatoren erhalten Gelegenheit, das Anliegen in einem Ausschuss zu erläutern. [5]Sofern der Landtag nicht innerhalb von vier Monaten nach Einreichung der Unterschriften das von der Volksinitiative beantragte Gesetz verabschiedet oder einen Beschluss gefasst hat, der der anderen Vorlage vollständig entspricht, können die Volksinitiatoren die**

[156] Siehe dazu D.III.5, S. 55.

	Durchführung eines Volksbegehrens beantragen.
Artikel 124 [Volksbegehren, Volksentscheid] (1) [1]Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Fünftel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt. [2]Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. [3]Der Haushaltplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.	**Artikel 124 [Volksbegehren, Volksentscheid]** (1) [1]Wenn **[7 % / 8 %]**[157] der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs **oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage)** stellen, ist ein Volksentscheid herbeizuführen. ~~[2]Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen~~. **Zielt ein Volksbegehren inhaltlich auf den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes, abgeändert oder aufgehoben werden, so hat der Entscheidungsvorschlag einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf mit Begründung zu enthalten**[158] [3]Der Haushaltplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen können nicht Gegenstand **einer Volksinitiative,** eines Volksbegehrens **oder eines Volksentscheids** sein. **[4]Über andere finanzwirksame Gesetze finden diese nur dann statt, wenn die finanziellen Auswirkungen insgesamt weniger als 0,3 Prozent des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegehrens festgestellten Haushaltsplanes des Landes betragen. [5]Bei Volksbegehren, deren finanzielle Auswirkungen wiederkehrend sind, darf die Gesamtauswirkung im ersten Jahr der Haushaltswirksamkeit und den drei hierauf folgenden Jahren insgesamt 0,5 Prozent des für den Zeitpunkt der Beantragung der Zulassung des Volksbegeh-**

[157] Siehe dazu C.II.2, S. 33 und C.III.2, S. 41.
[158] Die Vorschrift stellt klar, dass in denjenigen Fällen, in denen regelungstechnisch die Wahl zwischen einem Gesetzesentwurf und einer anderen Vorlage besteht, der Gestaltungsform des Gesetzesentwurfs der Vorzug zu geben ist: Die Initiatoren haben kein Wahlrecht zwischen einem Gesetzesentwurf und einer „anderen Vorlage. Die „andere Vorlage" soll kein Schlupfloch öffnen, um dem Gebot eines konkreten Entscheidungsvorschlags und dem Risiko unspezifischer Bindungswirkungen auszuweichen.

	rens festgestellten Haushaltsplanes des Landes nicht übersteigen.[159] Volksbegehren zum gleichen Thema sind innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren nur einmal zulässig.[160]
(2) [1]Das dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetz ist von der Regierung unter Darlegung ihres Standpunktes dem Landtag zu unterbreiten. [2]Der Volksentscheid unterbleibt, wenn der Landtag den begehrten Gesetzentwurf unverändert übernimmt.	(2) [1] Die Regierung unterbreitet das dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetz **bzw. die andere Vorlage** dem Landtag unter Darlegung ihres Standpunktes **binnen zwei Monaten [161]** [nach Zustandekommen des Volksbegehrens]. [2]Der Volksentscheid unterbleibt, wenn der Landtag den begehrten Gesetzentwurf unverändert übernimmt **oder einen Beschluss fasst, welcher der anderen Vorlage vollständig entspricht. Entspricht der Landtag dem Volksbegehren nicht binnen drei Monaten, so ist innerhalb weiterer drei Monate[162] ein Volksentscheid herbeizuführen. Der Ablauf dieser Fristen wird durch die Auflösung des Landtags gehemmt. [163] Während eines Zeitraums von drei Monaten vor dem Tag einer allgemeinen Wahl finden keine Volksbegehren und Volksentscheide statt.[164]**
	(3) Ab Zustandekommen eines Volksbegehrens unterliegen Verfassungsorgane bei ihren Äußerungen zu dem Entscheidungsgegenstand dem Gebot der Sachlichkeit.[165]
(3) [1]Die Volksabstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. [2]Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.	(4) [1]Die Volksabstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. [2] **Ein Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage ist angenommen, wenn die Mehrheit derjenigen,**

[159] Siehe dazu C.III.2, S. 41.
[160] Siehe dazu. C.II.3.c) S. 38.
[161] § 15 Abs. 2 S. 1 VBeg/VE-G sieht auf einfachgesetzlicher Ebene bislang eine Frist von *einem* Monat vor.
[162] § 18 Abs. 1 VBeg/VE-G sieht bislang eine Frist von zwei Monaten nach Einbringung des Gesetzesentwurfs vom Landtag vor.
[163] Siehe dazu B.III.4, S. 26.
[164] Siehe dazu D.II.6, S. 49.
[165] Siehe dazu D.III.7, S. 57.

	die ihre Stimme abgegeben haben, jedoch mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten zugestimmt hat.[166] [3] **Das Parlament kann auch einen eigenen Gesetzentwurf oder eine eigene andere Vorlage zur Abstimmung stellen.**[167] [4]**Ein durch Volksentscheid abgelehnter Volksantrag kann frühestens vier Jahre nach seinem Scheitern erneut in Gang gesetzt werden.**[168] **(5) Der Landtag kann auf Vorschlag der Regierung oder mit deren Zustimmung einen Gesetzentwurf oder eine andere Vorlage zum Volksentscheid stellen (Volksreferendum).** [2]**Beschlüsse des Landtags nach Satz 1 bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl.**[169] **(6) Ein Parlamentsgesetz, welches einen Volksentscheid aufhebt oder ändert, tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können fünf vom Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen.**[170] **Im Falle anderer Vorlagen gelten diese Regeln entsprechend.**
(4) Das Verfahren beim Volksbegehren und Volksentscheid regelt das Gesetz.	(7) Das Verfahren beim Volksbegehren und Volksentscheid, **insbesondere den Anspruch auf Erstattung der notwendigen Kosten für die Organisation des Volksbegehrens und eines angemessenen Abstimmungskampfes**[171]**,** regelt das Gesetz.

[166] Siehe dazu D.III.1, S. 53.
[167] Siehe dazu D.II.4, S. 48.
[168] Siehe dazu D.II.3, S. 47.
[169] Siehe dazu F.V.2, S. 64.
[170] Siehe dazu und D.II.3, S. 47 und D.III.3, S. 53.
[171] Siehe dazu A.VI, S. 13.

H. Literaturverzeichnis

Braun, Klaus, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart, 1984.

Brocker, Lars/*Droege*, Michael/*Jutzi*, Siegfried (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden, 2014.

Burgi, Martin, Ein neuartiges direktdemokratisches Element. Die vorhabenbezogene Volksbefragung im exekutivischen Funktionsbereich, ZG 30 (2015), S. 34–51.

Ebsen, Ingwer, Bürgerbeteiligung durch die Gemeindevertretung und repräsentative Demokratie, DVBl 1984, S. 1107–1113.

Epping, Volker/*Hillgruber*, Christian (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, 29. Ed., München, 2016.

Feld, Lars/*Huber*, Peter M./*Jung*, Otmar/*Lauth*, Hans-Joachim/*Wittreck*, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, Baden-Baden, 2011.

Heußner, Hermann/*Pautsch*, Arne, Der Griff nach dem Plebiszit, NVwZ-Extra 2014, S. 1–8.

Hinkel, Karl Reinhard, Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, Wiesbaden, 1999.

Isensee, Josef/*Kirchhof*, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. 3, 3. Aufl., München, 2005.

Löwer, Jürgen/*Menzel*, Jörg, Plebiszitäre Elemente ernst genommen, Überlegungen zu einigen Schwierigkeiten direktdemokratische Entscheidung anlässlich NdsStGH, NdsVBl. 2002, S. 89–95.

Martini, Mario, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, Wechselbeziehungen und Konfliktlinien zwischen direkter und indirekter Demokratie als Herausforderung für die Rechtsordnung, Berlin, 2011.

– Die Bürger-/Volksbefragung als Baustein der Demokratie, DÖV 2015, S. 981–992.

Meyer, Hans, § 46 – Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 3. Aufl., München, 2005, S. 543–603.

Patzelt, Werner, Welche plebiszitären Instrumente können wir brauchen?, Einige systematische Überlegungen, in: Feld, Lars/Huber, Peter M./Jung, Otmar u. a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, Baden-Baden, 2011, S. 63–106.

Rommelfanger, Ulrich, Das konsultative Referendum, Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung, Berlin, 1988.

Rux, Johannes, Direkte Demokratie in Deutschland, Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, Baden-Baden, 2008.

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

HU Berlin | Juristische Fakultät | Prof. Dr. A.-B. Kaiser | 10099 Berlin

Juristische Fakultät

Professur für Öffentliches Recht
und Grundlagen des Rechts

Prof. Dr. Anna-Bettina Kaiser, LL. M. (Cambridge)

Datum:
13. Februar 2017

Thesen zu den „Änderungsvorschläge[n] der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft“ vom 17.1.2017

für die landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen zu Volksbegehren/Volksentscheiden

Postanschrift:
Humboldt-Universität zu Berlin
Unter den Linden 6
10099 Berlin
Telefon +49 [30] 2093-3579
Fax +49 [30] 2093-34304

anna-bettina.kaiser@rewi.hu-berlin.de

Sitz:
„Altes Palais“
Raum 423
Unter den Linden 9
10099 Berlin

Vorbemerkung: Für diese Stellungnahme lagen mir lediglich die erwähnten Änderungsvorschläge sowie die im Internet einsehbaren Protokolle des Öffentlichen Teils der Sitzungen der Enquetekommission vor.

I. Art. 124 der Hessischen Verfassung (HV):

1. Art. 124 HV trifft Regelungen zu Volksbegehren und Volksentscheid. Die anderen Landesverfassungen kennen vergleichbare Bestimmungen, jedoch sind die Voraussetzungen beider direktdemokratischer Verfahren **in Hessen besonders restriktiv** ausgestaltet. Dementsprechend wurde von den bislang drei in Gang gesetzten Volksbegehren lediglich eines zugelassen, das

Verkehrsverbindungen:
S- und U-Bahnhof Friedrichstraße
Bus: Linien 100, 200 und TXL,
Haltestelle Staatsoper

aber im Ergebnis ebenfalls nicht zustande kam. Viel spricht daher für eine Änderung des Art. 124 HV.

2. Zunächst ist an die Absenkung des Quorums des Art. 124 Abs. 1 S. 1 HV zu denken. Bislang muss ein Fünftel der Stimmberechtigten das Begehren stellen. Die Funktion eines solchen Quorums ist die Verhinderung des Missbrauchs des Instruments des Volksbegehrens. Da das Quorum in Hessen aber überschießend Volksbegehren verhindert, ist die **Absenkung des Quorums zu empfehlen**.

3. Was die Höhe des Quorums in der Eingangsphase anbelangt, so bewegen sich die Quoren der verschiedenen Bundesländer zwischen ca. 3,6 % (Schleswig-Holstein) und den genannten 20 % in Hessen. **Angemessen erscheint ein Quorum von 10 %**. Mit einem solchen Quorum wäre die prohibitive Wirkung des gegenwärtigen Quorums ausgeräumt. Dies ergibt sich etwa aus dem Vergleich mit der Rechtslage in Bayern – dem Bundesland mit der längsten direktdemokratischen Tradition. So kennt die bayerische Verfassung ebenfalls ein Quorum von 10 % in der Eingangsphase, bis 2015 wurden mit dieser Hürde 20 Volksbegehren und 6 Volksentscheide durchgeführt. Ergänzend ist allerdings hinzuzufügen, dass das Quorum in der Eingangsphase im Zusammenhang mit dem Zustimmungsquorum beim Entscheid zu betrachten ist (dazu Punkt 4).

4. Bislang sieht die hessische Verfassung für den Volksentscheid in **Art. 124 Abs. 3 S. 2 HV kein Zustimmungsquorum** vor. Die Absenkung des Quorums in der Eingangsphase (dazu Punkt 3) kann allerdings für eine Einfügung eines Zustimmungsquorums sprechen. Tatsächlich kennt die Hälfte der Bundesländer ein Quorum von 25 % in dieser Phase, andere von 20 %, vereinzelt von 15 %; manche Bundesländer (etwa Bayern) sehen kein Quorum vor.

5. Von der Aufnahme von Materien, die zwingend durch Volksentscheid zu klären sind (Bsp.: **Privatisierungen**), ist abzuraten. Ein solches Erfordernis einer direktdemokratischen Entscheidung würde als Misstrauen in die repräsentative Demokratie verstanden werden.

II. Art. 123 der Hessischen Verfassung:

1. Art. 123 HV regelt die Voraussetzungen einer Verfassungsänderung. Nach zutreffender, wenngleich umstrittener Ansicht ist nach derzeitiger Verfassungslage eine Verfassungsänderung durch einen Volksentscheid nicht möglich. Eben darauf zielen aber verschiedene Vorschläge zur Verfassungsänderung.

2. Eine solche Verfassungsänderung wäre **verfassungsrechtlich zulässig**. Tatsächlich sehen verschiedene Landesverfassungen bereits die Möglichkeit einer Verfassungsänderung durch Volksentscheid vor.

3. Allerdings stellt sich die Frage nach dem **Ertrag** einer derartigen Verfassungsänderung. Zum einen sieht bereits die heutige hessische Verfassung die zwingende Mitwirkung des Volkes für Verfassungsänderungen vor (Art. 123 Abs. 2 HV). Zum anderen gab es ohnehin noch keinen Volksentscheid in Hessen; bei sinnvollerweise vorzunehmender Erhöhung der Verfahrenserfordernisse bei Verfassungsänderungen im Verhältnis zur einfachen Gesetzgebung, ist, selbst wenn es bei einem Quorum von 20 % der stimmberechtigten Bevölkerung wie derzeit für das Volksbegehren bliebe, nicht anzunehmen, dass diese Erweiterung über einen symbolischen Ertrag hinausgehen würde.

MARIO MARTINI

INHABER DES LEHRSTUHLS FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFT, STAATSRECHT, VERWALTUNGSRECHT UND EUROPARECHT AN DER DEUTSCHEN UNIVERSITÄT FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER,
LEITER DES PROGRAMMBEREICHS „DIGITALISIERUNG“ AM DEUTSCHEN FOSCHRUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG *

TRANSPARENZ ALS GEBOT DER HESSISCHEN VERFASSUNG

Stand: 12. Feb. 2017

A. TRANSPARENZ ALS VERFASSUNGSGEBOT 2

I. Bisherige Regelung – normativer Ausgangsbefund von Normen mit Transparenzbezügen 3
1. Verfassungsrechtliche Fundierung eines Transparenzgebots in allgemeinen Prinzipien? 3
2. „Öffentlichkeit“ als Ausprägung von Transparenz 4
3. Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag 4
a) Zitierrecht und Auskunftsrecht des Parlaments 4
b) Informationsanspruch des Abgeordneten 5
c) Sonderrechte der Untersuchungsausschüsse 5
d) Antragsunabhängige Informationspflichten 5

II. Vergleich zu Regelungen in den anderen Bundesländern 5
1. Art. 21 Abs. 4 bbgVerf 6
2. Art. 53 s-hVerf 6
3. Vergleich zwischen der brandenburgischen und der schleswig-holsteinischen Regelung 8
4. Vergewisserungsrecht des Bürgers 8
a) Normrationalität 8
b) Verhältnis zur Datenschutz-Grundverordnung 9
5. Zugang zu Umweltinformationen 9

III. Regelungsvorschläge 10
1. Transparenz im Verhältnis zwischen Bürger und Staat als Verfassungsgebot? („Ob“) 10
2. Konkrete Regelungsoptionen („Wie“) 11
a) Rechtsnatur der Verpflichtung 11
aa) Abstrakter Programmsatz 11
bb) Subjektives Recht; Anspruchsgrundlage 12
cc) Objektiv-rechtliche Verpflichtung 12
b) Verpflichtungsadressaten 13

c) Verpflichtungsumfang ... 13
d) Ausschlussgründe ... 13
3. Regelungsort ... 14
4. Formulierungsvorschlag ... 15
5. Informationsbeziehung von Landtag und Landesregierung ... 16
a) Informationsrecht des einzelnen Abgeordneten ... 16
aa) Anspruchstatbestand ... 16
bb) Ausschlussgründe ... 17
b) Antragsunabhängige Informationspflichten der Landesregierung ... 17

IV. Zusammenfassung ... 18
1. Transparenz im Beziehungsgefüge Verwaltung-Bürger ... 18
2. Verfassungsrechtlicher Auskunftsanspruch des Bürgers über die zu seiner Person vorliegenden Daten ... 19
3. Transparenz im Beziehungsgefüge zwischen Parlament und Regierung ... 19
a) Informationsrecht des Abgeordneten ... 19
b) Antragsunabhängige Informationspflichten der Landesregierung ... 20

B. LITERATURVERZEICHNIS ... 22

A. Transparenz als Verfassungsgebot

Der Staat öffnet sich zusehends informatorisch gegenüber den Bürgern.[1] Das früher vorherrschende Arkanprinzip weicht in der Mehrzahl der Bundesländer einer offenen Staatlichkeit.[2]

Transparenz steht begrifflich dafür, ein bestimmtes Verhalten für Dritte rekonstruierbar zu machen, indem Informationen über den in Rede stehenden Vorgang bereitgestellt werden.[3] Wird staatliches Handeln und die dahinterstehende Motivation für den Bürger durchsichtig, kann er als Teil der informierten Öffentlichkeit den politischen Prozess aktiv begleiten. Staatlicher Transparenz wohnt ein responsives Element inne: Sie versetzt den Einzelnen in die Lage, Missstände zu erkennen und anzuprangern.[4] Eine solche Öffentlichkeitskontrolle ist im

* Der Autor dankt Herrn *Michael Wenzel* für die wertvolle Mitwirkung.
[1] Vgl. nur *Albers*, ZJS 2009, 614 (615 f.).
[2] Zwölf Bundesländer und der Bund eröffnen den Bürgern über Informationsfreiheitsgesetze Zugang zu amtlichen Informationen. Überblicksweise zu den landesrechtlichen Regelungen, *Tolkmitt*, in: Fluck/Fischer/Martini (Hrsg.), InfR, 34. Aktualisierung, 2016, Überblick Landes-UIG und Landes-IFG,. In Hessen hatte der Gesetzesentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes im Jahr 2010 keine parlamentarische Mehrheit gefunden (siehe Plenarprot. 18/38, 2663). Der aktuelle Koalitionsvertrag zwischen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bringt das Thema jedoch wieder auf die politische Agenda. Die Regierungskoalition will *„die Erfahrungen anderer Länder und des Bundes mit den jeweiligen Informationsfreiheitsgesetzen auswerten und zur Grundlage einer eigenen Regelung machen“*, *CDU Hessen/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen*, Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen, 2013, S. 104.
[3] Vgl. *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 18 bzw. ausführlicher zu dem Terminus „Transparenz“ insgesamt auf den S. 18 ff.
[4] *Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK InfoMedR, 14. Ed., 2016, § 1 IFG, Rn. 3.

deutschen Verfassungsstaat ein fester Bestandteil im Arsenal der unterschiedlichen Mechanismen, welche die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben überwachen soll.[5]

Transparenz begreifen viele Staaten daher als notwendige Grundbedingung dafür, dass der Bürger seine Rolle als aktiver Inhaber der staatlichen Gewalt erfolgreich – weil vollumfänglich aufgeklärt – ausfüllen kann.[6]

In Gestalt von „Open Data" befruchtet die Transparenz staatlichen Handelns auch das privatwirtschaftliche Handeln der Bürger. Staatliche Informationen wirken hier als Treibstoff für Unternehmensideen und Innovationen, die wirtschaftliche Wertschöpfung hervorbringen.

I. Bisherige Regelung – normativer Ausgangsbefund von Normen mit Transparenzbezügen

„Transparenz" ist der hessischen Verfassung begrifflich unbekannt. Ihre Vorschriften fordern Informationspflichten der durch sie gebundenen Staatsgewalt gegenüber dem Bürger nicht ausdrücklich ein.

1. Verfassungsrechtliche Fundierung eines Transparenzgebots in allgemeinen Prinzipien?

Die Verpflichtung zur Transparenz staatlichen Handelns weist Berührungspunkte mit dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip auf.[7] Aus diesen allgemeinen Prinzipien erwächst jedoch kein subjektives Recht des Einzelnen auf staatliche Auskunft.[8] Auch die grundrechtlich verbürgte Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) vermittelt dem Bürger keinen originären Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, welche der Staat nicht von sich aus der Öffentlichkeit zugänglich macht.[9] Zwar gewährleistet Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG dem Bürger, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. Jedoch begründet die Norm keinen Anspruch auf die *Eröffnung* einer Informationsquelle.[10] Solange der Staat amtliche Informationen nicht

---

[5] Siehe *Kahl*, § 47: Begriff, Funktionen und Konzepte von Kontrolle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Vosskuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl., 2013, Rn. 135 ff. Ausführlich: *Scherzberg*, § 49: Öffentlichkeitskontrolle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Vosskuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl., 2013.

[6] *Martini*, Transparenz, Partizipation und Kollaboration als Leitbilder einer digitalen Zeitenwende, in: Hill/Martini/Wagner (Hrsg.), Transparenz, Partizipation, Kollaboration, 2014, S. 11, S. 13.

[7] *Debus* (Fn. 4), § 1 IFG, Rn. 22. Um die Antwort auf die Frage, ob dem Bürger auf Grundlage des Demokratie-, des Rechtsstaatsprinzips oder der grundrechtlich verbürgten Informationsfreiheit ein subjektives Recht gegenüber dem Staat auf Zugang zu staatlichen Informationen besteht, wird seit geraumer Zeit argumentativ gerungen. Ausführlich zur inhaltlichen Verknüpfung mit dem Demokratieprinzip *Wegener*, Der geheime Staat, 2006, S. 391 ff.

[8] *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1166 (1168) m. w. N.; *Ziekow/Debus/Musch*, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, 2012, S. 50 m. w. N.; vgl. auch *Schoch*, in: ders. (Hrsg.), IFG, 2. Aufl., 2016, Einl, Rn. 59. A. A. *Wegener* (Fn. 7), S. 475, 480 ff.

[9] Siehe nur die Nachweise bei *Schoch* (Fn. 8), Einl,, Rn. 68. A. A. *Bröhmer* (Fn. 3), S. 241.

[10] BVerfGE 103, 44 (59 f.); BVerwGE 61, 15 (22); vgl. auch *Kloepfer/Schärdel*, JZ 2009, 453(459).

der Öffentlichkeit freigibt,[11] existiert keine allgemein zugängliche Quelle, aus der sich der Bürger unterrichten könnte.[12] Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG nimmt dem Träger der Information nicht das Bestimmungsrecht über ihre Freigabe. Auch über die in Art. 13 hessVerf verbürgte Informationsfreiheit kann der Bürger somit keine staatliche Transparenz einfordern.

2. „Öffentlichkeit" als Ausprägung von Transparenz

Die hessische Verfassung fordert an einigen Stellen öffentliches Handeln ein. So tagt der hessische Landtag gemäß Art. 89 hessVerf grundsätzlich öffentlich. Das sog. Öffentlichkeitsprinzip ist zum einen ein wesentliches Charakteristikum des demokratischen Parlamentarismus; zum anderen ist es die notwendige Voraussetzung für eine Kontrolle des Parlaments durch die Bürger.[13] Gedanklich hieran anknüpfend muss auch die Beweiserhebung durch einen eingesetzten Untersuchungsausschuss gemäß Art. 92 Abs. 1 S. 2 und 3 hessVerf grundsätzlich öffentlich stattfinden. Auch hier ist das Öffentlichkeitsprinzip bedeutsam.[14]

3. Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag

Transparenz ist nicht nur zwischen Bürger und Staat Gegenstand verfassungsrechtlicher Forderungen, sondern seit jeher auch zwischen der Landesregierung und dem Landtag bzw. seinen Abgeordneten.

Die hessische Verfassung gestaltet die informationelle Beziehung zwischen dem Landtag bzw. den Abgeordneten und der Landesregierung bislang nur rudimentär aus. Im Vergleich mit anderen Landesverfassungen trifft sie insoweit auffallend wenige Regelungen.

a) Zitierrecht und Auskunftsrecht des Parlaments

Im Rahmen seines Zitierrechts nach Art. 91 S. 1 hessVerf kann der Landtag *„die Anwesenheit des Ministerpräsidenten und jedes Ministers verlangen"*.

Gemäß Art. 94 hessVerf kann der Landtag von der Landesregierung Auskunft über eingegangene Anträge und Beschwerden verlangen, wenn er eine Eingabe an diesen weitergeleitet hat.

---

[11] Hierüber kann er selbst bestimmen, vgl. BVerfGE 103, 44 (60).
[12] Vgl. *Caspar*, DÖV 2013, 371(372 f.).
[13] Vgl. zu Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG BVerfGE 125, 104 (123 f.) m. w. N.
[14] Vgl. auch Art. 125 Abs. 1 S. 3 hessVerf: Die Feststellung der Gefährdung des verfassungsgemäßen Zustands des Landes muss veröffentlicht werden.

b) Informationsanspruch des Abgeordneten

Anders als die meisten anderen Bundesländer[15] normiert die hessische Verfassung keinen Informationsanspruch der Abgeordneten gegenüber ihrer jeweiligen Landesregierung. Dass ein solcher besteht, ist aber anerkannt. Er ergibt sich aus dem Statusrecht des jeweiligen Abgeordneten (sog. „Statusthese“).[16]

c) Sonderrechte der Untersuchungsausschüsse

Untersuchungsausschüsse besitzen gemäß Art. 92 Abs. 2 hessVerf gegenüber der Landesregierung ein Aktenvorlagerecht. Ein allgemeines Aktenvorlagerecht des Landtags als solchem bzw. geknüpft an ein bestimmtes Quorum enthält die hessische Verfassung hingegen nicht. Anderen Landesverfassungen ist ein entsprechendes Fremdinformationsrecht bekannt.[17]

d) Antragsunabhängige Informationspflichten

Antragsunabhängige Informationspflichten der Landesregierung sieht die hessische Verfassung hingegen nicht vor. In der deutschen Verfassungslandschaft ist dies nahezu ein Unikum, da neben der hessischen allein die nordrhein-westfälische Verfassung keine entsprechenden Regelungen enthält.[18] Die in den Landesverfassungen der anderen Bundesländer vorgesehenen antragsunabhängigen Informationspflichten beziehen sich auf unterschiedliche Gegenstände.

II. Vergleich zu Regelungen in den anderen Bundesländern

Verfassungsrechtliche Normen zur Transparenz im Staat-Bürger-Verhältnis sind in Deutschland noch eine Rarität. Bislang kennen alleine die brandenburgische und die schleswig-holsteinische Verfassung eine eigene Vorschrift, welche den Staat allgemein zur staatlichen Transparenz seines Handelns gegenüber dem Bürger verpflichtet.

---

[15] Art. 45 Abs. 1 berlVerf; Art. 56 Abs. 2 bbgVerf; Art. 100 Abs. 1 bremVerf; Art. 25 Abs. 1 hambVerf; Art. 40 m-vVerf; Art. 24 ndsVerf; Art. 89a rpVerf; Art. 51 sächsVerf; Art. 53, 56 Abs. 4 sachsenanhVerf; Art. 29 s-hVerf; Art. 67 thürVerf.
[16] Ausführlich m. w. N. *Martini*, Die Innenministerkonferenz als Gegenstand des Informationsrechts, Stand: 2015, S. 31 f.
[17] Art. 56 Abs. 3 und 4 bbgVerf; Art. 45 Abs. 2 S. 1 berlVerf; Art. 40 Abs. 2 und 3 m-vVerf; Art. 24 Abs. 2 und 3 ndsVerf; Art. 53 Abs. 3 und 4 sachsanhVerf; Art. 29 Abs. 2 und 3 s-hVerf.
[18] Vgl. *Martini* (Fn. 16), S. 54 ff.

1. Art. 21 Abs. 4 bbgVerf

Die brandenburgische Verfassung verbürgt ihren Adressaten in Art. 21 Abs. 4 bbgVerf ein weitreichendes Informationsrecht ab. Die Verfassung gesteht damit jedermann ein echtes subjektives Recht zu, das er klageweise durchsetzen kann.[19]

„Jeder hat nach Maßgabe des Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen."

Die Vorschrift zielt darauf ab, jedermann die Möglichkeit zu eröffnen, informiert politisch mitgestalten zu können. Die Verfassung gewährt das Recht voraussetzungslos: Ein bestimmtes Interesse an der Einsicht in die angeforderte Akte muss der Antragsteller nicht nachweisen.[20]

Mit der tatbestandlichen Einschränkung *„nach Maßgabe des Gesetzes"* statuiert die Landesverfassung einen Regelungsvorbehalt zugunsten des einfachen Gesetzgebers, die tatbestandlichen Voraussetzungen des Anspruchs näher auszugestalten, insbesondere die Anspruchsberechtigung an ein „berechtigtes Interesse" zu knüpfen.[21] Das brandenburgische Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) formt dieses Recht – auch im Hinblick auf konkurrierende „überwiegende öffentliche oder private Interessen" – näher aus.[22] Differenzierende Regelungen zur Konkretisierung der Schranken des Informationsrechts finden sich in § 4 AIG hinsichtlich der öffentlichen Interessen sowie § 5 AIG hinsichtlich der privaten Interessen.

Art. 21 Abs. 4 bbgVerf ist – dogmatisch betrachtet – ein Selbstinformationsrecht: Anders als bei einem Fremdinformationsrecht adressiert der Bürger die Verwaltung nicht mit einer Frage, die diese beantworten muss. Stattdessen muss die Behörde dem Bürger Einsicht in die begehrten Akten oder sonstigen amtlichen Unterlagen gewähren, sodass sich der Bürger aus der nun offen stehenden Quelle selbst informieren kann. Anspruchsverpflichtete sind sowohl sämtliche Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes als auch die Kommunen.

2. Art. 53 s-hVerf

Schleswig-Holstein etabliert in Art. 53 seiner Verfassung eine Transparenzverpflichtung:

---

[19] *Lieber/Iwers/Ernst*, in: dies. (Hrsg.), BbgVerf, 2012, Art. 21, S. 191; vgl. auch *Gröschner*, VVDStRL 63 (2004), 344 (367).
[20] Siehe *Rossi*, Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 59.
[21] Vgl. *Lieber/Iwers/Ernst* (Fn. 19), Art. 21, S. 191 f.
[22] Zur Frage, ob das AIG mit Art. 21 Abs. 4 bbgVerf vereinbar ist bzw. ob dessen Regelungen den Gewährleistungsgehalt der Verfassungsnorm hinreichend achten vgl. *Partsch*, NJW 1998, 2559 und die diesbezügliche Gegenrede von *Breidenbach/Palenda*, NJW 1999, 1307 ff.

„Die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände stellen amtliche Informationen zur Verfügung, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen. Das Nähere regelt ein Gesetz."

Die Vorschrift fand erst im Jahr 2014 im Zuge einer breit angelegten Reform Aufnahme in die schleswig-holsteinische Verfassung. Die Novellierung zielt insbesondere auf eine wirksamere Regierungskontrolle und eine verbesserte Bürgerbeteiligung.[23] Diese Intention entspricht der inneren Logik des Transparenzgrundsatzes.

Art. 53 S. 1 s-hVerf verpflichtet die Landesbehörden zwar dazu, amtliche Informationen zur Verfügung zu stellen, gewährt dem einzelnen Bürger aber umgekehrt kein subjektives Recht auf ein entsprechendes Handeln.[24] Mangels Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) kann der Bürger die begehrte Information im Verwaltungsprozess somit nicht einklagen. Trotzdem handelt es sich bei Art. 53 s-hVerf nicht um einen bloß unverbindlichen Programmsatz. Obwohl die Vorschrift **kein einklagbares Recht** enthält, erzeugt sie konkrete **objektiv-rechtliche Pflichten** für die Normadressaten, an denen sie ihr Verhalten ausrichten müssen.

Die Norm begründet keinen sog. „Informationsverschaffungsanspruch".[25] Bezugsobjekt der behördlichen Verpflichtung sind allein ***vorhandene* Informationen**. Art. 53 S. 1 s-hVerf verlangt den Behörden auch nicht ab, die amtlichen Informationen öffentlich bereitzustellen. Stattdessen ist es ausreichend, wenn die jeweilige Behörde dem Bürger die begehrte Information auf Anfrage **übermittelt**.[26] Die Vorschrift verlangt auch nicht die Offenlegung *aller* amtlichen Informationen. Den Behörden kommt jedoch insoweit kein beliebig weites Wahlrecht zu. Das ergibt sich aus dem zweiten Halbsatz der Vorschrift: Im Grundsatz sind alle amtlichen Informationen offenzulegen, soweit nicht der Ausnahmevorbehalt greift. Entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen schließen die Pflicht der Behörde nur aus, soweit sie das öffentliche Interesse am Informationszugang überwiegen.[27]

Art. 53 S. 2 s-hVerf nimmt dem einfachen Gesetzgeber auch nicht jede Regelungsbefugnis. Der Gesetzgeber muss sich nicht auf die bloße Ausgestaltung der landesverfassungsrechtlichen Garantie beschränken, sondern darf auch weitergehende Gewährleistungen vorsehen. In diesem Sinne garantiert Art. 53 S. 1 s-hVerf lediglich das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß an exekutiver Transparenz.[28]

---

[23] LTSH-Drucks. 18/2361, S. 10.
[24] LTSH-Drucks. 18/2361, S. 29.
[25] LTSH-Drucks. 18/2361, S. 29 f.
[26] LTSH-Drucks. 18/2361, S. 30.
[27] Siehe dazu auch LTSH-Drucks. 18/2361, S. 30 f.
[28] Vgl. LTSH-Drucks. 18/2361, S. 31.

3. Vergleich zwischen der brandenburgischen und der schleswig-holsteinischen Regelung

Art. 21 Abs. 4 bbgVerf und Art. 53 s-hVerf unterscheiden sich erheblich voneinander. Die rechtliche Konstruktion der beiden Informationsrechte folgt jeweils einer eigenen Logik: Während Art. 21 Abs. 4 bbgVerf ein subjektiv-rechtliches Aktenvorlagerecht des Bürgers statuiert und damit der **Selbst**information dient, handelt es sich bei Art. 53 s-hVerf im Grundsatz um ein **Fremd**informationsrecht, mit dem aber kein einklagbarer Anspruch korrespondiert: Die Behörden sind verpflichtet, aktiv Informationen zur Verfügung zu stellen

Gemeinsam haben beide Vorschriften, das jeweilige Informationsrecht in der Verfassung **nicht abschließend** zu regeln. Sie sind vielmehr auf eine einfach-gesetzliche Unterfütterung angelegt. Beide Normen binden das einfache Recht auf unterschiedliche Weise ein. Art. 21 Abs. 4 bbgVerf enthält auf Tatbestandsebene einen Maßgabevorbehalt. Die Landesverfassung befähigt damit den einfachen Gesetzgeber, die tatbestandlichen Voraussetzungen des Anspruchs in gewissen Grenzen selbst festzulegen. Die schleswig-holsteinische Verfassung geht insoweit einen anderen Weg: Sie bestimmt Tatbestand und Rechtsfolge des Informationsrechts selbst, beauftragt in Art. 53 S. 2 s-hVerf allerdings den einfachen Gesetzgeber mit der Ausgestaltung. Diese Ermächtigung erteilt dem einfachen Gesetzgeber nur das Mandat zur Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Tatbestandlich einschränken darf er den Gewährleistungsgehalt des Art. 53 S. 1 s-hVerf dagegen nicht.[29]

4. Vergewisserungsrecht des Bürgers

Als Teil des Konzepts eines offenen Staates gewähren manche Verfassungen den Bürgern einen Auskunftsanspruch darüber, welche Informationen der Staat über sie gespeichert hat. Solche Normen enthalten die Landesverfassungen von Brandenburg[30], Bremen[31], Mecklenburg-Vorpommern[32], Rheinland-Pfalz[33] und Thüringen[34]. Art. 6 Abs. 1. 2 sachsanhVerf verpflichtet den Gesetzgeber, ein datenschutzrechtliches Recht auf Auskunft zu normieren.

a) Normrationalität

Diese Auskunftsrechte sind anders als Art. 21 der brandenburgischen und Art. 53 der schleswig-holsteinischen Verfassung nicht vorrangig auf Informationszugang gerichtet, sondern ihrer Art nach ein Selbstvergewisserungsrecht der Bürger, das ein sachgerechter Baustein staatlicher Transparenz sein kann. Sie bilden gleichsam den **verlängerten Arm des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung**. Von der Aufnahme eines solchen Selbstvergewisse-

[29] *Conrad/Welti*, in: dies. (Hrsg.), SHVerf, Stand: 2016, Art. 53, Abschn. 52.
[30] Art. 11 Abs. 1 S. 1 bbgVerf.
[31] Art. 12 Abs. 4 bremVerf.
[32] Art. 6 Abs. 2 m-vVerf.
[33] Art. 4a Abs. 1 S. 2 rpVerf.
[34] Art. 6 Abs. 4 thürVerf.

rungsrechts in die Landesverfassung kann eine Signalwirkung ausgehen. Die Verfassung unterstreicht damit, dass der Staat in einer Zeit, in der auch er immer mehr personenbezogene Daten des Bürgers verarbeitet, die Gewährleistung informationeller Selbstbestimmung ernst nimmt. Ein verfassungsrechtlich fundierter Anspruch auf Auskunft stärkt das Vertrauen des Bürgers in den korrekten Umgang mit den eigenen personenbezogenen Daten durch den Staat.

b) Verhältnis zur Datenschutz-Grundverordnung

Ab Ende Mai 2018 wird die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) die nationalen Auskunftsrechte weitgehend unionsrechtlich überlagern und damit kraft des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts verdrängen: **Art. 15 DSGVO** normiert detaillierte Auskunftsrechte Betroffener gegenüber Daten verarbeitenden Stellen, auch dem Staat.

Nationalen Regelungsspielraum belässt alleine die Vorschrift des **Art. 23 DSGVO**: Die Mitgliedstaaten können den Gewährleistungsgehalt des Art. 15 DSGVO in engen Grenzen beschränken. Eine schlichte Wiedergabe des Art. 15 DSGVO in der Landesverfassung begegnet Bedenken mit Blick auf das unionsrechtliche Normwiederholungsverbot, von dem EG 8 DSGVO nur in engen Grenzen dispensiert.[35]

Das unionsrechtliche Auskunftsrecht beansprucht seine Geltung jedoch nur im Rahmen des **Anwendungsbereichs der DSGVO** – und damit insbesondere nicht für die Parlamente und im Bereich der behördlichen Tätigkeit zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit (Art. 2 Abs. 2 lit. d DSGVO). Das kann es dem Verfassungsgeber gestatten, ein datenschutzrechtliches Auskunftsrecht zu normieren, das sich auch auf diejenigen staatlichen Stellen erstreckt, welche die Datenschutz-Grundverordnung von ihrem sachlichen Anwendungsbereich ausnimmt. Der Gewährleistungsgehalt des Art. 15 DSGVO wäre dann ein Teilaspekt der umfangreicheren Regelung der Landesverfassung.

5. Zugang zu Umweltinformationen

Einige Landesverfassungen sichern den Zugang zu Umweltinformationen verfassungsrechtlich ab.[36] Sie statten so den Bürger mit einem Anspruch auf Auskunft *„über die Daten, welche die natürliche Umwelt in ihrem Lebensraum betreffen“*[37] aus. Der Anspruch ist dabei tatbestandlich stets auf die bei der Landesverwaltung vorhandenen Daten beschränkt.[38] Nahezu

---

[35] Ausführlich hierzu *Kühling/Martini/Heberlein et al.*, Die Datenschutz-Grundverordnung und das nationale Recht, 2016, S. 6 ff.
[36] Die entsprechenden Regelungen der Landesverfassungen finden sich in Art. 39 Abs. 7 bbgVerf; Art. 6 Abs. 3 mvVerf; Art. 34 saarlVerf; Art. 6 Abs. 2 sachsanhVerf; Art. 33 thürVerf.
[37] So die Formulierung des Art. 34 saarlVerf. Ganz ähnlich Art. 6 Abs. 2 S. 1 sachsanhVerf und Art. 33 thürVerf.
[38] Art. 39 Abs. 7 S. 1 bbgVerf verpflichtet das Land, die Gemeinden und die Gemeindeverbände aber zugleich dazu, *„Informationen über gegenwärtige und zu erwartende Belastungen der natürlichen Umwelt zu erheben und zu dokumentieren“*.

alle Vorschriften enthalten ergänzend **Ausschlussgründe**, die dem Auskunftsanspruch Grenzen ziehen: Entgegenstehendes Bundesrecht, rechtlich geschützte Interessen Dritter oder überwiegende Belange der Allgemeinheit schließen den Anspruch aus.[39]

Ein solches Informationszugangsrecht kann als Teil der Bemühungen zur Stärkung der informatorischen Rechtsstellung des Bürgers in einem dem Umweltschutz verpflichten Staat sinnvoll sein. Sein **Anwendungsbereich** bleibt jedoch begrenzt, zumal die Auskunftsrechte inzwischen weitgehend unionsrechtlich und bundesrechtlich überformt sind.

III. Regelungsvorschläge

1. Transparenz im Verhältnis zwischen Bürger und Staat als Verfassungsgebot? („Ob")

Die Diskussion um das Für und Wider der Aufnahme eines Transparenzgebots in die hessische Verfassung ist die gedankliche Verlängerung der in der jüngeren Zeit diskutierten Ergänzung des Grundgesetzes um eine Informationszugangsfreiheit.[40] Auf Bundesebene strebte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Verfassungsänderung an, um die Verpflichtung zu staatlicher Transparenz als eine essenzielle Grundbedingung *„für Partizipation, Teilhabe und Mitbestimmung in einem modernen, lebendigen, demokratischen Rechtsstaat"* in das Grundgesetz aufzunehmen.[41] Durchsetzen konnten sich die hierauf gerichteten Vorschläge jedoch nicht. Die Mehrheit des Parlaments hielt einfach-gesetzliche Zugangsansprüche für ausreichend.[42]

Staatliche Transparenz kann zu einer neuen Verwaltungskultur beitragen, indem sie den Umgang der Verwaltung mit Informationen verändert und die kommunikative Beziehung von Verwaltung und Bürger neu justiert.[43] Die Verwaltung der Zukunft wird in einer stärker **medial durchdrungenen** Gesellschaft, die von dem **Gedanken gleicher Augenhöhe von Bürger und Verwaltung** geprägt ist, auf Transparenz nicht verzichten können;[44] die Bürger werden diese auf absehbare Zeit aktiv einfordern.

Staatliche Transparenz legt – jedenfalls im Falle der Verbürgung eines subjektiven Rechts auf Informationszugang – den Mitarbeitern der Verwaltung zugleich aber Lasten auf, die zu ihren

---

[39] So Art. 34 saarlVerf; Art. 6 Abs. 2 S. 1 sachsanhVerf. Art. 39 Abs. 7 S. 2 bbgVerf nennt hingegen nur „überwiegende öffentliche oder private Interessen". Nach Art. 33 thürVerf ist der Anspruch ausgeschlossen, wenn „gesetzliche Regelungen oder Rechte Dritter" der Auskunft entgegenstehen.
[40] Vgl. *Wirtz/Brink* (Fn. 8), 1167.
[41] So BT-Drucks. 17/12490, S. 1. Siehe auch *Caspar* (Fn. 12), 375: *„Die Bedeutung der informierten Teilhabe von Bürgern als Voraussetzung für den demokratischen Prozess spricht daher dafür, das Recht auf Zugang zu öffentlichen Aufzeichnungen künftig bundeseinheitlich auf Ebene der Verfassung als Grundrecht zu verankern und damit abzusichern."*
[42] Vgl. BT-Drucks. 17/12490, S. 4.
[43] Vgl. *Masing*, VVDStRL 63 (2004), 377(423 ff.).
[44] Siehe auch die Bewertung von *Caspar* (Fn. 12), 373: *„Die Entwicklung in Richtung Transparenz der Verwaltung scheint auf Kurz oder Lang unaufhaltsam."*.

bestehenden Aufgaben hinzutreten, und damit nicht unerhebliche **direkte und indirekte Kosten** nach sich ziehen.[45] Gerade Gemeinden dürfte eine entsprechende landesverfassungsrechtliche Vorgabe schnell logistisch und finanziell überfordern. Eindämmen lässt sich dieses Risiko im Wege einer Beschränkung des Kreises der Verpflichtungsadressaten. Geboten ist in jedem Fall eine realistische Einschätzung der eigenen Leistungsfähigkeit des Landes. Letztlich ist die Entscheidung über die Aufnahme und konkrete Gestaltung einer Informationszugangsfreiheit in die hessische Verfassung eine **verfassungspolitische Frage der Priorisierung konkurrierender Ziele**: Das Land muss für sich bestimmen, wie es die Kommunikationsbeziehung zwischen Staat und Bürger ausgestalten will und welche Kosten es dafür auf sich zu nehmen bereit ist.

2. Konkrete Regelungsoptionen („Wie“)

Soweit der hessische Verfassungsgeber seine normative Grundordnung mit einer stärkeren Transparenzbindung der Verfassungsorgane und einer stärkeren informatorischen Öffnung der Verwaltung anreichern möchte, sind sehr unterschiedliche Konstruktionswege denkbar. Sie reichen von einem abstrakten Programmsatz bis zu einem subjektiven Recht, von einer Informationspflicht auf Antrag bis zu einer proaktiven Veröffentlichungspflicht.

a) Rechtsnatur der Verpflichtung

aa) Abstrakter Programmsatz

In seiner schwächsten Ausgestaltungsform lässt sich das Transparenzgebot als Programmsatz in die Verfassung implementieren. Je nachdem, wie prominent die Verfassung es verankert möchte, kann sich etwa die (neu zu schaffende, gegenwärtig ventilierte) **Präambel** als Standort für einen entsprechenden Passus anbieten **(„transparenter Staat“, „transparente Verwaltung“**). Ein Programmsatz schüfe keine einklagbaren Rechte. Das macht ihn jedoch nicht zu einer sinnfreien Leerformel:[46]

Gibt das Land in der Verfassung eine entsprechende Losung aus, bringt es damit zum Ausdruck, dass es den Informationszugang als **verfassungsrechtlichen Belang** einstuft.[47] Hiervon kann eine Ausstrahlungswirkung auf das Handeln der Verwaltungseinrichtungen des Landes und auf die **Abwägung** zwischen Informationsinteresse der Öffentlichkeit sowie Geheimhaltungsinteressen Dritter ausgehen.

---

[45] *Masing* (Fn. 43), 431 f.
[46] Siehe auch *Kadelbach*, DÖV 2017, 81 (88).
[47] Gerade hierin besteht auch eine Funktion der Präambel, vgl. *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 13. Aufl., 2014, Präambel, Rn. 1.

bb) Subjektives Recht; Anspruchsgrundlage

Einen Schritt weiter als ein Programmsatz geht die Kodifikation eines subjektiven Informationszugangsrechts. Neben die objektiv-rechtliche Verpflichtung zur Auskunft bzw. Akteneinsicht tritt in diesem Fall ein subjektiver Anspruch des Bürgers: Er kann die begehrte Information notfalls auch **gerichtlich einklagen**. Aus Bürgerperspektive handelt es sich aus diesem Grund um die weitestgehende und daher vorzugswürdige Regelungsform. Vorbild für eine derartige Norm in den anderen Landesverfassungen könnte **Art. 21 Abs. 4 bbgVerf** sein.

Um die Anspruchsberechtigung nicht ausufern zu lassen, kann der Verfassungsgeber den Informationsanspruch an ein bestimmtes Interesse binden. Von dem Gedanken eines allgemeinen Informationszugangsrechts, das den *„status politicus“* anspricht[48], entfernt er sich dann aber wieder ein Stück weit.

Die Ausgestaltung eines verfassungsrechtlichen Transparenzanspruchs käme für Hessen einem **informatorischen Schnellstart** von „0 auf 100“ gleich. Denn bislang fehlt es in diesem Bereich an einem einfach-gesetzlichen Unterbau und entsprechenden Verwaltungserfahrungen: Hessen hat bisher kein eigenes Informationsfreiheitsgesetz geschaffen. Wie sowohl Art. 21 Abs. 4 bbgVerf als auch Art. 53 s-hVerf zeigen, bedürfen verfassungsrechtliche Informationszugangsbestimmungen aber der Operationalisierung durch das einfache Recht. Es empfiehlt sich daher nicht, in guter Absicht, allerdings zu großer Geschwindigkeit einen einklagbaren Anspruch auf Informationszugang zu etablieren, bevor ein einfachgesetzliches Informationsfreiheitsgesetz/Transparenzgesetz besteht, welches einen handhabbaren Rahmen für die Operationalisierung entsprechender Ansprüche vermitteln kann.

cc) Objektiv-rechtliche Verpflichtung

Sinnvoller als eine individual-rechtliche Verbürgung eines Rechts auf Transparenz ist eine objektiv-rechtliche Verpflichtung zu transparentem Handeln. Sie bewegt sich zwischen einem Programmsatz auf der einen Seite und einem subjektiven Recht auf der anderen Seite: Eine entsprechende Norm ist konkreter als ein allgemeines Bekenntnis zu einem transparenten Staat, zwingt insbesondere die Verpflichtungsadressaten im Grundsatz, den Bürger durch Auskunft oder Aktenvorlage zu informieren, ohne dass diesem ein korrespondierender Anspruch zukommt. Vorbild für eine derartige Regelungstechnik könnte **Art. 53 s-hVerf** sein.

Eine derartige objektiv-rechtliche Verpflichtung kann der Verwaltung, insbesondere der (staats-)leitenden Verwaltung, aber auch ins Stammbuch schreiben, den Bürger nicht nur **auf Anfrage**, sondern auch **proaktiv** zu informieren. Staatliches Informationshandeln fordert die Verfassung dann grundsätzlich aktiv ein. Sie rückt von dem Arkanprinzip ab und ist einer Bemühensverpflichtung unterworfen, dem Bürger Verwaltungsvorgänge – gerade solche, die für einen größeren Personenkreis von Interesse sind – verständlich zu machen.

---

[48] *Gröschner* (Fn. 19), 365 f.

Weitgehend unabhängig von dieser generellen Konstruktion des Informationszugangs als Programmsatz, objektiv-rechtlicher Verpflichtung oder subjektivem Recht, stellt sich die Frage nach dem konkreten Verpflichtungsadressaten (b) und dem Verpflichtungsumfang (c).

b) Verpflichtungsadressaten

Der Verfassungsgeber kann die Verpflichtung auf Behörden und sonstige Verwaltungseinrichtungen beschränken oder auch den Gesetzgeber und die Gerichte – jedenfalls partiell – einschließen. Im Falle einer Transparenzbindung der Gerichte entstehen schnell Friktionen zum originären Auftrag der Gerichte, unabhängigen Rechtsschutz zu gewährleisten. Besondere normative Zurückhaltung ist insoweit empfehlenswert.

Wie weit der Verfassungsgeber diesen Kreis der Anspruchsverpflichteten zieht, ist letztlich ihm selbst überlassen. Insbesondere dann, wenn er den Informationszugang als subjektives Recht ausgestaltet, muss er sicherstellen, dass die Verpflichtungsadressaten auch faktisch in der Lage sind, den Informationsbegehren nachkommen zu können. Dies gilt es insbesondere – auch im Hinblick auf das **Konnexitätsprinzip**; vgl. Art. 137 Abs. 6 hessVerf) – zu berücksichtigen, soweit auch die **Kommunen** oder etwa auch solche Akteure zur Auskunft verpflichtet werden sollen, die staatliches Handeln in Privatrechtsform ausführen.

c) Verpflichtungsumfang

Den Informationszugang kann der Staat auf zweierlei Weise verbürgen: antragsabhängig oder anlasslos. Im ersten Fall erhält jedermann **auf Antrag** Zugang zu amtlichen Informationen; das entspricht dem Modell der Informationsfreiheitsgesetze (§ 1 Abs. 1 S. 1 IFG). Ein **anlassloses** Informationsrecht haben die Transparenzgesetze der Freien und Hansestadt Hamburg sowie des Landes Rheinland-Pfalz etabliert. Sie ringen der Verwaltung dadurch aber auch den größten Aufwand ab, die zugehörigen Transparenzregister zu füllen und zu aktualisieren. Sinnvoll ist ein solches Unterfangen im Grundsatz nur im Verbund mit einer konsequent elektronischen Aktenführung und hinreichendem zeitlichem Vorlauf.

Die Entscheidung, welches der beiden Modelle gewünscht ist, ist in der politischen Verantwortung des **einfachen Gesetzgebers** am besten aufgehoben. Die Verfassung muss und sollte sich in dieser Frage in normativer Zurückhaltung üben.

d) Ausschlussgründe

Informationsrechte des Bürgers verbürgen weder die Verfassungen der anderen Länder noch einfachgesetzliche Informationsfreiheitsgesetze vorbehaltlos. Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, Gründe der inneren und äußeren Sicherheit, der Geheimnisschutz, das informationelle Selbstbestimmungsrecht Dritter sowie nachteilige Auswirkungen auf den Bund und andere Länder rechtfertigen eine Informationsverweigerung.

Die entsprechenden Ausschlussgründe kann die Verfassung entweder selbst vorsehen oder aber sie der Definitionsmacht des einfachen Gesetzgebers überantworten. Die Ausschlussgründe in der Verfassung explizit und enumerativ zu benennen, kann sinnvoll sein, um sicherzustellen, dass der einfache Gesetzgeber die Verpflichtung zum Informationszugang nicht normativ unterläuft. Der Verfassungsgeber überfordert sich damit aber schnell selbst. Alle Fallgruppen von Ausschlussgründen abschließend zu benennen, wird kaum in befriedigender Weise gelingen. Sachgerechter ist es, in der Verfassung – regelbeispielhaft – Gruppen von Ausschlussgründen zu benennen, die der Konkretisierung bzw. Ergänzung durch den einfachen Gesetzgeber obliegen (**„Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, innere und äußere Sicherheit, nachteilige Auswirkungen auf den Bund, das informationelle Selbstbestimmungsrecht Dritter sowie andere Belange von gleichwertigen Gewicht für das Gemeinwohl.“**).

Nach ihrem eigenen Anspruch will und sollte die hessische Verfassung nicht alle Detailfragen des Informationszugangs selbst regeln. Es empfiehlt sich daher, einen **Regelungs- oder Konkretisierungsauftrag** in die Verfassung aufzunehmen, der den einfachen Gesetzgeber ermächtigt, den einfachgesetzlichen Unterbau herzustellen („**Das Nähere regelt das Gesetz“**).

3. Regelungsort

Wer wie zum Informationszugang verpflichtet werden soll, wirkt zurück auf die Wahl des Standorts einer entsprechenden Vorschrift in der hessischen Verfassung. Gestaltet die Verfassung den Informationszugang als subjektives Recht aus, lässt sich die Norm in den Abschnitt „I. Gleichheit und Freiheit“ des ersten Hauptteils integrieren. Ist Ziel hingegen eine objektivrechtliche Verpflichtung, die die Verwaltung adressiert, fällt die systematische Eingruppierung einer den Informationszugang regelnden Vorschrift nicht leicht. Denn die hessische Verfassung kennt kein eigenes Kapitel zur Landesverwaltung. Auch der Abschnitt „IX. Die Staats- und die Selbstverwaltung“ des zweiten Hauptteils passt nicht recht, da hier der einzelne Beamte und nicht die Behörde im Zentrum der normativen Aufmerksamkeit steht. Systematisch unstimmig wäre weiterhin die Aufnahme in den dritten Abschnitt des zweiten Hauptteils („Die Staatsgewalt“), da die besseren Gründe dafür sprechen, nicht die gesamte Staatsgewalt informationspflichtig zu stellen.

Als gleichsam „kleine Lösung“ ist eine Ergänzung des gegenwärtigen **Art. 43 Abs. 1 hessVerf** um die Wendung „transparent“ denkbar. Die Vorschrift hieße dann: „Selbstständige Klein- und Mittelbetriebe, Landwirtschaft, Gewerbe, Handwerk und Handel sind durch Gesetzgebung und **transparente** Verwaltung zu fördern [.....]“ Die Vorschrift brächte jedoch eher eine wirtschaftliche Entlastungsfunktion als eine bürgerliche Informationsfunktion, welche ein verfassungsrechtliches Transparenzgebot im Auge hat, zum Ausdruck. Eine solche Ergänzung fügte sich auch nicht systematisch bruchfrei in den Abschnitt „III. Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten“ ein, die subjektive Rechte verleihen. Denn sie könnte die normative (Fehl-)Deutung provozieren, die hessische Verfassung verleihe subjektive Rechte auf Transparenz staatlichen Handelns.

Vorzugswürdig ist insoweit ein **neuer Abschnitt** in den zweiten Hauptteil – nach der aktuellen Nomenklatur der hessischen Verfassung: **IIIa** –, der allein die behördliche Pflicht zur Transparenz regelt. Vorbild könnte insoweit die Staatszielbestimmung des Umweltschutzes sein, die 1991 in Art. 26a hessVerf normiert wurde. Für sie hat die Verfassung ebenfalls einen eigenen Abschnitt innerhalb des ersten Hauptteils geschaffen (IIa.).

4. Formulierungsvorschlag

Wie eine Verpflichtung der Behörden zur Transparenz als objektiv-rechtliche Verpflichtung aussehen könnte, zeigt Art. 53 s-hVerf als Inspirationsquelle, der ebenfalls keine Anspruchsgrundlage für den Bürger etabliert.[49] Gegebenenfalls kann es sinnvoll sein, explizit klarzustellen, dass die Neuregelung dem Bürger kein subjektives Recht auf Informationszugang einräumt und sich die Auskunftsverpflichtung der Behörde lediglich auf bereits *vorhandene* Informationen bezieht, sie also nicht verpflichtet ist, Informationen eigens für den Bürger zu beschaffen. Damit verbindet sich allerdings der regulierungspolitische Nachteil, in der Verfassung Hoffnungen auf eine Transparenz staatlichen Handelns zu begründen, ohne sie wirklich einzulösen. Die Bürger könnten die Regelung als halbseidenen Kompromiss wahrnehmen, der »weder Fisch noch Fleisch« ist. Insofern kann es sachgerecht sein, eine Regelung von vornherein auf eine allgemeine Transparenzverpflichtung der Behörden zu begrenzen.

Bevor der hessische Verfassungsgeber eine subjektiv-rechtliche Verbürgung eins-zu-eins in die hessische Verfassung implementiert, sollte er überlegen, wie weit er den Kreis der Verpflichtungsadressaten ziehen will, ob die Behörden Auskunft erteilen oder Akten herausgeben sollen und ob eine subjektiv-rechtliche Verpflichtung die Behörden des Landes nicht überfordert. Eine objektiv-rechtliche Verpflichtung der hessischen Behörden zur Transparenz könnte die Verfassung in die Worte kleiden:

„Die Behörden des Landes [, der Gemeinden und Gemeindeverbände][50] sind zur Transparenz ihres Handelns verpflichtet[51]. [Sie[52] stellen nach Maßgabe einer gesetzlichen Regelung auf Antrag[53] vorhandene[54] amtliche Informationen zur Verfügung, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwie-

---

[49] Der Wortlaut der Vorschrift lautet: *„Die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände stellen amtliche Informationen zur Verfügung, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“*

[50] Die Einbindung der Gemeinden und Gemeindeverbände hat Ausstrahlungswirkung auf das Konnexitätsprinzip

[51] Eine alternative Formulierung könnte lauten: „sind um Transparenz ihres Handelns bemüht“ oder „wirken auf die Transparenz ihres Handelns hin“. Ein solcher Satz kann als allgemeiner Programmsatz vorangestellt werden, der ausdrückt, dass sich transparentes Staatshandeln nach dem Willen des Verfassungsgebers nicht in der im nachfolgenden Satz normierten Pflicht erschöpft.

[52] Oder aber nur *„die Behörden des Landes“*.

[53] Anmerkung: in Abgrenzung zur anlasslosen öffentlichen Zurverfügungstellung.

[54] Anmerkung: zur deutlichen Absage an einen „Informationsverschaffungsanspruch“.

gen.[55] Ein einklagbarer Rechtsanspruch des Bürgers auf Informationszugang wird hierdurch nicht begründet]. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

5. Informationsbeziehung von Landtag und Landesregierung

Nicht nur das Beziehungsgefüge zwischen Staat und Bürger, sondern auch zwischen Regierung und Parlament empfiehlt sich im Zuge einer Verfassungsreform als Gegenstand ergänzender Regelung.

a) Informationsrecht des einzelnen Abgeordneten

Einen normativen Klarstellungsgewinn verspricht die explizite Aufnahme eines verfassungsrechtlichen Informationsanspruchs des einzelnen Abgeordneten gegenüber der Landesregierung. Ihr kommt eine Signalwirkung zu; sie betont die Bedeutung des Informationsrechts für die Tätigkeit des Abgeordneten.

aa) Anspruchstatbestand

Normative Anhaltspunkte für ein Informationsrecht des einzelnen Abgeordneten enthalten nahezu alle übrigen Landesverfassungen. An ihnen kann sich der verfassungsändernde Gesetzgeber regelungstechnisch orientieren. Pate für eine entsprechende Regelung kann insbesondere Art. 29 s-hVerf[56] stehen. Die Vorschrift normiert – insbesondere auch im Vergleich mit den übrigen derartigen Bestimmungen der Landesverfassungen – eine relativ weitgehende Regelung.[57] Verpflichtungsadressaten sind neben der Landesregierung und ihren Mitgliedern (Abs. 1 S. 1) auch die Beauftragten der Landesregierung in den Ausschüssen des Landtages (Abs. 1 S. 2). Wie die meisten Landesverfassungen präzisiert die schleswig-holsteinische Verfassung die Antwortpflicht der Landesregierung: Die Auskunft muss *„nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig“* erfolgen (Abs. 1 S. 1). Eine entsprechende Klarstellung ist

---

[55] Denkbar ist auch die konkretere Formulierung: „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, innere und äußere Sicherheit, nachteilige Auswirkungen auf den Bund, das informationelle Selbstbestimmungsrecht Dritter sowie und andere Belange von gleichwertigen Gewicht.“

[56] *(1) Fragen einzelner Abgeordneter oder parlamentarische Anfragen haben die Landesregierung oder ihre Mitglieder im Landtag und in seinen Ausschüssen nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten. Die gleiche Verpflichtung trifft die Beauftragten der Landesregierung in den Ausschüssen des Landtages. (2) Die Landesregierung hat jeder oder jedem Abgeordneten Auskünfte zu erteilen. Sie hat dem Landtag und den von ihm eingesetzten Ausschüssen auf Verlangen eines Viertels der jeweils vorgesehenen Mitglieder Akten vorzulegen. Die Auskunftserteilung und die Aktenvorlage müssen unverzüglich und vollständig erfolgen. (3) Die Landesregierung kann die Beantwortung von Fragen, die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Akten ablehnen, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts gesetzliche Vorschriften oder Staatsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen Einzelner, insbesondere des Datenschutzes, entgegenstehen oder wenn die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden. Die Entscheidung ist den Fragestellenden oder den Antragstellenden mitzuteilen. Auf deren Verlangen ist die Ablehnung vor dem Parlamentarischen Einigungsausschuss zu begründen. Soweit zwischen dem Parlamentarischen Einigungsausschuss und der Landesregierung keine Einigung erzielt wird, ist die Landesregierung verpflichtet, dem Informationsverlangen unverzüglich zu entsprechen, es sei denn, dass sie eine gegenteilige einstweilige Anordnung des Landesverfassungsgerichts erwirkt; bis zur Entscheidung über ihren Antrag besteht keine Antwort-, Auskunfts- oder Vorlagepflicht.*

[57] Deutlich zurückhaltender ist etwa die Hamburger Verfassung in Art. 25 hambVerf.

zweckmäßig und führt der Landesregierung exakt vor Augen, was die Verfassung von ihr erwartet.

bb) Ausschlussgründe

Ein Informationsanspruch der Abgeordneten gilt nicht vorbehaltlos. Die in der Judikatur der Gerichte als ungeschrieben anerkannten und in den Landesverfassungen explizit normierten inhaltsbezogenen **Ausschlussgründe** lassen sich in **fünf Typengruppen** gliedern: Dem Informationsanspruch können gesetzliche Bestimmungen, Staatsgeheimnisse, die Rechte Einzelner, die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Regierung sowie das Wohl des Bundes oder des Landes Grenzen setzen.[58] Sachgerecht ist es auch, einen Ausschlusstatbestand für den Fall eines Missbrauchs des Anspruchs zu formulieren.[59] Kein Land hat sämtliche Ausschlussgründe in seine Verfassung aufgenommen. Dies ist insoweit unschädlich, als ein ergänzender Rückgriff auf ungeschriebene Ausschlussgründe, trotz der Normierung expliziter Anspruchsgrenzen, zulässig bleibt – jedenfalls solange, wie die Verfassung ihre Ausschlusstatbestände nicht explizit abschließend konzipiert.[60]

Normiert der hessische Verfassungsgeber alle anerkannten Anspruchsgrenzen, so bietet dies den Vorteil, dass das informatorische Beziehungsgefüge zwischen Abgeordneten und Landesregierung nicht länger auf **ungeschriebenen, Rechtsunsicherheit erzeugenden Grundsätzen oder allgemeinen Prinzipien** beruht. Mit der Normierung von expliziten Anspruchsgrenzen verbindet sich für den verfassungsändernden Gesetzgeber zudem die Möglichkeit, den exakten „Grenzverlauf“ von Ansprüchen näher zu bestimmen und das informatorische Verhältnis der Abgeordneten zur Landesregierung (neu) auszutarieren.

b) Antragsunabhängige Informationspflichten der Landesregierung

Hessen ist neben Nordrhein-Westfalen das einzige Bundesland, das keine antragsunabhängigen Informationspflichten der Landesregierung kennt. Eine antragsunabhängige Informationspflicht der Landesregierung – insbesondere für Sachverhalte mit Unionsbezug – kann eine wichtige **Klarstellungsfunktion im kompetenziellen Miteinander der Verfassungsorgane** übernehmen.[61] Sie trägt zu einer effektiven parlamentarischen Kontrolle der Landesregierung bei. Überdies etabliert sie gleichsam ein **Gegengewicht gegen die zunehmende Dominanz der Landesregierungen im Verhältnis zu den Parlamenten im kooperativen Föderalismus**.[62]

---

[58] *Martini* (Fn. 16), S. 34 f.
[59] Vertiefend m. w. N. *Martini* (Fn. 16), S. 48 f.
[60] *Martini* (Fn. 16), S. 48.
[61] Ausführlich hierzu *Martini* (Fn. 16), S. 54 f.
[62] Siehe auch die Schilderung von *Lange/Jobs*, Brauchen wir eine Verfassungsreform, in: Eichel/Möller (Hrsg.), 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, 1997, 445, S. 472 f.

Beispiele für eine explizite Regelung einer Informationspflicht der Landesregierung und die erfassten Bereiche, auf die sich die antragsunabhängige Unterrichtungspflicht der Landesregierung erstreckt, bilden etwa Art. 94 bbgVerf[63] und Art. 28 s-hVerf[64]. Beide Vorschriften verweisen für die Grenzen der Unterrichtungspflicht auf die Ausschlussgründe, die auch für das Informationsrecht des Abgeordneten Geltung beanspruchen.

Aber auch für die Regelung dieser Materie stehen dem Verfassungsgeber grundsätzlich mehrere Optionen offen. Will er nicht eine Norm in die Verfassung aufnehmen, die die Unterrichtungspflicht bereits selbst vorsieht und näher bestimmt, kann er den Gesetzgeber beauftragen, die antragsunabhängigen Unterrichtungspflichten der Landesregierung **einfachrechtlich** zu etablieren. Diesem Modell folgt etwa auch die bayerische Verfassung: Landtag und Staatsregierung müssen ihre informatorische Beziehung selbst in einer gesetzlichen Vereinbarung regeln (Art. 55 Nr. 3 S. 2 bayVerf).[65]

IV. Zusammenfassung

1. Transparenz im Beziehungsgefüge Verwaltung-Bürger

Ein transparentes Handeln des Staates gegenüber dem Bürger fordert die hessische Verfassung gegenwärtig nicht ein. Sie verpflichtet weder zum Informationszugang noch statuiert sie ein datenschutzrechtliches Auskunftsrecht oder (wie manche Landesverfassungen) ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen.

Von einem verfassungsrechtlichen subjektiven Recht auf Informationszugang sollte der hessische Verfassungsgeber absehen, zumal Hessen bisher kein Informationsfreiheitsgesetz erlassen hat. Für das Land bedeutete dies einen enormen Schritt, der die Gefahr birgt, die eigene Landesverwaltung und die Kommunen zu überfordern. Besser geeignet scheint deshalb entweder die Aufnahme eines **allgemeinen Programmsatzes**, der staatliche Transparenz im Bewusstsein aller Beteiligten verankert, oder einer **objektiv-rechtlichen Verpflichtung**. Letztere würde die Normadressaten zur Auskunft verpflichten, ohne dem Bürger einen hierauf gerichteten Anspruch zu vermitteln. Eine Formulierung könnte lauten:

---

[63] *„Die Landesregierung ist verpflichtet, den Landtag und seine Ausschüsse, über die Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen, über Grundsatzfragen der Raumordnung, der Standortplanung und Durchführung von Großvorhaben frühzeitig und vollständig zu unterrichten. Das gleiche gilt für die Mitwirkung im Bundesrat sowie die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten und der Europäischen Union, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht. Artikel 56 Absatz 4 gilt entsprechend.“.*

[64] *„Die Landesregierung ist verpflichtet, den Landtag über die Vorbereitung von Gesetzen und Staatsverträgen sowie über Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung und der Durchführung von Großvorhaben frühzeitig und vollständig zu unterrichten. Das Gleiche gilt für die Vorbereitung von Verwaltungsabkommen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, für die Mitwirkung im Bundesrat und für die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten, zwischenstaatlichen Einrichtungen, insbesondere der Europäischen Union, sowie deren Organen, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht.*
Artikel 29 Absatz 3 gilt entsprechend. Das Nähere regelt ein Gesetz.“.

[65] Siehe die Vereinbarung zwischen Landtag und Staatsregierung über die Beteiligung des Landtags durch die Staatsregierung, GVBl S. 670.

„Die Behörden des Landes [, der Gemeinden und Gemeindeverbände] sind zur Transparenz ihres Handelns verpflichtet[66]. [Sie stellen nach Maßgabe einer gesetzlichen Regelung auf Antrag vorhandene amtliche Informationen zur Verfügung, soweit nicht öffentliche oder schutzwürdige private Interessen entgegenstehen.[67] Ein einklagbarer Rechtsanspruch des Bürgers auf Informationszugang wird hierdurch nicht begründet.] Das Nähere regelt ein Gesetz."[68]

2. Verfassungsrechtlicher Auskunftsanspruch des Bürgers über die zu seiner Person vorliegenden Daten

Sachgerecht ist ein subjektiv-rechtlicher Auskunftsanspruch des einzelnen Bürgers im Hinblick auf die der Verwaltung vorliegenden Daten. Sachgerecht verortet ist diese Norm im Kontext des Art. 13. Sie könnte lauten:

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. **Jeder [Mensch] hat das Recht auf Auskunft über ihn betreffende Daten und auf Einsicht in amtliche Unterlagen, soweit diese solche Daten enthalten.[69]**

3. Transparenz im Beziehungsgefüge zwischen Parlament und Regierung

a) Informationsrecht des Abgeordneten

Die hessische Verfassung gestaltet bislang das informatorische Verhältnis zwischen der Landesregierung und dem Landtag/Abgeordneten nur rudimentär aus. Die Regelungen der anderen Landesverfassungen gehen insoweit stärker in die Tiefe, formen insbesondere das Informationsrecht des einzelnen Abgeordneten positivrechtlich aus. Wenngleich dieses Recht auch ohne eindeutige Normierung anerkannt ist, ist es sachgerecht, eine ausdrückliche Regelung in der Verfassung zu verankern. Das erhöht die Rechtssicherheit und betont zusätzlich die Bedeutung des Informationsanspruchs für die Tätigkeit des Abgeordneten. Eine Anleihe kann die hessische Verfassung bei Art. 29 s-hVerf, nehmen:

---

[66] Eine alternative Formulierung könnte lauten: „sind um Transparenz ihres Handelns bemüht" oder „wirken auf die Transparenz ihres Handelns hin".
[67] Denkbar ist auch die konkretere Formulierung: „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, innere und äußere Sicherheit, nachteilige Auswirkungen auf den Bund, das informationelle Selbstbestimmungsrecht Dritter sowie und andere Belange von gleichwertigen Gewicht für das Gemeinwohl. Anstelle der Wendung „entgegenstehen" ist auch die Formulierung denkbar: „Soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen". Darin käme eine normative Vorrangentscheidung zum Ausdruck: Im Zweifel, wenn also beide Belange gleichrangig sind, gebührt der Transparenzverpflichtung der Vorrang. Verfassungspolitisch wünschenswert ist das nicht unbedingt. Denn die Verpflichtung zur Transparenz ist nur ein Abwägungsbelang unter vielen, dem kein genereller Vorrang vor konkurrierenden Belangen gebührt.
[68] Siehe S. 15.
[69] Dazu im Einzelnen S. 8.

Art. 90a [Informationsrecht der Abgeordneten]

(1) Fragen einzelner Abgeordneter oder parlamentarische Anfragen haben die Landesregierung oder ihre Mitglieder im Landtag und in seinen Ausschüssen nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten. Die gleiche Verpflichtung trifft die Beauftragten der Landesregierung in den Ausschüssen des Landtages.

(2) Die Landesregierung kann die Beantwortung von Fragen, die Erteilung von Auskünften [oder die Vorlage von Akten] ablehnen, wenn dem Bekanntwerden des Inhalts gesetzliche Vorschriften oder Staatsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen einzelner, insbesondere des Persönlichkeitsschutzes, entgegenstehen oder wenn die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt werden. Das Nähere regelt das Gesetz.“

b) Antragsunabhängige Informationspflichten der Landesregierung

Ähnlich wie in den anderen Landesverfassungen ist es empfehlenswert, der Landesregierung antragsunabhängige Informationspflichten aufzuerlegen. Neben Nordrhein-Westfalen ist Hessen bislang das einzige Bundesland, das keine entsprechende verfassungsrechtliche Bestimmung bereithält. Eine derartige Regelung vermag die strukturell bedingte informatorische Machtasymmetrie zwischen Landtag und Landesregierung abzudämpfen. Weitergehende Informationsrechte, etwa ein Aktenvorlagerecht des Landtags oder gar des einzelnen Abgeordneten, sind hingegen nicht zwingend erforderlich, um eine ausreichende Information des Landtags sicherzustellen. Eine Regelung könnte lauten:

„Art. 90b [Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag]

Die Landesregierung ist verpflichtet, den Landtag und seine Ausschüsse, über die Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen, über Grundsatzfragen der Raumordnung, der Standortplanung und Durchführung von Großvorhaben frühzeitig und vollständig zu unterrichten. Das gleiche gilt für die Mitwirkung im Bundesrat sowie die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten und der Europäischen Union, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht. Art. 90a Abs. 3 gilt entsprechend.“[70]

Die Divergenzen zwischen der hessischen und den übrigen Landesverfassungen in beiden genannten Bereichen illustriert folgende Übersichtstabelle:

[70] Siehe das Vorbild des Art. 94 bbgVerf.

Staat gegenüber Bürger		Landesregierung gegenüber Landtag/Abgeordneten	
• **Informationszugang**	hessVerf: (-) Art. 21 Abs. 4 bbgVerf; Art. 53 s-hVerf	• **Explizit vorgesehenes Auskunftsrecht des Abgeordneten**	hessVerf: (-) Art. 45 Abs. 1 berlVerf; Art. 56 Abs. 2 bbgVerf; Art. 100 Abs. 1 bremVerf; Art. 25 Abs. 1 hambVerf; Art. 40 m-vVerf; Art. 24 ndsVerf; Art. 89a rpVerf; Art. 51 sächsVerf; Art. 53, 56 Abs. 4 sachsenanhVerf; Art. 29 s-hVerf; Art. 67 thürVerf
• **Datenschutzrechtliches Auskunftsrecht**	hessVerf: (-) Art. 11 Abs. 1 S. 1 bbgVerf; Art. 12 Abs. 4 bremVerf; Art. 6 Abs. 2 m-vVerf; Art. 4a Abs. 1 S. 2 rpVerf; Art. 6 Abs. 4 thürVerf (; Art. 6 Abs. 1 S. 2 sachsanhVerf)	• **Antragsunabhängige Informationspflichten**	hessVerf: (-) Art. 34a Abs. 1 S. 1 bwVerf; Art. 70 Abs. 4 bayVerf (und Art. 55 Nr. 3 S. 2 bayVerf); Art. 94 bbgVerf; Art. 50 berlVerf; Art. 79 bremVerf; Art. 31 hambVerf; Art. 39 m-vVerf; Art. 25 ndsVerf; Art. 89b rpVerf; Art. 76a Abs. 1 saarlVerf; Art. 50 sächsVerf; Art. 62 sachsanhVerf; Art. 28 s-hVerf; Art. 67 Abs. 4 thürVerf
• **Zugang zu Umweltinformationen**	hessVerf: (-) Art. 39 Abs. 7 bbgVerf; Art. 6 Abs. 3 m-vVerf; Art. 34 saarlVerf; Art. 6 Abs. 2 sachsanhVerf; Art. 33 thürVerf		

B. Literaturverzeichnis

Albers, Marion, Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze, ZJS 2009, S. 614–624.

Breidenbach, Rolf/*Palenda*, Bernd, Das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz des Landes Brandenburg - Ein Vorbild für die Rechtsentwicklung in Deutschland!, NJW 1999, S. 1307–1309.

Bröhmer, Jürgen, Transparenz als Verfassungsprinzip, Tübingen, 2004.

Caspar, Johannes, Informationsfreiheit, Transparenz und Datenschutz, DÖV 2013, S. 371–375.

CDU Hessen/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen, Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen, Hessen 2014 bis 2019, 2013.

Conrad, Carl-August/*Welti*, Felix (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, Wiesbaden, Stand: 2016.

Eichel, Hans/*Möller*, Klaus Peter (Hrsg.), 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, Eine Festschrift, Wiesbaden, 1997.

Fluck, Jürgen/*Fischer*, Kristian/*Martini*, Mario (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht, Kommentar, 34. Aktualisierung, Heidelberg, 2016.

Gersdorf, Hubertus/*Paal*, Boris P. (Hrsg.), Informations- und Medienrecht, GRC, EMRK, GG, RStV, BGB, IFG, VIG, GWB, TKG, TMG u.a, 14. Ed., München, 2016.

Gröschner, Rolf, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrecht, VVDStRL 63 (2004), S. 344–376.

Hill, Hermann/*Martini*, Mario/*Wagner*, Edgar (Hrsg.), Transparenz, Partizipation, Kollaboration, Die digitale Verwaltung neu denken, Baden-Baden, 2014.

Hoffmann-Riem, Wolfgang/*Schmidt-Assmann*, Eberhard/*Vosskuhle*, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III: Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, Staatliche Einstandspflichten, 2. Aufl., München, 2013.

Kadelbach, Stefan, Zu viel Verfassungsrecht? Die Hessische Verfassung im föderalen System Europas, DÖV 2017, S. 81–90.

Kahl, Wolfgang, § 47: Begriff, Funktionen und Konzepte von Kontrolle, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Assmann, Eberhard/Vosskuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III: Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, Staatliche Einstandspflichten, 2. Aufl., München, 2013.

Kloepfer, Michael/*Schärdel*, Florian, Grundrechte für die Informationsgesellschaft – Datenschutz und Informationszugangsfreiheit ins Grundgesetz?, JZ 2009, S. 453–462.

Kühling, Jürgen/*Martini*, Mario/*Heberlein*, Johanna/*Kühl*, Benjamin, et al., Die Datenschutz-Grundverordnung und das nationale Recht, Erste Überlegungen zum innerstaatlichen Regelungsbedarf, Münster, 2016.

Lange, Klaus/*Jobs*, A. Thorsten, Brauchen wir eine Verfassungsreform, Vom Beruf unserer Zeit zur Landesverfassungsgesetzgebung, in: Eichel, Hans/Möller, Klaus Peter (Hrsg.), 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen, Eine Festschrift, Wiesbaden, 1997, 445.

Lieber, Hasso/*Iwers*, Steffen Johann/*Ernst*, Martina (Hrsg.), Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, Wiesbaden, 2012.

Martini, Mario, Transparenz, Partizipation und Kollaboration als Leitbilder einer digitalen Zeitenwende, in: Hill, Hermann/Martini, Mario/Wagner, Edgar (Hrsg.), Transparenz, Partizipation, Kollaboration, Die digitale Verwaltung neu denken, Baden-Baden, 2014, S. 11–15.

– Die Innenministerkonferenz als Gegenstand des Informationsrechts, Zu Herausgabe- und Auskunftspflichten gegenüber Parlamentsabgeordneten, Privaten sowie Datenschutzbeauftragten hinsichtlich nicht freigegebener Beschlüsse und Berichte der IMK, Gutachten im Auftrag der Innenministerkonferenz vom 10.3.2015, Stand: 10.5.2015, http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2015-06-24_26/anlage23.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (11.1.2017).

Masing, Johannes, Transparente Verwaltung – Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, VVDStRL 63 (2004), S. 377–441.

Partsch, Christoph J., Brandenburgs Akteneinsichts - und Informationszugangsgesetz (AIG) – Vorbild für Deutschland?, NJW 1998, S. 2559–2563.

Rossi, Matthias, Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, Zu den Wechselwirkungen zwischen Informationsfreiheitsgesetzen und der Verfassungsordnung in Deutschland, Berlin, 2004.

Scherzberg, Arno, § 49: Öffentlichkeitskontrolle, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Assmann, Eberhard/Vosskuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III: Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, Staatliche Einstandspflichten, 2. Aufl., München, 2013.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/*Hofmann*, Hans/*Henneke*, Hans-Günter (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 13. Aufl., Köln, 2014.

Schoch, Friedrich (Hrsg.), Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., München, 2016.

Wegener, Bernhard W., Der geheime Staat, Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht, Göttingen, 2006.

Wirtz, Sonja/*Brink*, Stefan, Die verfassungsrechtliche Verankerung der Informationszugangsfreiheit, Kennt das Grundgesetz ein Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen?, NVwZ 2015, S. 1166–1173.

Ziekow, Jan/*Debus*, Alfred G./*Musch*, Elisabeth, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, 2012.

Stand: 16.02.2017

Kommissionsvorlage EKV 19/12 – Teil 2 – öffentlich –

Schriftliche Stellungnahmen zur 12. Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ am 17. Februar 2017 – Öffentliche Anhörung

4. Prof. Dr. Mario Martini, Deutsche Universität für Verwaltungs-Wissenschaften Speyer
Thema: Popularklage S. 100

MARIO MARTINI*

INHABER DES LEHRSTUHLS FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFT, STAATSRECHT, VERWALTUNGSRECHT UND EUROPARECHT AN DER DEUTSCHEN UNIVERSITÄT FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER,

LEITER DES PROGRAMMBEREICHS „DIGITALISIERUNG“ AM DEUTSCHEN FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

DIE POPULARKLAGE ALS GEGENSTAND EINER REVISION DER HESSISCHEN VERFASSUNG

Stand: 12. Feb. 2017

A. EINORDNUNG UND GEGENWÄRTIGE AUSGESTALTUNG DER POPULARKLAGE 4

I. Bisherige Regelung in der hessischen Verfassung und im StGHG 5
1. Die Antragsberechtigung nach Art. 131 Abs. 2 Var. 1 hessVerf und ihre Reichweite 5
2. Quorum 8
3. Gruppenbeteiligungsberechtigung 8
a) Regelung der Hessischen Verfassung und des Landeswahlgesetzes 8
b) Bezug von Stimmberechtigung zu Gruppenbeteiligungsberechtigung 10
c) Auswirkungen des Bundes-, Europa- und Völkerrechts auf das Staatsangehörigkeits- und Wohnsitzerfordernis 10
aa) Auswirkung von Art. 33 Abs. 1 GG auf das Wohnsitzerfordernis 11
bb) Auswirkung der Freizügigkeitsrechte in der EU auf das Staatsangehörigkeits- und Wohnsitzerfordernis 12
cc) Auswirkungen des allgemeinen Völkerrechts auf das staatsangehörigkeits- und Wohnsitzerfordernis 13

II. Vergleich zur Popularklage in Bayern 14
1. Geschichtlicher Hintergrund 14
2. Rationalität der Regelung 15
3. Zulässigkeitsvoraussetzungen 15

B. REGELUNGSOPTIONEN 17

I. Quorum 18

1. Aufgabe des Quorums (Jedermann-Popularklage)? ... 18
a) Regelungspolitische Vor- und Nachteile ... 19
b) Detailfragen im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ... 20
aa) Rügefähige Verfassungsvorschriften ... 20
bb) Taugliche Antragsgegenstände ... 21
2. Festlegung eines absoluten statt eines relativen Quorums ... 22

II. Ausgestaltung der Gruppenbeteiligungsberechtigung ... 23
1. Antragsberechtigung ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit ... 23
2. Festlegung des Hauptwohnsitzerfordernisses ... 24
a) Änderungsvorschlag der SPD ... 24
b) Aufgabe des Wohnsitzerfordernisses? ... 25
aa) Ersetzung durch ein Aufenthaltserfordernis in Hessen ... 25
bb) Verzicht auf jegliche Anknüpfung an den Aufenthalt ... 25
3. Wegfall der Drei-Monatsfrist ... 26
4. Mindestalter ... 26
a) Allgemeine Bewertung ... 27
b) Folgefragen ... 27
c) Kompetenzrechtliche Fragen ... 28
5. Juristische Personen als Gruppenbeteiligungsberechtigte ... 28

III. Verfahrenskatalog ... 29

C. ZUSAMMENFASSUNG ... 30

LITERATURVERZEICHNIS ... 32

Die hessische Verfassung – bereits am 1.12.1946 und damit vor dem Grundgesetz in Kraft getreten –, hat sich eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit bestellt. Sie hat damit gleichzeitig die Lehren aus dem Scheitern der Weimarer Demokratie gezogen, aber auch Traditionen in der Ausgestaltung der Judikative fortgeführt.[1] Dabei hat sie insbesondere – unter Rekurs auf den Verfassungsentwurf *Walter Jellineks*[2] – ein Element aufgenommen, das in der deutschen Verfassungsgeschichte ein Novum war und auch ein Unikum geblieben ist: Antragsberechtigt sind für (manche) Verfahren vor dem Staatsgerichtshof nicht nur in ihren Rechten Betroffene und unmittelbar am Verfassungsleben Beteiligte, sondern auch eine Gruppe von Stimmberechtigten, die mindestens ein Hundertstel aller Stimmberechtigten des Volkes umfasst (Art. 131 Abs. 2 hessVerf).

Diese Antragsberechtigung der hessischen Verfassung lässt sich treffend mit dem **Terminus „Popularklage“** beschreiben. Denn es kann zwar nicht jeder Einzelne alleine, gleichwohl aber eine Gruppe vieler Einzelner „quivis ex populo“, sich dieses Mittels bedienen.[3] Der hessische Staatsgerichtshof hat sich – soweit ersichtlich – keine Benennung zu eigen gemacht.[4] Dies mag auch dem Umstand geschuldet sein, dass es sich in der Sache nicht um eine Klage und damit ein Verfahren handelt, sondern vielmehr eine Antragsberechtigung, die in mehreren Verfahren zum Zuge kommt. Insofern ist auch der Begriff „Popularklage“ ein untechnischer Topos und mit Vorsicht zu verwenden – nicht anders verhält es sich aber auch mit dem teilweise verwendeten Terminus „Volksklage“[5].

Bisher ist die Antragsberechtigung einer „Hundertstel“-Gruppe erst in drei Fällen (in zulässiger Weise[6]) zur **praktischen Anwendung** gekommen: im Verfahren um das hessische Personalvertretungsgesetz (HPVG),[7] im Verfahren gegen das Förderstufen-Abschlussgesetz[8] und im Verfahren gegen Studienbeiträge[9].[10] Das kann dazu Anlass geben, über Veränderungen in der Normstruktur nachzudenken.

---

* Der Autor dankt Herrn *Quirin Weinzierl* für die wertvolle Mitwirkung.

[1] *Günther* merkt allerdings kritisch an, dass eine intensive Auseinandersetzung mit früheren Verfassungen nur rudimentär stattfand und der Verfassungsgeber insbesondere im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit auf den Sachverstand *Walter Jellineks* vertraut hat, vgl. *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, Einleitung, Rn. 1, 4. Vgl. zu dem Entwurf Walter Jellineks *Will*, Die Entstehung der Verfassung des Landes Hessen von 1946, 2009, S. 80 ff., insbes. S. 100 f., 103 f.

[2] Vgl. *Will* (Fn. 1), S. 103.

[3] Vgl. insoweit zum Begriff der „Popularklage“: BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 99, juris.

[4] So hält der StGH alleine fest, dass nach dem hessischen Landesrecht eine „Popularklage, mit der sich jedermann gegen behauptete objektive Verfassungsverstöße der öffentlichen Gewalt wenden kann, […] ausgeschlossen“ ist; vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 26. März 1990 – P.St. 1103 –, 1. Leitsatz, juris.

[5] Wikipedia, Eintrag „Volksklage“, https://de.wikipedia.org/wiki/Volksklage.

[6] Bereits früher ist die Berufung auf diese Möglichkeit einmal gescheitert, vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 10. November 1950 – P.St. 79 –, juris.

[7] Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 30. April 1986 – P.St. 1023 –, Rn. 156 ff., juris.

[8] Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 11. Februar 1987, - P.St. 1036 –, juris.

[9] Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 11. Juni 2008 – P.St. 2133 –, Rn. 157-169, juris.

[10] Jeweils handelte es sich um ein Verfahren der (abstrakten) Normenkontrolle.

A. Einordnung und gegenwärtige Ausgestaltung der Popularklage

Das nationale Verfassungs- und Verwaltungsgerichtswesen durchzieht der Gedanke, dass (natürliche oder juristische) Personen gerichtlichen Rechtsschutz nur suchen können, wenn sie selbst betroffen sind (d. h. ein subjektives Rechtsschutzinteresse besitzen). Art. 19 Abs. 4 GG spricht insoweit das (bundes-)verfassungsrechtliche Bekenntnis zu einem subjektiven Rechtsschutzsystem klar aus und nimmt die entsprechende Weichenstellung vor.[11] Gleichwohl kennt das deutsche Rechtsschutzsystem mit der (altruistischen) Verbandsklage[12] und der Popularklage Rechtsschutzformen, die nicht die individuelle Betroffenheit zur Erlangung von Rechtsschutz voraussetzen.[13] Sie zielen darauf, etwaige Lücken des auf Individualschutz angelegten Rechtsschutzsystems durch eine objektive Rechtskontrolle zu schließen; insofern wohnt ihnen eine **„Ordnungsfunktion“**[14] inne.[15] Entsprechend etabliert die hessische Popularklage ein objektives Verfahren,[16] das nicht dem Schutz subjektiver Rechtspositionen, sondern dem Schutz der objektiven Gesetzmäßigkeit des Staatshandelns verschrieben ist. Die hessische Verfassung (hessVerf) erkennt einer *„Gruppe von Stimmberechtigten,* die Berechtigung zu, bei dem Staatsgerichtshof (HessStGH) Rechtsschutz zu suchen, ohne dass auch nur ein einzelnes Mitglied dieser Gruppe individuell betroffen sein muss.

Eine noch weiter gehende Antragsberechtigung bei der Popularklage verfolgt der **Freistaat Bayern** bereits seit Inkrafttreten seiner Verfassung am 8.12.1946. Dort hat **„jedermann“** das Recht, die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts durch Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof geltend zu machen (Art. 98 S. 4 bayVerf i. V. m. Art. 55 BayVfGHG). Damit beschränkt sich die Popularklage der bayerischen Verfassung zwar auf das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle. Insoweit entspricht sie Art. 93 Abs. 1 Nr. 2

---

[11] Siehe die st. Rspr. des BVerfG, BVerfGE 116, 1 (11): „Das Grundgesetz garantiert umfassenden Rechtsschutz nur zu dem Zweck des Schutzes subjektiver Rechte und daher auch nur unter der Voraussetzung, dass die Verletzung einer Rechtsposition geltend gemacht wird, die die Rechtsordnung im Interesse des Einzelnen gewährt“. Vgl. zum darüber hinausgehenden „allgemeinen Justizgewährungsanspruch“ aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip BVerfGE 107, 395 (401 ff), s. auch *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog et al. (Hrsg.), GG, 48. Erg.-Lfg., Nov. 2006, Art. 20, VII. Art. 20 und die allgemeine Rechtsstaatlichkeit, Rn. 1133 ff.

[12] So etwa im Umweltrecht, das insoweit unionsrechtlich determiniert ist. Siehe zur Verbandsklage im Umweltrecht *Koch*, NVwZ 2017, 369; zu der Charakterisierung als „altruistisch“ bzw. „egoistisch“ zurecht kritisch *Halfmeier*, Popularklagen im Privatrecht, 2006, S. 7.

[13] Vgl. *Halfmeier* (Fn. 12), S. 199 ff. Der Unterschied zwischen Verbands- und Popularklage liegt darin, dass bei erster nur gewisse Kläger, die sich durch eine Sachnähe zum Klagegegenstand auszeichnen, (privilegierte Verbände) zur Klage befugt sind, bei der Popularklage hingegen keine solche Einschränkung besteht (s. z. B. zur naturschutzrechtlichen Verbandsklage BVerwGE 87, 62 (73). Dabei ist die Sachnähe nicht mit einer (potenziellen) Betroffenheit zu verwechseln, so wie Verbraucherschutzverbände nicht selbst Verbraucher sind. Zu unterscheiden ist dies von Formen der Gruppen- bzw. Sammelklage, in denen individuelle Rechtspositionen gebündelt wahrgenommen werden; vgl. *Halfmeier* (Fn. 12), S. 7 ff.; 210 ff.

[14] *Knieper*, NJW 1971, 2251 (2254); auch *Halfmeier* (Fn. 12), S. 216.

[15] So *Halfmeier* (Fn. 12), S. 216 ff.

[16] Davon unberührt bleibt die Voraussetzung eines (allgemeinen) Rechtsschutzbedürfnisses, vgl. BVerfGH, Urteil v. 15.5.2014, Az. Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 – Rundfunkstaatsvertrag, Rn. 168.

GG, kennt im Gegensatz zu dieser aber keine Beschränkung des Kreises der antragsbefugten Personen.[17]

Die Möglichkeit des Einzelnen, Rechtsschutz vor dem hessischen Staatsgerichtshof zu suchen, beschränkt sich nicht auf eine *Beteiligung* an der Popularklage. Ihm steht daneben die sog. **Grundrechtsklage** zu.[18] Mit ihrer Hilfe kann jeder die Verletzung von Grundrechten in einem subjektiven Rechtsschutzverfahren geltend machen. Erforderlich ist eine Antragsbefugnis: Der Antragsteller muss die Möglichkeit *„einer eigenen, gegenwärtigen und unmittelbaren Grundrechtsverletzung"*[19] plausibel darlegen. Taugliche Antragsgegenstände sind dabei alle Akte der öffentlichen Gewalt, insbesondere der Exekutive (vgl. § 43 Abs. 3 StGHG), der Legislative (d. h. Parlamentsgesetze, § 43 Abs. 4 S. 3 StGHG) sowie auch der Judikative (vgl. § 44 Abs. 1 S. 2 StGHG).[20] Dabei sind auch Rechtsvorschriften der Exekutive taugliche Antragsgegenstände, d. h. (autonome) Satzungen und (Rechts-)Verordnungen,[21] soweit nicht vorher der Rechtsweg zu erschöpfen ist[22] (vgl. § 45 Abs. 2 StGHG).

I. Bisherige Regelung in der hessischen Verfassung und im StGHG

1. Die Antragsberechtigung nach Art. 131 Abs. 2 Var. 1 hessVerf und ihre Reichweite

Die hessische Verfassung legt ihre Popularklage einerseits enger und andererseits aber auch weiter als Bayern an. Enger ist die hessische Regelung insoweit, als die Antragsberechtigung nicht allein einer Person, sondern nur eine Gruppe von Stimmberechtigten zukommt. Weiter ist der sachliche Anwendungsbereich der Vorschrift: Die Personen sind nicht nur in einem Verfahren antragsberechtigt, sondern in **mehreren der in Art. 131 Abs. 1 hessVerf genannten Verfahren**.

Die Verbindung einzelner Personen zu einer antragsberechtigten Gruppe, wie sie Art. 131 Abs. 2 Var. 1 hessVerf vornimmt, ist ein Prozessinstitut *sui generis*.[23] Nur die Gruppe „als Ganzes" ist antragsberechtigt und als solche selbst Beteiligte des Verfahrens.[24] Ihre einzelnen

[17] Vgl. *Wolff*, in: Lindner/Möstl/Wolff (Hrsg.), 2009, Art. 98, Rn. 7; *Holzner*, Verfassung des Freistaates Bayern, 2014, Art. 98, Rn. 14
[18] Vgl. §§ 43 ff. StGHG gestützt auf Art. 131 Abs. 1 und 3 hessVerf,
[19] Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 12. Februar 2014 – P.St. 2406 –, Rn. 44, juris.
[20] Wobei grundsätzlich der Rechtsweg zu erschöpfen ist, vgl. § 44 Abs. 1 S. 1 StGHG, Ausnahmen nach § 44 Abs. 2 StGHG.
[21] Vgl. *Günther* (Fn. 1), § 43, Rn. 62.
[22] Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 06. Juni 2012 – P.St. 2292 –, Rn. 52, juris; ausführlich zur Frage der Subsidiarität. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 11. Februar 2009 – P.St. 2184 –, Rn. 13 ff., juris. Vgl. *Zinn/Stein/Zezschwitz*, Verfassung des Landes Hessen, Loseblatt, 1966 ff., Art. 131, S. 5 f.
[23] So wohl Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 30. April 1986 – P.St. 1023 –, Rn. 163, juris.
[24] Vgl. *Günther* (Fn. 1), § 19, Rn. 33.

Mitglieder sind hingegen nicht unmittelbar Beteiligte des Prozesses.[25] Die Gruppe erlangt ihre Beteiligtenfähigkeit *ipso iure*, ohne dass es auf die zivilrechtliche oder verwaltungsverfahrensrechtliche Rechtsfähigkeit ankommt.[26] Sie muss sich durch ihre Bevollmächtigten vertreten lassen (§ 20 Abs. 3 S. 1 StGHG).[27] Wenngleich die Bevollmächtigten selbst postulationsfähig sind, können sie sich ihrerseits durch die in § 22 Abs. 1 S. 1 BVerfGG aufgeführten Personen vertreten lassen (§ 20 Abs. 1 S. 1 StGHG).

Der Hessische Staatsgerichtshof gesteht der Gruppe entgegen dem Wortlaut des Art. 131 Abs. 1 und 2 hessVerf nicht zu, sämtliche dort aufgeführten Verfahren anzustrengen. Stattdessen müsse „für jedes Verfahren vor dem Staatsgerichtshof im Wege der Auslegung ermittelt werden, welcher Antragsberechtigte welches Verfahren einleiten kann"[28]. Der Verfassungsgerichtshof betrachtet die Antragsberechtigung „im Einzelfall vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Gehalts der jeweiligen Streitigkeit"[29]. Hieraus leitet er ab, dass in manchen Verfahren des Art. 131 Abs. 1 hessVerf neben der Antragsberechtigung auch eine Antragsbefugnis (im Sinne einer Betroffenheit in eigenen Rechten) erforderlich ist.[30] Nur wenn diese gegeben ist, kann ein Verfahren zulässigerweise angestrengt werden.[31]

Der Gerichtshof reduziert mithin die in Art. 132 Abs. 2 Var. 1 hessVerf vermittelte Antragsbefugnis der „Gruppe" auf den ihr zu Grunde liegenden **Telos.** Die hessische Verfassung gesteht dem „Hundertstel" die Antragsberechtigung zu, damit dieses das öffentliche Interesse fördern und ein „objektives Klarstellungsinteresse" mit Blick auf die hessische Verfassung artikulieren kann. Die im Hundertstel vereinten Stimmberechtigten handeln dabei als „Garanten des objektiven Verfassungsrechts"[32] „in staatsbürgerlicher Funktion als Teil des Staatsvolks"[33]. Art. 131 Abs. 2 Var. 1 hessVerf vermittelt der Gruppe im Zuge dieser teleologischen Betrach-

---

[25] Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 30. April 1986 – P.St. 1023 –, Rn. 163, juris: „nicht jedes Gruppenmitglied [ist] für sich gesehen als Beteiligter am Verfassungsprozeß anzusehen"; vgl. auch *Günther* (Fn. 1), § 19, Rn. 33, der von in der Gruppe eine „eigene beteiligungsfähige Körperschaft" sieht.
[26] Vgl. *Günther* (Fn. 1), § 19, Rn. 33.
[27] Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 30. April 1986 – P.St. 1023 –, Rn. 163, juris.
[28] Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 26. Juli 1978 - P.St. 789 –, Rn. 60, juris, bestätigt in Urteil vom 11. Juni 2008 – P.St. 2133 –, Rn. 141, juris.
[29] Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 26. Juli 1978 - P.St. 789 –, Rn. 60, juris, bestätigt in Urteil vom 11. Juni 2008 – P.St. 2133 –, Rn. 141, juris.
[30] Vgl. *Zinn/Stein/Zezschwitz* (Fn. 22), Art. 131, S. 18 f.; vgl. z. B. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 04. August 1950 – P.St. 62 –, Rn. 38, juris; Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 18. Februar 1958 – P.St. 230 –, Rn. 45, juris: „Eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne dieser Bestimmung ist vielmehr nur dann gegeben, wenn infolge der umstrittenen Auslegung oder Anwendung einer Verfassungsbestimmung eine der nach dem Gesetz antragsberechtigten Parteien in ihren Rechten oder Zuständigkeiten beeinträchtigt ist.", zu einer Gruppe von Abgeordneten; zuletzt Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Rn. 68 f., juris.
[31] Gleiches gilt für die weiteren dem hessStGH durch die hessVerf an anderer Stelle zugewiesenen Verfahren, auf die sich Art. 131 Abs. 2 hessVerf weder seinem Wortlaut noch seiner Stellung nach bezieht. Vgl. auch *Günther* (Fn. 1), § 19, Rn. 34.
[32] *Zinn/Stein/Zezschwitz* (Fn. 22), Art. 131, S. 5.
[33] Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 30. April 1986 – P.St. 1023 –, Rn. 163, juris.

tung also nur insoweit das Recht, ein Verfahren vor dem Staatsgerichtshof anzustrengen, wie das Verfahren nach Art. 131 Abs. 1 hessVerf primär **im öffentlichen Interesse liegt** und gerade nicht zuvorderst der Verfolgung individueller Interessen dient. Dies ist nur bei der (abstrakten) **Normenkontrolle** und der **Anfechtung des Ergebnisses einer Volksabstimmung** der Fall.

Hingegen dienen der **Verfassungsstreit**[34] und die **Grundrechtsklage**[35] vorrangig oder gleichberechtigt partikularen Interessen. Der Verfassungsstreit, der weitestgehend dem Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5; 63 ff. BVerfGG entspricht,[36] dient nicht nur „der Klärung objektiven Verfassungsrechts“[37], sondern auch „der Durchsetzung von Rechten des Antragstellers“[38]. Es geht ihm um die Klärung der Beziehungen in einem „verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis“, an dem Antragsteller und Antragsgegner „unmittelbar beteiligt sei[e]n“ müssen und „der Antragsgegner hieraus erwachsende verfassungsrechtliche Rechte der Antragsteller durch die beanstandete Maßnahme oder das Unterlassen verletzt oder unmittelbar gefährdet habe“.[39] Der Grundrechtsklage, dem hessischen Pendant zur Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13; 90 ff. BVerfGG,[40] ist es primär um die Verteidigung der eigenen Rechte gegen Verletzungshandlungen bestellt.[41]

---

[34] Vgl. *Zinn/Stein/Zezschwitz* (Fn. 22), Art. 131, S. 18 f.; vgl. z. B. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 4. August 1950 – P.St. 62 –, Rn. 38, juris; Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 18. Februar 1958 – P.St. 230 –, Rn. 45, juris: „Eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne dieser Bestimmung ist vielmehr nur dann gegeben, wenn infolge der umstrittenen Auslegung oder Anwendung einer Verfassungsbestimmung eine der nach dem Gesetz antragsberechtigten Parteien in ihren Rechten oder Zuständigkeiten beeinträchtigt ist.“, zu einer Gruppe von Abgeordneten; zuletzt Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Rn. 68 f., juris.

[35] Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Rn. 148, juris; Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 18. Februar 1958 – P.St. 230 –, Rn. 44 , juris, zu einer Gruppe von Abgeordneten.

[36] Vgl. *Menzel*, Landesverfassungsrecht, 2002, S. 523 f., wobei als Unterschied bestehen bleibt, dass einzelne Abgeordnete nicht antragsberechtigt sind.

[37] Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Leitsatz 3, juris.

[38] Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Leitsatz 3, juris.

[39] Alle Zitate aus Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Rn. 68, juris; Vgl. grds. auch Entscheidung vom 4. August 1950 – P.St. 62 –, Rn. 38, juris; Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 26. Juli 1978 - P.St. 789 –, Rn. 61 f., juris. S. daneben auch *Gehb*, Verfassung, Zuständigkeiten und Verfahren des Hessischen Staatsgerichtshofs, 1987, S. 199. So i. E. auch *Pestalozza*, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl., 1991, § 27, Rn. 23 zur alten Rechtslage: „Prozessführungsbefugt ist nur, wer eigene Rechte geltend machen kann“.

[40] *Menzel* (Fn. 36), S. 532 f.

[41] Vgl. § 43 Abs. 1 S. 1 StGHG; Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 18. Februar 1958 – P.St. 230 –, Rn. 44 , juris; vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Rn. 148, juris: „Denn die Grundrechtsklage dient – insoweit ebenso wie der Verwaltungsprozess – primär dem Schutz subjektiver Rechte.“.

2. Quorum

Das notwendige „Quorum“[42] der Popularklage bestimmen die hessische Verfassung und das Staatsgerichtshofgesetz seit ihrem Inkrafttreten relativ zu der Anzahl der Stimmberechtigten (Art. 131 Abs. 2 hessVerf; § 19 Abs. 2 Nr. 1 StGHG, früher: § 17 Abs. 1 Nr. 1 StGHG).

Wie hoch die erforderliche absolute Zahl an Unterstützern ist, schwankt mit der Zahl der Stimmberechtigten. Die Landeswahlleiterin oder der Landeswahlleiter gibt die absolute Zahl im Staatsanzeiger für das Land Hessen nach Veröffentlichung des amtlichen Wahlergebnisses einer jeden Landtagswahl bekannt (§ 17 Abs. 3 S. 1 StGHG, früher: § 17 Abs. 3 S. 1 StGHG).[43] Diese Zahl gilt dann bis zur nächsten Festsetzung im Anschluss an die folgende Landtagswahl.

Die Regelung hat sich als grundsätzlich handhabbar erwiesen, wenn sie auch manche **praktische Schwierigkeiten** auslöst: Einerseits muss ein potenzieller Antragsteller die Regelungstechnik über das Staatsgerichtshofgesetz und die Veröffentlichung im Staatsanzeiger nachvollziehen – ein Blick alleine in die hessische Verfassung genügt nicht, um über die Antragsberechtigung urteilen zu können. Weder die Homepage des Staatsgerichtshofs („www.staatsgerichtshof.hessen.de“) noch die des Landeswahlleiters („www.wahlen.hessen.de“) benennen ferner die jeweils festgesetzte absolute Zahl oder deren Fundstelle im Staatsanzeiger. Der Einzelne ist so darauf verwiesen, den (online verfügbaren) Staatsanzeiger selbst nach der Bekanntmachung zu durchforsten.

Nachhaltige Beeinträchtigungseffekte ergeben sich daraus jedoch nicht. Die Verfahren, in denen ein „Hunderstel“-Antrag gestellt wurde, zeigen, dass dieses Mittel sich hauptsächlich für organisierte Gruppen und größere Organisationen eignet. Nur diese sind in der Lage, die notwendige Mobilisierung und Koordinierung der Antragsteller sicherzustellen (weitere Hürden errichten das Prozedere für die Antragstellung und die Bescheinigung über die Stimmberechtigung, § 19 Abs. 3 S. 2 und 3 StGHG). Organisierte Gruppen und größere Organisationen dürften keine wesentlichen Schwierigkeiten haben, die konkrete Höhe des Quorums zu eruieren.

3. Gruppenbeteiligungsberechtigung

a) Regelung der Hessischen Verfassung und des Landeswahlgesetzes

Bisher kann jeder, der „Stimmberechtigter des Volkes“ ist, Teil der antragsberechtigten Gruppe sein – er ist insoweit *gruppenbeteiligungsberechtigt*. „Stimmberechtigter des Volkes“ ist eine Person, die das (aktive) Wahlrecht zum hessischen Landtag innehat.[44] So regelt es Art. 73

[42] Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 11. Juni 2008 – P.St. 2133 –, Rn. 157, juris.
[43] Letzte Bekanntgabe im StAnz. 43/2013, S. 1342.
[44] Vgl. *Günther* (Fn. 1), § 19, Rn. 33.

Abs. 1 hessVerf (i. V. m. § 2 hessLWG): *„Alle über achtzehn Jahre alten Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die in Hessen ihren Wohnsitz haben und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind,“* sind stimmberechtigt.[45] Das hessLWG konkretisiert dies dahin, dass der Wohnsitz am Wahltag seit mindestens drei Monaten im Lande Hessen bestehen muss (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 hessLWG). Gleichzeitig erweitert es dies noch dahin, dass *„bei Inhabern von Haupt- und Nebenwohnungen im Sinne des Melderechts der Ort der Hauptwohnung als Wohnsitz“* gilt (§ 2 Abs. 1 S. 2 hessLWG) und außerdem bei demjenigen, der keinen Wohnsitz hat, auch der dauernde Aufenthalt im Lande Hessen genügt (§ 2 Abs. 2 hessLWG). Diese Ausgestaltung hat der StGH so auch (implizit) akzeptiert.[46]

Daraus ergeben sich folgende normative Anforderungen:

- **Verfassungsrechtliche Vorgaben:**
  1. Deutsche Staatsangehörigkeit i. S. d. Art. 116 Abs. 1 GG
  2. Über 18 Jahre alt
  3. Wohnsitz in Hessen
- **Einfachgesetzliche Konkretisierung:**

  Zu 3.: Wohnsitz seit mindestens 3 Monaten; ggf. Hauptwohnsitz oder Aufenthalt

Trotz des Wortlautes („des Volkes“) definiert sich die Gruppenbeteiligungsberechtigung nicht eindeutig über eine – über die Stimmberechtigung hinausgehende – Zugehörigkeit zum hessischen „Volk“. Zwar spricht die hessische Verfassung selbst an vielen Stellen vom „Volk“ (z. B. *„eine das gesamte Volk verbindende Sozialversicherung “* [Art. 35 Abs. 1 S. 1 hessVerf]; *„dem Wohle des ganzen Volkes*“ [Art. 38 Abs. 1 hessVerf]; *„Gesetz im Sinne solcher grundrechtlichen Vorschrift ist nur eine vom Volk oder von der Volksvertretung beschlossene allgemeinverbindliche Anordnung*“ [Art. 63 Abs. 2 S. 1 hessVerf]; *„die Staatsgewalt liegt unveräußerlich beim Volke*“ [Art. 70 hessVerf.] etc.) – wohl auch in Abgrenzung zum *„ganzen deutschen Volk*“[47]. Einen eigenen, einheitlichen Volksbegriff über Art. 73 Abs. 1 hessVerf hinaus entwickelt die hessische Verfassung hingegen nicht, auch wenn der Staatsgerichtshof die Gruppenbeteiligten „als Teil des Staatsvolks“[48] handeln sieht.[49] In der Sache meint die hessische Verfassung – auch wenn sie (anders bspw. als die bayerische Verfassung[50]) keine Befugnis formuliert, eine hes-

---

[45] Art. 73 Abs. 1 hessVerf a. F. vor dem 23.3.1970: „Stimmberechtigt sind alle über einundzwanzig Jahre alten deutschen Staatsangehörigen, die in Hessen ihren Wohnsitz haben und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind“.
[46] Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 30. April 1986 – P.St. 1023 –, Rn. 159, 161, juris.
[47] Art. 153 Abs. 1 hessVerf.
[48] Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 30. April 1986 – P.St. 1023 –, Rn. 156, 163, juris.
[49] Tendenziell noch anders das Staatsgrundgesetz des Staates Groß-Hessen vom 22.11.1946, das in Art. 9 Abs. 1 von einem „Hessischen Volke“ sprach; GVBl. Groß-Hessen, 1945, S. 23; vgl. zum Volks-Begriff *Zinn/Stein/Zezschwitz* (Fn. 22), Art. 70, S. 5.
[50] Anders als z. B. Art. 6 BV.

sische Staatsangehörigkeit zu konstruieren und den Volksbegriff nicht ganz konsistent verwendet – grundsätzlich die stimm-/wahlberechtigten hessischen Staatsbürger.

b) Bezug von Stimmberechtigung zu Gruppenbeteiligungsberechtigung

In der Begrenzung der Gruppenbeteiligungsberechtigung auf die Stimmberechtigung drückt sich ein **zentraler Grundgedanke der hessischen Popularklage** aus: Nur diejenigen, die als Stimmberechtigte an der Legitimation der hessischen Staatsgewalt teilhaben, sollen auch zu ihrer (objektiven) Kontrolle berufen sein. Durch die Wahl vermitteln die Stimmberechtigten den Verfassungsorganen eine allgemeine Legitimation. Durch das Antragsrecht können sie diese objektiv, d. h. losgelöst von einer im Einzelfall bestehenden Betroffenheit, kontrollieren. Besonders sichtbar ist dieser Sinnzusammenhang, soweit sich die Antragsberechtigung auf das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle bezieht.

Gleichwohl abstrahiert die Verfassung den Zusammenhang in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht ein Stück weit. Denn die für die Gruppenbeteiligungsberechtigung konstitutive Stimmberechtigung bezieht sich nicht auf den Tag der Wahl, sondern auf den Tag der Antragstellung.[51] Auch ist die Gruppenbeteiligungsberechtigung nicht an die Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts, sondern lediglich an die Berechtigung hierzu geknüpft. An die Wahrnehmung des Wahlrechts anzuknüpfen, hieße vielmehr (neben dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand), die Freiheit der Wahl zu beeinträchtigen.[52] Trotz dieser Lockerung bleibt der Zusammenhang jedenfalls in seinen Grundzügen bestehen. Die Begrenzung der Antragsberechtigung auf diejenigen, die als Stimmberechtigte an der Ausübung der hessischen Staatsgewalt Anteil haben, stellt eine sachgerechte Korrespondenz zwischen der Legitimation der Staatsgewalt und ihrer Kontrolle her.

c) Auswirkungen des Bundes-, Europa- und Völkerrechts auf das Staatsangehörigkeits- und Wohnsitzerfordernis

Die Regelung der Gruppenbeteiligungsberechtigung durch die hessische Verfassung und das konkretisierende Landesrecht müssen jedoch im Kontext des Bundes- (aa)), Unions- (bb)) und Völkerrechts (cc)) gelesen werden. Als nicht unproblematisch erweisen sich dabei das Staatsangehörigkeits- und das Wohnsitzerfordernis. Änderungen der Gruppenbeteiligungsberechtigung gebietet das höherrangige Recht im Ergebnis aber nicht.

---

[51] Dies legt Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Rn. 60, juris, nahe, wonach „für die Beurteilung der Beteiligtenfähigkeit […] der Zeitpunkt der Antragstellung maßgeblich“ ist.
[52] Denn die negative Wahlfreiheit Recht schützt das Recht, vom Wahlrecht keinen Gebrauch zu machen (vgl. *Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 29. Ed., 2016, Art. 38, Rn. 58).

aa) Auswirkung von Art. 33 Abs. 1 GG auf das Wohnsitzerfordernis

Eine Einschränkung der Gruppenbeteiligungsberechtigung auf in Hessen sesshafte Deutsche tritt in eine Spannungslage mit Art. 33 Abs. 1 GG. Dieser gewährt grundsätzlich allen Deutschen in jedem Lande die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten. Die erfassten Rechte sind dabei weit zu verstehen. Sie erfassen das „gesamte öffentlich-rechtliche Verhältnis zwischen Staat und Bürger“[53]. Hierunter fällt also auch die Gruppenbeteiligungsberechtigung.[54]

Ob ein Sesshaftigkeitskriterium im Kontext des Zugangs zu Gerichten eine gerechtfertigte Beschränkung darstellt, hat das Bundesverfassungsgericht zwar nicht entschieden. Es hat jedoch für die Kommunal-[55] (namentlich das aktive und passive Wahlrecht) und die Bundestagswahl[56] (hier lediglich aktives Wahlrecht) ein Sesshaftigkeitskriterium am Maßstab der Wahlrechtsgrundsätze der Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG bzw. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gebilligt.[57] Tragende Begründung war neben der historischen Prägung dieser Regelung der Gedanke der engen Verbindung mit der Gemeinde bzw. der Bundesrepublik, deren Tätigkeit legitimiert bzw. gestaltet werden soll.

Ein **historisches Vorbild** kennt die Regelung nicht. Eine **besonders enge, zu schützende Verbindung** lässt sich aber womöglich darin sehen, dass die Antragsberechtigung der Gruppe und damit die Gruppenbeteiligungsberechtigung das Korrelat zur Legitimationsvermittlung durch die Wahl bzw. Abstimmung ist. Die Begrenzung der Antragsberechtigung auf diejenigen, die als Stimmberechtigte an der Ausübung der hessischen Staatsgewalt (zumindest abstrakt) Anteil haben, stellt eine sachgerechte Korrespondenz zwischen der Ausübung der Staatsgewalt und ihrer Kontrolle her.

Anders beurteilt auf den ersten Blick der **BayVerfGH** die Lage. Er geht hinsichtlich der Verfassungsbeschwerde in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass diese wegen Art. 33 Abs. 1 GG nicht nur „jedem Bewohner Bayerns“ (so Art. 120 Abs. 1 bayBVerf), sondern „allen Deutschen unabhängig vom Wohnsitz“[58] zusteht. Insofern spielt es nicht ohne Weiteres eine Rolle, dass die Verfassungsbeschwerde im Gegensatz zur Popularklage ein subjektives Rechtsschutzverfahren darstellt: Entscheidend sind für den BayVerfGH nicht Gedanken des effektiven Rechts-

---

[53] *Hense*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 29. Ed., 2016, Art. 33, Rn. 4; so i. E. auch *Badura*, in: Maunz/Dürig/Herzog et al. (Hrsg.), GG, 73. Erg.-Lfg., Jan. 2014, Art. 33, Rn. 9.
[54] Mit Bezug auf die bayerische Popularklage s. *Knöpfle*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle (Hrsg.), 1976, Art. 98, Rn. 21.
[55] Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 30. März 1992 – 2 BvR 1269/91 –, Rn. 10 f., juris.
[56] Vgl. BVerfGE 36, 139 (142); BVerfGE 58, 202 (205).
[57] Gleichfalls hält auch der EGMR ein Sesshaftigkeitskriterium sowohl für das aktive (EGMR, Entscheidung vom 7. September 1999, Nr. 31981/96, Hilbe v. Lichtenstein) als auch für das passive (EGMR, Urteil vom 19. Oktober 2004, Nr. 17707/02, Rn. 56 ff., Melnychenko v. Ukraine) Wahlrecht grundsätzlich für zulässig.
[58] BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Februar 2012 – Vf. 97-VI-11 –, Rn. 28, juris, st. Rspr.
[58] BayVerfGHE 9, 21 (23); zuletzt BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Februar 2012 – Vf. 97-VI-11 –, Rn. 28, juris. kritisch hierzu *Knöpfle*, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle (Hrsg.), 1976, Art. 120, Rn. 5.

schutzes, sondern der Umstand, dass die Antragsberechtigung jeweils ein Recht verleiht, das nicht nach Wohnort differenzierend zugänglich sein darf. Gleichwohl ist eine derartige Differenzierung in Verfahren, die dem subjektiven Rechtsschutz dienen, wesentlich schwerwiegender als in einem objektiven Kontrollverfahren.

Es ist daher nicht völlig zweifelsfrei, dass das Wohnsitz- bzw. Ansässigkeitskriterium mit Art. 33 Abs. 1 GG vereinbar ist. Es überzeugt aber mehr, dass die Verfassung den Legitimationszusammenhang zwischen der Ausübung der Staatsgewalt und ihrer Kontrolle bewahren darf, wenn sie ein Popularklageverfahren einführt, das von der eigenen Rechtsverletzung der Antragsteller abstrahiert.

bb) Auswirkung der Freizügigkeitsrechte in der EU auf das Staatsangehörigkeits- und Wohnsitzerfordernis

Womöglich widersprechen das Deutschen- und das Wohnsitzkriterium dem Unionsrecht, insbesondere dem allgemeinen und den speziellen Diskriminierungsverboten.

Das **allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 Abs. 1 AEUV** ist grundsätzlich bereits dann berührt, wenn sich ein Unionsbürger in einem anderen Mitgliedstaat (rechtmäßig) aufhält und damit von seinem Freizügigkeitsrecht (Art. 21 Abs. 1 AEUV) Gebrauch macht.[59] Die speziellen Diskriminierungsverbote, insbesondere der Arbeitnehmer-, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit (Art. 45, 49 und 56 AEUV), sind bei Vorliegen eines entsprechenden Sachverhaltes mit grenzüberschreitendem und wirtschaftlichem Bezug ebenfalls eröffnet.

Durch die Vorenthaltung der Gruppenbeteiligungsberechtigung **diskriminiert** die Regelung des Art. 131 Abs. 2, Art. 73 Abs. 1 hessVerf i. V. m § 2 hessLWG Unionsbürger. Das Deutschenkriterium ist offen, das Wohnsitzkriterium versteckt diskriminierend.[60] Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass die Popularklage kein subjektives Rechtsschutzverfahren ist und die Nichtgewährung der Gruppenbeteiligungsberechtigung damit kein Recht nimmt. Denn sie gibt gleichwohl ein (prozessuales) Recht, das nicht (offen bzw. versteckt) diskriminierend zugesprochen werden darf.[61]

Eine derartige Ungleichbehandlung lässt sich aber durch das Erfordernis eines Zusammenhangs zwischen der Vermittlung der Staatsgewalt und ihrer Kontrolle **rechtfertigen**.[62] Insofern erkennt der EuGH grundsätzlich an, dass die Begrenzung des Wahlrechts auf solche Per-

---

[59] Vgl. *Epiney*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), 5. Aufl., 2016, Art. 18 AEUV, Rn. 19; *Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Recht, 59. Erg.-Lfg., 2016, Art. 18 AEUV, Rn. 35; vgl. auch EuGH (Große Kammer), Urteil v. 11.11.2014, ECLI:EU:C:2014:2358, Rs. C-333/13, Rn. 69 – Dano (mit Bezug zur Richtlinie 2004/38), EuGH (Große Kammer), Urteil v. 18.11.2008, ECLI:EU:C:2008:630, C‑158/07, Rn. 39 – Förster.

[60] Grundsätzlich hierzu *Epiney* (Fn. 59), Art. 18 AEUV, Rn. 12; zum Wohnsitzkriterium als versteckte Diskriminierung u. a. EuGH (Große Kammer), Urteil v. 15.3.2005, ECLI:EU:C:2005:169, Rs. C-209/03, Rn. 51 ff. – Bidar,

[61] So i. E. auch *Flurschütz*, Die bayerische Popularklage nach Art. 55 BayVfGHG, 2014, S. 90 (Fn. 374).

[62] Vgl. zur bayerischen Regelung bei der Verfassungsbeschwerde: *Müller*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), 5. Aufl., 2014, Art. 120, Rn. 6; offen gelassen in BayVerfGHE 42, 65 (68); VerfGH, BayVBl. 2013, 81.

sonen, die mit dem Staat verbunden sind, gerechtfertigt ist.[63] Auch Art. 22 AEUV fordert keine Ausdehnung des Wahlrechts für Unionsbürger über den Bereich des Kommunalwahlrechts hinaus.[64] Was für die Vermittlung von Staatsgewalt gilt, muss dann als Kehrseite auch für deren objektive Kontrolle gelten.

Ob der EuGH dies nicht deshalb anders sehen würde, weil der Zusammenhang zwischen Antragsberechtigung und Legitimationsvermittlung wegen der Abstrahierung nicht ganz strikt durchgehalten ist, ist gleichwohl nicht ganz zweifelsfrei.

cc) Auswirkungen des allgemeinen Völkerrechts auf das staatsangehörigkeits- und Wohnsitzerfordernis

Auch im allgemeinen Völkerrecht[65] finden sich Rechte, die sowohl eigene Staatsangehörige wie auch Unionsbürger, Drittstaatsangehörige sowie Staatenlose begünstigen.

So normiert **Art. 26 IPbpR**[66] ein allgemeines, d. h. nicht-akzessorisches, Diskriminierungsverbot.[67] Auch Art. 1 12. Zusatzprotokoll der EMRK normiert ein solches – Deutschland hat das Protokoll allerdings bisher nicht ratifiziert.[68] Das Diskriminierungsverbot des Art. 26 IPbpR bezieht sich dabei auch auf Diskriminierungen auf Grund des Wohnsitzes[69] und der Staatsangehörigkeit.[70] Gerechtfertigt ist diese Benachteiligung nur, soweit ein „objektiver und vertretbarer Grund für die Unterscheidung besteht“[71]. Dieser liegt auch hier in der Korrelation zwischen der Vermittlung und der Kontrolle von Hoheitsgewalt.

Darüber hinaus schützt **Art. 14 Abs. 1 S. 1 IPbpR** besonders die **Gleichheit vor Gericht**. Dieses Recht gilt nicht alleine in Straf- und Zivilverfahren[72] und verbietet grundsätzlich jede Un-

---

[63] Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil v. 12.9.2006, ECLI:EU:C:2006:545, Rs. C-300/04, Rn. 60 – Eman (mit Bezug zum allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung bzw. Nichtdiskriminierung).
[64] Vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 118 ff., juris.
[65] Vgl. zur Geltung internationaler Verträge des Bundes im Bundes- und Hessischen Recht: Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 11. Juni 2008 – P.St. 2133 –, Rn. 301 ff., juris.
[66] Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (englisch: International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR), BGBl. 1973 II, 1533 (1534 ff.).
[67] Vgl. *Hofmann/Boldt*, Internationaler Bürgerrechtepakt, 2005, Art. 26 Rn. 1; Dabei ist zu beachten, dass Deutschland in Bezug auf Art. 26 IPbpR grundsätzlich die Zuständigkeit des Allgemeinen Menschenrechtsausschusses nicht anerkannt hat; vgl. Vorbehalt Deutschlands, BGBl. 1994 II, 31,
[68] Vgl. Unterschriften und Ratifikationsstand des Vertrags 177 (Protokoll Nr. 12 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten), abrufbar unter http://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/177/signatures?p_auth=UCLt4YGn.
[69] Vgl. Human Rights Committee, Communication No. 932/2000, Gillot v. France, U.N. Doc. A/57/40 at 270 (2002), §13.7 ff. in Bezug auf Art. 25 IPbpR.
[70] Vgl. *Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2. Aufl., 2005, Art. 26 ICCPR, Rn. 37 ff.; Vgl. auch Human Rights Committee, Communication No. 965/2000, Karakurt v. Austria, U.N. Doc. CCPR/C/74/D/965/2000 (2002), § 8.4 zur Staatsangehörigkeit.
[71] *Hofmann/Boldt* (Fn. 67), Art. 26 Rn. 1; Human Rights Committee, Communication No. 965/2000, Karakurt v. Austria, U.N. Doc. CCPR/C/74/D/965/2000 (2002), § 8.4: „objective and reasonable ground for differentiation“.
[72] Vgl. Human Rights Committee, General Comment No. 32, Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial, CCPR/C/GC/32, 23.8.2007, Rn. 7.

gleichbehandlung beim Zugang zu Gerichten[73]. Gleichwohl ist es seiner Grundausrichtung nach nur auf subjektive Rechtsschutzverfahren anwendbar. Jedenfalls ist eine Ungleichbehandlung wegen der angesprochenen Korrelation gerechtfertigt.

Das **Recht auf ein faires Verfahren** (Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK, ebenso Art. 14 Abs. 1 S. 2 IPbpR) ist ebenfalls nicht eröffnet, da es sich auf zivil- oder strafrechtliche Verfahren bezieht, nicht aber auf objektivrechtliche verfassungsgerichtliche Verfahren. Auch das **Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf** (Art. 13 EMRK, ebenso Art. 2 Abs. 3 IPbpR) ist jedenfalls bereits deshalb nicht einschlägig, weil es sich um kein individualschützendes Verfahren handelt. Das (spezielle) Diskriminierungsverbot des **Art. 14 EMRK** (ebenso Art. 2 Abs. 1 IPbpR) gilt nur im Rahmen der durch die Konvention gewährleisteten Rechte, die hier jedoch grundsätzlich nicht einschlägig sind. Denn die Popularklage setzt eben keine Betroffenheit in eigenen Rechten voraus.

Das Staatsangehörigkeits- und Wohnsitzerfordernis begegnet damit aus der Perspektive des allgemeinen Völkerrechts keinen Bedenken.

II. Vergleich zur Popularklage in Bayern

Von den übrigen Bundesländern kennt alleine noch Bayern eine Popularklage. Die bayerische Popularklage ist nicht originär in der Verfassung geregelt. Die bayerische Verfassung sieht alleine vor, dass „der Verfassungsgerichtshof […] Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären [hat], die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken“[74]. Erst durch die **einfachgesetzliche Ausgestaltung** im **bayerischen Verfassungsgerichtshofgesetz** wird aus der scheinbar antragslosen Befugnis des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ein antragsgebundenes („Beschwerde“) „Jedermann“-Recht.[75]

1. Geschichtlicher Hintergrund

Art. 98 S. 4 bayVerf selbst fand auf Anregung der amerikanischen Militärregierung hin Eingang in die Verfassung, um den Schutz der Grundrechte (gegenüber Legislativakten) zu stärken.[76] Die Ausgestaltung als Popularklage im Rahmen des Art. 55 Abs. 1 S. 1 BayVfGHG (ex Art. 53 Abs. 1 S. 1 BayVfGHG) geht ebenfalls auf die amerikanische Militärregierung zurück –

[73] Vgl. Human Rights Committee, General Comment No. 32, Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial, CCPR/C/GC/32, 23.8.2007, Rn. 10: “This guarantee also prohibits any distinctions regarding access to courts and tribunals that are not based on law and cannot be justified on objective and reasonable grounds.”
[74] Art. 98 S. 4 bayVerf.
[75] Vgl. Art. 55 Abs. 1 S. 1 BayVfGHG: „Die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts kann jedermann durch Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof geltend machen“.
[76] Vgl. *Knöpfle* (Fn. 54), Art. 98, Rn. 1; ausführlich *Flurschütz* (Fn. 61), S. 46 ff. auch Art. 131 Abs. 3 hessVerf, die Grundrechtsklage, geht auf die amerikanische Militärregierung zurück. Vgl. *Will* (Fn. 1), S. 417 f. mit Belegen.

gleichwohl aber über deren Anregungen hinaus.[77] Art. 98 S. 4 bayVerf hätte es dem Gesetzgeber ebenso gut gestattet, ein *Ex-officio*-Vorgehen des bayerischen Verfassungsgerichtshofs vorzusehen, was der Verfassungsausschuss des bayerischen Landtags auch erwogen hatte.[78] Die Popularklage in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung ergänzt die Verfassungsbeschwerde[79], die sich gegen Akte der Exekutive und Judikative richtet.[80]

2. Rationalität der Regelung

Art. 98 S. 4 bayVerf zielt auf „den Schutz der Grundrechte als Institution"[81]. Die Norm etabliert ein „Mitwirkungsrecht" der Bürger, die damit „zum **Wächter über die Verfassungsordnung** bestellt"[82] sind. Die Popularklage dient „nicht nur dem individuellen Rechtsschutz, wie dies bei der Verfassungsbeschwerde der Fall ist, sondern als objektives Verfahren der Überprüfung von Rechtsnormen und der hiermit einhergehenden Vermeidung von nichtigen Normen und deren Rechtsschein, der Erzeugung von Rechtssicherheit und der Durchsetzung der Normenhierarchie"[83].

3. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Antragsberechtigt ist „jedermann". Dies umfasst grundsätzlich natürliche und juristische Personen, soweit sie rechtsfähig sind.[84] Die **Prozessfähigkeit** richtet sich nach der Verwaltungsgerichtsordnung (§ 61 VwGO).[85] Unbeschränkt prozessfähig sind alle unbeschränkt geschäftsfähigen Personen, d. h. grundsätzlich solche, die das 18. Lebensjahr vollendet haben.[86] Minderjährige sind prozessfähig, soweit sie durch Vorschriften des öffentlichen (oder bürgerlichen) Rechts für den Gegenstand des Verfahrens als geschäftsfähig anerkannt sind.[87] Soweit der Bayerische Verfassungsgerichtshof davon spricht, dass die Antragsteller „Partei- und Pro-

---

[77] Vgl. *Flurschütz* (Fn. 61), S. 57 ff.; ihr war wohl hauptsächlich daran gelegen, dass es nicht alleine dem Fachrichter überlassen ist, ob eine Überprüfung von Landesrecht durch den Verfassungsgerichtshof stattfindet.
[78] Vgl. *Knöpfle* (Fn. 54), Art. 98, Rn. 20; *Flurschütz* (Fn. 61), S. 55 jeweils mit Verweis auf das (nicht veröffentlichte) Sitzungsprotokoll.
[79] Vgl. *Holzner* (Fn. 17), Art. 98, Rn. 3.
[80] Vgl. Art. 66, 120 bayVerf: „Behörden" in diesem Sinne sind selbstständige staatliche Amtsstellen, die Akte auf dem Gebiet der Verwaltung oder Rechtsprechung erlassen und so in den verfassungsmäßig geschützten Rechtskreis Dritter eingreifen (VerfGHE 1, 38 (40); 3, 95 (103); 10, 11 (12 f.); 10, 20 (23); 12, 119 (142); 19, 1 (2)); vgl. Art. 51 Abs. 1 S. 1 und 2 BayVfGHG sowie *Holzner* (Fn. 17), Art. 120, Rn. 14, 16.
[81] VerfGHE 7, 69 (73); 25, 45 (47); auch *Flurschütz* (Fn. 61), S. 372 f.
[82] VerfGHE 42, 11 (15).
[83] *Holzner*, Verfassung des Freistaates Bayern, in: Kommunal- und Schul-Verlag (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Loseblatt, 2002 ff., Art. 98, Rn. 14.
[84] Vgl. VerfGHE 39, 30 (33), der Vereine als grds. Antragsberechtigt betrachtet; VerfGH Az. 11-VII-05 = BayVwBl 2007, 235 (236); 11-VII-11, Rn. 100. Hierzu und zu weiteren Details *Holzner* (Fn. 17), Art. 98, Rn. 17; Lindner/Möstl/Wolff (Hrsg.) 2009,; *Wolff* (Fn. 17), Art. 98, Rn. 14; *Müller*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), 5. Aufl., 2014, Art. 98, Rn. 8.
[85] Verweis über Art. 30 Abs. 1 BayVfGHG i. V. m. § 62 VwGO; vgl. BayVfGH 36, 1 (4); 39, 30 (33); 60, 234 (244), *Müller* (Fn. 84), Art. 98, Rn. 7.
[86] Vgl. Art. 30 Abs. 1 BayVfGHG iVm 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO i. V. m. § 2 BGB.
[87] Vgl. Art. 30 Abs. 1 BayVfGHG iVm 62 Abs. 1 Nr. 2 VwGO

zessfähigkeit“[88] besitzen müssen,[89] vermischt dies die Antragsberechtigung mit der wirksamen Antragstellung.[90] Schließlich sind die Beteiligten selbst **postulationsfähig** – es besteht kein Vertretungszwang.[91]Auf eine (spezielle) Antragsbefugnis[92], wie die mögliche Betroffenheit und Verletzung in eigenen Grundrechten kommt es nicht an.[93] „Die Zulässigkeit einer Popularklage hängt nicht davon ab, daß die Antragsteller ein besonderes eigenes Rechtsschutzinteresse dartun.“[94]

Ebenso wenig kommt es auf die Staatsangehörigkeit, den (Wohn-)Sitz oder den Aufenthalt an.[95] Die dahinter zurückbleibende Auffassung der amerikanischen Militärregierung, die Beschwerde solle „jedem Staatsbürger“ offen stehen, hat sich nicht durchgesetzt.[96] Jedoch ist es streitig, ob zu verlangen ist, „dass der Antragsteller auf irgendeine Art dem Regelungsbereich der Bayerischen Verfassung unterfällt“[97] bzw. der Antrag unzulässig ist, „wenn die gerügten bayerischen Grundrechte in keinem Fall für den Antragsteller relevant sein können“[98] . Die Frage ist also, ob eine abstrakte Betroffenheit erforderlich ist. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof scheint dies nicht zu fordern.[99] Vielmehr braucht in seinen Augen die „angefochtene Rechtsvorschrift [den Antragsteller] überhaupt nicht zu berühren („abstrakte Normenkontrolle“)“[100]. Es ist **kein „persönlicher oder sachlicher Bezug zum Verfahrensgegenstand“**[101] erforderlich und der Antragsteller muss auch nicht „sonst in bestimmten Rechtsbeziehungen zum Freistaat Bayern“[102] stehen. Nicht erheblich ist auch, ob das gerügte Grundrecht alleine den „Bewohnern Bayerns“ oder jedermann zuerkannt ist. Dank dieser weiten

---

[88] VerfGH 39, 30 (33); 60, 234 (244) („Voraussetzung sind u. a. Partei- und Prozessfähigkeit des Antragstellers“).
[89] *Müller* (Fn. 84), Art. 98, Rn. 7.
[90] Klar insoweit BayVfGH 11-VII-11, Rn. 100: „stellt also in der Sache an die Antragsberechtigung keine weiteren Anforderungen als die, dass der Popularkläger rechtsfähig sein muss“; die Prozessfähigkeit allgemein als Frage der Zulässigkeit behandelnd VerfGH 36, 1 (4).
[91] Vgl. Art. 16 Abs. 1 BayVfGHG; s. auch *Müller* (Fn. 84), Art. 98, Rn. 11.
[92] Der BayVerfGH spricht von einem „besondere[n] Rechtsschutzinteresse“, vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 100, juris.
[93] VerfGHE 42, 11 (15); 36, 56 (61); 54, 109 (133); s. auch *Müller* (Fn. 84), Art. 98, Rn. 18 (mit Verweis auf 29, 1 (3); 60, 184 [210]).
[94] VerfGHE 42, 11 (15); so auch VerfGHE 36, 56 (61); 54, 109 (133); BayVBl 2009, 749.
[95] Vgl. VerfGHE 7, 69 (73); BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 100, juris.
[96] Vgl. *Müller* (Fn. 84), Art. 98, Rn. 6.
[97] *Flurschütz* (Fn. 61), S. 89.
[98] *Holzner* (Fn. 83), Rn. 38; vgl. auch *Wolff* (Fn. 17), Art. 98, Rn. 51.
[99] Vgl. VerfGHE 18, 166 (172), der gerade nicht verlangt, dass der Antragsteller irgendwie betroffen sein kann; auch BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 101, juris, benennt dieses Kriterium nicht. In eine andere Richtung geht VerfGHE 36, 56 (61) (Kein Missbrauch, da Bewohner Bayerns und deshalb grundrechtsberechtigt); 36, 162 (166 f.) („Interesse“ an der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit); 42, 11 (15) („Wirkungsbereich“ des Antragstellers im Freistaat).
[100] *Wolff* (Fn. 17), Art. 98, Rn. 49; vgl. auch VerfGHE 7, 69 (73); 28, 88 (94); 32, 45 (48); 32, 106 (110); 35, 148 (153); 36, 56 (61).
[101] *Müller* (Fn. 84), Art. 98, Rn. 7.
[102] VerfGHE 7, 69 (73), sowie zuletzt BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 100, juris; vgl. auch *Knöpfle* (Fn. 54), Art. 98, Rn. 28.

Auslegung bzw. Ausgestaltung der Antragsberechtigung kann es auch nicht zu einem Verstoß gegen Art. 33 Abs. 1 GG oder Art. 18 Abs. 1 AEUV kommen.[103]

Gleichwohl kann ein Antrag wegen mangelnden **Rechtsschutzinteresses** unzulässig sein.[104] Ob dies im Speziellen wegen Missbrauchs denkbar ist, lässt sich mit guten Gründen bezweifeln:[105] Zwar hält der Bayerische Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung fest, dass die Popularklage unzulässig ist, wenn sie „mißbräuchlich erhoben wäre und Sinn und Zweck des Instituts der Popularklage widerspräche“[106]. Jedoch bleibt wegen des objektiven Verfahrenscharakters kein Raum für einen (subjektiven) Missbrauch, soweit eine mögliche Grundrechtsverletzung substantiiert dargetan ist. Jedenfalls genügt es für einen Missbrauch nicht, dass der Antragsteller seinen Sitz nicht im Freistaat hat, soweit sich „sein Wirkungsbereich […] auf den Freistaat Bayern“[107] erstreckt.[108] Bis heute hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof auch nicht auf einen Missbrauch erkannt.[109]

Die Erhebung der Popularklage ist an keine **Frist** gebunden. Das Antragsrecht kann aber durch **Verwirkung** erlöschen.[110] Dies gilt insbesondere bei punktuell wirkenden Regelungen (z. B. der Senatsabschaffung in Bayern[111]).

B. Regelungsoptionen

Die SPD-Fraktion schlägt vor, die Worte „eine Gruppe von Stimmberechtigten, die mindestens ein Hundertstel aller Stimmberechtigten des Volkes umfasst“ durch *„eine Gruppe von mindestens 50.000 Personen, die ihren Hauptwohnsitz auf dem Gebiet des Landes Hessen haben und das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben“* zu ersetzen[112]. Diese Form der Popularklage zieht den

---

[103] So trotz einer vertretenen Eingrenzung der Antragsberechtigung auch *Flurschütz* (Fn. 61), S. 90; a. A. *Knöpfle* (Fn. 54), Art. 98, Rn. 20 f.
[104] Auch „Missbrauchsschutz“. *Wolff* (Fn. 17), Art. 98, Rn. 50, 51 differenzierend nach „(objektives) Klarstellungsinteresse“ und „Verwirkung und Missbrauch“, s. auch *Müller* (Fn. 84), Art. 98, Rn. 23.
[105] Vgl. hierzu grundsätzlich *Flurschütz* (Fn. 61), 266 ff.; *Bohn*, Das Verfassungsprozessrecht der Popularklage, 2012, S. 211 ff.
[106] BayVerfGH BayVBl 2013, 45 (45), st. Rspr., zuerst VerfGHE 16, 55 (61).
[107] VerfGHE 42, 11 (15).
[108] *Müller* (Fn. 84), Art. 98, Rn. 25. Ob der BayVerfGH davon ausgeht, dass das Rechtsschutzinteresse fehlt, wenn die gerügten bayerischen Grundrechte in keinem Fall für den Antragsteller relevant sein können, ist nicht abschließend geklärt. Hierfür *Holzner* (Fn. 83), Rn. 38; *Wolff* (Fn. 17), Art. 98, Rn. 51; vgl. VerfGHE 36, 56 (61) (Kein Missbrauch, da Bewohner Bayerns und deshalb grundrechtsberechtigt); 36, 162 (166 f.: „Interesse“ an der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit“); 42, 11 (15: „Wirkungsbereich“ des Antragstellers im Freistaat). Tatsächlich hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof bis heute jedoch keinen Missbrauchsfall festgestellt. Eher offen VerfGHE 18, 166 (172), der gerade nicht verlangt, dass der Antragsteller irgendwie betroffen sein kann; auch BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 101, juris, benennt dieses Kriterium nicht.
[109] Vgl. *Flurschütz* (Fn. 61), S. 266.
[110] Vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 102 ff., juris.
[111] Vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 09. Juni 2015 – Vf. 11-VII-13 –, Rn. 57 ff., juris.
[112] Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“, Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.01.2017), Vorschlag Nr. 205, S. 38 f.

Kreis der Personen, die sich als Teil der Gruppe an dem Antrag beteiligen können, in mehrfacher Hinsicht weiter als bisher.[113] In der Sache ergeben sich hieraus drei Änderungen:

- Die Festlegung eines **absoluten** statt eines relativen **Quorums** in der hessischen Verfassung (unten I.2.).
- Die Erweiterung der Antragsberechtigten auf **alle natürlichen Personen mit Hauptwohnsitz in Hessen** statt einer Begrenzung auf Stimmberechtigte des Volkes, d. h. Deutsche mit Wohnsitz in Hessen (unten II.1., 2.a)).
- Die Absenkung der Altersgrenze auf **16 Jahre** statt der bisherigen Anknüpfung an die Stimmberechtigung, d. h. 18 Jahre, für die Antragstellung (unten II.4.).

Neben diesen konkreten Änderungsvorschlägen sind – insbesondere mit Blick auf die bayerische Popularklage – noch einige weitere Änderungsmöglichkeiten denkbar:

- ein **Verzicht auf ein Quorum** (I.1.).
- Soweit die Popularklage ein Gruppen-Recht bleiben soll, sind Modifikationen der Gruppenbeteiligungsberechtigung vorstellbar, etwa die **Aufgabe des Wohnsitzerfordernisses** (II.2.b)) und die **Öffnung für juristische Personen** (II.5.).
- Im Interesse der Rechtsklarheit ist es sachgerecht, Art. 131 hessVerf hin zu einem **Verfahrenskatalog** nach dem Vorbild des Art. 93 GG umzugestalten (III.).

I. Quorum

1. Aufgabe des Quorums (Jedermann-Popularklage)?

Verfassungspolitisch ist es denkbar, die Antragsberechtigung der Hundertstel-Gruppe durch eine einfache „Jedermann"-Antragsberechtigung zu ersetzen. Sollte das notwendige Quorum für die Antragsberechtigung von einer Hunderstel- oder 50.000er-Gruppe auf eine einzelne Person „gesenkt" werden, erhielte jeder Einzelne die Möglichkeit, normatives Staatshandeln unabhängig von einer eigenen Betroffenheit (am Maßstab der hessischen Verfassung) durch den Staatsgerichtshof kontrollieren zu lassen.

Damit näherte sich die hessische Popularklage – mit Bezug auf die abstrakte Normenkontrolle – weitestgehend der bayerischen Popularklage an. Unterschiede und damit auch Detailfragen einer Regelung bestünden dann u. a. noch darin, ob *jede* Verletzung der Verfassung oder alleine eine *Verletzung von Grundrechten* – so in Bayern – zulässig gerügt werden kann und welche Normen taugliche Antragsgegenstände sind.

[113] Siehe hierzu B. Regelungsoptionen, S. 18 ff.

a) Regelungspolitische Vor- und Nachteile

Ihren grundsätzlichen Charme bezieht die „Jedermann"-Popularklage aus der Idee, dass gerade die Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung eine absolute ist und er sich insofern auch stets und umfassend verantworten sollte. Die „Jedermann"-Popularklage ermächtigt die Bürger in besonderer Weise, den Gesetzgeber an seine verfassungsrechtliche Bindung zu erinnern (**„Wächterfunktion" der Bürger**[114]). Der Bürger kann seine Bedenken dann nicht nur bei eigener Betroffenheit rechtlich oder im Rahmen von Wahlen politisch artikulieren und durchsetzen, sondern konkret in jedem Einzelfall, in dem er verfassungsrechtliche Bedenken hegt, rechtsförmlich verfolgen. Davon kann zugleich eine **Aktivierungsfunktion für bürgerschaftliches Engagement** ausgehen.

In **Bayern** erfreut sich die Popularklage durchaus anhaltender Beliebtheit.[115] Mit ca. 20-25 Verfahren pro Jahr[116] ist sie aber trotzdem weit von den Fallzahlen entfernt, die z. B. das Bundesverfassungsgericht bei Verfassungsbeschwerden meistern muss (z. B. 5.739 im Jahr 2015[117]; gerechnet auf den Bevölkerungsanteil Bayerns heißt das ca. 360 Verfahren pro Jahr). Die Erfolgsquote der Popularklage ist erstaunlich hoch, ca. 15 %[118] aller Verfahren enden mit einem Erfolg (gegenüber z. B. 1,89 % im Jahr 2015 bei Verfassungsbeschwerden zum BVerfG[119]).

Das bayerische Modell nach Hessen zu exportieren, heißt allerdings, sich vom Gedanken des subjektiven Rechtsschutzes sehr weit zu entfernen. Mit ihr verbindet sich das Risiko, die Landesverfassungsgerichtsbarkeit wegen einer großen Verfahrenszahl zu behindern und auch **Kapazitäten** des Gesetzgebers und der Regierung zu binden, die sie für Verfahren benötigen. Die Zielrichtung des Quorums, eine kritische Masse an Personen zu fordern, die für sich ein hinreichendes Interesse an der Überprüfung einer Norm entwickeln, wäre aufgebrochen: Das Quorum schränkt querulatorische Anträge ein und wirkt einer Überlastung des StGH entgegen. Die Ausweitung der Antragsberechtigung könnte womöglich als „Einladung" zu **„judicial activism"** missverstanden werden. Denn die „Jedermann"-Popularklage eröffnet die verfassungsgerichtliche Kontrolle anlasslos gegenüber jedem Gesetz. Die Neigung könnte wachsen, politische und gesellschaftliche Fragen nicht mehr oder nicht mehr alleine in der politischen Arena, also insbesondere den Parteien und Parlamenten auszutragen, sondern den

---

[114] Vgl. auch *Flurschütz* (Fn. 61), S. 389, in Anlehnung an den BayVerfGH, s. oben A.II.2.
[115] Eine umfassende Bewertung der Popularklage nimmt *Flurschütz* (Fn. 61), S. 385 ff. vor.
[116] Vgl. *Brunner*, JöR 2002, 191 (226); *Flurschütz* (Fn. 61), S. 392, Fn. 1814 zählt 21 erhobene Popularklagen p.a. im Durchschnitt.
[117] *Bundesverfassungsgericht*, Jahresstatistik 2015, http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/statistik_2015.pdf;jsessionid=6290F0A0B3555FADCAE56956CF5AEFD0.2_cid361?__blob=publicationFile&v=2 (11.2.2017), S. 7.
[118] Vgl. *Brunner* (Fn. 116) (226).
[119] *Bundesverfassungsgericht*, Jahresstatistik 2015, http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/statistik_2015.pdf;jsessionid=6290F0A0B3555FADCAE56956CF5AEFD0.2_cid361?__blob=publicationFile&v=2 (11.2.2017), S. 20.

Staatsgerichtshof **als verlängerte Werkbühne politischer Auseinandersetzungen und Selbstinszenierung** zu missbrauchen.

Es besteht auch **keine Rechtsschutzlücke**. Soweit Gesetze und Rechtsverordnungen den Einzelnen in seinen eigenen Rechten betreffen, kann er sie mittels der Grundrechtsklage angreifen. Aus Gründen der Rechtsschutzgewährleistung (Art. 19 Abs. 4 GG) ist eine Ausweitung der Popularklage daher auch **nicht angezeigt**.

b) Detailfragen im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle

aa) Rügefähige Verfassungsvorschriften

Gibt der Verfassungsgeber das Quorum auf, zieht das nicht notwendig eine Anpassung mit Blick auf die rügefähigen Verfassungsvorschriften nach sich: Die zur Jedermann-Popularklage ausgebaute **abstrakte Normenkontrolle** wäre zulässig, wenn der Einzelne einen Verfassungsverstoß geltend gemacht – unabhängig davon, ob es sich dabei um Grundrechte oder sonstiges Verfassungsrecht handelt. Dies entspricht der Grundausrichtung als objektives Kontrollverfahren.

Die **bayerische Verfassung bzw. der BayVerfGH** gehen hier einen anderen Weg: Für die Zulässigkeit der Popularklage muss nicht irgendein Verfassungsverstoß, sondern ein **Grundrechtsverstoß „hinreichend substanziiert"** dargelegt werden.[120]

Diese Verengung der Zulässigkeit ist jedoch in dieser Form auch bei einer Eröffnung der Jedermann-Popularklage im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nicht zu empfehlen. Denn der Einzelne soll eine umfassende Kontrolle des (normativen) Staatshandelns erreichen können. Es wäre wohl alleine eine strengere Zulässigkeitsprüfung angezeigt. Denn viel mehr als eine Verengung auf die Rüge eines (substantiierten) Grundrechtsverstoßes würde das Verlangen einer **hinreichenden Substantiierung einer objektiven Verfassungsverletzung** den Staatsgerichtshof vor einer überbordenden Belastung schützen können. Dieses muss aber nicht notwendig in der Verfassung festgeschrieben werden. Vielmehr genügt es, das StGHG anzupassen (etwa „begründete" Bedenken gegen die Gültigkeit, § 39 Abs. 1 StGHG zu fordern) oder gar dem StGH selbst eine Anpassung der Zulässigkeitsprüfung zu überantworten. Die

[120] In der Sache prüft der BayVerfGH aber „anhand aller in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, auch wenn diese – wie das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV – keine Grundrechte verbürgen", BayVerfGH, Entscheidung vom 9. März 2016 – Vf. 17-VII-15 –, Rn. 29, juris. Im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips prüft er auch Verstöße gegen das Bundesrecht – bejaht einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip aber nur, wenn ein „schwerwiegender, krasser Eingriff in die Rechtsordnung" (BayVerfGH, Entscheidung vom 09. März 2016 – Vf. 17-VII-15 –, Rn. 32, juris; st. Rspr.) vorliegt. Ob Gleiches auch bei Verstößen gegen das Unionsrecht gilt, hat der BayVfGH bisher ausdrücklich offen gelassen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 125, juris). Der StGH nimmt hingegen eine entsprechende Prüfung des Bundesrechts nicht vor, vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 12. Februar 2014 – P.St. 2406 –, Rn. 29 ff., juris.

bereits heute geforderten „Bedenken gegen die Gültigkeit“ (§ 39 Abs. 1 StGHG) lassen sich auch entsprechend eng auslegen.

bb) Taugliche Antragsgegenstände

Bisher sind taugliche Antragsgegenstände der abstrakten Normenkontrolle nur Gesetze des Landtages und Rechtsverordnungen im Sinne der Art. 107, 118 hessVerf.[121] Nicht erfasst sind sonstige untergesetzliche Normen, wie Satzungen der Kommunen und sonstiger Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts.[122] Zu beachten ist dabei, dass der insoweit begrenzte Umfang der Prüfungsgegenstände ebenfalls für die Verfahren der konkreten Normenkontrolle (Art. 133 hessVerf) gilt.[123]

Einige Landesverfassungen (bspw. die baden-württembergische [124] und die hamburgische Verfassung[125]) gestatten eine abstrakte Normenkontrolle gegen **Landesrecht im Allgemeinen**. Jedoch ist dort der Kreis der Antragsberechtigten deutlich enger. In **Bayern** sind alle Normen des Landesrechts – über den Wortlaut des Art. 98 S. 4 bayVerf hinaus – taugliche Antragsgegenstände der Popularklage.[126] In der Interpretation des BayVerfGH erfasst Art. 98 S. 4 bayVerf „alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts“[127].

Zwingende Gründe für eine Öffnung der Popularklage auf weitere untergesetzliche Normen finden sich gleichwohl nicht. Der hessische Verfassungsgeber ging von der überzeugenden Grundprämisse aus, dass die Kontrolle und Verwerfung (sonstiger) untergesetzlicher Normen **Aufgabe der Fachgerichte** ist.[128] Etwaige Verletzungen der Verfassung bei der Auslegung und Anwendung durch die Gerichte lassen sich dann im Rahmen der Grundrechtsklage geltend machen. Eine Ausdehnung der Antragsgegenstände ist weder zum objektiven Schutz der Verfassung noch aus Gesichtspunkten des Schutzes der Gewaltenteilung geboten. Die Jeder-

---

[121] Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 15. Juli 1970 – P.St. 548 –, Rn. 64, juris; eine weitere, weniger schematische Sicht (vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 3. Dezember 1969 – P.St. 569 – , Rn. 47, juris), die auf die Ebenbürtigkeit von Rechtsverordnungen und Gesetzen abstellt, hat der StGH aufgegeben; vgl. dazu *Günther* (Fn. 1), § 39, Rn. 20.

[122] Für einen Ausschluss von Satzungen in diesem Sinne: Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 3. Dezember 1969 – P.St. 569 –, Rn. 47, juris; *Pestalozza* (Fn. 39), § 27. Hessen, Rn. 13; *Gehb* (Fn. 39), S. 136 ff.; *Hinkel*, Verfassung des Landes Hessen, 2004, Art. 131, S. 224. Anders *Zinn/Stein/Zezschwitz* (Fn. 22), Art. 131, S. 5 f., was der Staatsgerichtshof in dem zuvor genannten Urteil ausdrücklich verworfen hat. Vgl. für das Verhältnis zu § 47 VwGO: *Günther* (Fn. 1), § 39, Rn. 21.

[123] Vgl. insgesamt *Gehb* (Fn. 39), 184 ff.

[124] Nach Art. 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bwVerf: Abstrakte Normenkontrolle über „Landesrecht“, das erfasst auch untergesetzliches Recht (vgl. § 49 Abs. 1 S. 1 VerfGHG). Nicht jedoch auch eine konkrete Normenkontrolle – diese ist alleine gegen „Landesgesetze“ eröffnet, vgl. Art. 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 bwVerf.

[125] Nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 3 Alt. 1 hambVerf: Abstrakte Normenkontrolle über „Landesrecht“, das erfasst auch untergesetzliches Recht (vgl. §§ 14 Nr. 3, 41 Abs. 2 hambVerfGG). Nicht jedoch auch eine konkrete Normenkontrolle – diese ist alleine gegen „Gesetze und Rechtsverordnungen“ eröffnet, vgl. Art. 64 Abs. 2 S. 1 hambVerf, §44 Abs. 1 hambVerfGG. Vgl. *Pestalozza* (Fn. 39), § 26, Rn. 16, 30.

[126] Vgl. VerfGH 54, 47 (52 f.); 56, 99 (103). Hierzu zählen auch Bebauungspläne, s. z. B. VerfGH 44, 5 (6); 48, 99 (102). S. auch *Holzner* (Fn. 17), Art. 98, Rn. 21.

[127] So zuletzt BayVerfGH, Entscheidung vom 9. März 2016 – Vf. 17-VII-15 –, Rn. 19, juris.

[128] Vgl. *Günther* (Fn. 1), Einleitung zu §§ 39 – 41, Rn. 5.

mann-Antragsbefugnis kann in legitimer Weise darauf beschränkt werden, die Überprüfung von Normen von besonderer Bedeutung, wie sie Art. 107, 118 hessVerf identifizieren, auch ohne Vorliegen eines individuellen Rechtsschutzbedürfnisses zu ermöglichen. Dies würde ihrem vordringlichen Ziel der abstrakten Kontrolle von Staatsmacht gerecht.

In Bereichen weiterer untergesetzlicher Normsetzung lässt sich ein gesteigertes allgemeines Interesse an der Kontrolle des Staatshandelns durch objektive Verfahren nicht ausmachen. Hier sollte es der Rechtsordnung vielmehr angelegen sein, den Staatsgerichtshof vor einer ausufernden Anzahl an Anträgen zu schützen. Als Negativbeispiel dient insoweit Bayern. Dort ist es an der Tagesordnung[129], bauplanungsrechtliche Satzungen unmittelbar durch das Verfassungsgericht kontrollieren zu lassen. Der Betroffenenrechtsschutz ist geeignet und ausreichend, derartiges normsetzendes Handeln der Exekutive im Einzelfall zu kontrollieren. Verfassungspolitisch ist es vorzugswürdig, Rechtsschutz gegen untergesetzliche Vorschriften in einem arbeitsteiligen Verfahren durch die Fachgerichte sicherstellen. Einer umfassenden Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs bedarf es nicht.

2. Festlegung eines absoluten statt eines relativen Quorums

Hält die Verfassung an einem Quorum fest, steht der Verfassungsgeber vor der Frage, ob er das bisherige relative Quorum durch ein absolutes ersetzt. Die Festlegung eines absoluten Quorums hat für sich, **leichter ermittelbar** zu sein als ein relatives Quorum. Es stattet das Verfahren auch mit einer höheren Einprägsamkeit aus. Den Bürgern lässt sich so anschaulich vor Augen führen, welche Hürde sie für die Durchsetzung „ihrer" Verfassung nehmen müssen. Die Nachvollziehbarkeit ließe sich ebenso jedoch z. B. bereits dadurch steigern, dass der Staatsgerichtshof und der Landeswahlleiter ihre Internetpräsenzen um diese Information und weitere Informationen zum Verfahren (wie z. B. ein Formular für den Antrag) erweitern.

Mit einem in absoluter Höhe eingegrenzten Quorum verbindet sich vor allem ein **regulierungstechnischer Nachteil**: Es vollzieht Schwankungen der Gesamtzahl der Stimmberechtigten nicht nach. Steigt diese, wächst einer – relativ gesehen – kleineren Zahl das Recht zu, eine Popularklage anzustrengen – und umgekehrt. Das bisherige relative Quorum stellt sicher, dass die Antragsberechtigung relativ zur Zahl der Stimmberechtigten unverändert bleibt.

Sollte sich die hessische Bevölkerungszahl erheblich verändern, wäre eine Verfassungsänderung erforderlich, um diese Entwicklung auf der Ebene der Antragsberechtigung nachzuzeichnen. Die Hürden für eine Verfassungsänderung liegen in Hessen jedoch vergleichsweise hoch, da das Volk der Änderung zustimmen muss (siehe Art. 123 Abs. 2 hessVerf).

[129] Vgl. *Müller* (Fn. 84), Art. 98, Rn. 14 mit Nennung zahlreicher Urteile, in denen der BayVerfGH Satzungen im Rahmen der Popularklage überprüft hat. Auch *Wolff* (Fn. 17), Art. 98, Rn. 17 a. E.

II. Ausgestaltung der Gruppenbeteiligungsberechtigung

Gegenwärtig knüpft die Gruppenbeteiligungsberechtigung an die Stimmberechtigung an, d. h. an das (aktive) Wahlrecht zum Hessischen Landtag. Dies zurrt grundsätzlich Art. 73 Abs. 1 hessVerf[130] fest.[131]

Der Grund für die Koppelung der Gruppenbeteiligungsberechtigung an die Stimmberechtigung liegt in der **Korrelation zwischen der Berechtigung zur Vermittlung von Hoheits-/Staatsmacht und deren Kontrolle**.

Die SPD-Fraktion schlägt vor, die Gruppenbeteiligungsberechtigung von der deutschen Staatsangehörigkeit zu entkoppeln (1.), lediglich einen Hauptwohnsitz in Hessen zu fordern (2.), was – ohne dies auszudrücken – einen Wegfall der Drei-Monats-Frist erreicht (3.), und die Altersgrenze auf 16 Jahre abzusenken (4.). Denkbar wäre es darüber hinaus, juristischen Personen die Gruppenbeteiligungsberechtigung zuzugestehen (5.).

1. Antragsberechtigung ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit

Eine Loslösung der Antragsberechtigung von der deutschen Staatsangehörigkeit kann mögliche Bedenken im Hinblick auf Art. 33 Abs. 1 GG und das Unionsrecht ausräumen. Die Öffnung für Unionsbürger und Drittstaatsangehörige sowie Staatenlose kann dazu beitragen, gesellschaftliche Änderungen, d. h. den seit 2009 stetig wachsenden[132] und im Bundesvergleich grundsätzlich hohen[133] Anteil ausländischer Einwohner Hessens normativ widerzuspiegeln. Die immer tiefere und langfristigere Eingliederung Nicht-Deutscher in das gesellschaftliche und politische Leben in Deutschland und die damit einhergehende dauerhafte Eingliederung auch in das Rechtssystem kann es rechtfertigen, auch diesen objektive Rechtsschutzmöglichkeiten zuzugestehen. Die Öffnung kann zugleich den **Gedanken der objektiven Kontrolle des Staatshandelns** stärken. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass auch andere als deutsche Einwohner Hessens den hessischen Gesetzen unterworfen sind und somit ein legitimes Interesse an der Rechtmäßigkeit der Ausübung von Hoheitsgewalt haben können.

Das ändert nichts daran, dass eine derartige Öffnung die **Grundkonzeption der „Hunderstel"-Antragsberechtigung verändert**. Die **Korrelation zwischen Vermittlung und Kontrolle von Hoheitsgewalt** würde (noch weiter) aufgelöst. Denn die Nicht-Deutschen haben selbst mangels Stimmberechtigung nicht an der Vermittlung von Hoheitsgewalt teil (mit Aus-

---

[130] I. V. m. § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 WahlG.
[131] Zur einfachgesetzlichen Ausgestaltung siehe oben a).
[132] Seit 2009 von 11,1 auf 14,3 %, vgl. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/258109/umfrage/auslaenderanteil-in-hessen/.
[133] So hat das Land Hessen den vierthöchsten Ausländeranteil, mit 15,1 % (Stand 31.12.2015 nach den Zahlen des Ausländerzentralregisters, vgl. https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendischeBevolkerung/Tabellen/Bundeslaender.html).

nahme des Kommunalwahlrechts für EU-Ausländer). Sie wären aber trotzdem zum Wächter über die Verfassung berufen.

2. Festlegung des Hauptwohnsitzerfordernisses

a) Änderungsvorschlag der SPD

Der Änderungsvorschlag der SPD schreibt das Hauptwohnsitz-Erfordernis ausdrücklich in dem die Antragsberechtigung regelnden Art. 131 Abs. 2 hessVerf fest.

In der Sache führt dies grundsätzlich die – über die Anknüpfung an die Stimmberechtigung – geltende Regelung (siehe Art. 73 Abs. 1 hessVerf) fort. Denn nach der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Stimmberechtigung entscheidet beim Bestehen von zwei Wohnsitzen der Hauptwohnsitz. Gleichzeitig sind nach dem Landeswahlgesetz aber auch wohnsitzlose Personen, die lediglich in Hessen ihren „dauernden Aufenthalt" haben, stimmberechtigt. Die Bezugnahme auf den „Hauptwohnsitz" (oder Wohnsitz) läuft Gefahr, diese Personen auszuschließen.

Dies wäre weitgehend unproblematisch, wenn der (einfache) Gesetzgeber auch wohnsitzlosen Personen weiterhin die Gruppenbeteiligungsberechtigung zuerkennen könnte. Die hessische Verfassung ermächtigt den Gesetzgeber in Art. 131 hessVerf zwar nicht ausdrücklich, den Kreis der Antragsberechtigten des Abs. 2 auch in Bezug auf die in Abs. 1 genannten Verfahren auszuweiten. Der Staatsgerichtshof geht jedoch seit seiner Rechtsprechungsänderung im Jahr 1968 in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass der einfache Gesetzgeber eine solche Regelung treffen darf.[134] Insofern könnte der einfache Gesetzgeber jedenfalls auch lediglich sich dauerhaft aufhaltenden Personen die Gruppenbeteiligungsberechtigung – bspw. in § 17 Abs. 3 StGHG – zugestehen. Gleichwohl besteht ein geringes Risiko, dass der Staatsgerichtshof dies nach einer Änderung der hessischen Verfassung mit Blick auf diese Regelung anders sehen könnte, da der verfassungsändernde Gesetzgeber Wohnsitzlose gerade nicht aufgenommen hat.

Der sicherste Weg wäre es insoweit, auf den Regelungsvorschlag zu verzichten oder ihn anzupassen. Er müsste dann lauten: *„eine Gruppe von mindestens 50.000 Personen, die ihren Hauptwohnsitz auf dem Gebiet des Landes Hessen haben* ***beziehungsweise sich in Ermangelung eines Wohnsitzes dort dauerhaft aufhalten****, und das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben"*.

Jedenfalls sollte – für den Fall, dass der Verfassungsgeber dem Vorschlag der SPD näher tritt – eine Befugnis des Gesetzgebers zur Regelung *„des Näheren"* Aufnahme in die Verfassung fin-

[134] Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 11. Juni 2008 – P.St. 2133 –, Rn. 140, juris; bestätigt im Urteil vom 9. März 2011 – P.St. 2320 e.A. –, Rn. 81, juris; vgl. auch *Braun/Kallert/Meister et al.*, Verfassung des Landes Hessen, Art. 131, 3.

den. Denkbar ist auch eine Klarstellung in den Gesetzgebungsmaterialien. Diese sollten deutlich machen, dass sowohl der einfache Wohnsitz in Ermangelung eines Zweitwohnsitzes genügt als auch, dass wohnsitzlose Personen, die sich in Hessen aufhalten, erfasst sind. Darin kann zugleich faktisch eine Aufweichung des Wohnsitzerfordernisses liegen.

b) Aufgabe des Wohnsitzerfordernisses?

Spielt man das Arsenal möglicher verfassungsrechtlicher Änderungen vollständig durch, kann eine – sich an das Vorbild Bayerns anlehnende – Regelungsoption darin bestehen, das Wohnsitzerfordernis gänzlich aufzugeben. Als empfehlenswert erweist sich das im Ergebnis jedoch nicht.

aa) Ersetzung durch ein Aufenthaltserfordernis in Hessen

Löst der Verfassungsgeber das die Gruppenbeteiligungsberechtigung heute leitende **Legitimations-Kontroll-Korrelat** grundsätzlich auf und verschiebt es hin zu einer abstrakten Betroffenheit, ist eine Anknüpfung an den Aufenthalt des Antragstellers (statt an den Wohnsitz) konstruktiv denkbar. Denn grundsätzlich sind alle Personen, die sich in Hessen aufhalten und damit den hessischen Gesetzen unterworfen sind, von diesen abstrakt betroffen.[135]

Der **Nachweis des Aufenthalts** ist jedoch schwer formalisierbar. Anders als der (Haupt-)Wohnsitz ist dieser nicht erfasst und lässt sich so nicht durch eine Bescheinigung der Gemeinde belegen. Faktisch heißt eine Anknüpfung an den Aufenthalt eine Ausdehnung der Gruppenbeteiligungsberechtigung auf jedermann. Ein bedeutendes Missbrauchspotenzial verbindet sich damit zwar nicht. Regelungstechnisch ehrlicher ist es dann jedoch, jedermann die Antragsberechtigung zuzugestehen.

bb) Verzicht auf jegliche Anknüpfung an den Aufenthalt

Eine Abkopplung der Antragsberechtigung vom Aufenthalt rückt das allgemeine Interesse an der Rechtmäßigkeit des Staatshandelns in den Vordergrund des Rechtsschutzinteresses einer Popularklage. Sie löst den Konnex der sich Beteiligenden bzw. der Antragsberechtigten zur eigenen Betroffenheit von Staatsgewalt auf. Staaten gründen sich freilich nach wie vor auf den Bezug zu einem bestimmten Territorium und seiner Bevölkerung. Nur über diese dürfen sie grundsätzlich Hoheitsgewalt ausüben und sind auch nur diesen verpflichtet.[136]

Insofern sprechen die besseren Gründe dafür, sowohl in einem Verfahren, das nicht den Einzelnen in den Vordergrund stellt, sondern einen gewissen Konsens einer Gruppe erfordert, als

---

[135] Vgl. hierzu die Argumentation des BayVerfGH zur Antragsberechtigung bei der Verfassungsbeschwerde, VerfGHE 9, 21 (23 f.).
[136] Dies gilt, obwohl der Zusammenhang vielfach aufgelöst ist. So kann die Ausübung von Staatsgewalt auch extraterritorial sein, Menschenrechte sind nicht nur den eigenen Staatsangehörigen, sondern oft auch allen Personen, in gewissen Grenzen auch außerhalb des eigenen Territoriums geschuldet.

auch bei einer Jedermann-Popularklage abstrakte Grenzen einer potenziellen Betroffenheit einzuziehen, die an die Stimmberechtigung oder jedenfalls den Wohnsitz angeknüpft. Dies wird dem Wesen des Staates mit seinem an das Staatsgebiet und das Staatsvolk anknüpfenden Herrschaftsanspruch wohl am besten gerecht.

3. Wegfall der Drei-Monatsfrist

Nach gegenwärtiger Rechtslage entsteht die Gruppenbeteiligungsberechtigung erst nach dreimonatigem Wohnsitz bzw. dauernden Aufenthalt in Hessen („Drei-Monatsfrist"; vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, Abs. 2 hessLWG). Dank der Regelungsbefugnis des Art. 73 Abs. 4 hessVerf kann und darf der einfache Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Stimmberechtigung um ein solches zeitliches Element erweitern.

Der Regelungsvorschlag der SPD löst den Bezug zur Stimmberechtigung und damit die Drei-Monatsfrist jedoch auf. Insoweit ist zumindest offen, ob der Staatsgerichtshof es dem einfachen Gesetzgeber zugestehen würde – trotz der Neuregelung und unterbliebenen Aufnahme der Drei-Monatsfrist – diese einfachgesetzlich einzuführen. Insoweit ist der Gesetzgeber grundsätzlich nicht befugt, die Antragsberechtigungen aus Art. 131 Abs. 2 hessVerf zu beschneiden. Ob sich hier im Einzelfall „vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Gehalts"[137] der einzelnen Klagen (insbesondere der abstrakten Normenkontrolle) mit Blick auf die Drei-Monatsfrist etwas anders ableiten lässt, ist zumindest fraglich. Denn entkoppelt sich die Antragsberechtigung vom Korrelat zur Legitimationsvermittlung hin zur potenziellen Betroffenheit, scheint ein zeitliches Element nicht mehr notwendig. Die potenzielle Betroffenheit setzt keine längere Wohnsitznahme oder keinen längeren dauernden Aufenthalt voraus – sie kann sich sofort einstellen. Insofern ist gut möglich, dass eine einfachgesetzliche Aufnahme der Drei-Monatsfrist nicht möglich ist.

4. Mindestalter

Um stimmberechtigt zu sein, muss der Einzelne de constitutione lata *„über achtzehn Jahre"* alt sein.[138] Eine Absenkung des Alters auf 16 Jahre berührt weder die Partei- noch die Prozessfähigkeit der Gruppe in dem Verfahren. Vielmehr ändert sie alleine einen Ausschnitt dieses Rechtsinstitutes *sui generis*, nämlich die Gruppenbeteiligungsberechtigung.

---

[137] Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 11. Juni 2008 – P.St. 2133 –, Rn. 141, juris unter Verweis auf StGH, Urteil vom 26. Juli 1978 - P.St. 789 - , StAnz. 1978, S. 1683 (1687).

[138] Keine Korrelation besteht hingegen zur Grundrechtsfähigkeit. Da es sich um kein subjektives Rechtsschutzverfahren handelt, wirkt sich eine ggf. bezüglich einzelner Grundrechte bereits vor Vollendung des 18. Lebensjahres bestehende Grundrechtsfähigkeit nicht aus. Allein in Verfassungsbeschwerdeverfahren kann im Einzelfall auch der Minderjährige partei- und prozessfähig sein; dies jedoch nicht als Ausfluss der Grundrechtsfähigkeit, sondern alleine, wenn bei der gesetzlichen Vertretung ihr effektiver Grundrechtsschutz nicht gewährleistet wäre. Vgl. *Grünwald*, in: Walter/Grünwald (Hrsg.), Stand 1.12.2016, § 90, Rn. 43; *Müller* (Fn. 62), Art. 120, Rn. 8.

a) Allgemeine Bewertung

Grundsätzlich widerspricht eine Absenkung des Alters der **Korrelation zwischen Legitimation und Kontrolle**. Solange das aktive Wahlalter bei 18 Jahren liegt, besteht auch nur bei 18-Jährigen das notwenige Korrelat zur Einräumung der Gruppenbeteiligungsberechtigung.

Wenngleich Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht erreicht haben, nicht an der Legitimation der Staatsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen teilhaben, so sind sie doch bereits Träger von Rechten; insbesondere der Grundrechte.[139] Ihnen in einer auf (objektiven) Rechtsschutz ausgerichteten Popularklage die Gruppenbeteiligungsberechtigung zuzugestehen, ist dann nur folgerichtig. Gleichzeitig ließe sich die demokratische und politische Beteiligung der 16- bis -18-Jährigen an der Gesellschaft durch eine Öffnung stärken. Steht diesem die Möglichkeit offen, sich in solcher Weise am demokratischen Prozess zu beteiligen, streitet eine Vermutung dafür, dass sie zur Verteidigung der Verfassungsordnung von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden.

Dabei besteht ein wesentlicher **Unterschied zur Einräumung des Wahlrechts**: Dieses lässt sie unmittelbar an der Vermittlung von Hoheitsmacht teilhaben und gesteht Berechtigten so eine weitreichende Entscheidung über sich und andere zu. Dafür ist grundsätzlich ein erhebliches Maß an persönlicher, politischer und gesellschaftlicher Reife notwendig. Gleichen Vorbehalten, ein solches Mitwirkungsrecht einzuräumen, begegnet eine Öffnung der Gruppenbeteiligungsberechtigung jedoch nicht: Die Popularklage ist nicht gestalterischer, sondern alleine kontrollierender Natur. Sie ist auf die Herstellung eines rechtmäßigen Zustandes gerichtet, nicht auf die Ausübung politischer Gestaltungsmacht; sie beruft die 16- bis 18-Jährigen damit nicht zum Gestalter für sich und andere.[140]

b) Folgefragen

Aus der Öffnung der Gruppenbeteiligungsbefugnis für Minderjährige können sich Folgeprobleme ergeben. Zwar wird der minderjährige Antragsteller nicht selbst Verfahrenspartei. Dennoch muss er für einen wirksamen Antrag sowohl einen Bevollmächtigten benennen (§ 20 Abs. 3 S. 1 StGHG) als auch die relevanten Unterlagen u. a. zur Bestätigung des Wohnsitzes beschaffen (§ 19 Abs. 3 S. 3 StGHG). Beides kann der Minderjährige aus zivilrechtlicher Sicht – da nicht lediglich rechtlich vorteilhaft – grundsätzlich nur mit Einwilligung seines gesetzli-

---

[139] Vgl. u. a BVerfGE 99, 145 (156); sowie generell *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein et al. (Hrsg.), Juli 2016, 49. Erg.-Lfg., 2014, § 90, Rn. 129; *Hohm*, NJW 1986, 3107.

[140] Dass sich die Popularklage auch als *politisches Druckmittel* einsetzten lässt, ändert an dieser Natur der Popularklage nichts. Denn die politischen Effekte sind mittelbarer Art. Nicht die Klage selbst, sondern z. B. die Mobilisierung des Quorums kann politische Implikationen haben. Insoweit machen Beteiligte 16- bis 18-Jährige aber alleine von ihrer Meinungsfreiheit Gebrauch – ein Recht, das ihnen unabhängig vom Alter zusteht. So sind alle natürlichen Personen Träger der Meinungsfreiheit. Minderjährige sind darüber hinaus, jedenfalls soweit sie die geistige Fähigkeit zur Meinungsbildung besitzen, auch grundrechtsmündig; vgl. *Schemmer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 29. Ed., 2016, Art. 5, Rn. 2; ablehnend zur Idee der Grundrechtsmündigkeit *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig/Herzog et al. (Hrsg.), GG, Art. 5, Rn. 25 ff.

chen Vertreters (§ 107 BGB). Das Prozessrecht kann hiervon jedoch abweichen. Nach § 16 Abs. 1 S. 2 StGHG i. V. m. § 22 BVerfGG findet die Bevollmächtigung jedoch eine abschließende Spezialregelung. Danach kann der Minderjährige, soweit er selbst prozessfähig ist, die Bevollmächtigung ohne Zustimmung seines Vertreters erteilen. Insofern ist auch hier davon auszugehen, dass die hessische Verfassung i. V. m. dem StGHG eine Spezialregelung treffen würde, die es dem Minderjährigen ermöglicht, selbst seine Gruppenbeteiligung wirksam vorzunehmen.

c) Kompetenzrechtliche Fragen

Zwar steht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das bürgerliche Recht und das gerichtliche Verfahren zu (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Das hindert das Land Hessen jedoch nicht an einer eigenen Regelung der Beteiligungsberechtigung. Denn diese stellt keine bürgerlich-rechtliche Regelung dar. Sie betrifft nicht die den Minderjährigen „als Privatpersonen zukommende rechtliche Stellung und die Verhältnisse, in welchen [die Minderjährigen] als Privatpersonen untereinander stehen“[141], sondern regelt prozess- und verwaltungsrechtliche Rechtsverhältnisse. Die Vorschrift träfe zwar eine Regelung über das gerichtliche Verfahren. Jedoch fällt das Prozessrecht der Landesverfassungsgerichte in die Organisationshoheit der Länder.[142]

5. Juristische Personen als Gruppenbeteiligungsberechtigte

Juristischen Personen gesteht die hessische Verfassung die Gruppenbeteiligungsberechtigung bislang nicht zu. In **Bayern** sind hingegen bei der Popularklage u. a. auch juristische Personen antragsberechtigt.[143]

Eine Ausweitung der Antragsberechtigung auf juristische Personen bräche mit dem bestehenden System des Art. 131 HessVerf: Es geht von einem Legitimations-Kontroll-Korrelat aus, das für juristische Personen nicht einschlägig ist. Weicht man diese Korrelation konzeptionell grundlegend auf (wie es insbesondere der Vorschlag der SPD vorsieht), ist die Einbeziehung juristischer Personen erwägenswert. Einerseits entspräche dies der **Entkoppelung von Legitimationsvermittlung und -kontrolle** und dem **Umbau hin zu einem (objektiven) Rechtsschutzverfahren**. Juristische Personen vermitteln nicht Staatsgewalt, sind aber Träger von Rechten. Deshalb haben auch sie andererseits ein legitimes Interesse an der objektiven Rechtmäßigkeit des Staatshandelns. Gleichzeitig nehmen die hinter den juristischen

---

[141] Motive zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. I, S. 1.
[142] *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 29. Ed., 2016, Art. 74, Rn. 10; *Maunz*, in: Maunz/Dürig/Herzog et al. (Hrsg.), GG, Erg.-Lfg. 23, Art. 74, Rn. 73.
[143] Vgl. *Holzner* (Fn. 83), Rn. 17; sowie VerfGHE 7, 69 (73); 36, 1 (4); 39, 30 (33). Zur teilrechtsfähigen OHG und KG, politischen Parteien, juristischen Personen des öffentlichen Rechts, kommunalen Gebietskörperschaften wie Gemeinden und Landkreisen, sowie nichtrechtsfähige Vereinigungen und Bürgerinitiativen vgl. *Holzner* (Fn. 83), Rn. 17 f. mit Nennung der entsprechenden Urteile.

Personen stehenden natürlichen Personen das Interesse der Rechtmäßigkeitskontrolle nicht zwingend vollständig wahr. Juristische Personen haben bisweilen einen anderen Interessenfokus als die natürlichen Personen, die sie tragen.

III. Verfahrenskatalog

Auf welche Verfahren sich Art. 131 Abs. 2 hessische Verfassung erstreckt, verstehen der Wortlaut der Vorschrift und ihre Deutung in der verfassungsgerichtlichen Praxis unterschiedlich. Gegenwärtig schränkt der Staatsgerichtshof die Antragsberechtigungen gegenüber Art. 131 Abs. 2 hessVerf ein, erweitert sie aber gleichzeitig auch darüber hinaus. Im Interesse der Rechtsklarheit und Verständlichkeit ist es empfehlenswert, einen Verfahrenskatalog in die Verfassung aufzunehmen. Ähnlich dem Art. 93 GG[144] ließen sich die Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs klar enumeriert in Art. 131 hessVerf regeln. Damit ließe sich einerseits die Verfahren des Staatsgerichtshofs, andererseits die jeweilige Antragsberechtigung einer klaren Regelung zuführen.

Eine mögliche Regelung könnte lauten:

Art. 131

(1) Der Staatsgerichtshof entscheidet:

1. über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze [und Rechtsverordnungen],

2. über die Anfechtung des Ergebnisses einer Volksabstimmung,

3. über die Verletzung der Grundrechte, soweit der Antragsteller plausibel geltend macht, durch die öffentliche Gewalt in einem durch die Verfassung gewährten Grundrecht verletzt worden zu sein (Grundrechtsklage),

4. über eine auf die Verletzung des Selbstverwaltungsrechts (Art. 137) gestützte Grundrechtsklage von Gemeinden und Gemeindeverbänden [(kommunale Grundrechtsklage)],

5. über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung des Landes Hessen, durch ein Gesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Landesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind (Verfassungsstreitigkeit),

6. sowie in den weiteren in der Verfassung und den Gesetzen vorgesehenen Fällen.

---

[144] Sowie z. B. Art. 68 bwVerf

(2) Antragsberechtigt sind im Fall der Nr. 1, 2 und 5 der Landtag, ein Zehntel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Landtags, eine Fraktion des Landtags, die Landesregierung, die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident und die Landesanwaltschaft. Im Falle der Nr. 1 und 2 ist auch eine Gruppe von Stimmberechtigten, die mindestens ein Hundertstel aller Stimmberechtigten des Volkes umfasst, antragsberechtigt. Im Fall der Nr. 1 ist auch der Rechnungshof antragsberechtigt.

(3) Das Nähere regelt ein Gesetz.

C. Zusammenfassung

Das bisherige Konzept der Popularklage bedarf keiner grundlegenden Anpassung.

Die von der SPD-Fraktion vorgeschlagenen Änderungen zögen teilweise eine Änderung des Charakters der Popularklage nach sich. Das bisherige Instrument einer Kontrolle des Staatshandelns durch die Stimmberechtigten würde sich in ein objektives Rechtsschutzverfahren wandeln. Das ist verfassungspolitisch vertretbar, aber nicht in jeder Hinsicht empfehlenswert.

1. Ein **absolutes Quorum** festzulegen, hat zwar den Vorteil einer noch größeren Rechtsklarheit. Es ist aber **nicht empfehlenswert**. Denn es vermag nachhaltige demographische Verschiebungen nicht abzubilden.

2. Die Aufnahme **Nicht-Deutscher** in den **Kreis der Antragsberechtigten** kann dazu beitragen, solche Personen in die Kontrolle des Staatshandelns einzubinden, die heute in großer Zahl und in zunehmender Tiefe und Dauer in die hessische Gesellschaft integriert sind. Ihnen wächst damit ein gesteigertes Interesse an der Kontrolle der sie regierenden Staatsgewalt zu – selbst wenn sie diese, außer auf kommunaler Ebene, nicht auch mit legitimieren können. Die **Anknüpfung an den Hauptwohnsitz** ist grundsätzlich ein legitimes Eingrenzungsmerkmal, das nicht gegen Art. 33 Abs. 1 GG verstößt. Folgt man dem Vorschlag der SPD, entsteht hinsichtlich wohnsitzloser Personen jedoch eine Lücke. Ggf. müssten diese ausdrücklich als gleichberechtigt Antragsberechtigte mit in den Verfassungstext aufgenommen werden. Außerdem ist zu bedenken, dass die Neuregelung dazu führen könnte, dass das Wohnsitz-Erfordernis nicht (mehr) im einfachen Recht um eine **zeitliche Komponente** (etwa dreimonatiger Hauptwohnsitz bzw. Aufenthalt) erweitert werden kann. Der Staatsgerichtshof könnte dies als unzulässige Beschränkung der Gruppenbeteiligungsberechtigung auffassen, da das zeitliche Element nicht in die Verfassung aufgenommen wurde und auch in einem (objektiven) Rechtsschutzverfahren keine legitime Eingrenzungsfunktion hat. Insofern ist aber bereits zu fragen, ob dieses überhaupt noch wünschenswert wäre.

4. Eine **Absenkung des notwendigen Alters** löst – für sich gesehen – das Korrelat zwischen Legitimationsvermittlung und Kontrolle ein Stück weit auf, da 16- bis 18-Jährige nicht stimmberechtigt sind. Für eine Absenkung des Berechtigungshalters kann aber das Interesse Heranwachsender streiten, selbst die sie betreffende Staatsgewalt zu kontrollieren und das Ziel, ihre politische Beteiligung zu fördern. Folgeprobleme (insbesondere kompetenzrechtlicher Natur, wie etwa der Prozessfähigkeit) stellen sich nicht.

4. Denkbar ist die **Aufnahme juristischer Personen** in den Kreis der Gruppenbeteiligungsberechtigten. Dies entspräche der Ausrichtung des Verfahrens auf ein (objektives) Rechtsschutzverfahren, weicht aber von dem bisherigen Konzept der Popularklage ab, wie es die hessische Verfassung konzipiert.

5. Das Verfahren des Art. 131 HessVerf zu einer **„Jedermann"-Popularklage** zu entwickeln, ist denkbar, aber nicht unbedingt angezeigt und wünschenswert. In Bayern hat ein solches Verfahren guten Anklang gefunden; es wird dort als Legitimationsgewinn staatlichen Handelns verstanden. Die staatliche Kontrollbefugnis von der demokratischen Legitimationsbefugnis abzukoppeln, erweist sich aber nur bedingt als sinnvoll. Die Einhaltung der Verfassung durch effektive Rechtskontrolle sicherzustellen, gehört zwar zu den zentralen Anliegen einer rechtsstaatlichen Verfassung. Die Vielzahl der Verfahren und der Antragsberechtigten, welche die hessische Verfassung bereits kennt, lässt aber **keine** derart große **Rechtsschutzlücke** offen, dass eine Ausweitung auf ein Jedermann-Verfahren der Popularklage angezeigt ist.

6. Die Normklarheit des Art. 131 hessVerf lässt sich durch die Aufnahme eines **Verfahrenskatalogs** nach dem Vorbild des Art. 93 GG erheblich steigern. „Anpassungen" der Antragsbefugnis, welche der Staatsgerichtshof in seiner Rechtsprechung im Verhältnis zum Wortlaut des Art. 131 Abs. 2 hessVerf vorgenommen hat, fänden ihren Niederschlag in der Verfassung selbst.

Literaturverzeichnis

Bohn, Bastian, Das Verfassungsprozessrecht der Popularklage, Zugleich eine Untersuchung der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs der Jahre 1995 bis 2011, Berlin, 2012.

Braun, Jens-Daniel/*Kallert*, Rainer/*Meister*, Johannes/*Schmitt*, Olaf/*Schütz*, Carsten, Verfassung des Landes Hessen,

Brunner, Georg, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, JöR 2002, S. 191–256.

Bundesverfassungsgericht, Jahresstatistik 2015, http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/statistik_2015.pdf;jsessionid=6290F0A0B3555FADCAE56956CF5AEFD0.2_cid361?__blob=publicationFile&v=2 (11.2.2017).

Calliess, Christian/*Ruffert*, Matthias (Hrsg.), EUV, AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar, 5. Aufl., 2016.

Epping, Volker/*Hillgruber*, Christian (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, 29. Ed., München, 2016.

Flurschütz, Bernd, Die bayerische Popularklage nach Art. 55 BayVfGHG, Entstehungsgeschichte, dogmatische Analyse, Mehrwert, Baden-Baden, 2014.

Gehb, Jürgen, Verfassung, Zuständigkeiten und Verfahren des Hessischen Staatsgerichtshofs, Baden-Baden, 1987.

Grabitz, Eberhard/*Hilf*, Meinhard/*Nettesheim*, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 59. Erg.-Lfg., München, 2016.

Günther, Herbert, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, Kommentar zum Gesetz über den Staatsgerichtshof, Baden-Baden, 2004.

Halfmeier, Axel, Popularklagen im Privatrecht, Zugleich ein Beitrag zur Theorie der Verbandsklage, Tübingen, 2006.

Hinkel, Karl Reinhard, Verfassung des Landes Hessen, Wiesbaden, 2004.

Hofmann, Rainer/*Boldt*, Nicki, Internationaler Bürgerrechtepakt, NomosKommentar, 2005.

Hohm, Karl-Heinz, Grundrechtsträgerschaft und "Grundrechtsmündigkeit" Minderjähriger am Beispiel öffentlicher Heimerziehung, NJW 1986, S. 3107–3114.

Holzner, Thomas, Verfassung des Freistaates Bayern, unter besonderer Berücksichtigung der Staats- und Kommunalverwaltung, in: Kommunal- und Schul-Verlag (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Bayern, Loseblatt, 2002 ff., Wiesbaden.

– Verfassung des Freistaates Bayern, Unter besonderer Berücksichtigung der Staats- und Kommunalverwaltung ; Kommentar, Wiesbaden, 2014.

Knieper, Rolf, Motivunabhängige Klagebefugnis der Verbraucherverbände gemäß § 13 Abs. 1a UWG, NJW 1971, S. 2251–2256.

Koch, Hans-Joachim, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2017, S. 369–379.

Kommunal- und Schul-Verlag (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Bayern, Loseblatt, 2002 ff., Wiesbaden.

Lindner, Josef Franz/*Möstl*, Markus/*Wolff*, Heinrich Amadeus (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, München, 2009.

Maunz, Theodor/*Dürig*, Günter/*Herzog*, Roman/*Scholz*, Rupert, et al. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Stand: 74. Erglfg. 2015, München.

Maunz, Theodor/*Schmidt-Bleibtreu*, Bruno/*Klein*, Franz/*Bethge*, Herbert (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, Juli 2016, 49. Erg.-Lfg., München, 2014.

Meder, Theodor/*Brechmann*, Winfried (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 5. Aufl., Stuttgart, 2014.

Menzel, Jörg, Landesverfassungsrecht, Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat, Stuttgart, 2002.

Nawiasky, Hans/*Schweiger*, Karl/*Knöpfle*, Franz (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, Stand: 14. Erglfg. 2018, München, 1976.

Nowak, Manfred, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2. Aufl., 2005.

Pestalozza, Christian, Verfassungsprozeßrecht, Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder; mit einem Anhang zum internationalen Rechtsschutz, 3. Aufl., München, 1991.

Walter, Christian/*Grünwald*, Benedikt (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BVerfGG, Stand 1.12.2016,

Will, Martin, Die Entstehung der Verfassung des Landes Hessen von 1946, 2009.

Zinn, Georg August/*Stein*, Erwin/*Zezschwitz*, Friedrich von, Verfassung des Landes Hessen, Loseblatt, Baden-Baden, 1966 ff.

19. Wahlperiode

Drucksache **19/6376**

HESSISCHER LANDTAG

08. 05. 2018

Abschlussbericht **Teil V/V**

der Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Eingegangen am 8. Mai 2018 · Ausgegeben am 11. Mai 2018
Herstellung: Kanzlei des Hessischen Landtags · Postfach 3240 · 65022 Wiesbaden · www.Hessischer-Landtag.de

Anlagenverzeichnis

Band II/V

1. Verfahrensregeln der Enquetekommission
2. Einschätzung der Sachverständigen zum Umfang möglicher Änderungen (August 2016)
3. Schreiben des Vorsitzenden vom 06.09.2016 zum Verfahren
4. Übersicht über die von externer Seite an die Enquetekommission herangetragenen Vorschläge
5. Exemplarische Zeitungsberichte zur Arbeit der Enquetekommission
6. Übersicht über die von den Mitgliedern der Enquetekommission und dem Beratungsgremium Zivilgesellschaft eingereichten Vorschläge zur Änderung der Verfassung
7. Stellungnahme der Hessischen Staatskanzlei zu den Auswirkungen von Staatszielen
8. Ablaufplan der Expertenanhörung vom 15.-17.02.2017

Band III/V und Band IV/V

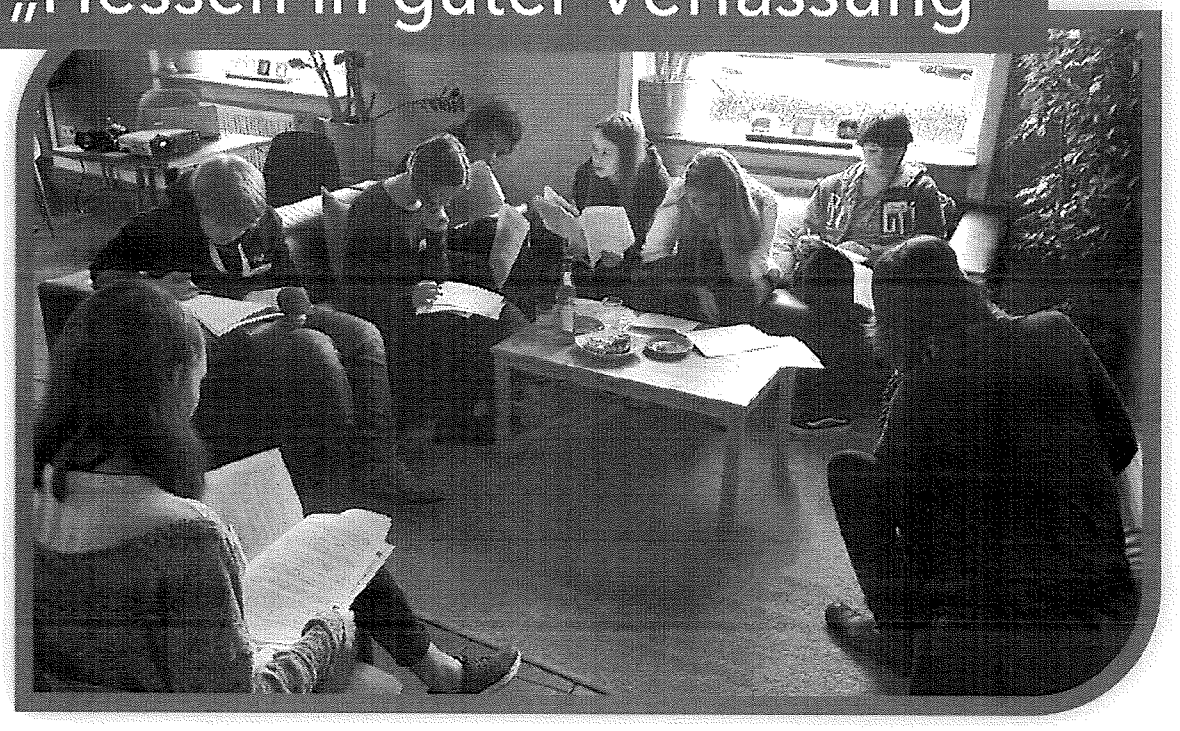
9. Schriftliche Stellungnahmen der Experten zu der Anhörung vom 15.-17.02.2017

Band V/V

10. Abschlussbericht der Landeszentrale für politische Bildung zu den Workshops „Hessen in guter Verfassung“
11. Zusammenfassung Seminar Universität Gießen
12. Zusammenfassung Seminar Universität Frankfurt am Main
13. Gesetzentwürfe zur Änderung der Hessischen Verfassung

HESSEN Hessische Landeszentrale für politische Bildung

Abschlussbericht HLZ-Workshops „Hessen in guter Verfassung"



Andreas Ständer, Ass. jur.
Adelheidstr. 33
65185 Wiesbaden
Tel.: 0611 341 169 91
Fax: 0611 341 169 92
Email: info@andreas-staender.de

Inhaltsverzeichnis

Einleitung ... 2
Teilnehmer und durchgeführte Veranstaltungen ... 3
Ziel und Methoden ... 4
Einführungsphase ... 4
Gruppenarbeitsphase ... 8
Auswertung der in den Workshops genannten Vorschläge ... 9
Art. 1 HV: Gleichheitsgrundsatz ... 9
Art. 2 HV, Art. 13 HV: Digitalisierungsgrundrechte ... 9
Art. 3 HV: Würde des Menschen ... 9
Art. 4 HV: Ehe und Familie ... 10
Art. 4 HV: Kinder- und Jugendrechte ... 10
Art. 7 HV: Auslieferung und Asyl ... 11
Art. 8 HV: Recht auf Wohnen ... 11
Art. 13 HV: Recht auf Information ... 11
Art. 14 HV: Versammlungsfreiheit ... 11
Art. 20 HV: Folterverbot ... 12
Art. 21 HV: Todesstrafe ... 12
Art. 25 HV: Ehrenamt ... 12
Art. 26a HV: Staatsziele ... 13
Art. 30 HV: Arbeitsschutz ... 13
Art. 33 HV: Arbeitsentgelt ... 13
Art. 41 ff. HV: Sozialisations-Artikel ... 14
Art. 48 ff. HV: Kirche und Staat ... 14
Art. 53 HV: Schutz der Sonn- und Feiertage ... 15
Art. 55 ff. HV: Erziehung und Schule ... 15
Art. 66 HV: Hymne, Hauptstadt, Landesfarben ... 16
Art. 73 HV: Absenkung des aktiven Wahlalters ... 16
Art. 75 HV: Absenkung des passiven Wahlalters ... 17
Art. 78 HV: Wahlprüfung ... 17
Art. 123, Art. 124 HV: Volksgesetzgebung, Bürgerbeteiligung ... 17
Sonstige Vorschläge ... 18
Evaluationen Workshops ... 19
Resümee ... 19
Auswertung der schriftlich eingereichten Rückmeldung ... 20
Zusammenfassung der schriftlichen Rückmeldungen ... 20
Setzpunkte der Kommission ... 20
Eigene Vorschläge der Gruppen ... 22
Vorschläge zur Präambel ... 23
Vorschläge zu Art. 1 HV ... 23
Vorschläge zu Art. 2 HV ... 23
Vorschläge zu Art. 3 HV ... 23
Vorschläge zu Art. 4 HV ... 24
Vorschläge zu Art. 5 und 6 HV ... 24
Vorschläge zu Art. 7 ... 24
Vorschläge zu Art. 11 ... 24
Vorschläge zu Art. 13 ... 24
Vorschläge zu Art. 25 ... 24
Vorschläge zu Art. 26 ... 25
Vorschläge zu Art. 28 ... 25
Vorschläge zu Art. 30 ... 25
Vorschläge zu Art. 33 ... 25
Vorschläge zu Art. 38 ... 25
Vorschläge zu Art. 43 ... 25
Vorschläge zu Art. 50 ... 25
Vorschläge zu Art. 53 ... 26
Vorschläge zu Art. 55 ... 26
Vorschläge zu Art. 56 ... 26
Vorschläge zu Art. 57 ... 26
Vorschläge zu Art. 59 ... 27
Vorschläge zu Art. 64 ... 27
Vorschläge zu Art. 66 ... 27
Vorschläge zu Art. 73 ... 27
Vorschläge zu Art. 75 ... 28
Vorschläge zu Art. 78 ... 28
Vorschläge zu Art. 123 ... 28
Vorschläge zu neuem Art. 124a ... 28
Schriftliche Rückmeldungen der einzelnen Gruppen ... 29
Presseberichterstattung ... 45
Anlagen ... 53

Einleitung

Am 17.12.2015 hat der Hessische Landtag in seiner 62. Sitzung der 19. Wahlperiode die Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" eingesetzt und hierbei auch eine Beteiligung von hessischen Schülerinnen und Schülern vorgesehen. Der ursprünglich hierfür vorgesehene Schülerwettbewerb der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung (HLZ) war allerdings in der Kürze der Zeit nicht mehr zu realisieren, die Vorbereitungen für den eigentlich vorgesehenen Schülerwettbewerb schon weit fortgeschritten, so dass für die Beteiligung von Schülerinnen und Schülern am Verfassungskonvent ein anderes Verfahren entwickelt wurde.

Schulen und Jungendinstitutionen (Kinder- und Jugendparlamente, Landesschülervertretung etc.) wurden ein vorbereitender Workshop mit dem Titel „Hessen in guter Verfassung" im Wege einer Ausschreibung angeboten. Die teilnehmenden Schülerinnen und Schüler hatten danach die Möglichkeit zu den vom Landtag festgelegten Setzpunkten Streichung der Todesstrafe, Stärkung des Ehrenamtes, Stärkung der Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung und der Absenkung des passiven Wahlalters auf 18 Jahre ihr Votum abzugeben. Gleichzeitig erhielt jede Gruppe die Möglichkeit, bis zu fünf eigene Änderungsvorschläge, die nicht auf diese Setzpunkte beschränkt sind, in das Verfahren einzubringen.

Die Konzeption und Durchführung dieser Workshops wurden mir von Seiten der HLZ übertragen. Insgesamt wurden 20 Workshops in ganz Hessen mit insgesamt 378 Jugendlichen durchgeführt.

In diesem Abschlussbericht stelle ich einerseits die Inhalte und die Methodik der Workshops vor und werte neben den schriftlichen Rückmeldungen auch die Ergebnisse dieser Workshops aus. Somit wird sichergestellt, dass Ideen und Vorschläge, die zwar im Workshop erarbeitet und vorgetragen wurden, jedoch keinen Niederschlag in der schriftlichen Rückmeldung fanden, dennoch in das Verfahren eingebracht und berücksichtigt werden. Eigene Wertungen oder Gewichtungen habe ich bei dieser Auswertung nicht vorgenommen.

Wiesbaden, 02.05.2017

Andreas Ständer
Ass. jur.

Teilnehmer/innen und durchgeführte Veranstaltungen

Insgesamt haben insgesamt 378 Jugendliche (weiblich: 161, männlich: 217) an den vorbereitenden Workshops teilgenommen.

Das Alter der Jugendlichen bewegte sich zwischen 14 und 18 Jahre, wobei der überwiegende Teil zwischen 16 und 17 Jahre alt war.

An folgenden Einrichtungen und Orten wurden die Workshops durchgeführt:

- 18.02. Jugendvertretungen Friedrichsdorf, Oberursel und Königstein
- 02.03. Evangelische Jugend in Hessen, Frankfurt
- 04.03. Jugendforum Darmstadt
- 06.03. Taunusgymnasium, Königstein i.T.
- 09.03. Albert-Schweitzer-Schule, Hofgeismar
- 11.03. Philipp-Reis-Schule, Friedrichsdorf
- 15.03. Ulrich-von-Hutten-Gymnasium, Schlüchtern
- 17.03. Prälat Diehl Schule, Groß-Gerau
- 20.03. Tilemannschule, Limburg
- 21.03. Berufliches Schulzentrum Odenwaldkreis, Michelstadt
- 25.03. Landesschülervertretung, Gießen
- 27.03. Modellschulnetzwerk Kinderrechte, Campus Klarenthal, Wiesbaden
- 28.03. Hohe Landesschule, Hanau
- 30.03. Gymnasium Taunusstein
- 08.04. Jugendvertretung Seligenstadt
- 11.04. Projekt „JuViSta - Junge Vielfalt findet Stadt.", Dietzenbach
- 18.04. Adolf-Reichwein-Schule, Heusenstamm
- 21.04. Friedrichsgymnasium, Kassel
- 25.04. Hans-Böckler-Schule, Frankfurt
- 28.04. Carl-Strehl-Schule (Deutsche Blindenstudienanstalt e.V.), Marburg

Ziel und Methoden

Ziel der Workshops war es, die Schülerinnen und Schüler mit der Hessischen Verfassung und deren Entstehungsgeschichte vertraut zu machen. Ebenfalls sollten Jugendlichen mit dem Verfahren zur Änderung der Hessischen Verfassung, der Arbeit der Enquetekommission und den bisher bereits eingebrachten Änderungsvorschlägen vertraut gemacht werden, so dass sie selbständig eigene Vorschläge und Änderungswünsche erarbeiten konnten.

Selbstgesetztes Ziel von mir war es zudem, das Interesse der Schülerinnen und Schüler für das vermeintlich trockene Thema „Verfassung" zu wecken und einen interessanten und spannenden Tag mit neuen Eindrücken und Erkenntnissen zu bieten.

Als Veranstaltung im Bereich der politischen Bildung waren daher die 1976 im sogenannten Beutelsbacher Konsens festgelegten Prinzipien Überwältigungsverbot, Kontroversität und Schülerorientierung einzuhalten.

Eine Auswahl einzelner Vorschläge aus der Gesamtheit von über 280 der Kommission bereits vorliegenden Änderungsvorschlägen war somit ausgeschlossen. Um eine für Schülerinnen und Schüler handhabbare Arbeitsgrundlage zu schaffen, habe ich alle bereits vorliegenden Änderungsvorschläge in den Text der Hessischen Verfassung eingegliedert (vgl. beiliegende Handreichung).

Ebenfalls wurde zur Einhaltung dieser Prinzipien darauf geachtet, dass eventuell übermotivierte Begleitpersonen die Jugendlichen nicht in eine bestimmte Richtung lenken, sondern eigenständig ihre Meinung finden und ausdrücken. Im schulischen Sektor war dies nicht nötig, jedoch zweimal im außerschulischen Bereich.

Einführungsphase

Die Einführung in die Thematik erfolgte unterstützt durch eine PowerPoint Präsentation. Hierbei wurde aber das Hauptaugenmerk auf die Interaktion mit den Teilnehmer/innen und das gemeinsame Erarbeiten der wesentlichen Punkte gelegt.

In der Einführung wurde zunächst der Sinn und Zweck von Verfassungen und welche Inhalte Verfassungen im Allgemeinen beinhalten beleuchtet. Anschließend wurde die Situation nach dem 2. Weltkrieg beleuchtet und das Ziel der westlichen Besatzungszonen, auf ihrem Gebiet demokratische Staaten aufzubauen.

Beginnend mit der Proklamation Nr. 2 mit der Gründung des Staates Groß-Hessen, der Ernennung des Ministerpräsidenten Prof. Karl Geiler und dem Staatsgrundgesetz für Groß-Hessen wurde der Weg hin zu einem demokratischen Hessen beleuchtet.

In einer Gruppenarbeitsphase haben die Jugendlichen das Staatsgrundgesetz für Groß-Hessen, die erste – wenngleich nicht demokratische – Verfassung für das Gebiet unseres heutigen Bundeslandes Hessen, in Hinblick auf den Demokratiegehalt, die Stellung des Ministerpräsidenten und die Funktion dieser Verfassung hin erkundet.

Gesetz- und Verordnungsblatt
für Groß-Hessen

1945	Ausgegeben zu Wiesbaden, den 31. Dezember 1945	Nr. 3

INHALT

Staatsgrundgesetz des Staates Groß-Hessen. Vom 22. November 1945 . . . . . Seite 33
Verordnung über die Verlängerung der Geltungsdauer gewerberechtlicher Bestimmungen. Vom 14. Dezember 1945 . . . . . Seite 34
Verordnung zur Einschränkung des Verbrauchs elektrischer Energie. Vom 21. Dezember 1945 . . Seite 34
Anordnung zur Beschränkung des Verbrauchs elektrischer Energie in den Haushalten. Vom 21. Dezember 1945 . . . . . Seite 34
Verordnung über wirtschaftliche Lenkungsmaßnahmen. Vom 18. Dezember 1945 . . . . . Seite 35

Staatsgrundgesetz des Staates Groß-Hessen.
Vom 22. November 1945.

Artikel 1

Das Land Groß-Hessen bildet ein Glied im künftigen demokratischen Deutschland.
Es wird demzufolge verkündet:

Artikel 2

Das Staatsgebiet des Staates Groß-Hessen umfaßt:
1. Das Gebiet der ehemaligen Provinz Kurhessen,
2. das Gebiet der ehemaligen Provinz Nassau,
3. das Gebiet des ehemaligen Volksstaates Hessen.

Die in der französischen Besatzungszone liegenden Gebietsteile der ehemaligen Provinz Nassau und des ehemaligen Volksstaates Hessen gehören z. Z. nicht zu dem Staatsgebiet des Staates Groß-Hessen.

Artikel 3

Der Ministerpräsident steht an der Spitze der Staatsregierung. Er trägt gegenüber der Militärregierung die volle Verantwortung. Der Ministerpräsident ernennt und entläßt die Staatsminister, er bestimmt für die Fälle seiner Behinderung einen der Staatsminister als seinen Vertreter.

Er erläßt und verkündet die Gesetze und die grundsätzlichen Verordnungen, insbesondere die Rechtsverordnungen.

Er ernennt und entläßt die Beamten, soweit er dieses Recht nicht auf die einzelnen Minister überträgt.

Er übt für den Staat das Begnadigungsrecht mit Bezug auf Urteile deutscher Gerichte aus. Amnestien bedürfen eines Gesetzes.

Artikel 4

Das Groß-Hessische Staatsministerium wird von dem Ministerpräsidenten geleitet, wobei dem Ministerpräsidenten folgende Staatsminister zur Seite stehen:
1. Der Minister ohne Ressort und Stellvertreter des Ministerpräsidenten,
2. Der Minister des Innern,
3. Der Minister der Finanzen,
4. Der Minister der Justiz,
5. Der Minister für Arbeit und Wohlfahrt,
6. Der Minister für Kultus und Unterricht,
7. Der Minister für Wirtschaft und Verkehr,
8. Der Minister für Ernährung und Landwirtschaft,
9. Der Minister für Wiederaufbau und politische Bereinigung.

Zur Führung der laufenden Geschäfte des Ministerpräsidenten und des Gesamtministeriums besteht bei dem Ministerpräsidenten das Amt eines Staatssekretärs und Chefs der Staatskanzlei.

Artikel 5

Das Staatsministerium versammelt sich unter dem Vorsitz des Ministerpräsidenten, so oft es die Geschäfte erfordern. Es wird von dem Ministerpräsidenten dazu einberufen. Über die Sitzung ist ein Protokoll zu führen.

Artikel 6

Die richterliche Gewalt wird im Namen der Staatsregierung durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfenen Gerichte ausgeübt.

Artikel 7

Gesetze und Verordnungen sind verbindlich, wenn sie vom Ministerpräsidenten unterzeichnet, vom Fachminister gegengezeichnet und im Gesetz- und Verordnungsblatt des Staates Groß-Hessen verkündet sind.

Sie treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem 14. Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das betreffende Gesetzblatt in Wiesbaden ausgegeben wurde. Der Tag der Ausgabe ist jeweils auf dem Gesetzblatt zu vermerken.

Artikel 8

Die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände wird durch besondere Gesetze neu geregelt werden.

Die Selbstverwaltung bleibt im Grundsatz aufrecht erhalten.

Artikel 9

Die Groß-Hessische Staatsregierung betrachtet sich als Treuhänderin des Hessischen Volkes. Sie wird eine demokratische Verfassung vorbereiten.

Als Vorläuferin einer künftigen Volksvertretung (Landtag) beruft der Ministerpräsident einen beratenden Landesausschuß. Seine Mitglieder werden vom Ministerpräsidenten ernannt und abberufen. Der beratende Landesausschuß tagt unter dem Vorsitz des Ministerpräsidenten, von dem er zusammengerufen wird, so oft es die Geschäfte erfordern. Der Ministerpräsident kann den stellvertretenden Ministerpräsidenten mit seiner Vertretung beauftragen. Das Nähere regelt eine von dem Ministerpräsidenten erlassene Geschäftsordnung.

Der beratende Landesausschuß soll vor Erlaß wichtiger Gesetze und vor Festlegung des Haushaltsplanes gehört werden. Der Ministerpräsident kann ihn zu weiteren Aufgaben heranziehen.

Artikel 10

Die Landesfarben sind rot-weiß-rot.

Artikel 11

Dieses Gesetz tritt mit dem Tage seines Aushanges in der Staatskanzlei in Kraft.

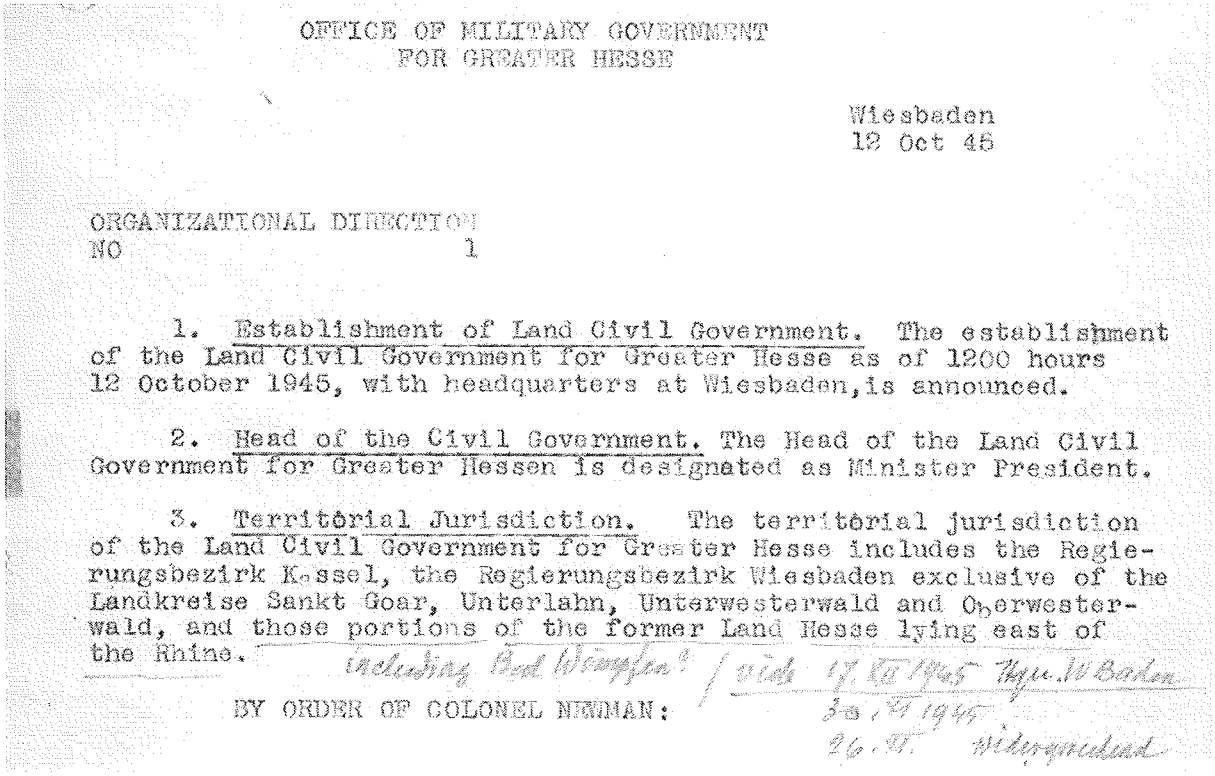
Wiesbaden, den 22. November 1945

Groß-Hessisches Staatsministerium

Der Ministerpräsident des Staates Groß-Hessen
gez. Dr. Geiler

Der Minister der Justiz
gez.: Zinn

Als Exkurs wurde hier auch die Frage erörtert, wie die Wahl auf Wiesbaden als Hauptstadt Hessens fiel und wo sich denn ein schriftlicher Hinweis auf Wiesbaden als hessische Landeshauptstadt findet. Die einzige schriftliche Erwähnung, dass Wiesbaden Landeshauptstadt ist, findet sich nämlich in der Organisationsanweisung Nr. 1 der amerikanischen Militärregierung vom 12. Oktober 1945.



OFFICE OF MILITARY GOVERNMENT
FOR GREATER HESSE

Wiesbaden
12 Oct 45

ORGANIZATIONAL DIRECTION
NO 1

1. Establishment of Land Civil Government. The establishment of the Land Civil Government for Greater Hesse as of 1200 hours 12 October 1945, with headquarters at Wiesbaden, is announced.

2. Head of the Civil Government. The Head of the Land Civil Government for Greater Hessen is designated as Minister President.

3. Territorial Jurisdiction. The territorial jurisdiction of the Land Civil Government for Greater Hesse includes the Regierungsbezirk Kassel, the Regierungsbezirk Wiesbaden exclusive of the Landkreise Sankt Goar, Unterlahn, Unterwesterwald and Oberwesterwald, and those portions of the former Land Hesse lying east of the Rhine.

BY ORDER OF COLONEL NEWMAN:

Organisationsanweisung Nr. 1 der amerikanischen Militärregierung vom 12. Oktober 1945.
Quelle: Hessisches Hauptstaatsarchiv Wiesbaden Archivsignatur Abt. 502 Nr. 1870.

Die Arbeit des Vorbereitenden Verfassungsausschluss zur Erstellung eines Wahlgesetzes für die Wahl der Abgeordneten zur Verfassungsberatenden Landesversammlung wurde dargestellt. Hierbei wurde in einem Exkurs beleuchtet, wie die Todesstrafe ihren Weg in die Hessische Verfassung gefunden hat und anhand der Intervention zur Regelung, dass kein Deutscher an eine fremde Macht ausgeliefert werden dürfe auch, wie kritisch die amerikanische Militärregierung diesen Prozess begleitet hatten. Diesen Passus hatten die Amerikaner nämlich als Affront gegen die Nürnberger Prozesse, die zu diesem Zeitpunkt unmittelbar bevorstanden, aufgefasst und dürfte nach Quellenlage der Stenografischen Protokolle und weiterer Materialien des Verfassungsberatenden Landesausschusses auch maßgeblich dafür gewesen sein, dass die Todesstrafe in die Verfassung aufgenommen wurde. Die Parlamentarier der Verfassungsberatenden Landesversammlung hatten keine Ambitionen, mit entgegenstehenden Formulierungen die Nürnberger Prozesse oder die

Verfolgung von Verbrechen in der NS-Zeit zu unterminieren. Deutlich wird dies u.a. in einer Rede des Wiesbadener CDU Abgeordneten Dr. Erich Köhler vor der Verfassungsberatenden Landesversammlung: „»J' accuse!«, »Ich klage an!«, nämlich jene, die jetzt in Nürnberg ihrer millionenfach verdienten Strafe entgegensehen, dem Tode, ob Strick oder Kugel, noch immer zu viel Gnade für sie ist." (Stenographische Protokolle der Verfassungsberatenden Landesversammlung Großhessen, 2. Sitzung, S. 14.)

Ebenfalls wurde vermittelt, dass die Annahme der Verfassung und somit auch die Gründung des Landes Hessen durch eine freie und demokratische Abstimmung erfolgte. Nicht nur wurden die Abgeordneten zur Verfassungsberatenden Landesversammlung demokratisch vom Volk gewählt, sondern auch die Verfassung des Landes Hessen im Wege einer Volksabstimmung durch das Volk angenommen und somit legitimiert.

Abschließend wurde dargestellt, wie das Verfahren für eine Änderung der Hessischen Verfassung ausgestaltet ist und welche - verfahrensbedingt - wenigen Änderungen es bisher gegeben hat.

Weiter wurde die Arbeit der Enquetekommission der 16. Wahlperiode vorgestellt, und dass damals keine Einigkeit hergestellt werden konnte. Anschließend wurden die Einsetzung der jetzigen Enquetekommission und der Auftrag des Hessischen Landtags an die Kommission dargestellt. Auch wurde mitgeteilt, dass die Beteiligung von Schülerinnen und Schüler auf den Einsetzungsbeschluss des Hessischen Landtags zurückgeht.

In diese Einführung wurde eine Gruppenarbeit eingeflochten, damit die Teilnehmer/innen einerseits die Verfassung in Ihrer Struktur und andererseits neben der Todesstrafe im Art. 21 Abs. 1, Satz 2 HV auch weitere besondere und - im weitesten Sinne nur noch rechtshistorisch - interessante Bestimmungen in der Hessischen Verfassung kennenlernen. Hierbei handelte es sich insbesondere um Art. 41, Art. 101 Abs. 3 und Art. 154 der Hessischen Verfassung. Die Hintergründe wurden jeweils im historischen Kontext beleuchtet. Ebenfalls wurde hier vermittelt, dass die Hessische Verfassung die älteste Landesverfassung eines heute noch bestehenden Landes ist und insofern hier auch einige inzwischen überholte Regelungen enthalten sind. In der weiteren Bearbeitung sollten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer für sich überlegen, ob diese historischen Bezüge in der Verfassung belassen werden sollen, oder sie für sich eine moderne Verfassung bevorzugen würden.

Gruppenarbeitsphase

Der Erarbeitung eigener Vorschläge zur Änderung der Hessischen Verfassung wurde viel Zeit eingeräumt. Hierzu wurden – je nach Teilnehmerzahl – bis zu vier Arbeitsgruppen gebildet. Um auch weniger leistungsstarken Gruppen ein zielgerichtetes Erarbeiten von eigenen Vorstellungen und Ideen zu ermöglichen, habe ich eine Themenaufteilung wie folgt vorgenommen, an die die Gruppen jedoch ausdrücklich nicht gebunden waren:

Gruppe 1 – Grund und Menschenrechte

Art. 1	Gleichheitsgrundsatz
Art. 2	Freiheit des Menschen
Art. 4	Ehe und Familie
Art. 7	Asylrecht
Art. 8	Recht auf Wohnen?
Art. 11	Meinungsfreiheit
Art. 13	Grundrecht auf Datenschutz?
Art. 14	Versammlungsfreiheit als Bürger- oder als Menschenrecht?

Gruppe 2 – Todesstrafe / Ehrenamt / Wirtschaft

Art. 20	Folterverbot
Art. 21, 109	Todesstrafe
Art. 25	Ehrenamt
Art. 33	Gleicher Lohn für gleiche Arbeit
Art. 38, 39	Wirtschaft zum Wohl des Volkes
Art. 41	Sozialisations-Artikel
Art. 43	Schutz von Klein- und Mittelbetrieben

Gruppe 3 – Aktives und passives Wahlalter / Recht auf Arbeit / Staatsziele

Art. 73	aktives Wahlalter 16?
Art. 75	passives Wahlalter 18?
Art. 28	Arbeitslosenversicherung, Recht auf Arbeit
Art. 30	Vereinbarkeit von Familie und Beruf
Art. 78	Wahlprüfung durch den Landtag?
Art. 26a	Staatsziel Umweltschutz

Gruppe 4 – Volksbeteiligung / Kirche in der Verfassung / Hessische Identität

Art. 48-54, 57	Kirche in der Verfassung
Art. 55	Recht auf Bildung?
Art. 64-66	Hessischer Bezug zur EU? Hymne für Hessen? Identität
Art. 123	Verfassungsänderung
Art. 124	Volksentscheide
Allgemein	Wäre es sinnvoll, die Hessische Verfassung an das Grundgesetz anzugleichen? Was spricht dafür, was dagegen?

Alle Gruppen

Frage:	Wie beurteilt Ihr die Masse an Änderungsvorschlägen in Hinblick auf die Durchführung einer Volksabstimmung über die Verfassungsänderung?
Frage:	Soll die Hessische Verfassung Eurer Meinung nach eine „moderne Verfassung werden" oder soll die Verfassung weiterhin aufzeigen, welchen historischen Ursprung die Verfassung hat?
Frage:	Auch außerhalb Eurer Gruppenaufgaben: Welche – auch vielleicht neue – Regelungen hättet Ihr gerne in der Verfassung? Was sollte Eurer Meinung nach geändert, oder gar aus der Verfassung gestrichen werden?

Abschließend haben die Gruppen ihre Ideen und Änderungswünsche vorgetragen, die in die nachfolgende Auswertung der Workshops eingeflossen sind.

Auswertung der in den Workshops genannten Vorschläge

Art. 1: Gleichheitsgrundsatz

- Art. 1 HV soll lediglich lauten: „Alle Menschen sind gleich." Auf exemplarische Aufzählungen soll verzichtet werden, weil diese Gruppen gerade erst durch die explizite Benennung ausgegrenzt würden. — 6 Gruppen
- Art. 1 und Art. 3 HV tauschen — 1 Gruppe
- Art. 1 und Art. 4 HV in einem neuen Art. 1 HV zusammen fassen — 1 Gruppe
- Begriff Rasse streichen, bzw. durch den Begriff „ethnische Herkunft" ersetzen — 8 Gruppen

Art. 2, Art. 13 HV: Digitalisierungsgrundrechte

- In Art. 2 HV solle nach Auffassung mehrerer Gruppen auch das Recht auf einen Zugang zur digitalen Infrastruktur aufgenommen werden.
- Die Aufnahme eines Grundrechts auf Datenschutz wurde teilweise von den Gruppen abgelehnt. Als Gründe wurden u.a. aktuell und künftige Bedrohungen und Terrorszenarien genannt.
- Auch wurde von einigen Gruppen vorgeschlagen, einen eigenen Artikel für das Recht auf Datenschutz in die Verfassung aufzunehmen. Der Staat dürfe keine persönlichen Daten speichern, außer dass dies gesetzlich anders geregelt sei.
- Von einer Gruppe wurde vorgeschlagen, ein Grundrecht auf Analogie in die Verfassung aufzunehmen. Kein Mensch dürfe zur Digitalität gezwungen werden, wenn es auch eine analoge Möglichkeit gäbe.

Art. 3: Würde des Menschen

Vereinzelt haben die Gruppen den Begriff der Ehre diskutiert. Eine Gruppe sprach sich dafür aus, durch eine erstrangige Nennung des Begriffs „Würde", diese stärker hervor- und somit über die Ehre zu stellen.

Art. 4 HV: Ehe und Familie

- Alle Gruppen waren sich darin einig, dass der Schutz der Verfassung auch auf gleichgeschlechtliche Partnerschaften ausgedehnt werden soll.
- Der Vorschlag den Begriff der Ehe durch den Begriff Familie zu ersetzen, wurde jedoch einhellig abgelehnt. Vielmehr wurde vorgeschlagen, die Formulierung „Ehe und Familie" zu verwenden. Auch wurde vorgeschlagen, hier noch „und Partnerschaften" anzufügen.
- Eine Gruppe schlug zudem vor, diesen besonderen Schutz auch langfristigen Lebensgemeinschaften zukommen zu lassen, ohne dass es eines besonderen Aktes (Hochzeit, Verpartnerung) bedürfe.
- Eine Gruppe schlug als Formulierung „Ehe, Familie und Kinder" vor.

Art. 4 HV: Kinder- und Jugendrechte

- Vielfach fanden die Vorschläge zur Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung Anklang.
- Diese Kinder- und Jugendrechte sollen in einem eigenen Artikel zusammengefasst werden und nicht in den Art. 4 HV eingefügt werden.
- Insbesondere war es den Jugendlichen wichtig, dass ein Recht auf altersgerechte Partizipation, eine gewaltfreie Erziehung, der freien Entfaltung der Persönlichkeit, der Privatsphäre und ein Recht auf Bildung aufgenommen werden. Zudem soll auf die Kinderrechtskonvention verwiesen werden.
- Allerdings haben einige Gruppen die Aufnahme von Kinder- und Jugendrechten in die Verfassung auch kritisch gesehen. Kinder und Jugendliche seien ja ohnehin, wie auch die Erwachsenen, durch Verfassung und Gesetze gleichrangig geschützt. Ein besonderer, darüber hinausgehender Schutzbedarf wurde nicht gesehen. Außerdem müssten dann auch z.B. Senioren einen besonderen Schutz erhalten.

Art. 7 HV: Auslieferung und Asyl

- Das Asylrecht in Art. 7 HV wurde vereinzelt von den Gruppen diskutiert. Es wurde vorgeschlagen, den Begriff „Fremder" durch „Asylsuchender" zu ersetzt.
- Ein Anspruch auf Rechtsberatung wurde von einer Gruppe befürwortet, von zwei anderen Gruppen jedoch abgelehnt.

Art. 8 HV: Recht auf Wohnen

- Überwiegend wurde von den Gruppen die Aufnahme eines Rechts auf Wohnen in die Verfassung befürwortet.
- Einzelne Gruppe sprach sich zudem für die Aufnahme eines Grundrechts auf Wohnen, Wasser, Energie und Internet aus.

Art. 13 HV: Recht auf Information

- Überwiegend wurde die Aufnahme eines Digitalisierungsgrundrechts inkl. eines Rechts auf Datenschutz, Auskunfts- und Einsichtsrechten in Art. 13 HV befürwortet.
- Von einigen Gruppen wurde diskutiert, dass der Persönlichkeitsschutz von Kindern auch Erwähnung finden solle. Insbesondere wurde hier an die Veröffentlichung von Kinderbildern in sozialen Netzwerken diskutiert.

Art. 14 HV: Versammlungsfreiheit

Die Diskussion um die Versammlungsfreiheit war geprägt durch die Eindrücke der Diskussion um Auftrittsverbote für türkische Staatsvertreter in Deutschland.

- Überwiegend wurde eine Umgestaltung der Versammlungsfreiheit zu einem Menschenrecht abgelehnt. Nur zwei Gruppen sprachen sich für eine Ausgestaltung als Menschenrecht aus.
- Eine Gruppe schlug vor, die Versammlungsfreiheit auf alle Bürger der Europäischen Union auszuweiten.

Art. 20 HV: Folterverbot

Hier wurde zum Verständnis der Forderung, ein Folterverbot in die Hessische Verfassung aufzunehmen, der Fall v. Metzler dargestellt.

- Bis auf drei Gruppen sprach man sich gegen die explizite Aufnahme eines Folterverbots aus, weil Folter nach geltendem Recht ohnehin verboten sei.

Art. 21 I 2 HV: Todesstrafe

- Komplett streichen: 11 Gruppen
- Ersetzen durch: „Die Todesstrafe ist abgeschafft.": 6 Gruppen
- Nicht streichen: 2 Gruppe
  Wobei diese Gruppen damit argumentierte, dass die Todesstrafe ohnehin aufgrund Art. 153 Abs. 2 HV, 33 GG abgeschafft wäre und es deshalb unschädlich sei, diese aus der Verfassung zu streichen. Auch die Gefahr, dass die Abstimmung keinen Erfolg haben könnte, wurde gesehen.

Eine Gruppe war unentschlossen und hat kontrovers alle drei Möglichkeiten diskutiert.

Art. 25 HV: Ehrenamt

Den Gruppen wurde vereinzelt die vorherrschende Problematik mangelnder Bereitschaft zur Übernahme eines Ehrenamtes am Beispiel des Nachwuchsmangels freiwilliger Feuerwehren dargestellt.

- Vereinzelt wurde dennoch gefordert, die Pflicht zur Übernahme zu einem Recht auf Übernahme eines Ehrenamtes umzuwandeln.
- Das Ehrenamt soll - so die überwiegende Auffassung der Gruppen - gestärkt werden, jedoch wurde kontrovers darüber diskutiert, wie eine solche Stärkung aussehen könne. Anerkennung durch Urkunden würden allerdings kaum zu einer Stärkung führen und höhere finanzielle Zuwendungen würden dem Charakter der ehrenamtlichen Arbeit widersprechen.
- Auch wurde vorgeschlagen, dass das Land die Kommunen bei der Stärkung des Ehrenamtes fördert und unterstützt.
- Eine Gruppe schlug vor, das Ehrenamt als Staatsziel in der Verfassung zu verankern (s.u.).

- Von einer Gruppe wurde vorgeschlagen, dass eine regelmäßige ehrenamtliche Betätigung mit Rentenanwartschaften zu honorieren, wie es beispielsweise bereits bei der unentgeltlichen Pflege von Angehörigen möglich sei.
- Eine Gruppe regte an, ein Ehrenamtspraktikum in der Schule verpflichtend einzuführen.

Art. 26a HV: Staatsziele

- Das Staatsziel Umweltschutz (Art. 26a HV) soll konkretisiert werden. Diskutiert wurde hier u.a. die Aufforstung nicht nur aus wirtschaftlichen Motiven, die Förderung von Alternativen Landwirtschaftsprojekten und die Wiederansiedlung von Tierarten.
- Folgende weitere Staatsziele wurden zur Aufnahme in die Verfassung von verschiedenen Gruppen vorgeschlagen:
  - Inklusion
  - Ehrenamt
  - bezahlbares Wohnen
  - Förderung der Nachhaltigkeit
  - Vereinbarkeit von Familie und Beruf
  - Recht auf Bildung
  - Verbot von Massentierhaltung
  - Nachhaltigkeit
  - Tierschutz
  - Verbraucherschutz

Art. 30 HV: Arbeitsschutz

- Nach einhelliger Auffassung der Gruppen sollen in Art. 30 HV auch die Väter ausdrücklich genannt werden.
- Auch wurde von einer Gruppe vorgeschlagen anstelle der Mütter den Begriff „Familien" zu verwenden.

Art. 33 HV: Arbeitsentgelt

- Im Rahmen des Art. 33 HV (Arbeitsentgelt) wurde über die Definition des Lebensbedarfs diskutiert. Dieser solle die Teilhabe an der Gesellschaft

ermöglichen, die Grundversorgung mit Strom, Wasser, Internet, Lebensmitteln und Hygieneartikeln beinhalten, aber auch die erreichte Lebensqualität sichern.

- Hier wurde ein bedingungsloses Grundeinkommen diskutiert und für wünschenswert befunden.
- Ebenfalls soll der Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit" ausgenommen werden. Hierbei wurde allerdings auch kritisch diskutiert, wie es sich in Unternehmen verhält, deren Tochtergesellschaften für die gleiche Arbeit unterschiedliche Löhne zahlen. Jedenfalls soll eine unterschiedliche Berufserfahrung unterschiedliche Löhne rechtfertigen. Formulierungsvorschlag: „Menschen gleich welchen Geschlechts oder Alters haben für die gleiche Tätigkeit entsprechend ihrer Berufserfahrung Anspruch auf gleichen Lohn."
- Eine Gruppe merkte an, dass die bisherige Formulierung Frauen und Jugendliche diskriminiert würden. Männer, Frauen und Jugendliche sollten gleichberechtigt in einem Satz neben einander stehen.
- Eine Gruppe schlug zudem vor, dass das Arbeitsentgelt in einem gesunden Maßstab zum Durchschnittslohn stehen soll. Als Beispiel wurden hier teils sehr hohe Manager-Gehälter genannt.

Art. 41 ff. HV: Sozialisations-Artikel

Art. 41 HV soll nach Auffassung der Gruppen komplett gestrichen werden.

Art. 48 ff. HV: Kirche und Staat:

Gerade in Hinblick auf den Religionsunterricht bestand bei den Jugendlichen ein großer Diskussionsbedarf.

- Auch das Fach Ethik solle als Leistungskurs angeboten werden.
- Mehrere Gruppen sprachen sich dafür aus, den bisher konfessionell gebundenen Religionsunterricht durch eine konfessionell nicht gebundene Religionskunde zu ersetzen.
- Andere Gruppen sprachen sich dafür aus, Religion zu einem Wahlpflichtfach zu machen.
- Auch über islamischen Religionsunterricht wurden kontroverse Diskussionen geführt. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob es bei 6% Muslimen in Hessen sinnvoll sei, einen islamischen Religionsunterricht flächendeckend einzuführen

und ab welcher Grenze dies insgesamt – auch in Hinblick auf weitere Religionsgemeinschaften – Sinn mache.

- Zum Themenbereich Religionsunterricht wurde auch das „Berliner Modell" diskutiert und von einer Gruppe befürwortet, welches die Vielfalt der Religionen stärker und besser berücksichtige. Hier ist die Teilnahme am Ethik-Unterricht verpflichtend, die Teilnahme am ev./kath.-Religionsunterricht fakultativ.
- Kirchen sollten Vermögen, welches nicht den Mitgliedern oder der Gesellschaft zu Gute kommt versteuern müssen und insofern mit Unternehmen gleichgestellt werden.
- Im Rahmen des Art. 53 HV wurde diskutiert, warum der Sonntag besonders gesetzlich geschützt sein soll, weil viele Religionen nicht den Sonntag als geschützt ansehen. Eine offenere Formulierung, dass ein Wochentag besonders geschützt sein soll, wurde vorgeschlagen.

Art. 53 HV: Schutz der Sonn- und Feiertage

- Eine Gruppe sprach sich dafür aus, dass die Möglichkeit der Gewährung eines jeweils regionalen Feiertags in die Verfassung aufgenommen werden soll.

Art. 55 ff. HV: Erziehung und Schule

- Die Einschränkung des Art. 56 Abs. 5 HV, dass Feldherren, Kriege und Schlachten nicht in den Vordergrund des Unterrichts gestellt werden sollen wurde kritisch betrachtet. Gerade der 2. Weltkrieg und die daraus entstandene besondere Verantwortung Deutschlands bedinge eine tiefgreifende Auseinandersetzung auch mit dem 2. Weltkrieg.
- In Hinblick auf Art. 59 Abs. 1, Satz 1 HV wurde kritisch angemerkt, dass teilweise Bücher selbst bezahlt und auch teilweise Kopiergeld gezahlt werden müsse, was der Lernmittelfreiheit widerspräche.
- Eine Gruppe sprach sich dafür aus, dass auch kostenfreie Kita- und Krippe-Plätze in der Verfassung festgeschrieben werden sollen.

Art. 66 HV: Hymne, Hauptstadt, Landesfarben

- Überwiegend wurde dieser Frage von den Gruppen keine große Bedeutung beigemessen, sondern die bisherige Regelung für ausreichend erachtet.
- Eine Gruppe sprach sich dafür aus, eine neue Hymne im Rahmen eines Konterst auszuwählen.
- Eine weitere Gruppe sprach sich hingegen dafür aus, die Hauptstadt und das Wappen in der Verfassung festzuschreiben. Eine Hymne solle hingegen nicht festgelegt werden.
- Eine Gruppe sprach sich dafür aus, Wiesbaden als Landeshauptstadt in die Verfassung aufzunehmen.

Art. 73 HV: Absenkung des aktiven Wahlalters

- Auf unter 16 Jahre senken — 1 Gruppe

  Diese Gruppe schlug ein Wahlalter von 12-16 Jahren vor, wobei jedoch die Frage der geistigen Reife diskutiert wurde. Auch wurde intensiv darüber diskutiert, welchen Sinn es macht, ein willkürliches Alter durch ein Anderes zu ersetzen.
- Senken auf 16 Jahre — 6 Gruppen

  Hierbei wurde jeweils kritisch diskutiert, ob hier schon die nötige geistige Reife vorhanden ist. Auch die Gefahr, in diesem Alter durch populistische Strömungen beeinflusst zu werden, wurde kritisch hinterfragt. Eine darüber hinausgehende Absenkung wurde von den Gruppen abgelehnt.
- Belassen bei 18 Jahre — 12 Gruppen
- Eine Gruppe schlug vor, das aktive Wahlrecht an das Vollenden des 18. Lebensjahrs im Wahljahr zu knüpfen. Alle Bürgerinnen und Bürger, die im Wahljahr das 18. Lebensjahr vollendet haben oder vollenden werden, sind wahlberechtigt.
- Ein sogenanntes „Familienstimmrecht", bei dem die Eltern auch für Ihre minderjährigen Kinder vom Säuglingsalter an ein Stimmrecht erhalten sollen, wurde vereinzelt kontrovers diskutiert, wurde aber jeweils von den Gruppen unter Verweis auf den Grundsatz der Unmittelbarkeit einer Wahl abgelehnt.

Art. 75 HV: Absenkung des passiven Wahlalters

- Beibehalten des passiven Wahlalters von 21 Jahren — 2 Gruppe
- Senken des passiven Wahlalters auf 18 Jahre — 15 Gruppen
- Senken des passiven Wahlalters auf 16 Jahre — 1 Gruppe

In einer Gruppe herrschte ein Patt, ob das passive Wahlalter bei 21 Jahren belassen werden, oder auf 18 Jahre herabgesetzt werden soll.

Art. 78 HV: Wahlprüfung

Die bisherige Besetzung des Wahlprüfungsgerichts mehrheitlich mit Abgeordneten des Hessischen Landtages wurde kritisch gesehen. Deshalb fordern einige Gruppen, dass die Aufgabe des Wahlprüfungsgerichts einem ordentlichen Gericht übertragen wird, bzw. dass die Richter eine Mehrheit im Wahlprüfungsgericht erhalten sollen.

Art. 123, 124 HV: Volksgesetzgebung, Bürgerbeteiligung

- Der Komplex Stärkung plebiszitärer Elemente wurde unter dem Eindruck der Abstimmung in Groß-Britannien zum Austritt aus der Europäischen Union sehr kontrovers diskutiert. Hier wurde die Gefahr gesehen, dass Entscheidungen emotional und durch populistische Strömungen beeinflusst werden könnten, die dann zu einem sachfremden Ergebnis führen könnten. Zumindest müsse für starke Mehrheiten gesorgt werden, bzw. das nötige Quorum heraufgesetzt werden.
- Insgesamt wurde eine stärkere Beteiligung der Bevölkerung in politische Entscheidungsfindungsprozesse befürwortet, wobei insgesamt vier Gruppen die bisherigen Möglichkeiten für ausreichend erachtete.
- Eine Gruppe schlug zur vor, zur Steigerung der Akzeptanz und der Wahlbeteiligung, Wahlen an zwei Tagen stattfinden zu lassen, von denen einer ein Werktag ist. Zugleich solle auch die Möglichkeit einer Online-Stimmabgabe geprüft werden, wobei jedoch in jedem Fall sichergestellt sein soll, dass es auch ein örtliches Wahllokal gibt.
- Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene sollen ausgebaut und erleichtert werden.
- Der überwiegende Teil der Gruppen sprach sich bei Art. 124 HV für eine Senkung der Hürde von $^1/_5$ auf $^1/_{20}$, eine andere Gruppe für eine Senkung auf $^1/_{10}$ und wiederum eine andere Gruppe für eine Senkung auf $^1/_8$ aus.

- Vereinzelt wurde auch gefordert, die Hürden in Art. 123 HV für eine Verfassungsänderung heraufgesetzt werden sollen. Zwar seien die Hürden bereits jetzt sehr hoch, jedoch wolle man erreichen, dass ein breiter gesellschaftlicher Konsens zu einer Änderung der Verfassung nötig sei. Hierfür wurde vorgeschlagen, dass der Hessische Landtag ein verfassungsänderndes Gesetz mit der Mehrheit von $^2/_3$ seiner Mitglieder beschließen müsse, welches dann mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen vom Volk bestätigt werden müsse.

Sonstige Vorschläge:

- Die Formulierung der Verfassung solle geschlechtsneutral erfolgen.
- Im Gesetzgebungsverfahren soll ein „Jugendcheck" eingeführt werden, so dass die Auswirkungen von Gesetzesvorhaben in Bezug auf Jugendrechte deutlich werden.
- Die Identität und der historische Charakter der Hessischen Verfassung soll nach Auffassung aller Gruppen, die sich hierzu geäußert hatten, bewahrt bleiben.
- Bei der Wahl zum Hessischen Landtag soll die bisherige 5%-Hürde auf 4% herabgesetzt werden. Trotz 5%-Hürde gäbe es aktuell 5 und nach der nächsten Wahl mit einiger Wahrscheinlichkeit sogar 6 Fraktionen. Insofern sei auch die 5%-Hürde als Instrument gegen eine Zersplitterung nicht sehr wirksam.
- Das Begnadigungsrecht des Ministerpräsidenten in Art. 109 HV soll so umgestaltet werden, dass der Ministerpräsident ein Vorschlagsrecht erhalte, eine Begnadigung allerdings erst nach einer Entscheidung eines Expertengremiums u.a. mit Vertretern der Haftanstalten und Psychologen, aussprechen können darf.
- Art. 43 soll erweitert werden durch eine Förderung von Start-Ups. Diese sollen für eine gewisse Zeitdauer von der Steuer befreit werden, jedoch nur bis zu einer bestimmten Mitarbeiterzahl und einem gewissen Gesamtumsatz,
- Art. 28 HV soll um Recht auf Ausbildung erweitert werden.

Evaluationen Workshops

Die jeweils mündlich durchgeführten Evaluationen der Workshops zeigten ein überragend positives Ergebnis. Vielfach wurde positiv hervorgehoben, dass die historischen Hintergründe zur Entstehung der Hessischen Verfassung sehr anschaulich gewesen seien und viel zum Verständnis einzelner Regelungen in der Verfassung beigetragen hätten. Auch der Aufbau der Veranstaltungen wurde positiv bewertet. Es sei spannend gewesen, einmal etwas über die Hessische Verfassung zu erfahren, die ja eben nicht Gegenstand des normalen Schulunterrichts ist. Durch die Einführung sei es möglich gewesen, sich auch komplexe Materie gut zu erschließen.

Ebenfalls kamen die Gruppenarbeiten bei den Jugendlichen gut an. Sehr positiv äußerten sich die Teilnehmer/innen auch darüber, dass sie in der Auswahl der Themen und ihrer jeweiligen Schwerpunktsetzung gänzlich frei waren.

Sehr positiv haben die Jugendlichen bewertet, dass der Hessische Landtag an der Meinung von Jugendlichen interessiert sei, sie offenbar ernst nähme. Jugendliche würden gerne öfters an aktuellen Themen beteiligt werden.

Negativ wurden keine Punkte angemerkt.

Resümee

Die sehr gute Resonanz auf die durchgeführten Workshops zeigt, dass derartige Formate gut geeignet sind, Jugendliche - auch an komplexe - politische Themen heranzuführen und auch an solchen Themen aktiv zu beteiligen. Die von den Jugendlichen ausgewählten Themen zeigt dies ebenso, wie auch die konstruktive und kritische inhaltliche Befassung mit den Inhalten.

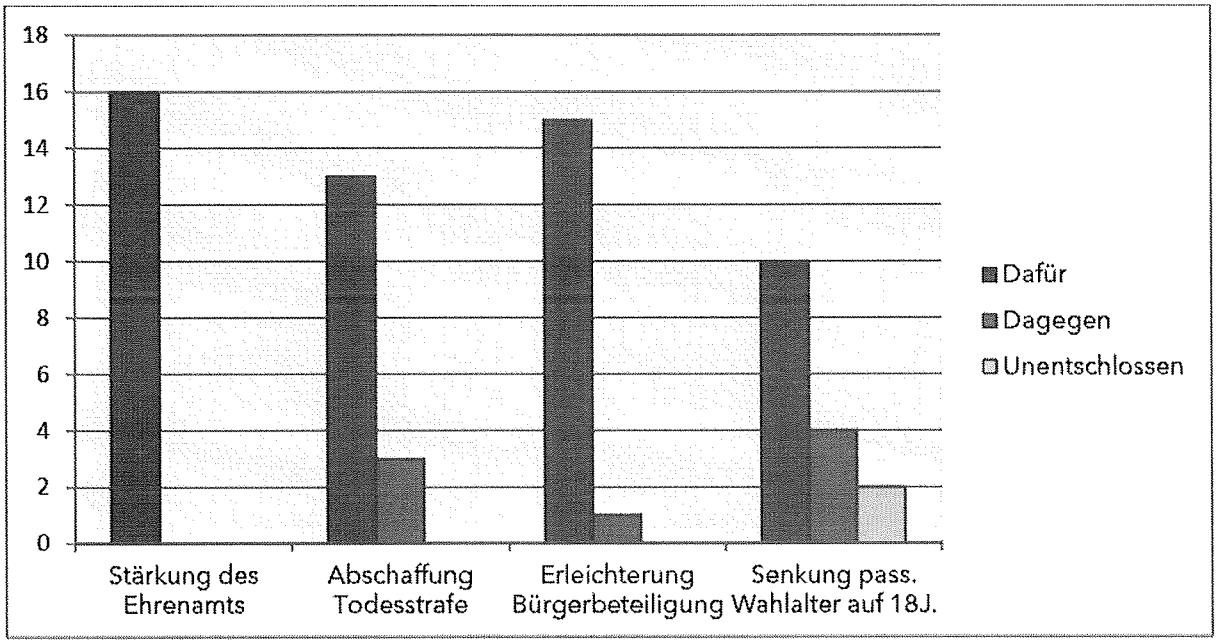
Der hohe Aufwand, der mit der Durchführung der Workshops verbunden war, hat sich nach meinem Dafürhalten gelohnt. Die vielen konstruktiven Vorschläge und Ideen, unsere gemeinsame Verfassung weiter zu entwickeln, zeigen dies. Die Jugendlichen, die bei diesen Workshops teilgenommen und mitgearbeitet haben, werden sicherlich auch mit Spannung erwarten, welche dieser diskutierten Punkte letztendlich tatsächlich von der Enquetekommission und vom Hessischen Landtag ausgewählt und dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Dieses Thema „Hessische Verfassung" wird ihnen wohl auch dadurch, dass die allermeisten von ihnen bei dem 2018 geplanten Volksentscheid mitabstimmen dürfen, nachhaltig in Erinnerung bleiben.

Auswertung der schriftlich eingereichten Rückmeldung

Zusammenfassung der schriftlichen Rückmeldungen

Insgesamt haben sechzehn Gruppen die Möglichkeit wahrgenommen, sich nach dem Workshop nochmals schriftlich zu den Setzpunkten zu äußern und zudem auch bis zu fünf schriftlich ausgearbeitete eigene Vorschläge in das Verfahren einzubringen.

Setzpunkte der Kommission



Übersicht über die Meinung der Workshop-Gruppen zu den gesetzten Themen.

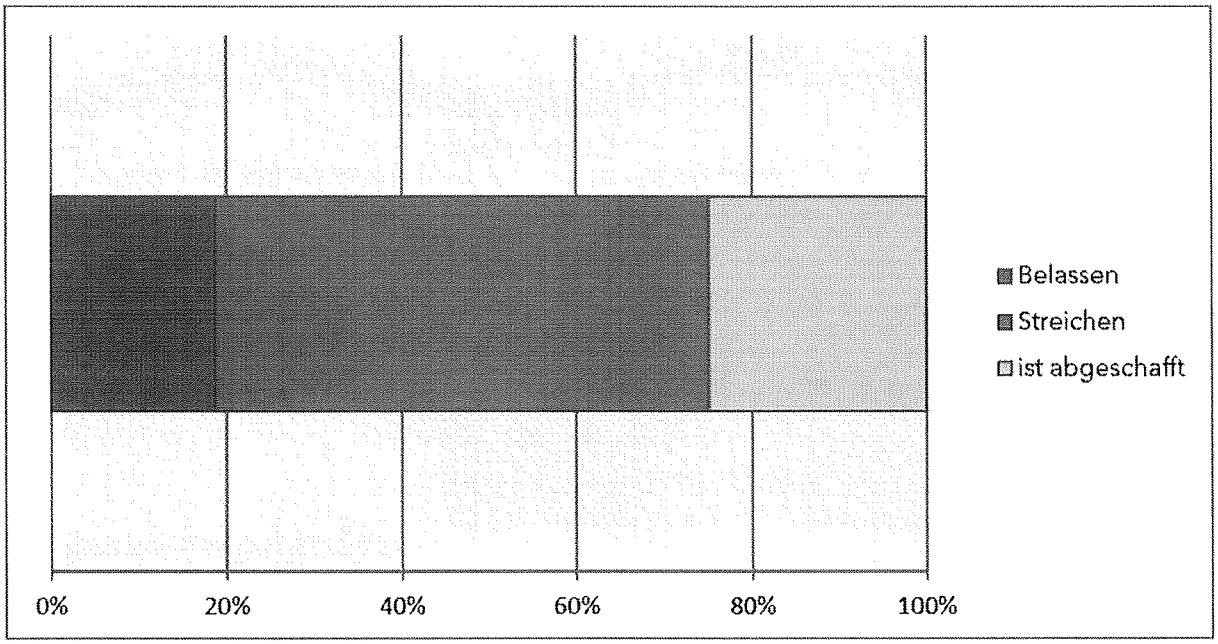
Stärkung des Ehrenamtes

Hier haben sich alle Gruppen für eine Stärkung des Ehrenamtes ausgesprochen. Die Bandbreite an Maßnahmen reicht von einer stärkeren Anerkennung und Würdigung bis hin zur Forderung nach Steuererleichterungen. Ein Vorschlag nimmt Bezug auf die Möglichkeit der Anerkennung von Rentenanwartschaften durch die unentgeltliche Pflege von Angehörigen.

Erleichterung der Bürgerbeteiligung

Fünfzehen Gruppen wünschen sich eine Erleichterung der Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung durch Volksentscheide. Eine Gruppe hat die bisherigen Möglichkeiten für ausreichend angesehen.

Abschaffung der Todesstrafe



Todesstrafe in der Verfassung belassen, streichen, oder „Die Todesstrafe ist abgeschafft."

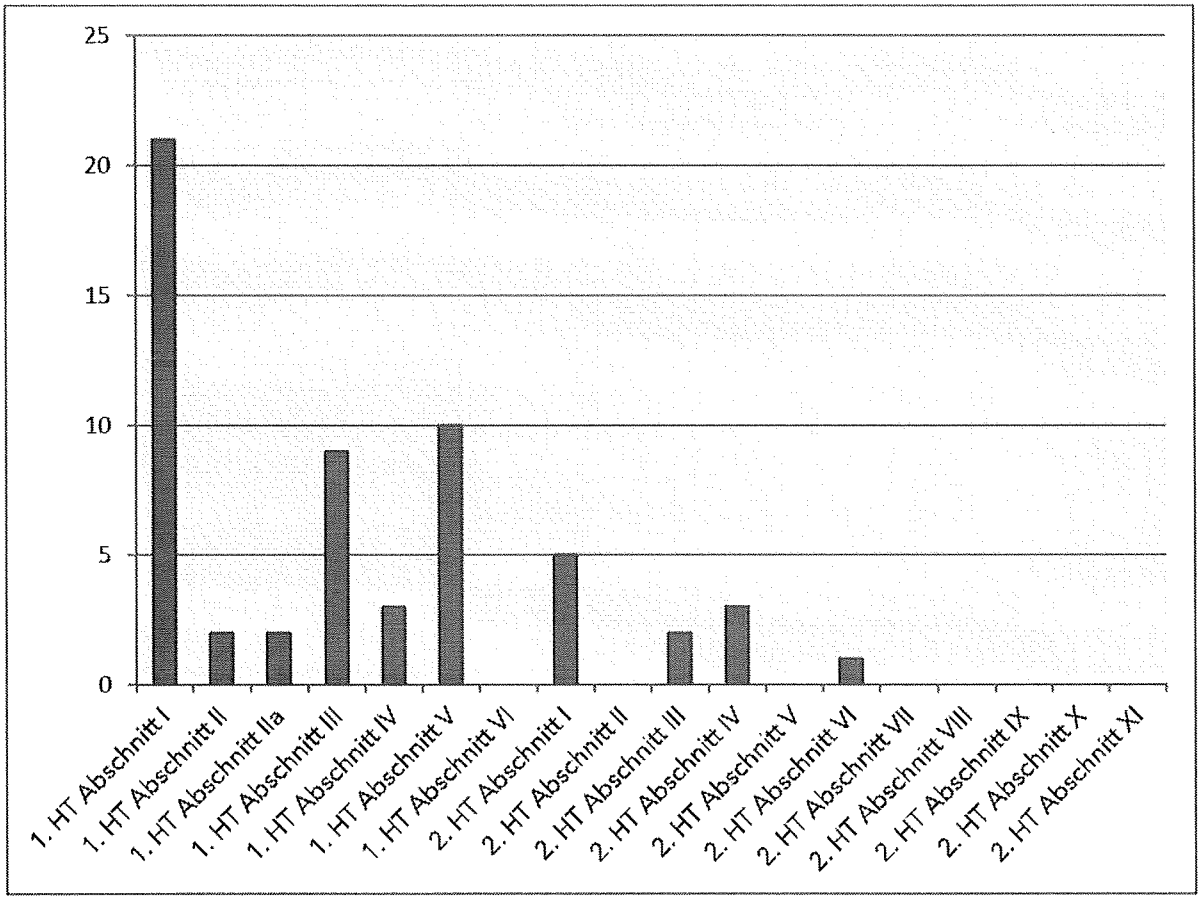
Neun der Gruppen sprachen sich für eine ersatzlose Streichung der Todesstrafe aus der Hessischen Verfassung aus. Drei der Gruppen sahen keinen Anlass dafür, die Todesstrafe aus der Verfassung zu streichen, sei sie ja durch Art. 102 i.V.m. Art. 31 GG auch in Hessen ohnehin bereits abgeschafft. Vier der Gruppen sprachen sich für eine Formulierung „Die Todesstrafe ist abgeschafft." aus.

Senkung des passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre

Für eine solche Absenkung sprachen sich zehn Gruppen aus. Vier Gruppen befanden, dass das passive Wahlalter weiterhin bei 21 Jahre belassen werden soll. Zwei weitere Gruppen hatten hier eine Patt-Situation bei der Abstimmung. Insgesamt wurde diese Frage von den Jugendlichen bereits in den Workshops äußerst kontrovers und kritisch diskutiert. Die Jugendlichen haben sich viele Gedanken darüber gemacht, ob man für dieses Amt mit 18 Jahren bereits die nötige Reife habe und ob es nicht tatsächlich sinnvoll sei, für bestimmte Ämter und Positionen höhere Altersgrenzen zu haben.

Eigene Vorschläge der Gruppen

Die schriftlich von den Gruppen eingereichten Vorschläge betreffen zum überwiegenden Teil die Vorschriften des ersten Hauptteils der Hessischen Verfassung. Hierbei ist eine Schwerpunktsetzung im ersten Abschnitt zu beobachten. So haben viele der Gruppen u.a. Vorschläge betreffend der Artikel 1, 2 und 4 der Hessischen Verfassung vorgelegt.



Verteilung der Vorschläge auf die einzelnen Abschnitte der Hessischen Verfassung.

Nachfolgend fasse ich die von den Gruppen vorgelegten Vorschläge thematisch zusammen. Die vollständigen Vorschläge der einzelnen Gruppen sind im Anschluss an diese Zusammenfassung abgedruckt.

Jede Gruppe hatte die Möglichkeit bis zu fünf eigene Vorschläge zu unterbreiten. Dies führt natürlich dazu, dass nicht jede Gruppe zu jedem Themenschwerpunkt eine Eingabe vorbringen konnte. Auch haben insgesamt vier Gruppen diese Möglichkeit der Rückmeldung nicht wahrgenommen. Deshalb wurden auch die von den Gruppen im Rahmen der Workshops erarbeiteten Vorschläge ebenso ausgewertet und in diesem Bericht zusammengefasst (s.o.).

Vorschlag zur Präambel

Von der Evangelischen Jugend Hessen (→ S. 40) wurde ein Vorschlag für eine Änderung der Präambel vorgelegt, die den bisherigen Inhalt erweitert und keinen Gottesbezug enthält.

Vorschläge zu Art. 1 HV

Wie in den Workshops zeigt sich auch bei den schriftlichen Rückmeldungen der Gruppen, dass zum überwiegenden Teil nicht nur eine weitere Ergänzung der Merkmale abgelehnt wird, sondern darüber hinaus gänzlich auf eine exemplarische Aufzählung von Merkmalen verzichtet werden soll.

Weitere Merkmale aufnehmen möchten das *Taunusgymnasium Königstein* (→ S. 29) und die *Jugendvertretungen Friedrichsdorf - Oberursel - Bad Homburg* (→ S. 37).

Für eine Formulierung ohne Merkmale („Alle Menschen sind gleich.") sprechen sich die *Hohe Landesschule Hanau* (→ S. 32), die *Evangelischen Jugend Hessen* (→ S. 40) und die *Carl-Strehl-Schule Marburg* (→ S. 44) aus.

Die *Albert-Schweitzer-Schule Hofgeismar* (→ S. 30) schlägt einen neuen Artikel 1b vor, der die Rechte von Menschen mit Behinderung in Hinblick auf die Gleichberechtigung und der gesellschaftlichen Teilhabe zum Gegenstand hat.

Hierzu thematisch passend hat die *Carl-Strehl-Schule Marburg* (→ S. 44) ebenfalls gefordert, dass die Rechte von behinderten Menschen ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen werden sollen.

Vorschläge zu Art. 2 HV

Hier wurde von insgesamt zwei Gruppen [*Taunusgymnasium Königstein* (→ S. 29), *Hohe Landesschule Hanau* (→ S. 32)] die Aufnahme eines Datenschutz-Grundrechts gefordert.

Die *Tilemannschule Limburg* (→ S. 33) hat vorgeschlagen, ein Grundrecht auf Analogität einzuführen, demgemäß niemand gezwungen werden dürfe, digitale Systeme zu nutzen, wenn es eine gleichwertige analoge Alternative gäbe.

Vorschlag zu Art. 3 HV

Von der Gruppe *Modellschulnetzwerk Kinderrechte/Campus Klarenthal* (→ S. 41) wurde ein Recht auf ein menschenwürdiges Sterben bzw. ein Recht auf Sterbehilfe vorgeschlagen.

Vorschläge zu Art. 4 HV

Die Gruppe des *Ulrich von Hutten Gymnasiums Schlüchtern* (→ S. 35) schlägt vor, Lebenspartnerschaften der Ehe gleichzustellen.

Schwerpunkt bei den Rückmeldungen zum Artikel 4 war jedoch die Aufnahme von Kinderrechten in die Hessische Verfassung. Teilweise wurde eine Erweiterung des bisherigen Artikels 4 befürwortet und teilweise ein eigener Artikel für diese Kinderrechte gefordert.

Für die Aufnahme von Kinderrechten haben sich die folgenden Gruppen ausgesprochen: *Taunusgymnasium Königstein* (→ S. 29), *Ulrich-von-Hutten-Gymnasium Schlüchtern* (→ S. 35), *Jugendvertretungen Friedrichsdorf - Oberursel - Bad Homburg* (→ S. 37), *JuViSta Dietzenbach* (→ S. 31), *Modellschulnetzwerk Kinderrechte/Campus Klarenthal* (→ S. 41), *Evangelischen Jugend Hessen* (→ S. 40).

Vorschlag zu Artikel 5 und 6 HV

Das *Friedrichsgymnasium Kassel* (→ S. 34) schlägt vor, beide Artikel zusammenzufassen.

Vorschläge zu Artikel 7 HV

Die *Hohe Landesschule Hanau* (→ S. 32) und das *Ulrich-von-Hutten-Gymnasium Schlüchtern* (→ S. 35) haben sich für eine Ausweitung des Asylrechts in der Hessischen Verfassung ausgesprochen.

Vorschläge zu Artikel 11 HV

Taunusgymnasium Königstein (→ S. 29) hat hier eine zur Klarstellung dienende Änderung vorgeschlagen.

Vorschläge zu Artikel 13 HV

Von der Gruppe der *Jugendvertretungen Friedrichsdorf - Oberursel - Bad Homburg* (→ S. 37) wurde vorgeschlagen einen Rechtsanspruch auf Zugang zu digitalen Infrastrukturen in die Verfassung aufzunehmen.

Die Gruppen *Jugendvertretungen Friedrichsdorf - Oberursel - Bad Homburg* (→ S. 37) und *Tilemannschule Limburg* (→ S. 33) sprechen sich für ein Anspruch auf Datenschutz in der Verfassung aus.

Vorschläge zu Art. 25 HV

Das *Friedrichsgymnasium Kassel* (→ S. 34) schlägt zur Stärkung des Ehrenamtes neben den Möglichkeiten von Steuererleichterungen auch ein schulisches Ehrenamtspraktikum vor.

Vorschläge zu Artikel 26a HV

Das *Taunusgymnasium Königstein* (→ S. 29) schlägt vor, die Nachhaltigkeit als Staatsziel in die Verfassung aufzunehmen. *JuViSta Dietzenbach* (→ S. 31) spricht sich darüber hinaus auch für die Aufnahme von Umwelt- und Tierschutz als Staatsziel aus.

Vorschläge zu Artikel 28 HV

Die *Hans-Böckler-Schule, Frankfurt* (→ S. 36) schlägt vor, nicht auf die Fähigkeiten, sondern auf die schulische Bildung und die beruflichen Kenntnisse abzustellen.

Die Gruppe *Modellschulnetzwerk Kinderrechte/Campus Klarenthal* (→ S. 41) schlägt vor, im Art. 28 HV ein Recht auf Wohnen in die Verfassung aufzunehmen.

Vorschläge zu Artikel 30 HV

Sowohl die *Hohe Landesschule Hanau* (→ S. 32), als auch die *Philipp-Reis-Schule Friedrichsdorf* (→ S. 42) schlagen eine moderne Formulierung des Art. 30 HV vor. Die Väter sollen, wie auch die Eltern als Erziehungsberechtigte, ebenfalls Erwähnung finden.

Vorschläge zu Artikel 33 HV

JuViSta Dietzenbach (→ S. 31) schlägt eine Formulierung vor, die einen gleichen Lohn für gleiche Arbeit zum Gegenstand hat und dennoch berücksichtigt, dass unterschiedliche Berufserfahrungen dennoch einen Einfluss auf das Arbeitsentgelt haben können.

Vorschläge zu Artikel 38 HV

Die *Hans-Böckler-Schule Frankfurt* (→ S. 36) hat einen Formulierungsvorschlag vorgelegt, der bereits bestehende Vorschläge zur Änderung des Art. 38 HV kombiniert.

Vorschläge zu Artikel 43 HV

Die *Tilemannschule Limburg* (→ S. 33) schlägt die Aufnahme von besonderen Fördermöglichkeiten für Startup-Unternehmen z.B. durch befristete Befreiung von Steuern und Sozialabgaben vor. Das *Friedrichsgymnasium Kassel* (→ S. 34) möchte Klein- und Mittelbetriebe steuerlich entlasten und die *Carl-Strehl-Schule Marburg* (→ S. 44) möchte auch die Dienstleistungsbranche in den Katalog des Art. 43 HV aufnehmen.

Vorschläge zu Artikel 50 HV

Das *Friedrichsgymnasium Kassel* (→ S. 34) hat vorgeschlagen, dass alle staatlichen Schulen in Hessen zu bekenntnisfreien Schulen im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG gemacht werden sollen.

Vorschläge zu Artikel 53 HV

Die *Hans-Böckler-Schule Frankfurt* (→ S. 36) spricht sich für die Beibehaltung des Schutzes von Sonn- und Feiertagen aus. Gleichzeitig soll aber auf die Möglichkeit geschaffen werden, jeweils einen regionalen Feiertag einzuführen. Auch die *Prälat-Diehl-Schule Groß-Gerau* (→ S. 39) möchte den Schutz der Sonn- und Feiertage beibehalten und plädiert für bis zu vier verkaufsoffene Sonntage.

Vorschläge zu Artikel 55 HV

Sowohl die *Prälat-Diehl-Schule Groß-Gerau* (→ S. 39), die *Hohe Landesschule Hanau* (→ S. 32) und die *Carl-Strehl-Schule Marburg* (→ S. 44) sprechen sich dafür aus, ein Recht auf gewaltfreie Erziehung in die Hessische Verfassung aufzunehmen.

Vorschläge zu Artikel 56 HV

Die Gruppe der *Jugendvertretungen Friedrichsdorf - Oberursel - Bad Homburg* (→ S. 37) hat einen umfangreichen Vorschlag zur Neufassung des Art. 56 vorgelegt.

Die Gruppe *Modellschulnetzwerk Kinderrechte/Campus Klarenthal* (→ S. 41) schlägt vor, dass 6% der hessischen Wirtschaftsleistung in die Bildung fließen sollen.

Die *Philipp-Reis-Schule Friedrichsdorf* (→ S. 42) schlägt vor im Abs. 5 dieses Artikels auch den 2. Weltkrieg und die damit einhergehende Verantwortung Deutschlands zum Gegenstand des Unterrichts zu machen.

Vorschläge zu Artikel 57 HV

Die Bandbreite der Vorschläge zum Religionsunterricht an hessischen Schulen ist breit gefächert. In den Workshops wurde dieser Punkt eigentlich von allen Gruppen intensiv und kontrovers diskutiert.

Eine freie Wahl (Religions- oder Ethikunterricht) durch alle Schülerinnen und Schüler – nicht erst ab 14 Jahren – befürwortet die Gruppe *JuViSta Dietzenbach* (→ S. 31).

Die *Tilemannschule Limburg* (→ S. 33) möchte Ethik und Religionsunterricht zu Wahlpflichtfächern machen.

Die *Albert-Schweitzer-Schule Hofgeismar* (→ S. 30) möchte den Religionsunterricht ebenfalls zu einem Wahlpflichtfach machen, dafür dann aber den Politik- und Wirtschaftsunterricht verpflichtend bis zum Ende der Schulzeit machen.

Vorschläge zu Artikel 59 HV

Das Recht auf kostenlose Bildung wurde bereits in den Workshops von vielen Gruppen thematisiert. Die Gruppe *Modellschulnetzwerk Kinderrechte/Campus Klarenthal* (→ S. 41) spricht sich in der schriftlichen Stellungnahme für die Aufnahme eines Recht auf kostenlose Bildung beispielsweise auch durch den Entfall des Arbeitgeberanteils an der Berufsschulfinanzierung von Auszubildenden aus.

Vorschläge zu Artikel 64 HV

Die Gruppe *JuViSta Dietzenbach* (→ S. 31) spricht sich für eine Formulierung aus, dass Hessen ein Land der Bundesrepublik Deutschland und als solches Teil der Europäischen Union ist. Zudem soll als Ziel der Hessischen Landespolitik die Förderung und Stärkung der europäische Integration und der Idee der Europäischen Union festgeschrieben werden.

Vorschläge zu Artikel 66 HV

Für die Aufnahme der Landeshauptstadt haben sich die Gruppen *Hans-Böckler-Schule Frankfurt* (→ S. 36), *Berufliches Schulzentrum Odenwald Michelstadt* (→ S. 38), *Prälat-Diehl-Schule Groß-Gerau* (→ S. 39) und *Carl-Strehl-Schule Marburg* (→ S. 44) ausgesprochen.

Für die Aufnahme des Wappens sprachen sich die *Prälat-Diehl-Schule Groß-Gerau* (→ S. 39) und *Carl-Strehl-Schule Marburg* (→ S. 44) aus.

Das *Berufliche Schulzentrum Odenwaldkreis Michelstadt* (→ S. 38) hat zudem vorgeschlagen, Apfelwein als identitätsstiftendes Merkmal und als Grundnahrungsmittel in die Verfassung aufzunehmen.

Vorschlag zu Artikel 73 HV

Die *Albert-Schweitzer-Schule Hofgeismar* (→ S. 30) sprach sich dafür aus, Wahlen an einem Sonntag und dem darauffolgenden Werktag stattfinden zu lassen.

Die *Tilemannschule Limburg* (→ S. 33) schlägt vor, die Wahlberechtigung an das Vollenden des achtzehnten Lebensjahres im Wahlalter zu koppeln, so dass auch Personen, die erst im weiteren Verlauf des Jahres nach der Wahl das achtzehnte Lebensjahr vollenden wahlberechtigt sind.

Vorschläge zu Artikel 75 HV

Die Gruppe des *Friedrichsgymnasium Kassel* (→ S. 34) fordert die Einführung eines Höchstalters von Kandidatinnen und Kandidaten zum Zeitpunkt der Wahl.

Die *Jugendvertretungen Friedrichsdorf – Oberursel - Bad Homburg* (→ S. 37) plädieren für die Einführung eines Gremiums von Jugendlichen, welches den Landtag beratend unterstützen soll.

Vorschläge zu Artikel 78 HV

Die *Hans-Böckler-Schule Frankfurt* (→ S. 36) schlägt eine Reform des Wahlprüfungsgerichts vor. Diese Funktion soll von einem in allen Belangen unabhängigen Gremium vorgenommen werden. Auch soll der Rechtsweg zum Hessischen Staatsgerichtshof in der Verfassung benannt werden.

Vorschläge zu Artikel 123 HV

Die *Prälat-Diehl-Schule Groß-Gerau* (→ S. 39) schlägt vor, dass für Verfassungsänderungen die Hürde auf $^2/_3$ der gesetzlichen Mitglieder des Hessischen Landtages heraufgesetzt wird.

Vorschläge zu neuem Artikel 124a HV

Die *Prälat-Diehl-Schule Groß-Gerau* (→ S. 39) schlägt vor, über Volksbegehren Neuwahlen des Hessischen Landtages zu erzwingen. Jedoch solle dies immer erst nach dem Ablauf der Hälfte der Wahlperiode statthaft sein.

Schriftliche Rückmeldungen der einzelnen Gruppen

1. Taunusgymnasium Königstein

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☐ dagegen ☑
Begründung: Es gibt die Todesstrafe. Diese ist jedoch außer Kraft gesetzt.

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Formulierungsvorschlag: In Absatz 1 Satz 1 werden die Worte „ein Fünftel" durch „ein Zwanzigstel" ersetzt. Absatz 3 wird wie folgt formuliert: „Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn mindestens 15 von Hundert der Stimmberechtigten zugestimmt haben."

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Eigene Vorschläge:

Artikel 1 HV
Aufnahme weiterer Benachteiligungsverbote, wie etwa hinsichtlich der sexuellen Identität, der Hautfarbe, der ethnischen und sozialen Herkunft, genetischer Merkmale, Sprache, Weltanschauung, einer Behinderung oder des Alters.

Artikel 2 HV
Jeder Mensch hat das Recht auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. Er ist berechtigt, über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen.

Artikel 4 HV
Aufnahme von Kinderrechten in neuem Art. 4 Abs. 2 HV: „Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Jedes Kind hat ein Recht auf Beteiligung in allen Angelegenheiten, die es betreffen. Sein Wille ist entsprechend seinem Alter, und seiner Entwicklung in angemessener Weise zu berücksichtigen. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen."

Artikel 11 HV
Jeder Mensch hat das Recht Informationen und Meinungen in jeder Form frei zu äußern und zu verbreiten, solange sie nicht zu Volksverhetzung führen.

Artikel 26a HV
Aufnahme des Themas Nachhaltigkeit als grundlegendes Prinzip der Gestaltung der Zukunft.

2. Albert-Schweitzer-Schule Hofgeismar

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Formulierungsvorschlag: Jedermann besitzt die freie Entscheidung, ein Ehrenamt auszuführen. Ehrenämter werden vom Land anerkannt und besonders gefördert. (Die Förderung sollte folgendermaßen aussehen: Zertifikate über das Ehrenamt, die bei der Bewerbung anerkannt werden; Steuererleichterungen...)

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Formulierungsvorschlag: Anstatt einer Streichung des Absatzes ein Ersatz durch: Die Todesstrafe ist abgeschafft (zur Wahrung der historischen Gegebenheiten).

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Formulierungsvorschlag: Es soll nur einen Volksentscheid geben, der bei einer Mehrheit dem Parlament die Kompetenz gibt, mit einer 2/3-Mehrheit selbst Verfassungsänderungen zu verabschieden, ohne einen weiteren Volksentscheid durchführen zu müssen. Die Problematik, dass dieser neue Vorschlag weniger demokratisch ist, als der Ist-Zustand, ist uns bewusst. Wir sind aber der Meinung, dass die Verfassung geändert werden muss, und zwar bei sehr vielen und nicht nur in einigen Artikeln. Vor dem Hintergrund einer bereits gescheiterten Verfassungsänderung geht es also auch darum, eine Änderung effizienter zu machen. Das würde mit unserem Änderungsvorschlag einhergehen. Weiterhin muss sich die Frage gestellt werden, wie viele Reformvorschläge dem Wähler bei einer Wahl auf dem Stimmzettel zumutbar sind. Auch zu letzterem Punkt ist unser Vorschlag eine Erleichterung.

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Eigene Vorschläge:

Neuer Artikel 1b HV

Formulierungsvorschlag: Das Land setzt sich für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und ihre gleichberechtigte, gesellschaftliche Teilhabe ein, wobei die Inklusion mit der Gleichberechtigung vereinbart werden muss.

Neuer Artikel 57a HV

Formulierungsvorschlag: Schüler/innen aller allgemeinbildenden Schulen werden verpflichtend bis zum Ende der Schulzeit politisch gebildet. Dies erfolgt im Rahmen eines eigenen Schulfaches. (Dies soll das demokratische Bewusstsein des mündigen Bürgers stärken und diesem das politische System näherbringen.)

Artikel 73 HV

Formulierungsvorschlag: Das Stimmrecht ist allgemein, gleich, geheim, unmittelbar und frei. Die Tage der Stimmabgabe sind ein Sonntag oder allgemeiner Feiertag und der folgende Werktag.

3. JuViSta Dietzenbach

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Formulierungsvorschlag: Regelmäßige ehrenamtliche Tätigkeiten werden vom Staat Hessen anerkannt und besonders geschätzt. Regelmäßiges unentgeltliches Engagement wird daher auch für Anwartschaften der gesetzlichen Rentenversicherung angerechnet. Ein Bildungsziel des Landes Hessen ist es für das Ehrenamt zu sensibilisieren. [Hintergrund: Die unentgeltliche Pflege durch pflegende Angehörige wird derzeit steuerlich berücksichtigt und ebenso als Leistung im Rahmen der häuslichen Pflege für Anwartschaften der gesetzlichen Rentenversicherung angerechnet.]

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Eigene Vorschläge (max. 5):

Neuer Artikel
Formulierungsvorschlag: Kinder und Jugendliche stehen unter besonderem Schutz des Staates. Jedes Kind und jeder Jugendliche hat das Recht auf Beteiligung in allen Angelegenheiten, die es betreffen. [Ergänzend dazu Aufnahme in HGO und HKO: In Gemeinden mit mehr als 1.000 gemeldeten Jugendlichen ist ein Jugendgremium einzurichten. In anderen Gemeinden kann ein Jugendgremium eingerichtet werden; die Einrichtung ist in der Hauptsatzung der Gemeinde zu regeln. Einem Jugendgremium sind die zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.]

Artikel 26a HV
Ergänzung: Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates und der Gemeinden. Nachhaltigkeit, Umwelt- und Tierschutz müssen in allen Bereichen des Gemeinschaftslebens einen übergeordneten Stellenwert haben.

Artikel 33 HV
Formulierungsvorschlag: Menschen gleich welchen Geschlechts oder Alters haben für die gleiche Tätigkeit entsprechend ihrer Berufserfahrung Anspruch auf gleiches Arbeitsentgelt. Dieser muss den Lebensunterhalt des Arbeitenden und seiner unterhaltsberechtigten Angehörigen decken. Das Arbeitsentgelt für die in die Arbeitszeit fallenden Feiertage wird weiter gezahlt.

Artikel 57 HV
Formulierungsvorschlag: Der Religions- und Ethikunterricht sind ordentliche Lehrfächer. [In Bezug zu Art.58: Änderung fürs Hess. Schulgesetz: Schüler entscheiden von Anfang an, ob sie den Religions- und/oder Ethikunterricht besuchen wollen.]

Artikel 64 HV
Formulierungsvorschlag: Hessen ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland und als solches Teil der Europäischen Union. Ziel der Hessischen Landespolitik ist es die europäische Integration zu fördern und die Idee der Europäischen Union zu stärken.

4. Hohe Landesschule Hanau

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Art. 25 HV: Pflicht zum Ehrenamt in eine Möglichkeit zum Ehrenamt umgestalten. Gesetzgeber ermöglichen, das Ehrenamt zu fördern und zu stärken. Art. 25: Die Pflicht → die Möglichkeit, 2. Absatz einfügen: Ziel ist es, das Ehrenamt zu fördern und zu stärken.

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Art. 124, in Abs. 1, „[..], wenn ein Fünftel der Stimmberechtigten [..]" ändern zu: „[..], wenn ein Sechstel der Stimmberechtigten[..]". Art. 124 Abs. 2, Satz 2: streichen

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Eigene Vorschläge (max. 5):

Artikel 1 HV

Rasse durch ethnische Herkunft ersetzen. Keine zusätzlichen Aufzählungen, sondern nur „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich", weil gerade durch die Aufzählung diesen Gruppen eine Sonderrolle im negativen Sinne zukäme.

Artikel 2 HV

Eigener Artikel für Datenschutzrecht. Art. 2 HV in bisheriger Form belassen. Staat darf keine persönlichen Daten speichern, außer es ist gesetzlich anders geregelt. Keine Überwachung des Surf-Verhaltens. Verbot des Datenhandels. Ausbau digitaler Infrastruktur und freier Zugang zu digitaler Infrastruktur.

Artikel 7 HV

Formulierungsvorschlag: Kein Deutscher darf einer fremden Macht ausgeliefert werden. Asylsuchende 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. Asylsuchende haben das Recht auf die Erfüllung der Grundbedürfnisse und rechtliche Beratung während des Asylverfahrens.
Art. 7 HV: „Fremde" soll durch „Asylsuchende" ersetzt werden. Recht auf Rechtsberatung soll bereits während des Asylverfahrens gewährt werden. Allgemeine Grundbedürfnisse sollen erfüllt werden.

Artikel 30 HV

Formulierungsvorschlag: Art. 30 Abs. 2: Das Gesetz schafft Einrichtungen zum Schutze der Eltern und Kinder, und es schafft die Gewähr, dass Eltern ihre Aufgaben als Bürger und Schaffende mit ihren Pflichten als Erziehungsberechtigte vereinbaren können.
Art. 30 HV: Väter sollen auch ausdrücklich einbezogen werden. Daher „Mütter" durch „die Eltern" ersetzen.

Artikel 55 HV

Art. 55 Änderung des gesamten Absatzes: „Die Erziehungsberechtigten verfügen über das Recht und die Pflicht, ihr Kind mit den folgenden Zielsetzungen zu erziehen: Sie müssen ihrem Kind das Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung einräumen. Wird dieses Recht verletzt oder nicht eingehalten, kann es nur durch Richterspruch nach Maßgabe der Gesetze entzogen werden."
Art. 55 HV: Recht zur Erziehung so umwandeln, dass Erziehungsziele und Pflichten definiert werden.

5. Tilemannschule Limburg

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Formulierungsvorschlag: Absatz 3 Satz 2 wird wie folgt formuliert: „Entscheidend ist die Mehrheit ab 2/3 der abgegebenen Stimmen, wenn mindestens 50 von Hundert der wahlberechtigten Bürger abgestimmt haben.

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Eigene Vorschläge (max. 5):

Artikel 2 neuer Abs. 3 HV
(3) Grundrecht auf Analogität: Kein Mensch darf gezwungen werden, digitale Systeme nutzen zu müssen, wenn es eine gleichwertige analoge Alternative gibt. Weiter ist auch eine erzwungene digitale Vernetzung unzulässig. Näheres wird durch ein Gesetz geregelt.

Artikel 13 HV (neue Absätze einfügen)
(2) Grundrecht auf Datenschutz: Der Staat ist verpflichtet, jegliche ihm von den Bürgern anvertraute Daten vor dem Zugriff unbefugter Mächte mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu schützen. (3) Der Staat hat sämtliche Unternehmen, die mit Bürgerdaten zu tun haben mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zum bestmöglichen Schutz derselben anzuhalten. (4) Auskunfts- und Einsichtsrechte bei personenbezogenen Daten müssen durch die zustaändigen Organe von Fall zu Fall individuell behandelt und entschieden werden. (5) Die Behörden haben bei der Bereitstellung von Daten, vor allem auf Websites, zu prüfen, ob die Herkunft der Daten und Links verfassungsgemäß ist.

Artikel 43 HV
Besondere Förderung von Start-Ups z.B. durch befristete Befreiung von Steuern und Sozialabgaben. Die Anzahl der Mitarbeiter eines solchen Unternehmens soll auf max. 10 und der maximale Gewinn bei 1 Mio. Euro festgeschrieben werden. Höchstdauer der Förderung soll auf 5 Jahre beschränkt sein.

Artikel 57 HV
Formulierungsvorschlag: Artikel 57 Abs. 1 wird wie folgt formuliert: „Ethik und bekenntnisorientierter Religionsunterricht sind bis zu einer neuen Grundgesetzentscheidung Wahlpflichtfächer. Ethikunterricht und bekenntnisorientierter Religionsunterricht haben dabei verpflichtend in der Einführungsphase die allgemeine moralische und ethische Erziehung der Schüler als Lern
gesichert wird. Im weiteren Verlauf der Oberstufe ist Et
Wahlfach."

Artikel 73 HV
Stimmberechtigt sind alle, die im Jahr der Wahl das ac
Artikel 116 (1) GG sind, in Hessen ihren Wohnsitz haber

6. Friedrichsgymnasium Kassel

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Formulierungsvorschlag: In Absatz 1 Satz 1 werden die Worte „ein Fünftel" durch „ein Zwanzigstel" ersetzt. Absatz 3 wird wie folgt formuliert: „Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn mindestens 15 von Hundert der Stimmberechtigten zugestimmt haben."

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Eigene Vorschläge (max. 5):

Artikel 5 u. 6 HV

Beide Artikel sollen zusammengefasst werden mit der Ergänzung, dass die Freiheit durch oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann. Wir denken, dass der Begriff „Freiheit" die Freizügigkeit impliziert. Insofern kann man diese beiden Artikel zusammenfassen, ergänzt mit der Maßgabe, dass diese Freiheit auch durch, oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann.

Artikel 25 HV

Es sollen weitere Anreize, wie auch Steuererleichterungen für regelmäßig ehrenamtlich Tätige geschaffen werden. Ebenso soll ein Ehrenamtspraktikum in der Schule verpflichtend eingeführt werden, um so Kinder und Jugendliche die Möglichkeiten ehrenamtlichen Engagements näher zu bringen.

Artikel 43 HV

Zur Förderung von Klein- und Mittelbetrieben sollen verstärkt steuerliche Begünstigungen angeboten werden.

Artikel 50 HV

Alle staatlichen Schulen in Hessen sind bekenntnisfreie Schulen im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG.

Artikel 75 HV

Wir halten eine Ergänzung betreffend des Höchstalters der Abgeordneten zum Zeitpunkt der Wahl für sinnvoll. Seine Begründung findet diese Ergänzung in der zunehmenden Überalterung in der Politik, wodurch jungen engagierten Menschen die Möglichkeit genommen wird, ihre Altersgruppe angemessen zu repräsentieren. Außerdem könnte ein verjüngtes Parlament zur Modernisierung eingefahrener Strukturen beitragen, was sich vielleicht in der Folge auch positiv auf die Wahlbeteiligung auswirken kann. Auch würde ein Höchstwählbarkeitsalter zu einer lebendigen Politik beitragen, da es einen festgelegten Zeitpunkt gäbe, zu dem ein Personalwechsel unausweichlich ist. Wir schlagen vor, das Höchstwählbarkeitsalter an das Renteneintrittsalter zu koppeln.

7. Ulrich-von-Hutten-Gymnasium Schlüchtern

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☐ dagegen ☑
Begründung: Es gibt die Todesstrafe. Diese ist jedoch außer Kraft gesetzt.

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Formulierungsvorschlag: In Absatz 1 Satz 1 werden die Worte „ein Fünftel" durch „ein Zwanzigstel" ersetzt.

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☐ dagegen ☑

Eigene Vorschläge (max. 5):

Artikel 4 HV
Die (eingetragene) Lebenspartnerschaft ist der Ehe gleichgestellt.

Artikel 4 Neuer Abs. 2 HV:
Kinderrechte sollen in einem neuen Abs. 2 eingefügt werden:

„Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Jedes Kind hat das Recht auf Beteiligung in allen Angelegenheiten, die es betreffen. Sein Wille ist entsprechend seinem Alter und seiner Entwicklung in angemessener Weise zu berücksichtigen. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen."

Artikel 7 HV
„Fremde" durch „Asylsuchende" ersetzen:

Kein Deutscher darf einer fremden Macht ausgeliefert werden. Asylsuchende 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.

8. Hans-Böckler-Schule Frankfurt

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐
Formulierungsvorschlag: Die Todesstrafe ist abgeschafft.

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Formulierungsvorschlag: In Absatz 1 Satz 1 werden die Worte „ein Fünftel" durch „ein Zwanzigstel" ersetzt. Absatz 3 wird wie folgt formuliert: „Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn mindestens 15 von Hundert der Stimmberechtigten zugestimmt haben."

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☐ dagegen ☐

Es herrschte eine Patt-Situation. Eine Hälfte der Gruppe war für die Beibehaltung des passiven Wahlalters von 21 Jahren, die andere Hälfte für eine Absenkung auf 18 Jahren.

Eigene Vorschläge (max. 5):

Artikel 28 HV
Änderungsvorschlag: Statt „Fähigkeiten" soll „schulische Bildung und berufliche Kenntnisse" genannt werden.

Artikel 38 HV
Formulierungsvorschlag: (1) [1]Die soziale Marktwirtschaft ist die Grundlage der Wirtschaftsordnung. [2]Sie hat die Aufgabe, dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen. [3]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) [1]Die wirtschaftliche Betätigung ist frei im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung. [2]Sie ist den Grundsätzen einer sozial gerechten und am Schutz der natürlichen Umwelt ausgerichteten marktwirtschaftlichen Ordnung verpflichtet (3) Die Gewerkschaften und die Vertreter der Unternehmen haben gleiches Mitbestimmungsrecht in den vom Staat mit der Durchführung seiner Lenkungsaufgaben beauftragten Organen.

Artikel 53 HV
Der Schutz von Sonn- und Feiertagen soll erhalten bleiben. Zusätzlich soll jedoch die Möglichkeit geschaffen werden, dass ein Regionaler Feiertag von den kreisfeien Städten und Landkreisen bestimmt werden kann.

Artikel 66 HV
Formulierungsvorschlag: [1]Die Landesfarben sind rot-weiß. [2]Die Landeshauptstadt ist Wiesbaden.

Artikel 78 HV
Die Wahlprüfung soll von einem gänzlich unabhängigen Gremium vorgenommen werden. Zur Klarstellung soll ebenfalls in die Verfassung aufgenommen werden, dass gegen die Entscheidung des Wahlprüfungsgericht der Rechtsweg zum Hessischen Staatsgerichtshof gegeben ist.

9. Jugendvertretung Friedrichsdorf, Jugendforum Oberursel, Jugendbeirat Bad Homburg

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Jedermann hat nach Maßgabe der Gesetze die Pflicht, persönliche Dienste für den Staat und die Gemeinde zu leisten. Steht er in einem Dienstverhältnis, so ist ihm die erforderliche freie Zeit zu gewähren. Näheres bestimmt das Gesetz.

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☐ dagegen ☑

Eigene Vorschläge (max. 5):

Artikel 1 HV

Formulierungsvorschlag: Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich, ohne Unterschied des Geschlechtes, der sexuellen Neigung, der Rasse, der Herkunft, der religiösen und der politischen Überzeugung.

Artikel 4 HV

Formulierungsvorschlag: (1) Ehe, Familie und eingetragene Lebenspartnerschaften stehen als Grundlage des Gemeinschaftslebens unter dem besonderen Schutz des Gesetzes. (2) [1]Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte des Kindes und trägt Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen und einen angemessenen Lebensstandard. [2]Jedes Kind hat ein Recht auf Entwicklung, Entfaltung und Anerkennung seiner Persönlichkeit, auf gewaltfreie Erziehung und den Schutz vor Vernachlässigung und Ausbeutung. [3]Jedes Kind hat das Recht auf Beteiligung, sowie auf die Äußerung und Beachtung seines eigenen Willens; das Kindeswohl steht dabei allerdings immer an erster Stelle.

Artikel 13 HV

Jedem Menschen wird das Recht gewährt, auf einen Zugang zur digitalen Infrastruktur, wie dem Internet. Ferner hat jeder Mensch ein Recht auf den Schutz seiner persönlichen und vertraulichen Daten in der digitalen Welt. Außerdem hat jeder Mensch das Recht alle Daten, die über ihn von landesstaatlichen Institutionen des Landes Hessen gespeichert wurden, einzusehen.

Artikel 56 HV

(1) Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung. (2) [1]Es besteht allgemeine Schulpflicht. [2]Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates. (3) Bildung und Erziehung haben die Aufgabe, die Entwicklung der Persönlichkeit, selbstständiges Denken und Handeln, berufliche Tüchtigkeit, Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme, 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. (4) Bisheriger Abs. 3. (5) [1]Ziel der Erziehung ist, den jungen Menschen zur Verantwortlichkeit gegenüber der Natur, sowie der bewussten Ernährung zu bilden. [2]Dies muss an weiterführenden Schulen als Schulfach fest verankert sein. [3]Zudem müssen die Schüler zur sittlichen Persönlichkeit erzogen werden und auf berufliche Tüchtigkeit sowie auf politische Verantwortung vorbereitet werden. [4]Weitere Ziele müssen sein, jungen Menschen die Vorbereitung zum selbstständigen und verantwortlichen Dienst am Volk und der Menschheit durch Ehrfurcht und Nächstenliebe, Achtung und Duldsamkeit, Rechtlichkeit und Wahrhaftigkeit zu Lehren. (6) Bisheriger Abs. 5. (7) Bisheriger Abs. 6. (8) Bisheriger Abs. 7.

Artikel 75, neuer Abs. 4 HV

Es muss ein gewähltes, überparteiliches Gremium geben, das aus Jugendlichen zwischen 14 und 21 Jahren besteht, die den Landtag beratend unterstützen. Sie haben ein Antrags- und Rederecht.

10. Berufliches Schulzentrum Odenwaldkreis, Michelstadt

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Bei Notwendigkeit soll es eine sog. „Verpflichtung" für das Ehrenamt geben. Kommt beispielsweise in einem Dorf keine Mannschaft für die Freiwillige Feuerwehr zustande, dann sollen Einwohner „freiwillig zwangsverpflichtet" werden. Damit würde auch eine Stärkung des Ehrenamtes einhergehen.

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Guter Vorschlag der FDP, dieser soll so übernommen werden.

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☐ dagegen ☑

Eigene Vorschläge (max. 5):

Artikel 66 HV

Apfelwein soll als Grundnahrungsmittel anerkannt werden. Dieser Vorschlag ist durchaus ernst gemeint, weil in Bayern Bier als Grundnahrungsmittel anerkannt ist. Es geht hier um die Gleichberechtigung und die Stärkung der hessischen Identität.

11. Prälat-Diehl-Schule Groß-Gerau

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☐ dagegen ☐

Keine Präferenz.

Eigene Vorschläge (max. 5):

Artikel 53 HV
Formulierungsvorschlag: Beibehaltung des Feiertagsschutzes; Möglichkeit einer Öffnung in den Kommunen an vier Sonntagen im Jahr ohne Einschränkungen durch regionale Bedeutungen (Zustimmung zu Antrag der IHK).

Artikel 55 HV
Einfügung eines Absatzes 2 mit dem Recht auf gewaltfreie Erziehung (Zustimmung zu Antrag von Linke, FDP und Atheisten Bund).

Artikel 66 HV
Ergänzung um Wappen, Hymne und Hauptstadt.

Artikel 123 HV
Vorschlag zu Artikel 123; Absatz 2 dahingehend ändern, dass Verfassungsänderungen erst ab einer Mehrheit von 2/3 des Landtages durchgeführt werden können (teilweise Zustimmung zu Antrag der SPD).

Neuer Artikel 124a HV
Formulierungsvorschlag: Vorschlag zur Einführung eines Volksbegehren, welches den Landtag dazu zwingt, Neuwahlen durchzuführen. Um ständige Neuwahlen zu verhindern, darf dieses Volksbegehren jedoch erst nach Ablauf der halben Wahlperiode eingereicht werden. (Dies soll vor allem eine Möglichkeit für die Opposition darstellen, die Wähler zu mobilisieren und somit Neuwahlen zu erreichen, wenn der Wille des Volkes nicht mehr durch diese Parteienkonstellation repräsentiert werden kann. Somit soll auch eine regierungsunfähige Regierung verhindert werden.)

12. Landesverband Evangelische Jugend Hessen

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Die Ausübung ehrenamtlichen Engagements ist ein wichtiger Bestandteil der hessischen Gesellschaft und ist deshalb von allen in Hessen lebenden Menschen anzustreben. Das Land Hessen würdigt und unterstützt das Ehrenamt als solches und ordnet deshalb an, dass den Ehrenamtlichen hierfür die erforderliche Zeit und Unterstützung für soziales, ökologisches, politisches oder sonstiges gemeinnütziges Engagement zur Verfügung zu stellen ist. Steht eine betroffene Person in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis, sind ihr deshalb die dafür nötigen Freiräume zu gewähren und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Näheres bestimmt das Gesetz.

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐
Formulierungsvorschlag: Die Todesstrafe ist abgeschafft.

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☐ dagegen ☑

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☐ dagegen ☑

Wählbar sind die Stimmberechtigten, die das 16. Lebensjahr vollendet haben.

Eigene Vorschläge (max. 5):

Präambel
Formulierungsvorschlag: Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor jedem Menschen, in dem Willen, Würde, Leben und Freiheit des Einzelnen zu achten, den Wohlstand der Gesellschaft 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, in der Überzeugung, dass Deutschland nur als demokratisches Gemeinwesen eine Gegenwart und Zukunft haben kann, diese Verfassung gegeben.

Artikel 1 HV
Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

Artikel 4 HV
Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Entwicklung und Entfaltung und sind als eigenständige Persönlichkeiten anzuerkennen. Die staatliche Gemeinschaft schützt und fördert die Rechte der Kinder und Jugendlichen, ihr Wohlergehen ist bei allen Entscheidungen sicherzustellen. Nicht eheliche Kinder und Jugendliche haben den gleichen Anspruch auf Förderung wie eheliche Kinder und Jugendliche. Kinder und Jugendliche genießen besonderen Schutz insbesondere vor körperlicher und seelischer Misshandlung und Vernachlässigung, sie sind des Weiteren gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung durch staatliche und gemeindliche Maßnahmen und Einrichtungen zu schützen.

Artikel 21 HV
Formulierungsvorschlag: (1) [1]Ist jemand einer strafbaren Handlung für schuldig befunden worden, so können ihm oder ihr auf Grund der Strafgesetze durch richterliches Urteil die Freiheit und die bürgerlichen Ehrenrechte entzogen oder beschränkt werden. [2]Die Todesstrafe ist abgeschafft. (2) Die Strafe richtet sich nach der Schwere der Schuld. (3) Alle Gefangenen sind menschlich zu behandeln. (4) Eine Resozialisierung in die Hessische Zivilgesellschaft ist für jede*n verurteilte*n Straftäter*in anzustreben.

13. Modellschulnetzwerk Kinderrechte, Campus Klarenthal, Wiesbaden

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Eigene Vorschläge (max. 5):

Artikel 3 HV
Aufnahme eines Rechts auf menschenwürdiges Sterben bzw. eines Rechts auf Sterbehilfe.

Artikel 4 HV
Wir halten es für absolut angebracht und notwendig, dass die Kinderrechte, wie sie in der UN-Konvention über die Rechte des Kindes festgehalten sind, in die Hessische Landesverfassung an prominenter Stelle aufgenommen werden. Die Kinderrechte sind besonders wichtig, da sich ein Mensch in seiner Kindheit in einer Entwicklungsphase befindet. Diese Phase ist die entscheidende für das weitere Leben. Kinder haben überall eine wichtige Rolle, ihre Rechte bzw. deren (Nicht-) Umsetzung bestimmt alle Bereiche unseres Lebens. Nur einige Beispiele: Nach einer Scheidung haben wir nach der UN-Kinderrechtskonvention das Recht, Kontakt zu beiden Eltern zu halten und wir müssen als erste gefragt werden, wenn es um unseren Aufenthaltsort geht. Wir haben das Recht auf den Schutz unserer Privatsphäre, ob zuhause oder in der Schule. Damit die Kinderrechte aktiv gelebt werden können, haben wir das Recht auf entsprechende Versammlungsmöglichkeiten. Kinder haben das Recht auf Beteiligung in allen Angelegenheiten, die sie betreffen, und ihr Wille muss entsprechend ihrem Alter und ihrer Entwicklung in angemessener Weise berücksichtigt werden. Gerade für jüngere Kinder ist das ein wichtiges, aber eben keineswegs selbstverständliches Recht, sie brauchen dabei die Unterstützung der Erwachsenen. Aufnahme der UN-Kinderrechtskonvention in die Hessische Landesverfassung. Wer als Landesregierung mündige BürgerInnen wünscht, sollte früh damit anfangen, sie zu fragen und zu beteiligen. Viele Kinder und Erwachsene wissen aber gar nicht über die Kinderrechte Bescheid. Es ist uns darum wichtig, dass der Bezug auf die UN-Kinderrechte klar formuliert in der Verfassung steht, um ihre Tragweite der Gesellschaft bewusst zu machen und sich unmissverständlich und ohne Grauzonen dazu zu bekennen. An der Verfassung eines Landes lässt sich ablesen, wofür es steht, wo es seine Prioritäten setzt. Vierzehn von sechzehn Landesverfassungen haben inzwischen Kinderrechte verankert. In Hessen sind sie zurzeit noch nicht zu finden. Wir wollen, dass Kinderrechte auch für unser Land eine Priorität darstellen und als solche explizit genannt werden!

Artikel 28 HV
Recht auf Wohnen, d.h. mehr Sozialwohnungen und Eingliederungsmaßnahmen, um die Anzahl der Obdachlosen und Sozialempfänger zu verringern

Artikel 56 HV
Mindestens 6% der hessischen Wirtschaftsleistung sollen in die Bildung fließen; hinzu kommt, dass jede hessische Schule (unabhängig davon, ob sie staatliche Schule, Privatschule oder Ersatzschule ist) flächendeckend sowie regelmäßig mit vergleichbaren neuen Medien auszustatten ist.

Artikel 59 HV
Aufnahme eines Recht auf kostenlose Bildung (bspw. Entfall des Arbeitgeberanteils an der Berufsschulfinanzierung von Auszubildenden).

14. Philipp-Reis-Schule, Friedrichsdorf

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Staatliche Stärkung des Ehrenamtes vor allem durch monetäre Unterstützung. Der Staat fördert besonders die Anerkennung eines Ehrenamts von Jugendlichen.

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☐ dagegen ☑
Begründung: Es gibt die Todesstrafe. Diese ist jedoch außer Kraft gesetzt.

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Die Rahmenbedingungen für Volksentscheide werden auf kommunaler- und Landesebene geöffnet (2/3 Mehrheit).

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Eigene Vorschläge (max. 5):

Artikel 30 HV
Formulierungsvorschlag: Abs. 2: Das Gesetz schafft Einrichtungen zum Schutz der Mütter und Väter und es schafft die Gewähr, dass Frau und Mann ihre Aufgaben als BürgerIn und Schaffende mit ihren Pflichten als Eltern vereinbaren können.

Artikel 56 HV
Formulierungsvorschlag: Der Geschichtsunterricht muss auf die getreue, unverfälschte Darstellung der Vergangenheit gerichtet sein. Dabei sind in den Vordergrund zu stellen die großen Wohltäter der Menschheit, die Entwicklung von Staat, Wirtschaft, Zivilisation und Kultur, der Zweite Weltkrieg und die damit einhergehende Verantwortung der (deutschen) StaatsbürgerInnen.

15. Jugendforum Darmstadt

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Ergänzung: Übernahme des SPD Vorschlags + Mindestgrenze für abstimmende Personen.

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Ergänzung um die Herabsenkung des aktiven Wahlalters auf Kommunalebene von 18 Jahren auf 15.

Eigene Vorschläge (max. 5):

keine

16. Carl-Stehl-Schule, Deutsche Blindenstudienanstalt e.V., Marburg

Zu den vorgegebenen Themen nehmen wir wie folgt Stellung:

Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts (Staatszielbestimmung, Art. 25 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Abschaffung der Todesstrafe (Streichung Art. 21, Abs. 1, S. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐
Formulierungsvorschlag: Die Todesstrafe ist abgeschafft.

Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheiden (Art. 124 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Formulierungsvorschlag: Absatz 3 wird wie folgt formuliert: „Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wenn mindestens 25 von Hundert der Stimmberechtigten zugestimmt haben."

Senkung des zum passiven Wahlalters von 21 auf 18 Jahre (Art. 75 Abs. 2 HV)

dafür ☑ dagegen ☐

Eigene Vorschläge (max. 5):

Artikel 1 HV
Formulierungsvorschlag: „Alle Menschen sind gleich." Die Aufzählung soll wegfallen.

Neuer Artikel
Rechte von Behinderten Menschen sollen ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen werden. Dazu zählt auch ein Verbot der Benachteiligung behinderter Menschen.

Artikel 43 HV
Formulierungsvorschlag: (1) Selbständige Klein- und Mittelbetriebe in Landwirtschaft, Gewerbe, Handwerk, Handel und Dienstleistung sind durch Gesetzgebung und Verwaltung zu Fördern und besonders vor Überlastung und Aussaugung zu schützen. (2) Zu diesem Zweck ist die genossenschaftliche Selbsthilfe auszubauen.

Artikel 55 HV
Hier ist der Anspruch auf eine altersangemessene Beteiligung aufzunehmen. Der Anspruch auf eine gewaltfreie Erziehung soll auch aufgenommen werden.

Artikel 66 HV
Die Landeshauptstadt Wiesbaden und das Wappen mit aufnehmen.

Presseberichterstattung

Taunuszeitung FNP 21.2.2017

Mehr Rechte für Kinder

Jugendliche haben klare Vorstellungen, was in die hessische Verfassung gehört

VON MANUELA REIMER

„Hessen in guter Verfassung" – unter diesem Motto beteiligen sich in den nächsten Wochen und Monaten Jugendliche in ganz Hessen an der Verfassungsreform. Den Auftakt machten am Samstag Schüler aus Oberursel, Bad Homburg und Friedrichsdorf in der Brunnenstadt. Ihr Wunsch: Sie würden gern schon ab 16 Jahren wählen.

Konzentriert arbeiten die Jugendlichen an den Vorschlägen zur Verfassungsreform.

weiter leiten Print merken drucken

Oberursel. Dass die Verfassung des Landes Hessens, die am 1. Dezember 1946 in Kraft trat, die Todesstrafe vorsieht, wusste Paula bereits. „Darüber machen sich ja Leute lustig, zum Beispiel in Kommentaren im Internet. Da bekommt man das mit", sagt die 13-Jährige. Auch Jaquelin war bewusst, was in Artikel 21 steht, nämlich dass ein Täter „bei besonders schweren Verbrechen zum Tode verurteilt werden" könne. „Ich habe schon mal eine Diskussion mit meinem Lehrer angefangen, der das nicht glauben wollte. Die habe ich gewonnen", erzählt die Oberurselerin nicht ohne Stolz.

Paula und Jaquelin sind zwei von insgesamt 16 Jugendlichen zwischen 13 und 18 Jahren, die sich am Samstag im Jugendtreff der Brunnenstadt, dem „café portstrasse", zusammengefunden haben, um – und das ist kein Superlativismus – die Zukunft des Bundeslandes, in dem sie leben, mitzugestalten.

„Hessen in guter Verfassung! Jugendliche beteiligen sich an der Verfassungsreform" – so heißt das Projekt, das die Hessische Landeszentrale für politische Bildung (HLZ) ins Leben gerufen hat. Zuvor hatte der Hessische Landtag im Dezember 2015 die Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" eingesetzt und festgelegt, dass diese „breit angelegte Partizipationsmöglichkeiten für die hessischen Bürger schaffen" soll; und das schließt eben auch die jungen Menschen mit ein. 18 Schülergruppen wollen in den kommenden Wochen und Monaten landesweit mitmachen. „Ich mache eine Tour durch Hessen", sagt Workshopleiter Andreas Ständer, der in Wiesbaden als Jurist arbeitet, und lächelt.

Paula, Jaquelin und die anderen, die aus Bad Homburg, Friedrichsdorf und Oberursel stammen – die Beteiligung geht auf die Jugendvertretungen der drei Kommunen zurück –, machen den Auftakt. Den hätte sich der 44-Jährige nicht besser vorstellen können: Daumen hoch für die Hochtaunus-Schüler, sie seien interessiert und motiviert. „Richtig klasse", lobt er.

Um über die Verfassungsreform zu sprechen, haben die jungen Leute einen schulunterrichtsfreien Samstag sausen lassen. „Wo hat man sonst schon mal die Möglichkeit, sich so ausgiebig mit der Verfassung zu beschäftigen, außer im Jurastudium? Wir wollen alle etwas Neues lernen", konstatiert Tim. Das könne man dann auch wieder für den Politikunterricht in der Schule nutzen, ergänzt Stephanie.

Todesstrafe streichen

Mit Referent Andreas Ständer analysierten die Schüler in Kleingruppen die vorliegenden Änderungsvorschläge und stellten selbst Überlegungen an, wie sie sich die rechtliche Grundlage des Zusammenlebens in „ihrem" Bundesland vorstellen. Bei der Todesstrafe waren sie sich schnell einig – sie plädieren, ebenso wie die etablierten Parteien, für deren Streichung aus der Verfassung.

„Deutschland will doch auch, dass andere Länder die Todesstrafe abschaffen", sagt Jaquelin. „Und das ist schwieriger zu legitimieren, wenn sie bei uns noch in der Verfassung steht und nur nicht angewendet wird, weil das Grundgesetz über der Landesverfassung steht", fügt Alice hinzu.

Ein weiteres Thema war die Herabsetzung des aktiven und des passiven Wahlalters – geht es nach den Jugendlichen, soll schon mit 16 statt wie bisher 18 Jahren gewählt werden dürfen, und ab 18 statt 21 soll man wählbar sein. „Trotzdem ist das ein Konflikt", sagt Alice. „Die Frage ist, wie sehr interessieren sich 16-Jährige überhaupt schon für Politik und wie manipulierbar sind sie? Andererseits kann man auch mit 18 noch manipulierbar sein. Und die, die dann wählen gehen, setzen sich auch damit auseinander." Das passive Wahlrecht auf unter 18 Jahre zu setzen, war allerdings keine Option. „Das wäre widersprüchlich – ein Abgeordneter im Landtag, der allein noch keinen Handyvertrag abschließen darf", erklärt Lea.

Auch die Kinderrechte wollen die Jugendlichen aufgenommen wissen – ganz konkret könne das etwa ein Mitspracherecht bedeuten, wenn es darum geht, auf welche Schule nach der Grundschulzeit gewechselt wird, erklärt Paula. Und dass Homosexuelle nicht gleichgestellt seien, stört sie. „Nicht nur ‚Ehe und Familie', wie es in Artikel 4 heißt, sollten unter dem besonderen Schutz des Gesetzes stehen, sondern auch die eingetragenen Partnerschaften", sagt Stephanie.

Am 18. März trifft sich die Gruppe ein zweites Mal, um ihre Vorschläge ausformuliert zu Papier zu bringen. Am 15. Mai geht es dann nach Wiesbaden, zur Diskussion mit Mitgliedern der Enquetekommission im Hessischen Landtag. „Wer keine Klausuren hat, fährt mit", sagt Stephanie, die sich sicher ist, dass sie „etwas bewirken" könnten. Und Clara konstatiert: „Das ist unsere Zukunft."

-Main FAZ MONTAG, 20. FEBRUAR 2017 · NR. 43 · SEITE 35

Mehr Mitspracherechte für Kinder

Wahlalter, Kinderrechte, digitale Grundsicherung: Zur Reform der hessischen Verfassung haben auch Jugendliche etwas zu sagen. In Oberursel treffen sich die ersten im Land zur Beratung.

Von Bernhard Biener

OBERURSEL. Über den Artikel 21 kriegt man sie fast alle. Den sperrigen Namen der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" muss man erst einmal verdauen. Aber die Frage, ob man nicht die Todesstrafe in Hessen abschaffen sollte, ist auch für Jugendliche ein griffiges Thema. Dass der betreffende Artikel noch existiert, wussten die 15 Schüler zwischen 14 und 18 Jahren, die sich am Samstagvormittag im Café Portstraße getroffen haben, allerdings schon vorher. Jaquelin hat mit dieser Kenntnis sogar mal einen Disput mit einem Lehrer gewonnen, der meinte, die Todesstrafe gebe es in Deutschland nicht mehr. In den beiden Arbeitsgruppen ist niemand dafür, dass Kriminelle hingerichtet werden sollen. „Aber wir haben länger darüber geredet, ob man die Todesstrafe einfach herausstreichen oder lieber für ungültig erklären soll", sagt Stephi. „Um einen historischen Hinweis im Text zu lassen."

Der Beschluss des Landtags zur Überarbeitung der hessischen Verfassung sieht die Beteiligung von Bürgern vor. Die Hessische Landeszentrale für politische Bildung hat deshalb Schulen und Jugendverbände angeschrieben. Unter dem Titel „Hessen in guter Verfassung" reist Andreas Ständer im Auftrag der Landeszentrale durch ganz Hessen, um Projekttage zu begleiten. „Der in Oberursel ist der erste, nach heutigem Stand folgen weitere 17", sagt der Jurist. Für das Treffen im Café Portstraße haben sich die Jugendvertretungen der Städte Bad Homburg, Oberursel und Friedrichsdorf zusammengetan. Es habe schon häufiger gemeinsame Unternehmungen gegeben, erzählen Achim Hasselberg und Silke Amrhein, die jeweils in Oberursel und Bad Homburg für die Stadtverwaltung die Gremien betreuen.

Die Frage nach dem Wahlalter ist eine, die den Schülern besonders nahe ist. „Wir sind alle dafür, mit 16 wählen zu dürfen und mit 18 das passive Wahlrecht zu haben", sagt Alice; bisher stehen 18 und 21 Jahre in der Verfassung. Doch einfach haben es sich die Jugendlichen nicht gemacht. „Wir haben uns schon gefragt, wie viele Sechzehnjährige sich überhaupt für Politik interessieren", fährt Alice fort. „Aber letztlich sind auch Achtzehnjährige manipulierbar." Um in ein politisches Amt gewählt zu werden, solle man hingegen 18 Jahre alt sein. „Da waren wir uns einig", sagt Tim vom Jugendbeirat Bad Homburg. Und Lea aus Friedrichsdorf ergänzt: „Das wäre schon merkwürdig, im Landtag zu sitzen, aber noch keinen Handyvertrag abschließen zu dürfen."

Am längsten haben die Jugendlichen über Artikel 4 geredet, der „Ehe und Familie als Grundlage des Gemeinschaftslebens" unter besonderen Schutz stellt. Nach zahlreichen Vorschlägen der Parteien und Institutionen wie dem Kinderschutzbund, die den Schülern ebenfalls vorlagen, soll er um Kinderrechte ergänzt werden. „Die Frage ist, was Kinder selbst entscheiden können", beschreibt Paula von der Jugendvertretung Friedrichsdorf einen Diskussionspunkt. „Was ist, wenn ein Kind vegan leben will?", sagt Stephi, während Carla es umgekehrt schwierig findet, wenn vegane Eltern ihrem Nachwuchs ihren Lebensstil aufdrücken. Ein Mitspracherecht der Kinder bei der Schulwahl nach der Grundschule fänden Paula und Jaquelin gut. „Bisher zählt der Elternwille ja sogar mehr als die Empfehlung der Lehrer", sagt Carla.

Die Begriffe Ehe und Familie wollen die Jugendlichen nicht antasten. „Aber wir würden sie neben den Kinderrechten um eingetragene Partnerschaften ergänzen", sagt Stephi. Das Thema Ernährung und in diesem Zusammenhang die Lebensverhältnisse von Tieren und die Art des Pflanzenanbaus sollten nach Ansicht der Schüler ebenfalls in der Verfassung vorkommen. „Darüber haben wir schon im Bad Homburger Jugendbeirat gesprochen", sagt Sandhya. Die richtige Ernährung vermisst Maya in den Lehrplänen der Schulen.

Vorschläge, die in Artikel 2 beschriebene freie Entfaltung der Persönlichkeit um ein Grundrecht auf Datenschutz oder ein „Recht auf Teilhabe an der digitalen Infrastruktur" zu erweitern, finden im Café Portstraße großen Anklang. „An so etwas konnte man 1946 natürlich noch nicht denken", sagt Jaquelin. „Aber selbst eine Bewerbung um eine Arbeitsstelle geht heute ohne Zugang zum Internet kaum", findet Stephi.

Am Ende sind die Teilnehmer mit dem Tag zufrieden. „Ich habe viel gelernt", lautet das Fazit nicht nur von Tim. So wissen die Jugendlichen jetzt, dass der erste gewählte Ministerpräsident der Nachkriegszeit Christian Stock (SPD) hieß und nicht Georg-August Zinn. Ständer hat ihnen zu Beginn etwas über die Vorläufer der hessischen Verfassung erzählt und dass das erste Gesetz- und Verordnungsblatt für Groß-Hessen auf eine DIN-A4-Seite passte. Auch er ist vom Ergebnis des ersten Projekttags sehr angetan.

Im März treffen sich die Jugendvertreter aus dem Vordertaunus noch einmal, um ihre Anregungen auszuformulieren. Ständer verspricht, dass die Vorschläge ebenso wie die der anderen Verbände und Parteien unter den bisherigen Verfassungsartikeln aufgelistet werden. Für den 15. Mai dann sind die Jugendlichen in den Landtag eingeladen, um darüber mit der Enquetekommission zu reden.

Wägen ab: *Die Jugendbeiräte diskutieren über Verfassungsänderungen.* Foto Michael Kretzer

Gott mit dir, du Land der Hessen

FAZ 07.03.2017

Königsteiner Schüler diskutieren mit Banzer über Verfassungsreform

bie. KÖNIGSTEIN. So ist das mit Erwartungen. Fragt man Sechzehn- und Siebzehnjährige, ob sie den Landtag mitwählen wollen, dann antworten sie überwiegend mit – Nein. Nur drei Arme im Leistungskurs Politik und Wirtschaft gehen hoch, als Kursleiter Michael Degenhardt die Frage stellt. Die übrigen elf Oberstufenschüler sind dafür, das aktive Wahlalter in Hessen bei 18 Jahren zu belassen. Was nicht nur damit zu tun hat, dass sie selbst diese Altersgrenze bei der nächsten Landtagswahl im Jahr 2018 erreicht haben und ohnehin ihr Kreuz machen dürfen. Intensiv haben sie zuvor über die Frage diskutiert. Nico findet, zwei Jahre machen so viel nicht aus, da könne man auch früher wählen. Aber damit gehört er zur Minderheit. „Mit 16 oder 17 hat man noch keine Steuern gezahlt und auf vieles eine andere Sicht", gibt Lukas zu bedenken. Das sei für die Wahlentscheidung schlecht. „Aber gerade diese andere Sicht ist doch eine Chance", widerspricht Nico.

Wie viele andere Jugendliche in Hessen beschäftigen sich die Schüler des Taunusgymnasiums Königstein an diesem Tag mit der geplanten Reform der hessischen Verfassung. 20 derartiger Workshops kämen im ganzen Land zusammen, sagt Andreas Ständer, der das Programm im Auftrag der Landeszentrale für Politische Bildung betreut. Der Königsteiner Powi-Leistungskurs hat allerdings einen besonderen Gesprächspartner zu Gast. Jürgen Banzer (CDU) ist Vorsitzender der Enquetekommission, die als „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" 15 Landtagsabgeordnete und ebenso viele Vertreter aus Kirche, Wirtschaft, Sport und anderen gesellschaftlichen Gruppen versammelt.

280 Vorschläge habe die Enquetekommission schon gesammelt, am Ende würden es wohl mehr als 300 sein, berichtet Banzer. Mit allen könne man sich natürlich nicht in der Wahlkabine auseinandersetzen. Schon die Änderung der Bezeichnung „Jedermann" in „jeder Mann und jede Frau" bedeute, die Verfassung an acht Stellen zu korrigieren. Grundsätzlich sind Änderungen nur möglich, wenn nach dem Parlament auch die Bürger zustimmen. Die Schüler sind bei der Frage, wie viele Punkte zur Wahl stehen sollten, rigoros. Mit 15 greift Lukas schon hoch. „Über die könnte man sich vorher im Internet informieren." Sein Sitznachbar Luis hält fünf für realistisch, und auch Nico zweifelt: Bei einem Volksentscheid stehe nur ein einzelnes Thema zur Abstimmung. Da dürften die Wähler 15 Verfassungsänderungen weniger wichtig nehmen. „Vielleicht könnten die Wähler eine Auswahl treffen und nicht bei allen ein Kreuzchen machen?", schlägt Nico vor. „Das wird sicher so sein", bestätigt Banzer.

Über die Abschaffung der Todesstrafe sei sich der Verfassungskonvent ebenso einig wie über die Verankerung des Ehrenamts als Staatsziel und die Herabsetzung des Wählbarkeitsalters von 21 auf 18 Jahre, sagt der Landtagsabgeordnete. Letztere sei allerdings schon einmal an den Wählern gescheitert. Wie weit die Regelungen für Volksabstimmungen gehen sollten, sei noch umstritten. Auch die Schüler sind hierüber uneins. Lucas fände es gut, zwischen den regulären Wahlterminen seine Meinung kundtun zu können. „Schließlich kann sich in fünf Jahren viel ändern." Während Noel vermutet, dass mit einer Befragung alle paar Monate die Politikverdrossenheit abnehmen könnte, ist Linda eine Verfechterin der repräsentativen Demokratie: „Man wählt doch die Parteien, damit sie entscheiden."

Die Schüler haben eine Reihe eigener Vorschläge entwickelt. Die Religionsfreiheit wollen sie einschränken, wenn die Religion andere Freiheiten beschneidet. „Das Eigentum von Religionsgemeinschaften sollte besteuert werden, wenn es nicht direkt den Mitgliedern zugutekommt", sagt Lukas. Auch der Mindestlohn oder die Kinderrechte fehlen den Jugendlichen in der Verfassung. Länger gesprochen haben sie darüber, ob die Versammlungsfreiheit für alle Menschen gelten soll oder, wie es bisher in der Verfassung steht, für alle Deutschen. „Wir haben uns darauf geeinigt, dass es bei den Deutsche bleibt", sagt Noel. Eine Angleichung an das Grundgesetz findet keine Zustimmung. „Die Verfassung stärkt die hessische Identität", findet Aleksander, der auch noch eine Hessen-Hymne möchte. Die gibt es zwar eigentlich seit den fünfziger Jahren mit dem „Hessenlied", das aber nie wirklich populär geworden ist. Auch Banzer fällt eher die Zeile „Gott mir dir, du Land der Bayern" ein als der Anfang des Hessenlieds. Am Ende fragt der Kursleiter den Landtagsabgeordneten, ob er Druck spüre, die Verfassungsänderung vor der nächsten Landtagswahl zu erreichen. „Druck nicht, aber ich habe den politischen Ehrgeiz", sagt Banzer, und erklärt auch warum. „Ich will die Todesstrafe heraushaben."

Dienstag, 7. März 2017 | 73. Jahrgang | Nr. 56 | Frankfurter Rundschau

KHEI

Nicht schon mit 16 Jahren wählen

KÖNIGSTEIN Jürgen Banzer (CDU) diskutiert mit Schülern über die hessische Verfassung

Von Torsten Weigelt

Bekommt Hessen demnächst eine eigene Hymne? Das war jedenfalls eine der Anregungen, die der Vorsitzende des Konvents zur Reform der hessischen Verfassung, Jürgen Banzer (CDU), gestern nach einem Gespräch mit SchülerInnen und Schülern des Taunusgymnasiums in Königstein mit nach Wiesbaden genommen hat. Ein Hessenlied gebe es schon, sagte Banzer, aber eine Hymne noch nicht – auch wenn manche den Rodgau-Monotones-Klassiker „Erbarme, die Hesse kommet" dafür hielten.

Es waren indes nicht nur solch launige Themen, mit denen sich die 14 Schülerinnen und Schülern des Leistungskurses Politik und Wirtschaft (Powi) befassten. Denn wenn von der hessischen Verfassung die Rede ist, dann ist die Todesstrafe nicht weit.

Schon 280 Anträge

Obwohl sie durch das Grundgesetz obsolet geworden ist, solle die Todesstrafe nach Ansicht der Schüler nicht komplett aus der hessischen Verfassung verschwinden. Sie plädierten dafür, den Artikel mit dem Zusatz „ist abgeschafft" zu versehen, damit nachfolgende Generationen die historische Genese dieser Regelung noch nachvollziehen können.

Während sich die Schüler dabei alle einig waren, entzündete sich an der Frage nach einer möglichen Absenkung des Wahlalters eine intensive Diskussion. So plädierte etwa Linda dafür, das aktive Wahlrecht weiterhin erst ab 18 Jahren zu gewähren. Ein 16-Jähriger dürfe ja auch noch keinen Vertrag unterschreiben, argumentierte sie. Außerdem ließen sich viele ihrer Altersgenossen noch zu stark von anderen beeinflussen. Dagegen plädierte Nicolas für ein früheres Wahlalter: Dadurch bekämen auch die Sichtweisen von Jugendlichen eine Stimme in der Politik. Außerdem könne das dazu beitragen, dass jüngere Leute stärker zum Wählen motiviert würden. Bei einer Abstimmung lehnte dann aber eine deutliche Mehrheit eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ab; dafür sprachen sich alle dafür aus, die Altersgrenze für eine Landtagskandidatur von 21 auf 18 Jahren zu reduzieren.

Eine weitere Diskussion drehte sich um die Frage, ob die plebiszitären Elemente der Verfassung ausgeweitet werden sollten. Während einige der Schüler die bestehenden Regelungen beibehalten wollen, brachte eine andere Gruppe die Idee auf, zu wichtigen Themen jeweils per Volksabstimmung ein Meinungsbild der Bevölkerung einzuholen.

Jürgen Banzer bedankte sich bei den Schülern für ihre Beiträge. Sie werden nun mit den Ergebnissen anderer Workshops zusammengefasst und dem Verfassungskonvent übergeben. Banzer hofft, dass dieser seine Arbeit pünktlich zur Landtagswahl 2018 abschließen kann, damit die Bürger dann gleichzeitig auch über die Verfassung abstimmen können.

Allerdings wartet bis dahin noch eine Menge Arbeit: Bis jetzt seien schon 280 Änderungsanträge eingegangen, teilte Banzer mit.

Sollten schon 16-Jährige wählen? Auch darüber diskutierte Jürgen Banzer (r.) mit Schülern. ROLF OESER

DER KONVENT

Der Landtag will die hessische Verfassung aus dem Jahr 1946 überarbeiten. Im Dezember 2015 hat das Parlament einen Verfassungskonvent eingesetzt, der Vorschläge erarbeiten soll, über die voraussichtlich bei der Landtagswahl 2018 abgestimmt werden soll.

Der zuständigen Kommission gehören 15 Landtagsabgeordnete an; sechs von der CDU, fünf von der SPD, zwei von den Grünen und je einer von Linkspartei und FDP. 15 weitere Mitglieder repräsentieren die Zivilgesellschaft. Vorsitzender ist der frühere Justiz- und Kultusminister Jürgen Banzer (CDU). Seine Stellvertreterin ist Heike Hofmann (SPD). twe

Tagespass Kontakt Anmelden E-Paper

Echo

ECHO ONLINE / LOKALES / KREIS GROß-GERAU / GROß-GERAU

Groß-Gerau 22.03.2017

Engagierte Debatte zur Landesverfassung an der Prälat-Diehl-Schule

Von Sarah Westedt

GROSS-GERAU - Bekannt ist die Hessische Verfassung wohl am ehesten dafür, dass sie als einzige in Deutschland noch die Todesstrafe enthält. Die Schüler des Politik-Leistungskurses der Prälat-Diehl-Schule (PDS) von Lehrer Udo Stein beschäftigten sich jetzt während eines Projekttags mit dem auf den ersten Blick eher trockenen Thema.

Die Hessische Verfassung wurde in einem relativ kurzen Zeitraum erstellt und trat Ende 1946 in Kraft. Für diese Legislaturperiode hat der Landtag eine Reform geplant. Insbesondere vier Bereiche sollen in Angriff genommen werden: die Streichung der Todesstrafe, die Stärkung des Ehrenamts, die Senkung des passiven Wahlalters und der Ausbau der Bürgerbeteiligung. Bei der Überarbeitung will der Landtag auch Schüler und Jugendliche einbeziehen. Deshalb veranstaltet die Landeszentrale für politische Bildung Workshops an Schulen – so wie an der PDS.

Kontroverse zu islamischem Religionsunterricht

Nach einer kleinen Einführung in die Geschichte und den Kontext der Verfassung durch Andreas Ständer, einem freien Mitarbeiter der hessischen Zentrale für politische Bildung, wurden die Schüler in vier Gruppen aufgeteilt. In diesen sollten dann Änderungsvorschläge diskutiert werden, bevor die Schüler sich zu entscheiden hatten, welche Ideen sie befürworten. Hierfür erhielten sie einen Ausdruck der Hessischen Verfassung, an den alle Veränderungsvorschläge von Parteien und Gruppierungen angefügt waren.

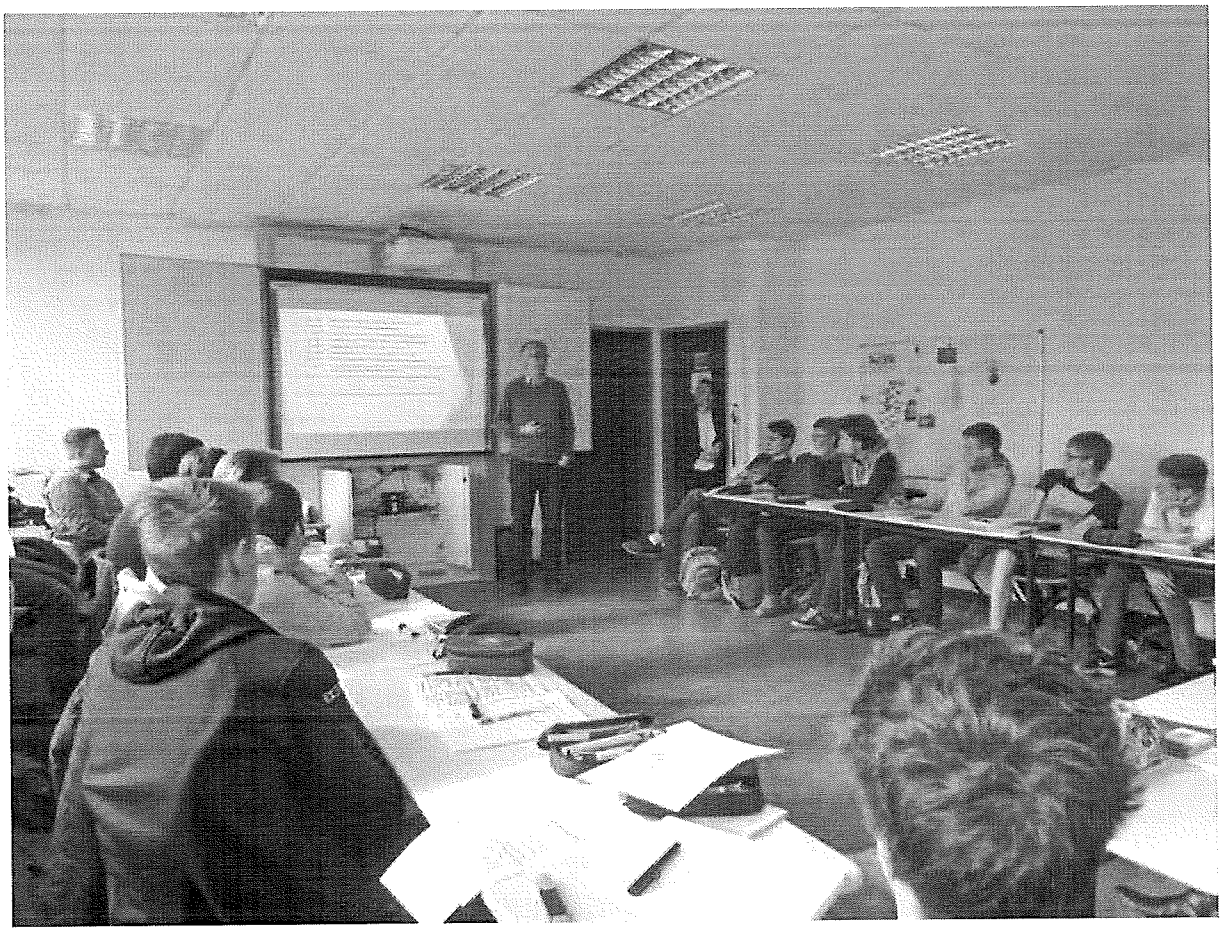
Nach der Gruppenarbeit wurden die Ergebnisse bei den Präsentationen noch einmal im Kursverband besprochen. Als besonders kontrovers stellte sich zum Beispiel die Einführung von islamischem Religionsunterricht heraus. Die Senkung des aktiven Wahlalters wurde zwar intensiv diskutiert, von den Schülern aber fast durch die Bank abgelehnt. Die Teilnehmer waren engagiert bei der Sache. Unter anderem stellte sich der Inhalt für einen Schüler als verständlicher und realitätsbezogener heraus als erwartet. Für Stein spielt die Nachhaltigkeit der politischen Bildung seiner Schüler eine wichtige Rolle. Projekte wie dieses helfen, sie „über den Klassenraum hinauszutragen". Insgesamt werden sich mehr als 400 Jugendliche mit der Thematik auseinandersetzen.

Für Ständer war es der achte Workshop. Er hat kräftig mitgeschrieben, um die Ergebnisse der für die Verfassungsänderung zuständigen Enquetekommission vorzulegen. Für den 15. Mai sind eine Gruppe der Prälat-Diehl-Schule sowie weitere Teilnehmer der Workshops eingeladen, ihre und Änderungsvorschläge der Enquetekommission vorzustellen und mit dieser zu diskutieren. Die Volksabstimmung über die Verfassungsänderungen ist dann, gemeinsam mit der nächsten Landtagswahl, für Oktober 2018 geplant.

Tilemannschule Limburg

Hessen in guter Verfassung

Tilemannschüler/innen arbeiten an Hessens Verfassung



Die Schülerinnen und Schüler des Politik- und Wirtschaft-Grundkurses Carmen Rosenstiels und sieben Leistungskursschüler des Leistungskurses Danthony waren sich der bedeutenden Rolle bewusst, die sie in dem Workshop „Hessen in guter Verfassung" unter der Leitung von Andreas Ständer von der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung übernommen hatten.

Vierzehn Schulen in ganz Hessen nehmen zurzeit mit ähnlichen Workshops an der Überarbeitung der ältesten deutschen Nachkriegsverfassung teil. Die Tilemannschule als Vertreterin des Kreises Lahn-Dill / Limburg-Weilburg ermöglichte es 30 Jugendlichen, sich einen ganzen Tag lang intensiv mit dem Verfassungstext von 1946 auseinanderzusetzen.

Gut vorbereitet fanden sich die Teilnehmer zur Einführung in die Hessische Verfassung ein, die laut Beschluss des Landtages vom Dezember 2015 eine Überarbeitung erfahren soll. Einig war man sich dort gewesen, dass einige Punkte unter Beteiligung von jungen Bürgern, die zum Zeitpunkt des Volksentscheides über die Verfassungsänderung und der Landtagswahl in Jahr 2018 volljährig und damit wahlberechtigt sein werden, bearbeitet werden sollten.

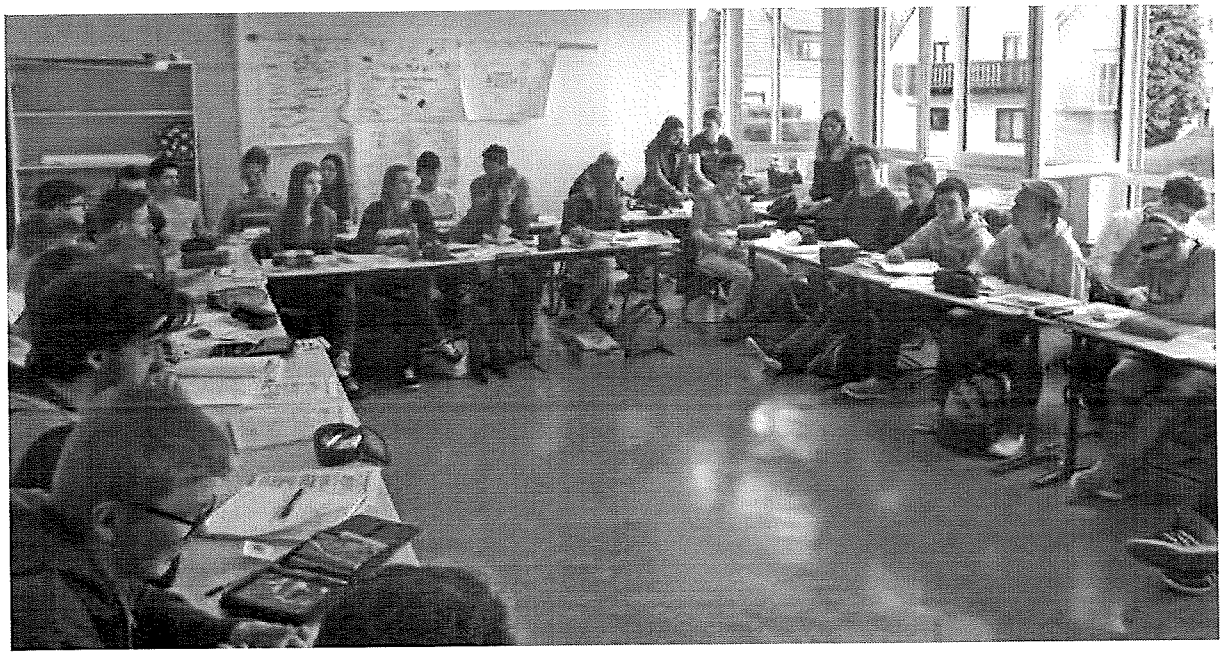
Aber die Mitarbeit bezog sich an diesem Montag nicht nur auf jugendspezifische Themen. Themen der Einführung, die mehrfach von Gruppenarbeitsphasen gestützt wurde, waren die „Rechte des Menschen" genauso wie der „Aufbau des Landes" Hessen. So überprüften die Teilnehmer am Vormittag, welche der Regelungen ihnen am wichtigsten und welche

ihnen nicht mehr zeitgemäß, sogar nicht mehr nachvollziehbar erschienen. Bisher habe die Hessische Verfassung wenige Änderungen erfahren, denn neben einer qualifizierten Mehrheit im Landtag sei dazu eine Volksabstimmung nötig, erklärte Andreas Ständer seinen aufmerksamen Zuhörern.

„Wir haben inzwischen schon 280 Änderungsvorschläge gesammelt", so Ständer. Er hoffte, dass weitere Vorschläge und Überlegungen am Nachmittag in der Kleingruppenarbeit zusammenkämen. Darüber hinaus sollten die Beteiligten auch dazu Stellung nehmen, ob die Hessische Verfassung eine moderne Verfassung werden oder weiterhin den historischen Ursprung widerspiegeln sollte.

Einig waren sich die Schüler/innen gegen 16 Uhr, dass dieser Workshop ihnen die Verfassung und deren Entstehung enorm nähergebracht hatte. Klar war ihnen auch geworden, wie „heiß" Diskussionen um Veränderungen geführt werden können und wie schwierig eine Konsensbildung auch bei nur minimalen Änderungen werden kann. Die Chance, so aktiv mitbestimmen zu können und möglicherweise „Lücken zu füllen", habe „Spaß" gemacht und den Blick geschärft für „veränderte Zeitumstände und deren Auswirkungen auf eine Gesellschaft", so einige Meinungen aus der Schüler-Feedbackrunde nach der Veranstaltung.

Auch Carmen Rosenstiel-Stahl, Organisatorin des Workshops an der Tilemannschule, und Andreas Ständer zeigten sich hoch zufrieden: Es hätten sich sehr spannende Vorschläge ergeben, so z.B. die Einfügung eines Grundrechts auf Analogie. Kein Mensch dürfe zur Digitalität gezwungen werden, wenn es auch eine analoge Möglichkeit gäbe, oder die Aufnahme einer Kennzeichnungspflicht von Fake-News. Als neue Staatsziele sollten z. B. die Förderung der Nachhaltigkeit, der Schutz der natürlichen Umwelt sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf aufgenommen werden. Auch die Grundrechte könnten um ein Recht auf Bildung, um ein Grundrecht auf Datenschutz sowie Auskunfts- und Einsichtsmöglichkeiten erweitert werden. Die zur Überraschung der Diskutierenden in der Verfassung vorhandene Todesstrafe solle abgeschafft werden und die Gleichheit aller Menschen ohne weitere Aufzählung von Beispielen festgeschrieben werden. Diese Vorschläge waren nur eine kleine Auswahl der konstruktiven Zusammenarbeit.



Evangelische Jugend
in Hessen und Nassau e.V.

„Hessen in guter Verfassung!“ Jugendliche beteiligen sich an der Verfassungsreform

3. März 2017

Die EJHN nahm bei der Veranstaltung „Hessen in guter Verfassung! Jugendliche beteiligen sich an der Verfassungsreform“ teil.

Die Veranstaltung fand am 2.3. in Frankfurt in Zusammenarbeit mit dem Landesverband der Evangelischen Jugend in Hessen und der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung statt. Ziel dieses Workshops war es, die Hessische Verfassung in Zusammenhang mit ihrem historischen Kontext zu verstehen und sich Gedanken darüber zu machen, was man selbst als Jugendliche*r an der Verfassung ändern möchte.

Um 9 Uhr morgens fand die Gruppe sich im Ökohaus KA Eins in Frankfurt ein. Andreas Ständer, Referent bei der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung, begann uns die Geschichte der Hessischen Verfassung näher zu bringen. So ist die hessische Verfassung die älteste in Deutschland, verabschiedet am 14. Januar 1946. Diese erste Verfassung war eigentlich nur ein Staatsgrundgesetz und umfasste nur wie der Hessische Staat politisch auszusehen habe. Erst danach wurde ein „vorbereitende* Verfassungsausschuss“ aus Experten gegründet. Dieser setzte sich zusammen mit einem gewählten „Verfassungsberatenden Landesausschuss“.

Seit dieser Verfassung gab es 11 Vorschläge für Verfassungsänderungen, wovon 10 angenommen wurden. Einzig 1995 als es um die Absenkung des passiven Wahlalters ging wurde ein Vorschlag abgelehnt.

Auch das diskutierten wir nach dem Mittagessen sehr kontrovers. So waren manche für die Absenkung des passiven Wahlalters auf 16, wieder andere waren für eine Absenkung auf 18 Jahre.

Doch nicht nur das passive Wahlalter wurde diskutiert, auch das aktive Wahlalter war Teil einer längeren Diskussion. So fanden wir hierbei einen Kompromiss. Wir fordern die Senkung des Wahlalters auf 14 Jahre und gehen damit sogar noch niedriger als aktuell gefordert wird. Dies ist unserem Selbstverständnis als Evangelische Jugend geschuldet, dass Jugendliche so früh wie möglich in politische Prozesse integriert werden sollten. Des Weiteren diskutierten wir ob die Verfassung ein Bekenntnis zu Gott braucht oder nicht. Hierbei waren wir uns einig, dass dieser Zusatz nicht gebraucht wird, schließlich spielt die Kirche in der Politik eine nicht so große Rollen, zudem könnten sich davon Minderheiten diskriminiert fühlen.

Unsere Ergebnisse haben uns alle sehr zufrieden gestellt, dennoch ist es noch ein weiter Weg bis unsere Vorschläge in die Verfassung übernommen werden. Am 15. Mai findet ein Treffen der Enquete-Kommission statt. Diese nimmt die Vorschläge entgegen und erarbeitet einen Vorschlag über den in einem Bürgerentscheid bei der Landtagswahl 2018 abgestimmt wird. Hierbei werden die derzeitigen 200 Änderungsvorschläge noch um die Änderungsvorschläge aus dem Workshop ergänzt.

Anlage

Den Exemplaren dieses Berichts für die Mitglieder der Enquetekommission wird die Arbeitsunterlage für die Schülerinnen und Schüler beigelegt.

© 2017 Andreas Ständer

JUSTUS-LIEBIG-
UNIVERSITÄT
GIESSEN

FACHBEREICH 01

Rechtswissenschaft

Professur für Öffentliches Recht und Rechtstheorie

Prof. Dr. Franz Reimer • Hein-Heckroth-Str. 5 • D-35390 Gießen

An den Vorsitzenden der Enquete-Kommission
„Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“
Herrn Staatsminister a. D. Jürgen Banzer
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Prof. Dr. Franz Reimer
Hein-Heckroth-Str. 5
D-35390 Gießen
Tel.: 0641 / 99 – 21180/81
Fax: 0641 / 99 – 21189
Email : franz.reimer@recht.uni-giessen.de

Gießen, den 24. September 2017

Änderung und Zukunft der Hessischen Verfassung
Seminar- und Diskussionserträge

Sehr verehrter Herr Banzer,

in der Anlage übersende ich Ihnen eine Kurzzusammenfassung der Erträge aus meinem im Wintersemester 2016/17 abgehaltenen Seminar „Reform der Hessischen Verfassung“. Bei Bedarf mache ich gerne – nach Zustimmung der jeweiligen Studierenden – die Vollfassungen der betreffenden Seminararbeiten zugänglich. Zugleich erlaube ich mir, Ihnen folgende weitergehende Einsichten und Leitlinien zu übermitteln, die sich für mich aus den Diskussionen im Rahmen des Seminars, aus Gesprächen im Mitarbeiterkreis sowie aus der Sichtung der Literatur ergeben haben:

1. Die Verfassung des Landes Hessen (HV) ist – begonnen bei der in ihrer Knappheit und Eindrücklichkeit unüberbotenen Präambel – ein großartiges Textdokument. Dass der Erste Hauptteil – Grundrechte und Staatszielbestimmungen – überwiegend leerläuft, liegt nicht an der Textgestalt der Verfassung, sondern an externen Faktoren (dazu Zf. 4, 6, 7). Der Zweite Hauptteil – der die hessische Staatsgewalt konstituiert, organisiert und limitiert – „funktioniert“ insgesamt gut.
2. Obsolete Verfassungsbestimmungen müssen nicht und sollten auch nicht beseitigt werden. Sie sind Zeitzeugen und stehen auch dann für gesellschaftliche Lernerfahrungen, wenn sie unanwendbar geworden sind. Entgegen einer verbreiteten Auffassung besteht insoweit kein Änderungsbedarf.
3. Die Einfügung neuer Staatszielbestimmungen empfiehlt sich nicht, weil diese entweder leerlaufen oder – wenn ernstgenommen – zu einer Einschränkung des demokratischen Gestaltungsspielraums des Landtags, d.h. seiner partiellen Entmachtung führen.
4. Das weitgehende Leerlaufen des Ersten Hauptteils hat seinen Grund u.a. darin, dass die Grundrechte der HV nicht eigenständig, sondern in Übernahme der Karlsruher Rechtsprechung zu den Grundrechten des Grundgesetzes konkretisiert werden. Die Einfügung neuer Grundrechte in die HV ist nur dann sinnvoll, wenn auch institutionell sichergestellt ist, dass die Grundrechte der HV eigenständig konkretisiert werden. Dies erfordert eine wesentliche Stärkung des Staatsgerichtshofs.
5. Zu einer solchen Stärkung des Staatsgerichtshofs würde eine Änderung der Vorschriften über Wahl und Amtszeit der Mitglieder (Art. 130 HV und § 2 StGHG) beitragen: Die (partielle) Bindung an die

Wahlperioden des Landtags und die Wiederwahlmöglichkeit sollten entfallen, etwa zugunsten einer sieben- oder zehnjährigen Amtszeit auch der nichtrichterlichen Mitglieder.

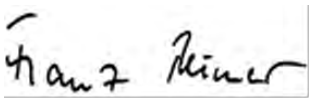
6. Mindestbedingung für lebendiges Landesverfassungsrecht ist das Bewusstsein seiner Relevanz im alltäglichen Handeln von Landtag, Landesregierung, Verwaltung, Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit. Bei der Interpretation der Landesverfassung hat die methodengerechte Ermittlung ihres eigenen Gehalts vor einer *grundgesetz*konformen Auslegung zu erfolgen, damit aus föderaler Verfassungsvielfalt nicht ohne Not Uniformität wird.

7. Die Revitalisierung des Landesverfassungsrechts hängt auch von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ab, das bisher durch die Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes die Regelungsspielräume der Länder sehr beschnitten hat. Das Bundesverfassungsgericht sollte als Rechtfertigung für eine Einschränkung der Bundesgrundrechte künftig stärker als bisher die Verfassungsautonomie der Länder und damit die Regelungen des Landesverfassungsrechts anerkennen. Darauf werde ich in Kürze auch im Rahmen der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer hinweisen.

Gerne stehe ich für Rückfragen zur Verfügung.

Mit den besten Empfehlungen
und guten Wünschen für die weitere Arbeit der Enquete-Kommission,

Ihr



Prof. Dr. Franz Reimer.

Anlage: Kurzzusammenfassung der Seminararbeiten und -diskussionen zu den Themen:

(1) Brauchen wir eine Verfassungsreform? Reformkriterien und Verfassungsfunktionen
(2) Möglichkeiten und Wege der Verfassungsreform
(3) Staatsziele in der Landesverfassung
(4) Grundrechte der HV
(5) Die Bildungsverfassung
(6) Religion und Religionsgemeinschaften in der HV
(7) Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Volksbegehren und Volksentscheid
(8) Rechte der Opposition

Seminar „Reform der Hessischen Verfassung“,

abgehalten im WS 2016/17 am Fachbereich 01

der Justus-Liebig-Universität Gießen

- Kurzzusammenfassung der Referate und (kursiv gesetzt) Diskussionen -

I. Brauchen wir eine Verfassungsreform? Reformkriterien und Verfassungsfunktionen

Verfassungen seien einerseits historische Dokumente, welche die zeitgeschichtliche und politische Lage ihrer Entstehungszeit widerspiegeln. Andererseits seien sie auf Dauer angelegte Fundamente des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens: Sie regeln die politische Entscheidungsfindung, prägen und sichern die politische Ordnung, definieren Ziele, Zwecke und Prinzipien des gesellschaftlichen Lebens, sie seien kurzum die rechtliche Grundordnung von Staat und Gesellschaft. Aufgrund ihrer gesellschaftlichen Bedeutung (soziologische Geltung) sollen sie nicht nur eine normative Ordnung verwirklichen, sondern der sozialen Wirklichkeit gerecht werden. Daher bedürften sie angesichts des Wandels einer zeitgemäßen Anpassung, da sie sonst Gefahr liefen, nicht mehr den Anforderungen als gesellschaftliche Fundamente zu entsprechen

Fraglich ist, ob sich Verfassungen in ihrer Rolle als Fundamente mit ihren Regelungen nicht auf den Kern des Verfassungsgedankens und auf essentielle gesellschaftliche Wertentscheidungen beschränken sollten, eben um tatsächlich das Fundament zu sein, welches alle anderen Entscheidungen trägt.

Die HV enthalte viele nicht zeitgemäße, überholte, bedarfslose und vom Bundesrecht überlagerte Regelungen, altertümliche Formulierungen, befasse sich nicht mit aktuellen Problemlagen und habe damit kaum rechtliche Bedeutung. Eine Teilrevision sei ratsam, da sich die HV zwar bewährt habe, in der aktuellen Fassung aber nicht den Zeitgeist wiedergebe. Die reformierte Verfassung müsse vor neuen Gefährdungslagen schützen und sich für neue Wertvorstellungen öffnen, wobei sie gleichzeitig den Kern der Verfassung beibehalten solle. Dabei solle sie sich nicht nur an das GG anpassen, sondern sich ihre Eigenständigkeit bewahren.

Zu bedenken ist bei Verfassungsreformen, dass Verfassungen ihre Wirkkraft gerade aus ihrer Beständigkeit schöpfen. Daher ist genau zu prüfen, ob eine Regelung tatsächlich eine grundlegende Wertung zu einer gesellschaftlichen Kernfrage betrifft, welche so auf Dauer bestehen bleiben soll und kann, oder ob eine Regelung auf einfachgesetzlicher Ebene ausreicht. Insbesondere Detailregelungen müssen nicht zwangsläufig in der Verfassung statuiert werden, da solche Regelungen besonders änderungsanfällig sind und überdies die geregelten Gehalte der politischen Gestaltung des Landtags entziehen.

II. Möglichkeiten und Wege der Verfassungsreform

Änderungen der HV müssen zwei Hürden nehmen: Der Landtag muss sie mit qualifizierter Mehrheit beschließen und bei einer Volksabstimmung müssen mehr als die Hälfte der Abstimmenden zustimmen (Art. 123 HV). Schwierigkeiten bereite vor allem das plebiszitäre Element beim Versuch der Verfassungsänderung, besonders wenn mehrere Änderungen vorgenommen werden sollen. Für mehrere Abstimmungen über verschiedene Gesetze, welche zeitgleich durchgeführt werden, sehe § 16a VAbstG zwei Möglichkeiten vor: die einheitliche Abstimmung (§ 16a II 1 VAbstG) und die Einzelabstimmung (§ 16a III 1 VAbstG). Letztere solle bei Änderungen ohne sachlichen Zusammenhang bevorzugt werden, da sie zu mehr Akzeptanz in der Bevölkerung führe. Vorliegend sei die Möglichkeit einer Abstimmung für mehrere Änderungen in einem Gesetz sinnvoll, wenn die Möglichkeit besteht, sowohl en bloc als auch einzeln über die Änderungen abzustimmen. Hierfür müssten zunächst das VAbstG und die StimmO geändert werden, weil nach dem Wortlaut pro Abstimmung über ein Gesetz, also bei mehreren Abstimmungen auch über mehrere Gesetze entschieden werden müsse. Des Weiteren ergebe sich aus dem Koppelungsverbot, dass eine Zusammenfassung von Änderungen nur möglich sei, wenn ein zwingender sachlicher Zusammenhang bestehe (sonst würde die Mitentscheidungsbefugnis des Volkes zu sehr eingeschränkt und die Änderung damit verfassungswidrig). Problematisch würde der Umfang eines solchen Stimmzettels, weshalb es ratsam sei, vorher die Bevölkerung zu informieren (beispielsweise mit Broschüren über die Änderungen). Das stelle zwar einen größeren Aufwand dar, erhöhe aber die Chancen darauf, dass die Änderungen angenommen werden.

III. Staatsziele in der Landesverfassung

Staatsziele seien verfassungsrechtlich verankerte, positive Vorgaben, deren Erfüllung sich der Staat zur Aufgabe mache. Bei Verfassungsänderungen sollen die absoluten Kernbestände erhalten bleiben, systemimmanente Modifizierungen „aus sachgerechten Gründen“ seien aber zulässig. Grundlage für die Entscheidung, ob ein Staatsziel in die HV aufgenommen werden soll, solle die Warnung sein, durch „wohlklingende, rechtlich aber ziemlich sinnlose Versprechen (einer Verfassung) Entwertung, Injustiziabilität und Unverbindlichkeit zu verleihen“; Änderungen seien auf mögliche psychologische, ökonomische, ökologische, historische, soziale und demokratische Folgen zu prüfen.

Das Staatsziel Recht auf Arbeit (Art. 29 HV) solle – mit Textänderungen in Absatz 2 (nach dem Beispiel des Art. 48 brandenburgische Verfassung) sowie Einfügung eines Absatzes zur Gleichstellung von Frauen und Männern – dringend beibehalten werden. Des Weiteren könne der Denkmal- und Landschaftsschutz um den Schutz der Kultur erweitert werden. Das Staatsziel Sport sei zwar kein fundamentales Ziel, jedoch faktisch bedeutsam und zu erhalten. Es sollte über die Ergänzung der HV um weitere Staatsziele nachgedacht werden: Eines zur Vermeidung von Rassismus könnte entsprechend Art. 18a MVVerf eingefügt werden, es wäre gleichzeitig historisch und aktuell bedeutsam. Außerdem wird befürwortet, die Gleichstellung von Frauen und Männern als Staatsziel aufzunehmen, um sie tatsächlich voran zu bringen. Ein Kinder- und Jugendschutz wie in Art. 9 I SächsVerf stärke das Vertrauen von Kindern und Jugendlichen in Verfassung und motiviere zur Auseinandersetzung mit der Verfassung und dem politischen Leben.

Bei der Einfügung von Staatszielen solle bedacht werden, dass mit mehr Zielen auch mehr Zielkonflikte entstehen und jedes zusätzliche Staatsziel den Ermessensspielraum des Landtages reduziere.

IV. Grundrechte der HV

Landesgrundrechte müsse man in ihrer Abhängigkeit zum Bundesrecht betrachten. Die Länder haben zwar Staatsqualität und somit auch die Verfassungshoheit, jedoch habe Bundesrecht nach Art. 31 GG Vorrang vor Landesrecht jeden Ranges (hinsichtlich des Landesverfassungsrechts handele es sich allerdings um einen bloßen Anwendungsvorrang). Eine Ausnahme zu Art. 31 GG stelle Art. 142 GG dar, welcher die Fortgeltung der Landesgrundrechte festlege, insoweit sie in Übereinstimmung mit den Bundesgrundrechten stehen. Bieten die Landesgrundrechte einen geringeren Schutz als die des Bundes, so gelte der bundesrechtliche Mindeststandard. Bei einem weitergehenden Grundrechtsschutz durch die Länder werde eine partielle Anwendung des Art. 142 GG angenommen. Landesgrundrechte hätten keine wirkliche Anwendung, da sie von Bundesrecht verdrängt werden, daher seien sie mehr eine Werteordnung als Antwort auf das Unrechtssystem ihrer Entstehungszeit als feste Richtlinien. Deswegen sei es angemessen, an dieser Wertordnung festzuhalten, und eine Reform insoweit unnötig.

In Betracht zu ziehen ist jedoch die Möglichkeit der Landesverfassungen, neue Grundrechte oder Änderungen aufzunehmen, welche das GG – jedenfalls in geschriebener Form – bisher nicht kennt und somit Vorreiter für Bundesrecht zu sein. Beispielsweise käme die explizite Aufnahme eines Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung in Betracht.

V. Die Bildungsverfassung

Das Schulwesen sei Sache des Staates. Fraglich sei aber, ob mehr Eigenverantwortung und Selbstständigkeit für die Kommunen und Schulen nicht ein qualitätssteigerndes Konzept sein könnte. Geeignet scheine die Selbstverwaltung aufgrund ihrer Sachnähe und genauer Kenntnis für flexible Problemlösungen. Dies würde allerdings zu Konflikten mit einigen Regelungen des GG führen (Art. 7 I GG, Demokratieprinzip), und außerdem berge es, da die staatliche Aufsicht über das Schulwesen ein gewisses Maß an Gleichheit bezüglich des Kernsystems bewirke, eine Gefahr für die Chancengleichheit und sei daher abzulehnen. Die Regelungen der HV und des GG stimmten weitgehend überein. Es scheine nicht ratsam, mögliche Reformen in die HV aufzunehmen, da dies ständige Nachjustierungen nötig mache.

VI. Religion und Religionsgemeinschaften in der HV

Die Reformüberlegungen im Bereich der Religion in der HV drehten sich vor allem darum, ob der Gottesbegriff in die Präambel aufgenommen werden sollte. Im Gegensatz zu anderen Verfassungen sei die Antwort der HV auf die nationalsozialistische Schreckensherrschaft nicht die Rückbesinnung auf die christlich-humanistische Tradition und auf christliches Naturrecht, sondern die Betonung des sozialstaatlichen Aspekts. Eine Änderung der Präambel sei verfassungsrechtlich möglich, fraglich sei aber, ob sie dem Geist der HV entspräche. Die HV zeige keinen tieferen Bezug zu einer Glaubensgemeinschaft, betone die Nichtexistenz einer Staatskirche (Art. 48 III HV) und binde den Staat strikt an das Gebot zur Neutralität. Der Gottesbegriff in der Präambel würde dem säkularen Anspruch der HV zuwiderlaufen und somit den Kern der Verfassung angreifen. Des Weiteren beheimate Deutschland (und damit auch Hessen) mittlerweile zahlreiche Menschen unterschiedlichster Religionszugehörigkeiten und eine wachsende Zahl Atheisten und Agnostiker. Eine Änderung würde diese gesellschaftliche Entwicklung nicht reflektieren und auch nicht zur Modernisierung (*oder zur besseren Identifikation der Bürger mit der HV*) beitragen.

VII. Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Volksbegehren und Volksentscheid

Seit 70 Jahren sei von den Möglichkeiten der unmittelbaren Demokratie, welche Art. 124 HV einräume, kaum Gebrauch gemacht worden. Daraus folge die Notwendigkeit einer Effektuierung und Verbesserung der diesbezüglichen Regelungen. Bisher können Verfassungsänderungen nur durch ein Zusammenwirken von Landtag und Volk erreicht werden. Damit ein Volksbegehren leichter zustande kommen könne, solle Art. 123 II HV um die Möglichkeit ergänzt werden, eine Verfassungsänderung allein im Rahmen eines Volksentscheides mit Zustimmung von 2/3 der Abstimmenden bei einem Quorum von der Hälfte der Stimmberechtigten durchzusetzen. Weiterhin sollten, um die Handlungsfähigkeit des Parlaments zu sichern, Verfassungsänderungen auch nur durch den Landtag möglich gemacht werden, unter der Bedingung einer 2/3-Mehrheit. Die ursprüngliche Fassung des Art. 123 HV solle beibehalten und mit den anderen Varianten in einem Katalog gelistet werden. Außerdem führe eine Absenkung des Quorums in Art. 124 I HV von 20 % auf 10 % zu einer höheren Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens eines Volksbegehrens. Um dennoch den wirklichen Willen des Volkes widerzuspiegeln, müsse Art. 124 IV HV dahingehend geändert werden, dass nicht die einfache Abstimmungsmehrheit ausreiche. Zusätzlich könne ein Art. 124a HV eingefügt werden, welcher Volksinitiativen regele. Im Kern werde mit diesen Änderungen der Wille des Landesverfassunggebers kaum angetastet, lediglich praxisorientiert umgestaltet, damit die Normen im Idealfall zur Anwendung kommen.

VIII. Rechte der Opposition

Eine Diskussion der verschiedenen Meinungspole fördere den demokratischen Willensbildungsprozess. Daher seien Rechte einer kleinen Opposition (weniger als ¼) Spiegelbild einer politischen Kultur und des Selbstverständnisses des Parlaments. Detaillierter als im GG seien Rechte der Opposition in der Mehrzahl der Landesverfassungen geregelt, nicht aber in Hessen. In der HV fänden sich keine Regelungen diesbezüglich, und einen allgemeinen Schutz für Minderheiten regele die GOHLT. Besonders bei Bestehen der Möglichkeit einer großen Koalition, und somit einer kleinen Opposition, sei es wichtig, die Rechte der Opposition und ihre Möglichkeit zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben (Kritik, Kontrolle, Alternativenbildung) zu sichern. Zunächst könne Art. 77 HV konkretisiert werden mit dem Ziel, Abgeordnetenrechte festzuhalten. Des Weiteren solle ein Art. 77a HV hinzugefügt werden, welcher die Aufgaben der Opposition festhalten und die Chancengleichheit sichern könne. Dieser an die bayerische Verfassung angelehnte Artikel würde die Opposition als grundlegenden Teil der parlamentarischen Demokratie in der HV verankern und diese dadurch stärker schützen, sodass ihre wichtigen Aufgaben unterstrichen würden und sichergestellt werde, dass diese auch wahrgenommen werden können.

Goethe-Universität Frankfurt am Main
Fachbereich Rechtswissenschaft

Institut für Öffentliches Recht

Hausanschrift:
Theodor-W.-Adorno-Platz 4
60323 Frankfurt am Main

Übersicht über die wichtigsten Ergebnisse des Seminars zum Thema „Verfassungsreform in Hessen“

im Sommersemester 2017

erstellt für die Enquetekommission
"Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen"

I. Einleitung

Im Sommersemester 2017 wurde von Herrn Dr. Philipp B. Donath, Lehrbeauftragter an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, ein Seminar angeboten, welches sich dem derzeitigen Verfassungsreformprozess in Hessen widmete.

Im Seminar sollten die Studierenden die verschiedenen Themenbereiche der Verfassungsreform tiefgehend untersuchen. Neben den möglichen Kollisionen mit Bundesrecht sollten jedoch auch die bisherigen Reformimpulse im aktuellen Verfassungsreformprozess Berücksichtigung finden und die Studierenden sollten nicht zuletzt eigene Ideen für eine Reformierung oder Aktualisierung der Normen im jeweiligen verfassungsrechtlichen Themenbereich entwickeln.

Damit sollte auch einem ausdrücklich formulierten Wunsch der derzeitigen Enquetekommission nach Rückmeldungen von Hessischen Hochschulen nachgekommen werden.

Die Themen des Seminars waren in zwei wesentliche Blöcke unterteilt, bei denen im ersten Block zu „Einleitung und Überblick“ eher grundlegende Fragestellungen zu bearbeiten waren, und im zweiten Themenblock detailliert Inhalt und Reformierung der einzelnen Bestimmungen der Hessischen Verfassung geprüft werden sollten.

Insgesamt waren 13 Seminarthemen zu vergeben, von denen am Ende 9 Themen an Studierende vergeben worden sind.

Im Laufe des Sommersemesters 2017 haben die Studierenden eigenständige Recherchearbeiten durchgeführt. Sie hatten sich hierbei selbstständig um Sammlung und Auswahl einschlägiger rechtswissenschaftlicher Literatur zu bemühen. Sofern dies für die jeweils bearbeiteten Themen relevant war, besuchten die Studierenden als Gäste auch öffentliche Sitzungen der Enquetekommission oder nahmen an den Bürgerforen in Rüsselsheim und Gießen teil.

Alle Studierenden hatten bis Ende Juni 2017 eigenständig verfasste Seminararbeiten abzugeben.

Am 10. und 11.7.2017 präsentierten die einzelnen Studierenden in den Räumlichkeiten der Goethe-Universität die Ergebnisse ihrer Forschungstätigkeiten mündlich und mit Grafiken im Plenum vor den anderen Studierenden. Die Ergebnisse wurden gemeinsam diskutiert.

Die folgenden wesentlichen Ergebnisse geben ausschließlich die individuelle Ansicht und Rechtsauffassung der einzelnen anonymisierten Studierenden bei der Bearbeitung des betreffenden Themas wieder.

II. Wesentliche Ergebnisse der Seminarleistungen

1. Thema: „Die Geschichte der hessischen Verfassung – Entstehung, bisherige Reformen“

Wichtigste Ergebnisse der Themenbearbeitung:
Vor der Abstimmung über die hessische Verfassung am 1. Dezember 1946, die mit 73% eine hohe Wahlbeteiligung aufwies, wurden verschiedene Verfassungsentwürfe von den damaligen Parteien vorgelegt:

- Verfassungsentwurf der SPD („Hochwaldhäuser Beschlüsse“):
  - Eigentumsordnung sollte durch die Sofortsozialisierung der Grundstoffindustrien neu geregelt werden.
  - Neue Sozial- und Wirtschaftsordnung mit umfassenden Mitbestimmungsrechten der Arbeitnehmervertreter; Widerstandsrecht; Verbot von undemokratischen Parteien; Zehn-Prozent-Sperrklausel; Unveräußerlichkeit der Grundrechte; parlamentarische Mehrheitsdemokratie
- Verfassungsentwurf der CDU („Königsteiner Entwurf“):
  - Sozialisierung nur in engen Ausnahmefällen.

        - Zum Schutz der Demokratie Einführung einer Zweiten Kammer und eines Staatspräsidenten, Gleichrang von Staat und Kirche
    - Verfassungsentwurf der KPD:
        - Mehrheitsdemokratie mit zentralistischer Ausprägung
        - Ablehnung der Konfessionsschulen, der Zweiten Kammer und des Staatspräsidenten
        - Zugeständnisse: Garantie des Privateigentums und lediglich Sozialisation der Monopole, die im Gemeineigentum stehen
    - Verfassungsentwurf der LDP:
        - liberale Ordnung, freie Wirtschaft und Wettbewerb
        - Staat sollte lediglich eine neutrale Funktion einnehmen und sollte nur eingreifen dürfen, wenn das Gemeinwohl gefährdet ist oder wenn die Wirtschafts- und Wettbewerbsfreiheit nicht mehr garantiert werden können

    - Verfassungsberatungen:
        - Größter Konfliktpunkt war die Sozialisierung.
        - Auch über die Ausgestaltung der Grundrechte wurde kontrovers verhandelt.

    - Zustimmung durch die US-Besatzungsmacht
        - Militärregierung reagierte grundsätzlich positiv auf den abschließenden Entwurf.
        - Kritik erfolgte lediglich bezüglich der Art. 7, Art. 130, und Art. 41 HV.
        - Die Kritik an Art. 41 HV war so groß, dass über ihn gesondert abgestimmt werden sollte. Er wurde mit dem Ergebnis von 72% von der Bevölkerung angenommen.

- Weitere Reformen der HV seit 1946:
  22. Juli 1950: passives Wahlrecht auf 21 Jahre festgelegt.
  23. März 1970: aktives Wahlrecht auf 18 Jahre festgelegt
  20. März 1991: Direktwahl von Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte
  18. Oktober 2002: Sport zum Staatsziel erklärt, Legislaturperiode von 4 auf 5 Jahre, Konnexitätsprinzip eingeführt
  15. Dezember 2010: Schuldenbremse eingeführt

- Fazit:
    - Die Entstehung der Hessischen Verfassung war ein harter, von Krisen und Diskussionen übersäter Weg.
    - Die Landesverfassung in Hessen ist eine starke Grundlage der Demokratie geworden und unterstreicht in erster Linie Menschen- und Bürgerrechte.
    - Sie zeichnet sich durch eines starke Betonung des Sozialstaats aus und trennt Kirche und Staat strikt.
    - Sie enthält die Pflicht jedes Bürgers zum Widerstand gegen jedes verfassungswidrige Verhalten des Staates.

2. **Thema: „Das Scheitern der Enquêtekommission "Reform der Hessischen Verfassung" von 2003-2005 – Vorarbeiten, Ablauf, Ursachen für das Scheitern“**

Wichtigste Ergebnisse der Themenbearbeitung:

- Die hessische Verfassung ist die älteste aller Landesverfassungen und zudem „das erste Staatsgrundgesetz, das den Wandel von der nur liberal-humanitären zur sozial-humanitären Ordnung vollzogen hat“.
- Es gab lediglich fünf Verfassungsänderungen seit Bestehen der Verfassung.
- Wichtiges Ziel in der Enquete von 2003-2005 war, den historischen Charakter der Hessischen Verfassung zu bewahren.
- Eine besonders wichtige Rolle in der Arbeit der Kommission kam den von ihren Fraktionen bestimmten Obleuten zu.
- In einer Vielzahl von Beratungen wurde die Expertise von Sachverständigen herangezogen, die von den Fraktionen benannt wurden.
- Nichtöffentlichkeit der Sitzungen
    - Die verabschiedete Verfahrensregel beruhte auf der Annahme, dass die Öffentlichkeit der Sitzung, das im Einsetzungsbeschluss festgehaltene Ziel der Einvernehmlichkeit gefährde, da eine parteipolitische Betrachtungsweise die Konsensfindung zumindest verzögere
    - Thematisierung der Frage nach mehr Öffentlichkeitsbeteiligung führte, aufgrund der Mehrheitsverhältnisse innerhalb der Kommission, nicht zu der eigentlich vereinbarten flexiblen Handhabung hinsichtlich der Öffnung des Reformprozesses
- keine Institutionalisierung der Debatte
- In den Beratungen über die Bedeutung des historischen Charakters der Hessischen Verfassung für deren Reformierung:
    - Grundsatz: der historische Charakter der Verfassung ist bei ihrer Reformierung zu erhalten.
    - Aber: Die Überinterpretation der historischen Bedeutung könnte die Modernisierung der Hessischen Verfassung behindern.

- **Grundsätzliche Ursachen für das Scheitern der Verfassungsreform:**
    - Verfahren: mangelnde Transparenz des Verfahrens im Rahmen des Reformprozesses
        - Transparenz muss in diesem Kontext vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips des Art. 20 II S. 1 GG verstanden werden.
        - Meinungs- und Willensbildung im Volke lässt sich nur durch transparentes staatliches Handeln realisieren.
        - Interesse an der Öffentlichkeit der Sitzungen hätte die Affinität der Enquêtekommission zu den Sonderausschüssen (§ 51 GOHLT) überwiegen sollen.
    - Die Berufung auf den historischen Charakter der Verfassung hinsichtlich einer Reformierung ist kein bloßes Scheinargument. Dieses ist aber mit der Prämisse zu vereinbaren, dass die Verfassung nicht veralten darf. Ansonsten können die aufgezeigten

Funktionen, insbesondere die Identifikationsfunktion der Verfassung nicht mehr erfüllt werden.

- Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten
  - Der historische Charakter der Hessischen Verfassung besteht wesentlich in der Ausrichtung auf eine sozial gerechte Arbeits- und Wirtschaftsordnung (§§ 27-47 HV).
  - Allerdings wurde vertreten, dass sich Staatlichkeit unter den ökonomischen Bedingungen der internationalen Staatengemeinschaft nicht länger sinnvoll in den kleinen Ordnungen eines Bundeslandes erschöpfen könnten und es größerer Ordnungssysteme bedürfe. Art. 28 II („sittliche Pflicht zur Arbeit"), Art. 41 (Sofortsozialisierung), Art. 42 (Bodenreform) könnten so überholt sein und deswegen könnte der Grund, sie noch zu erhalten, weggefallen sein.
  - Die Hessische Verfassung schafft aber gerade durch ihre präzisen Bestimmungen ein klares Bekenntnis zum Sozialstaat.
  - Das Bekenntnis zum Sozialstaat ist zudem bei der Auslegung der gesamten Verfassung und anderer landesrechtlicher Rechtsvorschriften zu beachten. Es musste in diesem Sinne bei einer Reformierung unangetastet bleiben.
- Plebiszitäre Elemente
  - Verfassung wurde bisweilen als „radikaldemokratische" Grundordnung bezeichnet.
  - 124 I HV legt die Hürde für das Volksbegehren mit einem Fünftel der Stimmberechtigten aber als vergleichsweise hoch an.
  - Ebenso ist es dem Volk nicht selbst möglich, eine Verfassungsänderung zu initiieren.
  - Die vorgelegte Verfassungsänderung hinsichtlich Art 123, 124 HV wäre demnach mit ihrem historischen Charakter vereinbar gewesen.

Konkrete Gründe für das Scheitern der Enquetekommission von 2003-2005:

1. Das ausschließliche oder überwiegende Bemühen um die politischen Kernthemen erschwerte die Kompromissfindung unter den Fraktionen der Kommission erheblich. Die Nicht-Öffentlichkeit von Sitzungen verhinderte dies nicht, wie ursprünglich erwartet. Vielmehr komprimierte sich parteipolitischer Einfluss in den wenigen Momenten der Öffentlichkeitsbeteiligung und führte zum Gegenteil des erwünschten Effekts.
2. Einen wesentlichen Grund für das Scheitern, stellte der Mangel an Bürgerbeteiligung bei der Erarbeitung des Reformentwurfes für die Verfassung dar. In dieser Hinsicht ist die aktuelle Kommission, der 2005 gescheiterten zwar bei weitem voraus, jedoch können ähnliche Effekte entstehen, wenn die in diesem Rahmen gemachten Vorschläge keine ausreichende Berücksichtigung in der Synopse finden sollten. Dies könnte dazu führen, dass das gesamte Verfahren hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung infrage gestellt wird, da der Eindruck vermittelt werden könnte, die Kommission hätte es diesbezüglich nicht ernst gemeint.

3. Auch die Änderungen im Rahmen der Art. 123, 124 HV sorgten für bedeutende Uneinigkeiten, die mit dem Scheitern der Enquetekommission 2005 in engem Zusammenhang standen. Die beiden Artikel sind der Ansicht des Studierenden nach als Ganzes zu behandeln, wenn es um Änderungen hinsichtlich der plebiszitären Elemente der Verfassung geht. Bei einer Gesamtschau der beiden Artikel ergibt sich, dass das Erfordernis eines Volksentscheids in Art. 123 II HV als starkes plebiszitäres Element alleine steht, während Art. 124 I HV die Hürde für das Volksbegehren mit einem Fünftel der Stimmberechtigten als vergleichsweise hoch ansetzt und es dem Volk weder selbst möglich ist, eine Verfassungsänderung zu initiieren, noch den Landtag aufzulösen. Dies beruht auf einer bewussten und klaren Entscheidung für die repräsentative Demokratie. In der Verfassungsberatenden Landesversammlung herrschten, aufgrund der Erfahrungen in der Weimarer- und in der NS-Zeit, starke Vorbehalte gegen jede Form plebiszitärer Staatswillensbildung (vgl. insbes.: v. Brünneck, Wiltraut in: Zinn/Stein, Art. 124, I Nr. 2, II).
4. Einer Argumentation, welche die Hessische Verfassung als "radikaldemokratisch" oder besonders plebiszitär ansieht, kann aus diesen Gründen nicht gefolgt werden. Dieses Argument hatte in der vergangenen Kommission besonderes Gewicht erlangt, obwohl es in der Gesamtschau und im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte nicht haltbar ist

- **Fazit und Ausblick**
    - Bezüglich Verfassungsänderungen müssen zwei an sich gegenläufige Aspekte so gut wie möglich in Einklang gebracht werden: Zum einen sind Verfassungen von ihrer Idee her auf unbegrenzte Zeitdauer angelegt, während sie andererseits von Zeit zu Zeit der Anpassung bedürfen.
    - An dieser Aufgabe scheiterte die Enquêtekommission „Reform der Hessischen Verfassung“ im Jahr 2005.
    - Guter Ansatz der neuen Kommission: Hierbei ist bereits aus ihrem Einsetzungsbeschluss erkennbar, dass hinsichtlich des Verfahrens die richtigen Schlüsse aus dem gescheiterten Reformprozess gezogen wurden. So sollen „breit angelegte Partizipationsmöglichkeiten für die hessischen Bürgerinnen und Bürger“ geschaffen und ihnen die Sitzungsinhalte zugänglich gemacht werden. In den Reformprozess sollen Vorschläge aus der Bevölkerung einfließen und es wurde ein „Beratungsgremium Zivilgesellschaft“ geschaffen. Weiterhin sind die Sitzungen grundsätzlich öffentlich, selbst wenn sie über nicht-öffentliche Teile verfügen.
    - Die Bewahrung des historischen Charakters der Verfassung ist nicht erneut ausdrücklich in den Einsetzungsbeschluss eingegangen. Die Beachtung dieses Aspekts ist bei einer Verfassungsreform aber wesensimmanent und bleibt dadurch nicht außen vor.

3. **Thema: „Der aktuelle Verfassungsreformprozess in Hessen – Einsetzung der Enquêtekommission, Ablauf der Verfassungsreformierung, Öffentlichkeitsbeteiligung (Internet, Bürgereingaben, Beteiligung von Schulen und Hochschulen), Vorgehen der politischen Parteien und deren Fraktionen im Reformprozess“**

Wichtigste Ergebnisse der Themenbearbeitung:

- **Blickfeld 1: Der Verfassungsreformprozess im Landtag („innerer Reformprozess“)**
  - **Initiative der Verfassungsreform**
    - Die Initiative zur aktuellen Verfassungsreform ging von der Landesregierung bereits im Koalitionsvertrag aus. Diese besitzt unstreitig das Initiativrecht für Verfassungsänderungen.
  - **Einsetzung der Enquetekommission**
    - Eine Enquetekommission wird für die Bearbeitung von umfangreichen und bedeutsamen Sachverhalten einberufen. Sie setzt sich aus Mitgliedern des Parlaments sowie ggf. externen Mitgliedern zusammen, die gleichberechtigt sind.
    - Eine Enquetekommission nach § 55 GOHLT mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zu beauftragen, erscheint angesichts der umfangreichen und bedeutenden Aufgabe sinnvoll
  - **Ablauf der Kommission**
    - 20 Monate erstreckende Phase der Ideensammlung und -beratung,
    - In der zweiten Sitzung Verfahrensregeln festgelegt, Sachverständige ausgewählt, Ablaufplan erstellt und das Beratungsgremium Zivilgesellschaft eingesetzt.
    - Als nächster Abschnitt wurde die Öffentlichkeit in den Verfassungsreformprozess mit eingebunden.
    - Dabei Einbindung von Schülerinnen und Schülern, die an dem von der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung veranstalteten Workshop zu hessischen Verfassungsänderung teilgenommen haben. Diese wurden am 15.05.17 zu einer Diskussion mit den Mitgliedern der Enquetekommission in den Landtag eingeladen.
    - Des Weiteren wurden drei Bürgerforen veranstaltet, auf denen Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit erhielten, ihre Fragen sowie Reformvorschläge an die Enquetemitglieder zu richten.
    - Im Herbst 2018 soll das Hessische Volk zusammen mit der Landtagswahl über die Verfassungsänderung abstimmen.
  - **Vorgehen der Fraktionen**
    - Umgang und Arbeit unter den verschiedenen Fraktionen war bisher sehr konstruktiv und freundlich.

- FDP: 73 Änderungsvorschläge („die Hessische Verfassung in ihrer Gesamtheit […] überarbeiten“) und alle grundgesetzwidrigen Vorschriften streichen oder abändern.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: 53 Änderungsvorschläge.
- SPD: 46 Änderungsvorschläge.
- CDU: 33 Änderungsvorschläge.
- DIE LINKE: 21 Änderungsvorschläge.
- Zu viele Änderungsvorschläge seien aufgrund des Koppelungsverbots, nach dem „*sachlich nicht zusammenhängende Änderungen nicht in der Weise zur Abstimmung gestellt werden dürfen, dass die Abstimmenden sie nur gemeinsam annehmen oder ablehnen können*“, nicht realisierbar. Da dies zur Folge hat, dass die Wähler einzeln über die Änderungsvorschläge abstimmen müssen, darf die Anzahl der Vorschläge nicht zu groß werden, um eine Übersichtlichkeit für den Wähler zu bewahren.

- **Zwischenfazit**
  - Zusammenfassend ist festzustellen, dass dem Gesetzgebungsverfahren ein sehr langer Prozess der Beratung und Ideensammlung vorgeschaltet ist.
  - Durch Anhörung von Experten und Öffentlichkeitsarbeit benötigt die Verfassungsänderung mit 16 Sitzungen verhältnismäßig viele und das Verfahren erstreckt sich auf eine Dauer von voraussichtlich zweieinhalb Jahren.

- **Blickfeld 2: Der Verfassungsreformprozess in der Öffentlichkeit („äußerer Reformprozess“)**
  - Hier: Bürgereingaben, Beratungsgremium Zivilgesellschaft, Veranstaltung von Bürgerforen sowie eine Beteiligung von Schulen und Hochschulen

- ***Bürgereingaben***
  - Durch die Bürgereingaben hat jeder Bürger die Möglichkeit, sich an der Verfassungsänderung zu beteiligen.
  - Bürgerbeteiligung geschieht hauptsächlich im Internet.
  - Vorteile: kein Zwang, an Veranstaltung zu einer gewissen Zeit an einem gewissen Ort zu sein; nimmt nicht viel Zeit in Anspruch; man muss sich für seinen Vorschlag nicht persönlich ausführlich rechtfertigen; lediglich ein Internetzugang ist notwendig. Aus diesem Grund besteht bei dieser Form der Öffentlichkeitsbeteiligung eine vergleichsweise niedrige Hemmschwelle.
  - Unkompliziertheit dieser Beteiligungsform besteht allerdings die Gefahr des Missbrauchs.
  - Man sollte deshalb bei Bürgereingaben beachten, dass sie nicht zwangsläufig die breite Zivilgesellschaft, sondern die Interessen einer kleinen Gruppe widerspiegeln können
  - Trotzdem sollte auf diese unkomplizierte Form der Bürgerbeteiligung nicht verzichtet werden.

- ***Beratungsgremium Zivilgesellschaft***

- Das Beratungsgremium Zivilgesellschaft setzt sich aus ständigen sowie für einzelne Sitzungen benannten Mitgliedern zusammen, die teilweise von allen Fraktionen gemeinsam und teilweise von einzelnen Fraktionen benannt wurden.
- Die Mitglieder stammen unter anderem aus „Vereine[n], Verbände[n], Beiräte[n] und Kammern, Wissenschaft, Kirchen und Glaubensgemeinschaften“ und sollen, weil sie „maßgeblicher Teil der hessischen Zivilgesellschaft sind“, die Gesellschaft widerspiegeln. Durch das Beratungsgremium Zivilgesellschaft erfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligung somit im Wege einer repräsentativen Demokratie.
- Das Beratungsgremium Zivilgesellschaft bietet den Vorteil, die Interessen der Zivilbevölkerung miteinzubeziehen, unter dem Aspekt, dass die Vertreter über ausreichende Kenntnis der Problematiken verfügen.
- Nachteilig lässt sich jedoch sagen, dass die Bürger die Vertreter nicht gewählt haben und sie deshalb nicht ausreichend legitimiert sind. Allerdings handelt es sich bei diesem Gremium nicht um ein Beschlussgremium, sodass eine Wahl wegen des Aufwands unverhältnismäßig gewesen wäre.

- ***Bürgerforen***
  - Die Moderation der drei Bürgerforen in Rüsselsheim, Gießen und Kassel durch Medienvertreter durchführen zu lassen, beinhaltete verschiedene Vorteile.
  - Zudem ist es das eigene Interesse der Moderatoren, dass Bürger zu den Foren erscheinen, die sie moderieren, sodass ihr Interesse an einer erfolgreichen Bewerbung der Veranstaltung wesentlich höher ist, als wenn Vertreter des Landtags die Moderation übernehmen.
  - Ein weiterer Vorteil ist die erkennbare Neutralität, die externe Moderatoren mitbringen.
  - Bürgerinnen und Bürger konnten mit den Abgeordneten diskutieren, ohne dass eine feindselige oder angespannte Stimmung entstand.
  - Die Veranstaltung in Rüsselsheim beinhaltete eine gute Mischung aus Informationsveranstaltung und Mitmachkreis. Sehr positiv ist aufgefallen, dass sowohl die Obleute als auch die Bürgerinnen und Bürger sich auf kurze Redebeiträge beschränkten, sodass ein direkter Dialog entstehen konnte. Viele Themen behandelt.
  - Das Gießener Bürgerforum fand am 19.06.17 um 19 Uhr in der Aula der Wilhelm Justus Universität statt. Obwohl bei einem universitären Veranstaltungsort und der abendlichen Uhrzeit zu erwarten gewesen wäre, dass einige Studenten erscheinen, zeichnete sich auch hier ein eher älteres und männliches Teilnehmerprofilbild ab, ähnlich dem in Rüsselsheim.

    Inhaltlich geprägt war die Veranstaltung durch das Thema Bürgerbeteiligung, die Staatsziele kulturelle Bildung und Nachhaltigkeit sowie die Ergänzung der

Präambel um einen Gottesbezug. Es wurden somit in der Anzahl weniger Themen besprochen, weil über diese länger diskutiert wurde.

- ***Beteiligung von Schulen und Hochschulen***
  - *Schülerworkshop „Hessen in guter Verfassung"*
    - Die Workshops haben eine hilfreiche Einführung in die Besonderheiten der Hessischen Verfassung und die Vorgänge der Verfassungsänderung geliefert. Positiv ist hierbei aufgefallen, dass die Workshops, weil sie von der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung veranstaltet wurden, neutral gehalten wurden.
    - Besuch der Jugendlichen im Landtag kann sehr positiv gewertet werden. Das große Interesse der Schülerinnen und Schüler zeigte sich in der Vielzahl der durch die Schüler hervorgebrachten Änderungsvorschläge.
    - Eine Beteiligung von Schülerinnen und Schülern ist auch in der Hinsicht sinnvoll, wenn es um Überlegungen über die Absenkung des aktiven und passiven Wahlrechts auf 16 Jahre geht. Es ist wichtig, dass die Gruppe der Betroffenen angehört wird und die Möglichkeit hat, Einfluss auf diese Entscheidung auszuüben
- ***Einbindung der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung***
  - Durch die Einbindung der HLZ wurde die Enquetekommission nicht nur entlastet, sondern es wurde auch eine Neutralität in der Bürgerbeteiligung geschaffen.
- ***Einbindung der Presse***
  - Je stärker die Medien in den Prozess eingebunden werden, was sie durch die Moderation der Bürgerforen stark wurden, desto höher ist ihr Interesse, von dem Prozess zu berichten. Zudem wurde gewährleistet, dass die Moderatoren der Bürgerforen neutral sind.

- **Fazit**
  - Der äußere Reformprozess der Hessischen Verfassungsreform stellt ein „Novum" unter den deutschen Verfassungsreformen dar. Noch nie haben Bürgerinnen und Bürger in diesen Formen die Möglichkeit erhalten, über die Inhalte der Verfassungsreform mitzubestimmen.
  - Bei der Verfassungsreform in Nordrhein-Westfalen beispielsweise wurde der Öffentlichkeit auch die Möglichkeit gegeben, schriftliche Vorschläge einzureichen und Vertreter gesellschaftlicher Gruppen wurden aufgefordert, Stellungnahmen abzugeben. Eine darüber hinaus gehende Bürgerbeteiligung hat es bei bisherigen Verfassungsreformen jedoch nicht gegeben.
  - Es handelt sich somit um einen sehr modernen Verfassungsreformprozess, der lediglich hinsichtlich einer tatsächlichen Beteiligungsquote verbesserungswürdig, jedoch im Ergebnis durchaus gelungen ist.
  - Durch die Beteiligung der Öffentlichkeit wurde eine Akzeptanz der breiten Bevölkerung für die Hessische Verfassung geschaffen.

- Die vier unterschiedlichen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung haben sich aufgrund der variierenden Ausführung und des differierenden Adressatenkreises gegenseitig gut ergänzt.
- Alle Bürger, die von der Möglichkeit einer Bürgerbeteiligung Gebrauch gemacht haben, haben sich sehr dankbar über die Einbeziehung geäußert. Dies allein ist schon ein positives Ergebnis. Natürlich bleibt abzuwarten, inwieweit die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger umgesetzt werden können, gerade im Hinblick darauf, dass am Ende vermutlich nur ungefähr zehn Änderungsvorschläge beschlossen werden.
- Womöglich können die Obleute nach der Öffentlichkeitsbeteiligung besser einschätzen, ob es Vorschläge gibt, die bei allen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung angesprochen wurden und daher umgesetzt werden sollten. Die Bürgerbeteiligung kann somit im Hinblick auf eine Schwerpunktsetzung wichtig sein.
- Die Schülerveranstaltung war darüber hinaus neben den Ergebnissen, die sie hervorgebracht hat, eine sinnvolle Veranstaltung, weil sie Jugendlichen die Möglichkeit gegeben hat, ihr politisches Interesse zu wecken und Verständnis für parlamentarische Arbeit hervorzurufen. Zudem wurde mit der Zielgruppe der Jugendlichen eine andere Altersgruppe angesprochen, die ohne diese Veranstaltung nicht erreicht worden wäre.
- Inhaltlich: Auch beim äußeren Reformprozess kam es zu einer Vielzahl von Änderungsvorschlägen. Bezüglich der vier Themen, die die Fraktionen schon im Einsetzungsantrag der Enquetekommission festgelegt haben, besteht eine grundlegende Übereinstimmung mit der Bevölkerung. Umstritten ist die Einführung eines Gottesbezugs in der Präambel, der wohl eher abgelehnt wird. Es kam auch zu überraschenden Vorschlägen, wie dem zur Einführung eines Rechts auf Analogität, der „von allen Fraktionen begeistert aufgenommen“ wurde.
- Bisher zeichnet sich ein positives Bild vom aktuellen Verfassungsreformprozess in Hessen ab. Innerhalb des Landtags herrscht ein konstruktives Miteinander, das eine gute Voraussetzung für ein erfolgsversprechendes Ergebnis darstellt.
- Durch die Beteiligung der Öffentlichkeit wurde eine Akzeptanz der breiten Bevölkerung für die Hessische Verfassung geschaffen. Eine solche entsteht sogar dann, wenn am Ende viele der geäußerten Wünsche der Bürger nicht umgesetzt werden können. Denn, „wenn ein Vorhaben in einem offenen, transparenten und fairen Verfahren geplant wurde, aber zu einem Ergebnis geführt hat, mit dem nicht alle einverstanden sind“, wird das Verfahren dennoch als „anerkennungswürdig betrachtet“.

Inhaltliche Empfehlungen nach Berücksichtigung der Öffentlichkeitsbeteiligung:

1. Senkung des passiven Wahlalters auf 18 Jahre
Es ist zu hoffen, dass bei der Verfassungsreform eine Senkung des passiven Wahlalters auf 18 Jahre umgesetzt wird. Es scheint nicht ersichtlich, warum ein Landtagsabgeordneter 21 Jahre alt sein muss, ein Bundestagsabgeordneter jedoch schon mit 18 Jahre in den Bundestag gewählt werden kann.

2. Beibehaltung des aktiven Wahlalters bei 18 Jahren
Das aktive Wahlalter sollte bei 18 Jahre belassen werden. Auch eine Unterscheidung bezüglich des Wahlalters für Landtags- und Kommunalwahlen wird für nicht sinnvoll erachtet. Es ist nicht ersicht-

lich, dass Kommunalwahlen "leichter" sind oder die Gefahr eine Beeinflussung der Jugendlichen hierbei geringer ist. Darüber hinaus lehnen die Jugendlichen selber eine Senkung des Wahlalters ab, wie die Ergebnisse des Schülerwettbewerbs gezeigt haben.

3. vermittelnde Präambel
Aufgrund der großen Ablehnung eines Gottesbezugs in der Bevölkerung sollte das Wort "Gott" nicht in die Präambel aufgenommen werden. Um jedoch klarzustellen, dass es sich auch bei dieser Verfassung um ein menschliches Werk mit möglichen Fehlern handelt, könnte eine vermittelnde Präambel entworfen werden, die auf das "Gewissen" oder die "Verantwortung der Menschen" verweist.

4. Erleichterung einer Bürgerbeteiligung durch Senkung der Quoren in Art. 124 HV
Auch wenn es sich bei Formen der direkten Demokratie um ein auch durchaus gefährliches Instrumentarium handelt, sollte aus der Vergangenheit der gescheiterten Volksbegehren in Hessen gelernt werden und die Quoren abgesenkt werden. Hierbei wird von Studierendenseite vorgeschlagen, sich bei der Festlegung eines Quorums an den vergangenen gescheiterten Volksbegehren in Hessen sowie an den Volksentscheiden anderer Bundesländer zu orientieren, anstatt eine willkürliche Zahl festzulegen. Die Erleichterung einer Bürgerbeteiligung ist ein großes Anliegen vieler hessischer Bürger, weshalb eine Änderung notwendig ist.

4. **Thema: Grundrechte – Gleichheit und Freiheit (Art. 1-16 HV)**

Wichtigste Ergebnisse der Themenbearbeitung:

- **Tausch von Art. 1 HV und Art. 3 HV**
  - Es sprechen rechtsphilosophische, historische und rechtsdogmatische Argumente für einen Reihenfolgentausch.
- **Begriffs „Rasse" in Art. 1 HV**
  - Begriff der Rasse: Art. 1 HV enthält ein absolutes Differenzierungsgebot in Bezug auf das Merkmal „Rasse".
  - Wichtig zu erwähnen ist hierbei, dass Art. 1 HV die Parallelbestimmung zu Art. 3 I GG darstellt, weshalb der Staatsgerichtshof Art. 1 HV entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 3 GG auslegt.
  - Das Wort „Rasse" stammt ursprünglich aus der Biologie bzw. Zoologie und dient zur Einteilung und Untergliederung des Gattungsbegriffs. Die Rassentheorien unterscheiden nach äußeren und charakteristischen Merkmalen. Der Begriff „Rasse" bezeichnet hierbei Menschengruppen mit vererbbaren Eigenschaften. Jedoch ist mit Rasse im Artikel 3 III GG kein wissenschaftlicher Begriff gemeint, sondern dieser Begriff wird nach dem allgemeinen Sprachgebrauch so wie er im Nationalsozialismus zur Anwendung gelangte bestimmt.
  - Da im Grundgesetz selbst das Merkmal „Rasse" in Art. 3 III genannt wird, kann man argumentieren, dass der Begriff Rasse in Art. 1 HV jedenfalls nicht bundesverfassungswidrig ist und somit im Wortlaut der Norm bestehen sollte.
  - Sinn und Zweck der Norm ist es, irrationale Verknüpfungen von Menschengruppen mit bestimmten Eigenschaften zu verhindern.
  - Darüber hinaus sollen Vorurteile verhindert werden, da gerade wegen der Vorgegebenheit vererbbarer Merkmale und der damit möglicherweise verbundenen Vorurteile dieses Diskriminierungsverbot in Art. 3 III S. 1 GG aufgenommen wurde.
  - Fraglich ist allerdings, ob durch den Wortlaut der Norm der Sinn und Zweck der Norm verhindert wird. Gerade durch den Begriff der Rasse im Wortlaut von Art. 3 III S. 1 GG wird automatisch eine irrationale Verknüpfung von Menschen zu bestimmten Eigenschaften vorgenommen, wodurch Vorurteile gegenüber diesen Menschen hervorgerufen werden können, weil der Begriff Rasse als solcher in der Norm steht. Der Wortlaut verstößt gegen den Sinn und Zweck der Norm.
  - Aufgrund der philosophischen, europarechtlichen (Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht) und dogmatischen Argumente aus dem Sinn und Zweck der Norm kommt man zu dem Ergebnis, dass der Begriff Rasse aus dem Wortlaut der HV und des GG herausgenommen werden sollte
- **Fehlen eines Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebots für Frauen und Männer (Art. 1 HV) als Grundrechtslücke**
  - Es besteht zwar keine Grundrechtslücke in materieller Hinsicht in der HV in Bezug auf ein Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebot. Denn nach der Rechtspre-

chung des StGH (Staatsgerichtshof des Landes Hessen) ist aus Art. 1 HV ein verfassungsrechtlicher Auftrag zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau abzuleiten. Außerdem beinhaltet Art. 30 II HV eine Regelung zu dem Bereich der Gleichstellung wobei eine Zielsetzung der Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern in der HV gewährleistet wird.

  - Im Fall des Art. 1 HV kann jedoch festgehalten werden, dass die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein nach dem GG in Kraft getreten ist und die Staatszielbestimmung zur Gleichstellung von Frauen enthält. In der HV fehlt solch eine Staatszielbestimmung. Somit wäre eine entsprechende Aufnahme in die HV nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Anstoßfunktion von Landesverfassungen sondern auch aufgrund eines modernen Verfassungsverständnisses entweder in den Wortlaut von Art. 1 HV oder in die Staatszielbestimmungen der HV wünschenswert.

- **Grundrechtslücke in Art. 1 HV aufgrund vom Fehlen weitere Benachteiligungsverbote**
  - Weitere Benachteiligungsverbote wie z.B.: Abstammug, Sprache, Heimat, Glauben, soziale Stellung und sexuelle Identität oder Behinderter Grundrechtslücken? : Die Aufnahme einer solchen Regelung in die HV wird teilweise als „überfällig“ bezeichnet.
  - Aufgrund der Anstoßfunktion von Landesverfassungen besteht eine Grundrechtslücke in der HV in Bezug auf ein Benachteiligungsverbot Behinderter, sowie der eben genannten weiteren Merkmale.

- **Unantastbarkeit nur der Menschenwürde**
  - Bundesverfassungsgericht: Die Objektformel gibt dabei die Richtung zur Auslegung des Grundrechts auf Menschwürde an. Die Menschenwürde in Art. 1 I GG und in Art. 3 HV darf im Gegensatz zu allen anderen Grundrechten nicht beschränkt werden. Jeder Eingriff in den engen Schutzbereich der Menschenwürde ist verfassungswidrig. Jedoch wird im GG nur die Menschenwürde in Art. 1 I GG als unantastbar bezeichnet. Die Besonderheit, dass ein Eingriff in die Menschenwürde nie gerechtfertigt sein kann wird durch den Wortlaut im GG unterstützt. Ein Eingriff in die Rechtsgüter Leben und Gesundheit in Art. 3 HV kann insbesondere durch polizeiliche Maßnahmen bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs gem. §§ 52, 54 ff., 60ff. HSOG erfolgen. Außerdem kann ein Eingriff in das Rechtsgut Freiheit in Art. 5 HV gerechtfertigt werden. Dies ist insbesondere bei Fällen des Festhaltens einer Person zwecks Identitätsfeststellung nach § 18 IV HSOG, einer Ingewahrsamnahme nach § 32 HSOG, einer Unterbringung nach dem hessischen Gesetz über die Entziehung der Freiheit geisteskranker, rauschgiftsüchtiger oder alkoholsüchtiger Personen der Fall. Somit kann im Ergebnis festgehalten werden, dass die Unterscheidung von HV und GG im Wortlaut nicht zu einer Bundesverfassungswidrigkeit der HV führt. Aufgrund der Tatsache, dass in Hessen in alle anderen Rechtsgüter gerechtfertigt eingegriffen werden kann ist es rechtsdogmatisch zutreffender, nur die Menschenwürde als unantastbar zu bezeichnen, da ein gerechtfertigter Eingriff in die Menschenwürde in keinem Fall rechtlich möglich ist.

- **Eigenständiges Kindergrundrecht als Grundrechtslücke in Art. 4 HV**
    - Fraglich ist, ob die HV in Bezug auf Art. 4 Grundrechtslücken aufweist. Die Landesverfassung in Bremen hat bereits ein Kindergrundrecht in die Verfassung (Art. 25 BremVerf) aufgenommen. In der HV fehlen Grundrechtsbestimmungen für Kinder. Somit besteht nach dem Sinn und Zweck der Anstoßfunktion der Landesverfassungen in der Verfassung des Landes Hessen eine Grundrechtslücke.
- **Aufnahme von eingetragenen Lebenspartnerschaften in Art. 4 HV**
    - So wie Art. 6 I GG stehen auch gem. Art. 4 HV Ehe und Familie als Grundlagen des Gemeinschaftslebens unter dem Schutz des Gesetzes.
    - Der Grundrechtsschutz von Ehe und Familie sind in der HV ähnlich wie im GG gewährleistet
    - Aufgrund der Kompetenzgrundlage des Art. 74 I Nr. 1 GG liegt die Regelung der Privatrechtsordnung jedoch beim Bund, was zur Folge hat, dass eine Aufnahme in die HV nicht rechtlich bindend ist.
    - Die Frage, ob eingetragene Lebenspartnerschaften in Art. 4 HV aufgenommen werden sollen bleibt allein eine rechtspolitische.
    - Dafür spricht jedenfalls, dass es legitime Funktion der Landesverfassungen ist, Anstöße für weitere Verfassungsentwicklungen auf der Bundesebene zu setzen. Beispielsweise wurde der Schutz für auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften neben der Ehe in Art. 26 BrandbgVerf vor der einfachgesetzlichen Regelung des LebensPG auf Bundesebene eingeführt. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass eingetragene Lebenspartnerschaften im GG nicht formell dem Ehebegriff aus Art. 6 I GG entsprechen, jedoch dieselben Rechte genießen, sowie unter Hervorheben der Anstoßfunktion der Landesverfassungen auf die Verfassungsentwicklung auf Bundesebene wäre die Aufnahme von eingetragenen Lebenspartnerschaften in Art. 4 HV sinnvoll.
      [*Anmerkung: Durch die zwischenzeitliche Einführung der sogenannten „Ehe für alle" ist seit Durchführung des Seminars eine bundesrechtlich andere Situation entstanden.*]
- **Grundrecht auf Datenschutz als Grundrechtslücke**
    - Insofern ist es zu erwähnen, dass bereits in mehreren Bundesländern das Grundrecht auf Datenschutz in der Landesverfassung gewährleistet wird.
    - Somit kann die Anstoßfunktion anderer Landesverfassungen als Argument herangezogen werden, die HV dementsprechend zu erweitern, wobei eine Änderung der HV wiederrum eine Anstoßfunktion für andere Verfassungen bedeuten würde, die dieses Grundrecht noch nicht enthalten. Aufgrund der Anstoßfunktion der Landesverfassungen, die bereits ein Grundrecht auf Datenschutz beinhalten, ergibt sich somit eine Grundrechtslücke in der HV.
- **Grundrecht auf Wohnung**
    - Gem. Art. 28 I BerlinVerf hat jeder Mensch das Recht auf angemessenen Wohnraum. Viele der neuen Bundesländer haben bei der Entwicklung ihrer Landesverfassungen soziale Rechte aufgenommen und eine entsprechende Entwicklung ist auf der Ebene der europäischen Grundrechte (Grundrechtscharta) zu verzeichnen

- Somit könnte aufgrund der Anstoßfunktion von Landesverfassungen eine Grundrechtslücke in der HV in bezüglich dieser Regelung in der Landesverfassung von Berlin bestehen.
- Die Gesetzgebungskompetenz für die meisten sozialen Regelungen liegt zwar beim Bund, aber die Betonung der sozialen Frage in den Landesverfassungen durch Einzelbestimmung ist eine Gestaltungsmöglichkeit der Länder. Das GG beinhaltet ebenso kein Recht auf angemessenen Wohnraum. Somit besteht keine Grundrechtslücke in der HV in Bezug auf ein Wohnrecht. Der Landesverfassungsgeber könnte jedoch durch eine entsprechende Aufnahme in die Staatszielbestimmungen Gestaltungsmöglichkeiten wahrnahmen.

Zusammenfassend wird dafür plädiert, die folgenden Vorschläge im Rahmen einer Verfassungsänderung umzusetzen:

- Die Reihenfolge von Art. 1 HV und Art. 3 HV sollte getauscht werden.
- Der Begriff „Rasse“ in Art. 1 HV sollte herausgenommen werden.
- Ein Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebot für Frauen und Männer, sowie weitere Benachteiligungsverbote, insbesondere die „sexuelle Identität“ und die Benachteiligung Behinderter sollten in den Wortlaut des Art. 1 HV aufgenommen werden.
- In Art. 4 HV sollte ein eigenständiges Kindergrundrecht aufgenommen werden.
- Es sollte ein Grundrecht auf Datenschutz in die HV aufgenommen werden.

5. Thema: „Grundrechte – Grenzen und Sicherung der Menschenrechte (Art. 17-26 HV)“

Wichtigste Ergebnisse der Themenbearbeitung:

- **Grundsätzliches**

Bei der Untersuchung der Frage, ob die Grundrechte einer Landesverfassung neben denen des Grundgesetzes einen Anwendungsspielraum haben, findet man sich in einem eigenartigen Spannungsverhältnis wieder. Denn der Streit wird, von den Literaturmeinungen abgesehen, in den Instanzen ausgetragen, wo er auch tatsächlich zur Anwendung kommt. Das sind die Verfahren zur Grundrechtsprüfung10 vor den Landesverfassungsgerichten und die Entscheidungen des BVerfG zu diesen Fragen. Bedingt dadurch, dass die Landesverfassungsgerichte für sich einen eigenen Verfassungsraum in Anspruch nehmen können, kommt es hier regelmäßig zu der Situation, dass zwei Gerichte ihren eigenen Verfassungsraum gegen- und untereinander abgrenzen müssen, obwohl sich die Verfassungsräume gegenseitig bedingen

Aber trotzdem kommt es im Verhältnis zwischen den Landesverfassungsgerichten zum BVerfG kaum zu Spannungen. Beschlüsse oder Urteile, die eine ähnliche Sprengkraft wie etwa die OMT-Entscheidung oder Solange-III haben, sind aus jüngerer Zeit nicht vorhanden. Schon aus dem Fehlen solcher Entscheidungen kann man etwas zum Stand der Grundrechte in Landesverfassungen aussagen: Sie führen weiterhin ein Schattendasein.

- **Materiell-rechtliche Aspekte zwischen Grundgesetz und hessischer Verfassung**
  - **Allgemeines zur Geltung der hessischen Verfassung und ihrer Grundrechte**
    - In den Begriff „demokratische Gemeinschaft“ ist - auch gerade eine Abgrenzung zu der nationalsozialistischen Betonung des Volksgedankens – ein Bekenntnis zu elementaren Menschenrechten zu sehen. Dazu sind eigene Grundrechte notwendig
    - Das bedeutet aber noch nicht, dass die Grundrechte der Hessischen Verfassung (oder die Hessische Verfassung überhaupt) noch wirksam sind
    - Allerdings erkennt das Grundgesetz an verschiedenen Stellen die Landesverfassungen an, etwa in Art. 142 GG oder in Art. 100 Abs. 3 GG, wo von „Landes*verfassung*sgerichten“ gesprochen wird

- **Aktuelle Vorschläge**
  - Art. 21 Abs. 1 S. 2 HV (Todesstrafe) einer der wichtigsten Anknüpfungspunkte der Reformbewegungen.
  - Sonstige Änderungen im zweiten Hauptabschnitt sehr gering ausgeprägt, lediglich den Art. 25 HV Stärkung des Ehrenamts.

- **Art. 17 HV**
  - Art. 17 HV enthält eine Regelung zur Verwirkung von Grundrechten. Er sollte jedenfalls aus rechtspolitischen Gründen aus der Verfassung gestrichen werden. Die Norm entspringt einer vergangenen Zeit und hat heute keinerlei Anwendungsbereich mehr. Sie

wurde wie Art. 18 GG im Angesicht des Nationalsozialismus geschaffen. Angewandt wurde sie aber nie. Für Art. 18 GG sind zwar vier Verfahren eingeleitet worden, aber keines war erfolgreich. Trotzdem erkennen manche jedenfalls für Art. 18 GG eine Reservefunktion an. Das kann aber nicht überzeugen. Denn Art. 18 GG entspringt einem heute überkommenen Rechtsstaatsverständnis, wonach sich der Rechtsstaat im Notfall selbst aufgibt, um sich zu retten. Das mag zum Ende der 1940er- und zu Beginn der 1950er-Jahre angemessen gewesen sein. Heute ist es das aber nicht mehr.

- Sollte man sich nicht zur Abschaffung des Art. 17 HV durchringen können, sind hier einige Änderungen angebracht. So wird in Art. 17 HV ein „verfassungsmäßiger Zustand“ erwähnt. Gemeint ist damit aber wohl nur die „freiheitlich demokratisch Grundordnung“ im Sinne des GG.47 Das sollte schon aus Gründen der Klarheit redaktionell angepasst werden. Denn bei einer reinen Wortlautauslegung ist der verfassungsgemäße Zustand schon jede Verfassungsnorm.
- Daher könnte Art. 17 n.F., wenn er nicht gestrichen wird, wie folgt formuliert werden:
  (1) Wer versucht, die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundgedanken dieser Verfassung zu beseitigen, verwirkt die Meinungsäußerungsfreiheit, die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit sowie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.
  (2) Über die Voraussetzungen und den Umfang der Verwirkung entscheidet der Staatsgerichtshof im Voraus.
- Zugleich sollte die Vorschrift des Art. 146 HV gestrichen werden, da diese aufgrund des Strafcharakters ersichtlich nicht mehr gilt. Damit muss auch das StGHG angepasst werden.

- Art. 18 HV
  - Art. 18 HV enthält eine Regelung zum Schutz der Jugend. (Vgl. Art. 5 Abs. 2 GG). Der Artikel sollte redaktionell angepasst werden, damit klar wird, dass ein Gesetzesvorbehalt gemeint ist. Der Übersicht halber sollte auch sogleich auf die Artikel der beschränkbaren Grundrechte verwiesen werden.
  - Denkbar wäre es, den Art. 18 HV zu verschieben und ihn den einzelnen Grundrechten zuzuordnen. Dagegen spricht die systematische Gliederung der Hessischen Verfassung. Denn diese ist gerade nicht wie das Grundgesetz aufgebaut, sondern fast zuerst alle Grundrechte zusammen und fügt dann Beschränkungen an. Es wäre einerseits ein unnötiger Bruch mit der Tradition der Hessischen Verfassung. Andererseits würde die Verfassung dadurch auch zerstückelt werden. Von einer Verschiebung in den ersten Abschnitt ist daher abzuraten.
- Art. 19 HV und weitere prozessuale Grundrechte
  - Art. 19 HV regelt Formalien zur Anordnung von Grundrechtseingriffen und sieht dazu insbesondere Richtervorbehalte vor. Daneben kennt die Hessische Verfassung auch noch in Art. 23 und 24 HV Regelungen zur Beschränkung der körperlichen Freiheit.
  - Der Anpassung des Art. 19 HV an Art. 104 GG steht entgegen, dass in Art. 26 HV eine Ewigkeitsklausel verankert ist. Da, wie oben festgestellt, Art. 19 HV nicht nichtig ist, kann er auch nicht ohne weiteres gestrichen werden. In Betracht kommt höchstens, dass Art. 26 HV so zu verstehen ist, dass der Grundgehalt eines Grundrechts

nicht anzutasten ist. Der Grundgedanke des Art. 19 HV - die Etablierung von Habeas-Corpus-Rechten - wäre wohl auch bei einer Fristverkürzung gewahrt.

- Es ist anzuraten, die Frist von 24 Stunden beizubehalten. Art. 19 sollte weiterhin übersichtlicher gefasst werden und einige sprachliche Ungenauigkeiten sollten präzisiert werden. Daneben sollten Art. 23 und 24 HV gestrichen werden und in Art. 19 HV n.F. integriert werden. Aus ästhetischen Gründen ist davon abzuraten, Art. 19 HV in Art. 5 HV zu integrieren. Die Regelungen für die Hausdurchsuchung bzw. den Eingriff in das Postgeheimnis sollten hingegen in Art. 8 HV und Art. 12 HV aufgenommen werden.
- Art. 19 HV n.F. könnte daher so formuliert werden:

  (1) Beschränkungen der Freiheit der Person (Art. 5 HV) sind nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes und unter Beachtung der vorgesehenen Formen zulässig.

  (2) Die Freiheitsentziehung - insbesondere die Festnahme - hat nur der Richter anzuordnen. Polizei- und Ordnungsbehörden dürfen Freiheitsentziehungen nur durchführen, wenn ein Richter nicht vorher erreichbar ist. Ein Richter hat unverzüglich über die Zulässigkeit der Freiheitsentziehung zu entscheiden. Niemand darf länger als 24 Stunden ohne richterliche Entscheidung inhaftiert werden.

  (3) Jeder Freiheitsentzug ist menschlich zu gestalten. Eine Erniedrigung findet nicht statt. Folter, wissenschaftliche oder medizinische Versuche ohne Zustimmung des Inhaftierten sind verboten.
- Hinsichtlich Art. 20 HV ist kein unmittelbarer Reformbedarf ersichtlich, da alle Regelungen anwendbar sind. Hinsichtlich Neuerungen wird auf einen neuen Art. 24 HV (s. unten) verwiesen.
- In Art. 21 Abs. 2 HV sollte der Begriff „Schwere der Tat“ durch Schuld ersetzt werden, denn etwas anderes wäre nicht mit dem grundgesetzlichen Schuldprinzip nicht vereinbar. Damit kann dann auch die Regelung des Art. 22 Abs. 2 entfallen, die selbiges besagt. Art. 21 Abs. 3 HV sollte trotz der Einfügung eines Folterverbots in Art. 19 Abs. 3 HV n.F. beibehalten werden, denn er zeigt, die besondere Bedeutung dieser Garantien bei der Strafhaft.
- Es sollte der Resozialisierungsgedanke des Strafvollzugs aufgenommen werden.
- Es bietet sich an, Art. 21 und 22 HV neu anzuordnen, sodass Art. 21 HV die Verhängung der Freiheitsstrafen betrifft und Art. 22 HV den Strafvollzug aufgreift. Dazu könnte man sich für Art. 22 HV n.F. an der moderneren Reglung des Art. 54 Verf. Brandenburg orientieren
- Art 21 HV n.F. könnte lauten:

  (1) Strafen richten sich nach der Schwere der Schuld.

  (2) Kein Strafgesetz hat rückwirkende Kraft, es sei denn, dass es für Angeklagten günstiger ist, als das zur Zeit der Tat in Geltung gewesene Strafgesetz.

  (3) Niemand kann wegen derselben Tat mehr als einmal bestraft werden.
- Art. 22 HV n.F. könnte lauten:

  (1) Alle Gefangenen sind menschlich zu behandeln.

  (2) Der Strafvollzug muss darauf ausgerichtet sein, den Strafgefangenen zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen.

  (3) Der entlassene Strafgefangene hat nach Maßgabe der Gesetze einen Anspruch auf Hilfe zu seiner Wiedereingliederung.
- In Art. 23 könnte dann ein Garantie für den richterlichen Notdienst aufgenommen werden. Art. 23 HV n.F. könnte lauten: „Für jeden Ort in Hessen hat zu jeder Zeit ein Richter

in Bereitschaft zu sein, um über Maßnahmen zu entscheiden, die diese Verfassung oder sonstiges Recht einem Richter vorbehält."

- Art. 24 HV wird gestrichen. Art. 8 HV und Art. 12 HV müssten dementsprechend angepasst werden. Art. 24 HV n.F. könnte wie folgt formuliert werden:
  (1) Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.
  (2) Jedes gerichtliche Verfahren ist so zu gestalten, dass es dem Rechtsschutzinteresse effektiv Rechnung tragen kann.
- Ein solcher Artikel könnte dazu genutzt werden, um die Belastung des BVerfG zu mindern

Zwischen allem dürfte kein Kopplungsverbot gelten, es könnte wohl als ein Vorschlag zur Abstellung gestellt werden.

6. Thema: „Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten (Art. 27-47 HV)“

Wichtigste Ergebnisse der Themenbearbeitung:

- Die Normen dieses Abschnitts sind in ihrer jetzigen Fassung seit In-Kraft-Treten der Verfassung am 01. Dezember 1946 unverändert

- **Art. 27 HV**
  - Der Artikel bildet die Grundlage der Wirtschafts- und Sozialverfassung und passt sich in das Gefüge und den Gedanken des Art. 1 I GG ein.
  - Das GG spricht im Gegensatz zur HV ausdrücklich aus, dass es sich bei der Bundesrepublik um einen Sozialstaat handelt, Art. 20 I, 28 I GG. Jedoch begnügt sich das GG vorrangig mit diesem allgemeinen Leitsatz, wohingegen die HV weitere Konkretisierungen in den im Folgenden benannten Normen vornimmt.
  - Art. 27 HV ist als eine Art Präambel der Wirtschafts- und Sozialverfassung zu verstehen, die selbst kein Grundrecht gewährleistet.
  - Im Verhältnis zum GG konkretisiert Art. 27 HV das sozialstaatliche Prinzip, indem die Würde des Menschen zum Ausgangspunkt der Sozial- und Wirtschaftsordnung wird und nimmt damit eine Grundentscheidung vor.
- **Art. 28 HV**
  - Das in Art. 28 I HV begründete Recht auf Arbeit, sieht „kein unmittelbares Recht des Einzelnen gegen den Staat auf Schutz der Arbeitskraft vor.
  - In Absatz 2 wird ein besonderer Schutz der menschlichen Arbeitskraft begründet. Zusätzlich liegt daran eine sittliche Pflicht zur Arbeit, die aber keine Pflicht zur Arbeit begründet. Das Recht auf Arbeit hat auch nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs eine rein objektiv-rechtliche Rechtsnatur.
  - Auch Abs. 3 begründet keinen unmittelbaren Anspruch, sondern vielmehr eine „institutionelle Garantie [...] der Fürsorgeunterstützung und Arbeitslosenversicherung“, die den Erlass spezifischer Gesetze voraussetzt.
- **Art. 29 HV**
  - Die Regelungen des Art. 29 I HV entfalten nach h. M. keine unmittelbare Wirkung.
  - Art. 29 I HV ist als Anliegen zur Schaffung eines einheitlichen Arbeitsrechts zu verstehen.
  - Art. 29 II HV bietet eine institutionelle Garantie des Tarifrechts.
  - Aus Art. 29 IV HV ergeht ein Streikrecht, bei dem es „sich um ein soziales Grundrecht und nicht nur um eine Institutionsgarantie“ handelt. Im GG ist das Streikrecht nicht explizit geregelt und lässt sich auch nicht unmittelbar aus der Koalitionsfreiheit herleiten.
  - Art. 29 V HV erklärt die Aussperrung für rechtswidrig
- **Art. 33 HV**
  - In Art. 33 S. 1 HV appelliert der Verfassungsgesetzgeber an eine sozial gerechte und ethische Einstellung der Arbeitgeber und Sozialpartner, „um in der Wirtschaft ein gerechtes Preis- (Lohn-) Leistungs- Verhältnis zu erreichen.

- Nach h. M. ist in Art. 33 S. 1 HV weder ein Grundrecht, noch ein subjektiv-öffentliches Recht. Es wird ein gerechter Lohn postuliert, der vorwiegend einen Anruf an das soziale Gewissen darstelle und weniger eine Anweisung an den Gesetzgeber.
- In Art. 33 S. 2 HV wird ein Grundrecht auf Lohngleichheit begründet, was sich nicht nur an den Staat richtet.

- **Art. 36 und 37 HV [Koalitionsfreiheit/ Betriebsvertretung]**
  - Abschließend lässt sich festhalten, dass die HV „den traditionellen Dualismus des deutschen kollektiven Arbeitsrechts, das Nebeneinander von Koalitionsrecht und Betriebsvertretungsrecht, aufrechterhalten [hat]. Doch hat es für beide den Unterschied zwischen Arbeitsrecht im herkömmlichen Sinne und Beamtenrecht beseitigt, und zwar bis in die Terminologie hinein."
- **Art. 38 HV**
  - In der Norm des Art. 38 2 HV wird die freie wirtschaftliche Betätigung als Grundrecht festgehalten und damit ein Unterfall der allgemeinen Handlungsfreiheit geregelt: „Abs. 1 hat unmittelbaren Rechtsgehalt insoweit, als er eine rein liberalistische Wettbewerbswirtschaft einerseits und eine totalitäre Staatswirtschaft andererseits ausschließt."
  - Eingeschränkt wird die freie wirtschaftliche Betätigung außerdem durch die aus Art. 38 I HV abzuleitende Gemeinschaftsbezogenheit.
- **Art. 39 HV**
  - In Art. 39 I HV findet sich eine Absage an den Missbrauch wirtschaftlicher Macht, der sich als Programmsatz, nicht jedoch als wirksame rechtliche Regelung verwirklicht.
- **Art. 41 & 42 HV [Sozialisierte Unternehmen/ Bodenreform]**
  - Aus dem Wortlaut der Norm und die Koppelung an das Inkrafttreten der Verfassung ergibt sich ein sofortiger Eigentumsentzug. Nach Urteilen des Staatsgerichtshofes, war die Norm mit Inkrafttreten der HV wirksam. Die vage Definition und der Auftrag des Gesetzgebers zur näheren gesetzlichen Bestimmung, erschwerten jedoch eine Umsetzung ungemein, sodass schlussendlich eine wirkungsvolle Anwendung der Norm nicht stattfand.
  - Das Bundesverfassungsgericht würde Art. 41 HV zur Sofortsozialisierung voraussichtlich für verfassungswidrig erklären, weil die Norm kein explizites Juktim entsprechend Art. 15 GG enthält.
  - Auch bezüglich Art. 42 HV zur Bodenreform sieht die h. M. eine Bundesverfassungswidrigkeit wegen Art. 14 Abs. 3 GG an.
- **Art. 45 HV [Eigentum und Erbrecht]**
  - Das Eigentumsrecht in der HV ist im Gegensatz zur Platzierung im GG „*nicht bei den Menschenrechten auf[geführt]. Es rangiert in der zweiten Gruppe der Grundrechte, der sozialen und wirtschaftlichen Rechte. Die Reihenfolge ist zugleich eine Rangfolge.*"

- **Die Hessische Landesverfassung als Grundlage einer gerechten Sozial- und Wirtschaftsordnung?**
    - Die Hessische Verfassung geht in den gesellschaftsgestaltenden Teilen über das GG hinaus.
    - Grund dafür könnte sein, dass das GG als „Provisorium" gedacht war und die Teilung Deutschlands nicht auf ewig verfestigen sollte.
    - Prägung der HV durch die sozialstaatliche Ausdruckskraft eventuell durch die Entstehungszeit der HV zu erklären: die HV ist kurz nach dem Nazifaschismus in einer Aufbruchsstimmung und in einer Zeit großer existenzieller Not entstanden.
    - Die Ausprägung der Verfassung stellt einen deutlichen Bruch mit der bisherigen und darauffolgenden deutschen Verfassungstradition dar.
    - Die Hessische Verfassung spricht nicht von der Sozial- und Wirtschaftsordnung, sondern explizit von sozialen und wirtschaftlichen Rechten und Pflichten.
    - Außerdem stellt die HV in der Verfassungskonzeption eindeutig die arbeitenden Menschen in den Vordergrund der Normierungen und Protektionierungen.

- **Ergänzende Studierendenvorschläge**
    - Begrenzung von Privatisierungsmaßnahmen
        - Im Sinne der Grundziele der hessischen Wirtschafts- und Sozialverfassung, wonach gem. Art. 38 I HV die Wirtschaft des Landes „dem Wohle des ganzen Volkes" dienen soll, muss es eine Begrenzung der Privatisierung geben.
    - Begrenzung von der zunehmenden Gentrifizierung, insbesondere in den Ballungsräumen
        - die Steigerungen des Bodenwertes bzw. des Immobilienwertes ohne besonderen Arbeits- und Kapitalaufwand muss der Allgemeinheit zugeführt werden. Dies orientiert sich an dem Art. 161 II Bayrische Verfassung und dem Vorschlag der Fraktion Die Linke.
    - Verankerung eines politischen Streikrechts in Art. 29 HV
        - Um dem Streikrecht im Allgemeinen mehr Gewicht beizufügen, schlage ich die Verankerung eines politischen Streikrechts in Art. 29 HV vor. Damit ginge von der HV eine Signalwirkung in der BRD aus. Weiterhin würde die politische Meinungsäußerung um ein weiteres legales Instrument im Sinne der demokratischen Auseinandersetzung erweitert.
    - Bedingungsloses Grundeinkommen als Staatsziel
        - Das bedingungslose Grundeinkommen sollte als Staatsziel aufgenommen werden, sodass die Landesregierung und die zuständigen Ministerien verpflichtet sind, sich für die bundesweite Umsetzung des bedingungslosen Grundeinkommens einzusetzen. Das bedingungslose Grundeinkommen passt inhaltlich gut in den Tenor der HV und bietet eine Möglichkeit, diese in aktuelle politische Auseinandersetzungen einzupassen. Es bildet die Grundlage für eine gleichberechtigte Partizipation aller, unabhängig von ökonomischen Voraussetzungen. Landesregierung und die zuständigen Ministerien müssen ver-

pflichtet sein, sich für die bundesweite Umsetzung des bedingungslosen Grundeinkommens einzusetzen.

- **Fazit**
  - Die wirtschaftlichen und sozialen Rechte und Pflichten der HV stellen sowohl in der historischen, als auch in der inhaltlichen Betrachtung, ein Kernelement der HV dar.
  - Eine Fortentwicklung der Normen dieses Abschnitts der Verfassung ist dennoch notwendig. Einerseits ist es wenig wirkungsvoll, Normen in der Verfassung „mitzuschleppen", die wirkungslos sind. Andererseits besteht gerade in einer Reformierung die Chance, dem „alten" Kern wieder zu mehr Wirkungskraft zu verhelfen und diesen an aktuellen Gegebenheiten anzupassen.
  - Jedoch findet die „sozialistisch geprägte Regelung der Wirtschaftsordnung" seit Einführung der Bundesverfassung und der daraus folgenden Subsidiarität, sowie durch die darauffolgenden Wahlentscheidungen nur begrenzte Anwendung.

7. Thema 10: „Aufbau des Landes, Landtag und Landesregierung (Art. 64 – 115 HV)“

Wichtigste Ergebnisse der Themenbearbeitung:

- **Zulässigkeit einer Landesverfassungsgebung**
  - **Verfassungsgebungskompetenz aus Art. 70 ff. GG**
    - Art. 79 I GG normiert wie auch Art. 123 HV die Verfassungsänderung, die „ausdrücklich im Wege der Gesetzgebung“ erfolgen soll. Eine Verfassungsänderung ist nicht mit der Verfassungsgebung gleichzusetzen. Die Verfassungsgebung unterliegt noch keinen gesetzlichen Regelungen im Gegensatz zur Verfassungsänderung
  - **Herleitung aus dem Bundesstaatsprinzip**
    - Nach dem Bundesstaatsprinzip ist der Bundesstaat eine staatsrechtliche Verbindung mehrerer Staaten, die Staatsqualität besitzen, sowohl die Länder als auch der Bund. Das Land erhält die Hoheit sich eine Verfassung geben zu dürfen „unmittelbar aus dem Charakter der Länder als Gliedstaaten“.
  - **Begrenzung durch das Homogenitätsprinzip**
    - Begrenzung durch das Homogenitätsprinzip des Art. 28 I 1 GG
    - Es verlangt ein Mindestmaß an Einheitlichkeit.
    - Die Länder müssen als verfassungsmäßige Ordnung die Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats festlegt haben. Darüber hinaus sind die Volksvertretungen auf Landes-, Kreis- und Kommunalebene in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen.
    - Diese Grundsätze sind über die Ewigkeitsklausel aus Art. 79 III GG geschützt.
    - Ansonsten sind die Länder befugt, ihre Landesverfassungen frei auszugestalten.
- **Gesetzliche Voraussetzungen einer Verfassungsreform**
  - Eine Verfassungsänderung in Hessen bedarf nach Art. 123 II HV der einfachen Mehrheit des Parlaments und einer Zustimmung des Volkes mit einer einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen.
- **Reformbedarf**
  - Der Anlass für eine Reform der Hessischen Verfassung ist nicht auf juristische Gründe zurückzuführen, da es keine Verfassungsnorm gibt, die gegen Art. 28 I 1 GG verstößt. Kein Reformbedarf wg. Verletzung des Homogenitätsprinzips.
  - Es handelt sich demnach um eine politische Entscheidung, inwieweit die Hessische Verfassung verändert bzw. angepasst werden soll.
  - Möglicherweise Reformbedarf wegen einer sonstigen Einschränkung:

- **Fragestellung:** Muss eine Norm der HV inhaltlich an Bundesrecht gemessen werden und mit dieser im Einklang stehen, sodass die Landesverfassungsnorm bei Verstoß nichtig und daher die Landesverfassung überflüssig ist und diese im Zuge der Reform entfernt werden kann?
- **Nichtigkeit nach Art. 31 GG**
    - Art. 31 GG regelt das Verhältnis von Bundes- und Landesrecht so, dass sich im Konfliktfall Bundesrecht durchsetzt. Geltung hat dies auch für Landesverfassungsrecht.
    - Ausreichend hierfür ist die „Annahme eines Anwendungsvorrangs".
    - Bedeutung erlangt „die Unterscheidung zwischen Nichtigkeit und Anwendungsvorrang" erst, wenn sich das Bundesrecht im Nachhinein ändert. Die kollidierende Landesverfassungsnorm wird nicht aufgehoben, sondern es findet eine Verdrängung statt.
- **Anpassung aufgrund eines Anwendungsvorrangs**
    - Normen der Verfassung, die durch den Anwendungsvorrang (Art. 31 GG) verdrängt werden und daher nicht mehr angewendet werden können, sollten ersatzlos gestrichen werden:
        - **Art. 101 III HV Verstoß gegen Art. 3 III 1 GG**
            - Die von Art. 142 GG geforderte Übereinstimmung von Hessischer Verfassung und Grundgesetz ist nicht gegeben, da Art. 101 III HV zu Angehörigen der Häuser, die bis 1918 in Deutschland oder einem anderen Land regiert haben, den Gleichheitsgrundsatz gemessen an Art. 3 III GG unzulässig einschränkt.
            - Norm ist wegen der Angst vor Wiedereinführung einer Monarchie erlassen wurden, jedoch eine Wiedereinführung ist aber bereits nach Art. 150 HV unmöglich, da eine Unabänderlichkeit der republikanischen Ordnung besteht und das Staatsoberhaupt auf Zeit gewählt wird. Art. 101 III HV sollte ersatzlos gestrichen werden
        - **Art. 109 I 3 HV**
            - Art. 109 I 3 HV (Begnadigungsrecht des Ministerpräsidenten im Falle eines Todesurteils) sollte als Annex zur Todesstrafe (Art. 21 I 2 HV) ersatzlos gestrichen werden. Denn die Todesstrafe verstößt gegen Art. 102 GG
            - Es liegt demnach ein Anwendungsvorrang des Art. 102 GG vor.

- **Das Land Hessen (Art. 64 – 66 HV)**
    - Art. 64 HV als Bundesland ein Glied der deutschen Republik. Die Vorschrift korrespondiert mit Art. 20 I und Art. 28 I 1 GG, in denen hinsichtlich des föderalen Staatsaufbaus.
    - Zu kritisieren ist, dass eine Vorschrift fehlt, die das Staatsgebiet festlegt.
- **Völkerrechtliche Bindungen (Art. 67 – 69 HV)**
    - 67 – 69 HV kommt keine praktische Wirkung zu, da die Verteidigung in den ausschließlichen Kompetenzbereich des Bundes nach Art. 73 I Nr. 1 GG fällt.
- **Die Staatsgewalt (Art. 70 – 74 HV)**
    - Als Grundlage der demokratischen Ordnung bekennt sich die hessische Verfassung zur Volkssouveränität.
    - Art. 70 HV entspricht dem Demokratieprinzip aus Art. 20 II 1 GG
    - Die Hessische Verfassung ist im Gegensatz zum Grundgesetz demokratischer, da sie in Form von Volksbegehren, Volksentscheid und Volksabstimmung (Art. 71, 116, 124, 123 II HV) das Volk unmittelbar auch neben der Wahl des Landesparlaments beteiligt
    - **Wahlgrundsätze**
        - Die Wahlgrundsätze, die in Art. 73 HV normiert sind, sind „allgemein“, „gleich“, „geheim“ und „unmittelbar“. Im Vergleich zu Art. 38 I GG fehlt das Wort „frei“.
        - Vorschlag das Wort „frei“ in Art. 73 II 1 HV zu ergänzen, da aus Vollständigkeitsgründen, im Vergleich zu Art. 70 und 72 HV die Wörter „Geheimnis“ und „Allgemein“ genannt sind und dennoch in Art. 73 II 1 HV genannt werden.
    - **Aktives Wahlalter**
        - Verfassungsrechtlich besteht kein Zwang, das Wahlalter auf 18 Jahre festzusetzen. Eine Absenkung der Altersgrenze in den Bundesländern des aktiven Wahlalters, das bei 18 Jahren (Art. 73 I HV) liegt, auf 16 Jahre für die Landtagswahlen, ist zulässig, auch wenn auf Bundesebene das aktive Wahlalter bei Bundestagswahlen bei 18 Jahren liegt (Art. 38 GG).
        - Vergleich zu anderen Bundesländern: 4 x mit 16 Jahren Landtagswahlen und 10 x mit 16 Jahren Teilnahme an Kommunalwahlen.
        - Für eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre spricht, dass damit der Jugend eine Stimme gegeben wird.103 Aufgrund des demographischen Wandels der Altersstruktur schwindet der Einfluss junger Staatsbürger. Die Verleihung von Einflussmöglichkeiten aber könnte die Bereitschaft verstärken am politischen Prozess aktiv mitzuwirken. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass die Wahlbereitschaft der Menschen höher ist, die schon als Jugendliche eingebunden wurden. Überdies würden Interessen junger Staatsbürger mehr in den Vordergrund gerückt, da die Parteien ihren Fokus auch auf diese Wahlgruppe legen würden.

- Dagegen ist anzuführen, dass junge Menschen sehr leicht beeinflussbar sind und gerade ihr Meinungsbildungsprozess von anderen Personen abhängig ist und deshalb nicht rational erfolgt. Außerdem kann in diesem Alter aufgrund der geringen Lebenserfahrung nicht davon ausgegangen werden, dass sie bereits erkennen können wohin eine bestimmte politische Richtung, die sie dann gegebenenfalls wählen, führen wird.
- Auf Landesebene ist ein Minderjährigenwahlrecht daher abzulehnen. Jedoch ist ein solches auf Kommunalebene zu begrüßen, um das politische Interesse zu fördern und das Gefühl zu vermitteln, erstgenommen und berücksichtigt zu werden.

- **Landtag (Art. 75 – 99 HV)**
  - **Parlamentsrecht**
    - Schwächen: Es werden *keine Aussagen über die Fraktionen*, die *Opposition* im Parlament und die *Parteien* getroffen. Das führt dazu, dass die Opposition geschwächt ist und so ihre *Kontrollfunktion* nicht ausreichend nachkommen kann. In anderen Bundesländern sind die Landesverfassungen und Geschäftsordnungen bereits so ausgestattet, dass die Aufgabe der Opposition besonders erwähnen und ihre Rechtsstellung stärken. Dies wird durch die Einführung von verbesserten Informa*tionspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag* erreicht. In der Hessischen Verfassung sowie in der Geschäftsordnung des Landtages sind einige Zitier- und Auskunftsrechte des Landtages gegenüber dem Ministerpräsidenten enthalten. Jedoch ist eine *konkrete Festlegung des Umfangs der Informationspflicht der Landesregierung nicht gegeben*.
  - **Passives Wahlalter**
    - In Hessen bei 21. Jahren und ist damit das einzige Bundesland, das seine Altersbegrenzung nicht auf 18 Jahren reduziert hat.
    - Vorschlag: Absenkung des passiven Wahlalters auf 18. Jahre
      - Argument: Es besteht kein Grund, der dafür spricht, auf Bundesebene ab 18 Jahren in den Bundestag gewählt werden zu dürfen und dies im Landtag zu verbieten.
  - **Wahlprüfungsgericht,** Art. 78 HV
    - Vorschlag: Umbenennung in Wahlprüfungsausschuss
    - Argument dafür: Wahlprüfungsgericht ein parlamentarisches Gremium und mit den „Befugnissen eines Untersuchungsausschusses“ vergleichbar sei und daher kein Gericht i.S.d. Art. 126 HV oder 92 GG als ein Gericht
    - Das Wahlprüfungsgericht ist in seiner Form jedoch nicht unzulässig; es bedarf nur der gerichtlichen Kontrolle. Das macht die beiden obersten Richter, deren Teilnahme am Wahlprüfungsgericht obligatorisch ist, überflüssig, da eine gerichtliche Kontrolle durch den Staatsgerichtshof gewährleistet ist. Dagegen spricht, dass der Staatsgerichtshof nur subsidiär zuständig ist und nur auf Antrag (Beschwerde) in die Wahlprüfung eintreten würde. Auf Experten bereits

im parlamentarischen Gremium sollte nicht verzichtet werden. Es spricht nichts dagegen, an der Tradition festzuhalten.

- **Die Landesregierung (Art. 100 – 115 HV)**
    - Vorschlag: Art. 101 HV mit einer Vertretungsregelung für den Ministerpräsidenten ergänzen**.**

- **Zusammenfassende Vorschläge:**

Vorschlag 1: Art. 101 III, 109 I 3 HV ersatzlos streichen

- Im Zuge der Verfassungsreform sollten die Normen, die aufgrund eines Anwendungsvorrangs gemäß Art. 31 GG verdrängt werden und daher nicht mehr angewendet werden können, ersatzlos gestrichen werden.
- Art. 101 III HV verstößt gegen Art. 3 III GG (Benachteiligung von Personen aufgrund ihrer Herkunft).
- Art. 109 I 3 HV verstößt als Annex zur Todesstrafe gegen Art. 102 GG.

Vorschlag 2: Art. 73 I, 75 II HV: Herabsetzung des aktiven und des passiven Wahlalters

- Art. 73 HV: Herabsetzung des aktiven Wahlrechts für Kommunalwahlen auf 16 Jahre
    - der Jugend wird eine Stimme gegeben.
    - aktive Mitwirkung am politischen Prozess .
- Art. 75 II HV: Herabsetzung des passiven Wahlrechts auf 18 Jahre
    - Es besteht kein Grund, dass auf Bundesebene und auf Landesebene bei allen anderen Bundesländern das passive Wahlalter bei 18 Jahren liegt und in Hessen bei 21 Jahren.

Vorschlag 3: Art. 78 I HV: Umbenennung in Wahlprüfungsausschuss

- Das Wahlprüfungsgericht ist kein Gericht im juristischen Sinne, da es nicht rechtskräftig über die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Wahl entscheiden darf.
- Die systematische Stellung im Gesetz unter „Landtag“ spricht dafür, dass es die Befugnisse wie ein Untersuchungsausschuss hat.

Vorschlag 4: Art. 101 HV: Einführung des Amtes des Stellvertretenden Ministerpräsidenten

- Das Amt besteht seit es den ersten Ministerpräsidenten in Hessen gab.
- Das Amt ist so wichtig, dass es verfassungsrechtlich unbedingt verankert werden sollte.
- Der Ministerpräsident sollte seinen Stellvertreter frei aus der Reihe der Landesminister wählen können.
- Weiter ist es wichtig, dass die Vertretung keine Vollvertretung ist, da die Landesregierung zurücktritt, sobald der Ministerpräsident zurücktritt oder stirbt.

8. **Thema: „Gesetzgebung, Bürgerbeteiligung, Rechtspflege, Selbstverwaltung, Haushalt (Art. 116-150 HV)“**

Wichtigste Ergebnisse der Themenbearbeitung:

- **Entwicklung direkter Demokratie im Grundgesetz**
    - Seit den 1990er Jahren ist eine nachhaltige Veränderung über die Diskussion der direkten Demokratie zu verzeichnen. Eine im April 2017 erfolgte Umfrage ergab, dass sich 72% der deutschen Bürger ein Volksabstimmungsrecht auf Bundesebene wüschen.
    - SPD und Bündnis 90/Die Grünen strebten 2002 die Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid durch eine Änderung des Grundgesetzes an. 2013 gab es einen erneuten Reformversuch des Art. 78 GG aufgrund eines Gesetzesentwurfes der SPD zu Volksinitiativen, Volksbegehren Volksentscheide und Referenden auf Bundesebene. Den jüngsten Gesetzentwurf zur direkten Demokratie auf Bundesebene brachte die Fraktion „die Linke“ im Jahr 2014 ein. Der Bundestag lehnte jedoch erneut auch diesen Gesetzesentwurf im Juni 2016 ab.
    - Grundsätzlich sind plebiszitäre und mittelbare Formen der Demokratieausübung mit der Volkssouveränität vereinbar. Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG können diese nebeneinander bestehen.
    - Direkte Demokratie kann durch verschiedene Verfahrensarten erfolgen. Die häufigsten Formen sind die Instrumente des Volksbegehrens/Volksentscheids und die des Referendums/Volksbefragung.
        - Volksentscheide befähigen das Volk unmittelbar über ein Gesetz oder sonstige Sachfragen abzustimmen. Den Volksentscheiden vorausgehend ist meist ein Volksbegehren. In diesen Fällen muss zunächst eine bestimmte Anzahl der wahlberechtigten Bürger eine Gesetzesvorlage befürworten, damit sich das Parlament mit der Thematik befassen kann, oder ein Volksentscheid über die Gesetzesvorlage stattfindet.
        - Ein Referendum ruft das Volk zu einer Zustimmung für ein Regierungsvorhaben auf. Die Initiative ergreift folglich nicht das Volk selbst, sondern die Staatsmacht.
        - Demgegenüber wird im Fall einer Volksbefragung lediglich die Meinung der Bevölkerung zu einem bestimmten Sachverhalt abgefragt. Die Ergebnisse der Befragung entfalten jedoch keinerlei staatliche Bindungswirkung.
    - **Kritik an der Einführung direkter Demokratie**
        - **mangelnder Kompetenz der Bürger**
            - Demnach mangelt es den Wahlberechtigten an Fachwissen, um Entscheidungen zu komplexen Sachverhalte treffen zu können
            - Gegenargument: jeder kann eine politische Meinung sich bilden und daher kann ihm nicht die allgemeine Kompetenz der Wahlentscheidung abgesprochen werden.

- Informationen könnten durch einen staatlich neutralen Informationsfluss beseitigt werden (Meinungsbildung durch Medien und öffentliche Bürgerveranstaltungen).

- **These der „Diktatur der Minderheit“**
  - Argument: Eine kleine und strukturierte Minderheit könnte sich über die Interessen einer schweigenden Mehrheit hinwegsetzen.
  - Gegenargument: These, dass Schweigende den bestehenden Rechtszustand beibehalten wollen, nicht belegbar. Der sich enthaltende Stimmberechtigte agiert mit einer meist neutralen Handlung.
- **These der fehlenden Zuweisung an Verantwortlichkeit**
  - Argument: Bürger können für mögliche Fehlentscheidungen nicht zur Verantwortung gezogen werden – anders als parlamentarische Abgeordnete. Bürger verfolgen vorrangig eigene Interessen und entscheiden nicht für die Gesamtheit.
  - Gegenargument: Würde man allerdings dieses Argument befürworten, könnte man die Grundlage des staatlichen Staatsaufbaus in Frage stellen, denn Wähler sind auch bei Parlamentswahlen nicht für ihre Entscheidung verantwortlich.
- **Die These der Gefahr drohender Demagogie**
  - Begründet wird diese Skepsis durch historische Ereignisse.
  - Plebiszitäre Elemente wurden von NSDAP und DNVP zur Polemisierung eingesetzt.
  - Gegenargument: ausreichender Aufklärungs- und Informationszufluss könnte der eventuellen Polemisierung entgegenwirken.
  - Aber: Hohe Gefahr der Demagogie besteht zumindest in Krisenzeiten.
- **Die These der Gefahr des permanenten Nebenwahlkampfs**
  - Argument: Parteien würden dauerhaft in einen Nebenwahlkampf treten. Die Weimarer Zeit zeigt dieses Formen
  - Gegenargument: Einführung eines Sachlichkeitsgebots, bei dem sich Parteien verpflichten, sich nur Themen eines Volksentscheides in sachlichen Maßen zu äußern.
  - Gegenargument zum Gegenargument: Fraglich, ob sich alle Parteien daran halten würden und was der Begriff „sachlich“ bedeuten könnte.

- **Fazit und möglicher Lösungsansatz**
  - Eine Erweiterung um plebiszitäre Elemente scheint bis heute am grundsätzlichen Misstrauen an einer demokratischen Reife der deutschen Bürger zu scheitern.
  - Demokratiemisstrauen gegenüber dem deutschen Volk ist nicht mehr zeitgemäß und nicht mehr angemessen.
  - Eine moderne Gesellschaft zeichnet sich durch aktive Bürger aus, welche nicht lediglich ihre Volkssouveränität in periodischen Wahlen ausüben können.

- Eine Einführung von direktdemokratischen Elementen könnte eine Kluft zwischen dem Volk und den politischen Repräsentanten in den schnelllebigen Wandel der Zeit zwischen den periodischen Wahlen schließen.
- Als Kompromiss wäre daher zunächst die Einführung von Referenden/Volksbefragungen ohne Bindungswirkung vorzugswürdig.
- Vorteil: So könnte sich die Regierung zumindest ein Meinungsbild der Bevölkerung verschaffen, bevor es eine gesellschaftlich bedeutende Handlung ausführt.

o **Hessische Verfassungsreform - direkte Demokratie in Hessen**
- Hessens Verfassung wurde durch einen Volksentscheid am 01.12.1946 angenommen
  - Schranken der Verfassungsreform
    - **Art. 123 Abs. 1 HV als formelle Schranke**
      - Verfassung kann an sich *nicht gänzlich* zum Gegenstand einer Revision gemacht werden, da *lediglich die „Bestimmungen"* reformierbar sind.
      - Formelle Schranke neben Art. 150 HV und Art. 26 HV
      - Aber Folge aus Begriff der „Bestimmungen" des Art. 123 Abs. 1 HV: *weder eine qualitative noch eine quantitative Begrenzung der Verfassungsänderung*.
    - **Schranke des Art 150 HV**
      - Nach Art. 150 Abs. 1 HV können Reformen nicht die demokratischen Kerngedanken der Verfassung, sowie die republikanisch-parlamentarische Staatsform betreffen. Der gesamte „Änderungsunzugängliche" Inhalt der Verfassung wird demnach hinsichtlich des Art. 150 Abs. 1 HV mit dem Wesensgehalt der Grundrechte sowie der in Art. 28 Abs. 1, 3 GG sowie Art. 79 Abs. 3 GG normiert geschützten Grundordnung umschrieben.
      - Art. 150 Abs. 2 HV schafft zusätzlich eine verfahrensmäßige Absicherung durch stufenweise „Verriegelung".
      - Aus historischen Gründen der Weimarer Zeit (Ermächtigungsgesetze) schließt Art. 3 eine Verfassungsänderung des Art. 150 HV aus.

- **Volksbegehren/Volksentscheid, Art. 124 HV**
  - Bevor ein Volksbegehren stattfinden kann, ist die Einleitung eines Zulassungsverfahrens im Sinne des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid (VBeg/VE-G) erforderlich. Der schriftliche Zulassungsantrag muss von 2% der Stimmberechtigten unterzeichnet werden und der Antrag muss bereits einen vollständigen Gesetzentwurf beinhalten.

- Ist ein Volksbegehren durch die Unterstützung eines Fünftels der Stimmberechtigten zustande gekommen, präsentiert die Landesregierung den Gesetzentwurf unter Nennung ihres Standpunkts dem Landtag, Art. 124 Abs. 2 Satz 1 HV.
- Sollte der Gesetzentwurf durch den Landtag nicht übernommen werden, findet die Durchführung eines Volksentscheids statt. Dieser wird durch eine absolute Mehrheit der Stimmen entschieden.
- Problem des jetzigen Verfahrens: die Hürden einer plebiszitären Gesetzgebung werden als so hoch angesehen, als dass sie einer repräsentativen Demokratie gleichkommen, und damit wird der Volksgesetzgebung keine praktische Bedeutung beigemessen.
- Vergleich des Verfahrens in anderen Bundesländern
  Alle Landesverfassungen haben Instrumente der direkten Demokratie verankert. Dort gibt es meist ein dreistufiges System: Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid.
    - **Volksinitiative/Volksantrag/Bürgerantrag:**
        - primäres Ziel dieser Verfahrensart ist die Erreichung der parlamentarischen Befassung mit einem spezifischen Thema.
        - Entscheidung des Parlaments ist dabei nicht zwingend erforderlich.
    - **Volksinitiative als „qualifizierte Petition“**
        - Unterschied zum Petitionsverfahren manifestiert sich in der Pflicht zur Themabefassung des Parlaments bei einer Volksinitiative.
        - Die Volksinitiative hat eine größere Öffentlichkeitswirkung als eine Petition.
    - **Vergleich zu Hessen:**
        - Volksinitiativrecht fehlt in der Verfassung Hessens.
        - In Hessen stellt der einfach rechtlich normierte Antrag auf ein Volksbegehren eine vergleichbare Regelung dar, § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 VBeg/VE-G.
        - 2% der Stimmberechtigten müssen handschriftlichen Antrag auf eine Zulassung zu einem Volksbegehren stellen.
            - Das durchschnittliche Quorum anderer Länder liegt bei 1,1 %.
- **Reformvorschlag für eine neue Verfahrensart „Volksinitiative“**
    - Einführung der Volksinitiative als **selbstständige Verfahrensart**
    - **neue Nummerierung: neuer Art. 124a HV.**
        - Im Vergleich zum Volksbegehren, welcher eine Entscheidung des Landtags hervorruft, stellt die selbstständige Volksinitiative somit ein „schwächeres“ Verfahren dar. Aus systematischen Aspekten wäre es demnach sinnvoller, die „schwächere“ Volksinitiative vor dem „stärkeren“ Volksbegehren/Volksentscheid zu verankern.

- Die Form der selbstständigen Initiative sollte **allen Einwohnern** offen stehen und somit auch **nicht EU Bürger** miteinbeziehen sowie **Minderjährige**, die in Hessen ihren Wohnsitz haben.
- **Quorum: 1,1%** = Durschnitt der Bundesländer
- **elektronische Stimmabgabe**
  - In Zeiten der Digitalisierung und der Tatsache, dass 79% der deutschen Bevölkerung regelmäßig das Internet nutzt, erscheint die Einführung einer elektronischen Stimmabgabe angemessen. Eine Ausschließliche Stimmabgabe über elektronische Wege kann jedoch zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht überzeugen. Insbesondere ältere Menschen sind nicht mit dem Internet in dem Maße vertraut, wie es jüngere Generationen sind. Diesem Umstand könnte man gerecht werden, indem man lediglich die Option der elektronischen Unterschrift einführt, jedoch auch die handschriftliche Version beibehält.

    Näheres zum Mittel der elektronischen Kommunikation sowie zu weiteren formellen Voraussetzungen kann durch Gesetz geregelt werden.
- **Anhörungsgebot der** Initiatoren
  - Der Dialog sowie die Prozessökonomie könnte auf diesem Weg unterstützt und beschleunigt werden.

- **Formulierungsvorschlag, Art. 124 a HV**

Eine konkrete Formulierung könnte folgend ausgestaltet werden:

Artikel 124a (Volksinitiative):

(1) Alle Bürger Hessens haben das Recht eine Befassung des Landtags mit Gegenständen der politischen Willensbildung zu beantragen.
(2) Volksinitiativen müssen von mindestens 1% der Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Die Unterzeichnung kann auch in Form der elektronischen Kommunikation erfolgen. Die Initiatoren haben das Recht auf Anhörung.
(3) Näheres wird durch Gesetz geregelt.

- **Volksbegehren im Vergleich**
  - Die Anforderungen sind im Bundesvergleich in den Verfassungen der Länder unterschiedlich hoch geregelt.
  - Art. 124 Abs.1 S. 2 HV: Hessen verlangt einen ausgearbeiteten *Gesetzesentwurf*. Hessen verlangt die Zugrundelegung eines ausgearbeiteten Gesetzesentwurfs, Art. 124 Abs.1 S. 2 HV. Dies hat den Vorteil, dass nur konkrete Gesetzesentwürfe zur Debatte gestellt werden und eine ernsthafte Auseinandersetzung der Initiatoren mit dem Thema erkennbar ist. Populistische Volksbegehren können so vermieden werden.
  - Für Initiatoren stellt es eine zusätzliche Hürde dar, vollständige Gesetzentwürfe zu erarbeiten, sofern sie keine juristischen Vorkenntnisse haben.

- Die Senkung der Hürde auf „*Gegenstände politischer Willensbildung*“, könnte Volksbegehren somit bürgerfreundlicher gestalten.
- Unterschriftenquorum für Änderungen einfacher Gesetze
  - Hessen stellt ein Quorum von 20% und damit die bundesweit höchste Hürde; der Bundesdurchschnitt liegt bei 8%.
  - Vorschlag: herabsetzen der Hürde auf 8% und eine Sicherung durch ein **Zustimmungsquorum.**
- **Fristen: momentan gibt es keine Fristen** für den Behandlungszeitraum eines Volksbegehrens; es bringt mehr Rechtssicherheit, wenn es eine solche gäbe.
- **Formalien zu Unterstützerunterschriften**
  - § 6 VBeg/VE-G: Amtseintragung ist sehr benutzerunfreundlich
  - Vorschlag: Unterschriftensammlungen in der Öffentlichkeit oder eine elektronische Sammlung
  - Von der öffentlichen Unterschriftensammlung machen 12 von 16 Ländern gebrauch. Somit wäre es möglich Informationsstände auf Marktplätzen oder in Fußgängerzonen einzurichten, an denen Bürger Informationen erhalten und ggfs. vor Ort unterschreiben können. Dies hätte den Vorteil, dass eine breite Masse des Volkes erreicht werden könnte. Zudem wäre es für körperlich schwache Bevölkerungsgruppen (z.B. ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen) angenehmer bereits im Alltag ihre politische Meinung mit einer Unterschrift unterstützen zu können.
  - Eine elektronische Sammlung bislang nur in Bremen vorgesehen.
    - Der Anteil der Internetnutzer in Deutschland lag im Jahr 2016 bei einem Wert von 79%. Demnach würde diese Methode eine breite Masse des Volkes erreichen und die bequemste Variante der Unterschriftensammlung darstellen. Eine zusätzliche Einführung elektronischer Kommunikation, angelehnt an Art. 87 Abs.2 Satz 2 BremVerf, kann folglich befürwortet werden.
  - Während eines Volksbegehrens ist davon auszugehen, dass Verfassungsorgane Stellung zu diesem beziehen werden. Diese Äußerungen können alle Meinungen umfassen, sollten dabei jedoch sachliche Qualität aufweisen. Somit ließen sich unsachgemäße oder gar polemische Debatten umgehen. Der eingebrachte Vorschlag der Neufassung des Art. 124 Abs. 3 HV, welcher ein **Sachlichkeitsgebot** der Verfassungsorgane enthält, stellt somit ein geeignetes Instrument dar

- **Volksentscheid im Vergleich**
  - **Zustimmungsquorum:** Die hessische Verfassung enthält keine Regelung zum Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum. Ein solches Instrument soll verhindern, dass Entscheide durch Stimmenthaltung zustande kommen, die nicht repräsentativ sind.
  - **Bindungswirkung an den Volksentscheid:**

- Eine zeitliche Bindungswirkung des Parlaments an das Ergebnis eines Volksentscheids ist in Hessen nicht vorgesehen.
- Ein Blick auf Erfahrungen in andere Bundesländer zeigt, dass es durchaus vorkommen kann, dass sich das Parlament zügig über das Ergebnis eines Volksentscheids hinwegsetzen kann.
- Inwiefern ein durch Volksentscheid ergangenes Gesetz abgesichert werden sollte, damit direkte Demokratie im Ergebnis nicht ausgehöhlt wird, ist fraglich.
- Einerseits könnte man dieses verfassungsrechtlich wie in Bremen absichern und dem Gesetz Vorrang bzw. Schutz vor Änderung gewähren.
- Risiko: Parlament als Gesetzgebungsorgan wäre in seinen Kompetenzen gefährdet, wenn Volksgesetze prinzipiell höherrangiger wäre.

Neuer Art. 124 HV zum Volksbegehren/Volksentscheid:
Formuliert werden nur die zu verändernden Absätze. Inhaltlich sollen die aktuellen Absätze 3 und 4 des Art. 124 HV beibehalten werden. Sie könnten unter neu nummerierten Absätzen gefasst werden. Die neuen Artikel zum Volksbegehren/Volksentscheid könnten wie folgt lauten:

(1) Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn 8% der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlage eines Gesetzentwurfs stellt. Statt eines Gesetzentwurfs kann auch die Befassung mit bestimmten politischen Willensbildungen Gegenstand sein.
(2) Das dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetz oder der andere Gegenstand ist von der Regierung unter Darlegung ihres Standpunkts binnen drei Monaten dem Landtag zu unterbreiten. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn der Landtag den Gesetzentwurf oder den anderen Gegenstand unverändert übernimmt. Übernimmt er ihn nicht, ist binnen weiterer 3 Monate der Volksentscheid einzuberufen.
(4) Das Gebot der sachlichen Äußerungen haben alle Verfassungsorgane während eines Volksbegehrens einzuhalten.
(5) Ein vom Parlament beschlossenes Gesetz, durch das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird (Änderungsgesetz), tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können 2,5% der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen. Das Volk entscheidet über das Änderungsgesetz.
(6) Nach Maßgabe eines Gesetzes kann an die Stelle persönlicher Unterzeichnung die Unterstützung im Wege elektronischer Kommunikation treten.

- **Fazit:**
  - Dem Wunsch der Bürger nach mehr direkter Demokratie auf Bundesebene, könnte durch die Einführung von Volksbefragungen entgegengekommen werden.
  - Durch Bundesländervergleich konnten für die Verfassungsreform in Hessen neue Lösungsvorschläge erarbeitet werden.
- Konkret:
  - verfassungsrechtliche Einführung von
    - niedrigeren Quoren,
    - Fristen,
    - elektronische Kommunikation,
    - Sachlichkeitsgebot und
    - Bindungswirkung an Volksentscheide

9. Thema: „Die Präambel der hessischen Verfassung“

Wichtigste Ergebnisse der Themenbearbeitung:

- Eine „Präambel“ (lat. praeambulare= vorausgehen) ist in meist feierlicher, pathetischer Sprache gehalten und hat die Aufgabe und Funktion, den Inhalt und die Bedeutung des ihr folgenden Textes näher zu bringen.
- Auf den ersten Blick mag sie deshalb für den Laien unscheinbar wirken. Nichtsdestotrotz informiert die Präambel einer Verfassung über die entstehungsgeschichtliche Lage, die Beweggründe und Ziele des Verfassungsschöpfers und damit Bedeutung und Zweck der Verfassung. Es besteht also durchaus die Möglichkeit, dass eine Präambel im Nachhinein als „falsch“ angesehen wird, was dazu verleitet, sie in Zukunft zu verändern.
- **Normativer Gehalt von Präambeln**
    - Die Ansicht, dass die Präambel des GG hauptsächlich deklamatorischen Gehalts sei und somit keine rechtliche Relevanz habe, ist seit dem Urteil des BVerfG von 1973 zum Grundlagenvertrag widerlegt, in dem der rechtliche Gehalt der Präambel für alle Verfassungsorgane als unmittelbar verpflichtend interpretiert wurde.
- **Veränderbarkeit von Präambeln**
    - Die Änderung der Präambel des Grundgesetzes im Jahre 1990 durch Art. 4 Nr.1 EV belegt die heutige Auffassung, dass die Präambel als Teil des Grundgesetzes unter Beachtung des Art. 79 GG wie jede andere Norm des Grundgesetzes geändert werden kann.
    - Man beachte aber, dass die Präambel vom Schutz des Art. 79 III GG nicht unmittelbar umfasst ist.
    - Vergleichbares gilt für die Verfassungen der Bundesländer.
- **Die Entstehung der Präambel der hessischen Verfassung**
    - Heinrich von Brentano (CDU) stellte 1946 klar, dass bei ihrer Formulierung die vergangenen zwölf Jahre, also die Ereignisse im Dritten Reich, nicht ausdrücklich zu Worte kommen sollten. Vielmehr solle aber aus der Präambel zu folgern sein, dass sie eine Reaktion auf die vergangene Zeit ist. Noch davor, am 29. April 1946, schlug der Bischof von Limburg mit seiner Denkschrift vor, dass in die Präambel religiöse Grundsätze aufgenommen werden sollten. Das sollte vor allem durch einen Gottesbezug erfolgen. Schließlich habe man am Beispiel des nationalsozialistischen Systems ersehen können, zu was menschliche Willkür fähig sei, wenn man keine Bindung durch den Willen Gottes über sich anerkennt.
    - Ein undatierter Verfassungsentwurf von Georg August Zinn und Adolf Arndt von der SPD zeigt hingegen eine Präambel, die keineswegs eine Verantwortung vor Gott berücksichtigt. Stattdessen werden in dem Entwurf Begriffe, wie u.a. Frieden, Freiheit des einzelnen, Demokratie, Brüderschaft und Menschlichkeit, erwähnt. Auf das Wort „Präambel“ verzichtend, bezeichnen Ulrich Noack und Paul Kremer von der CDU in ihrem Königsteiner Entwurf vom Juli 1946 den Vorspann zum nachfolgenden Verfassungstext als „Wort der Einführung“ und erstellen mit der religiösen Verantwortungs-

formel im Text eine Rückbindung der Verfassung an Gott. Auch mit einem religiösen Anschlag behaftet, ist der Vorschlag einer Präambel zur Verfassung von Seiten der CDU im Wiesbadener Entwurf.

- Eine äußerst wichtige Bedeutung für die Entstehung der Präambel der hessischen Verfassung hat die Sitzung am 26. September 1946. Im Verfassungsausschuss wurde der Antrag des Abgeordneten Dr. Köhler von der CDU, mit dem Inhalt, einen Bezug zu Gott in der Präambel herzustellen, abgelehnt. Der Vorschlag enthielt folgende Fassung der Präambel: *„In der Überzeugung, daß Deutschland nur als demokratisches Gemeinwesen eine Gegenwart und Zukunft haben kann, hat sich Hessen im Bewußtsein unserer Verantwortung vor Gott als dem Schöpfer allen Rechts als Glied des Deut-schen Reiches diese Verfassung gegeben."* Mit zehn gegen zwölf Stimmen wurde somit endgültig festgelegt, dass die Verfassung des Landes Hessen in ihrer Präambel keine Erwähnung von „Gott" finden soll.
- Mit dem Ergebnis zufrieden sein konnten vor allem Leo Bauer, ein Abgeordneter der KPD, der in dem Gottesbezug eine Art Verpflichtung zum Glauben für diejenigen sah, die nicht an Gott glauben. Andere Abgeordnete im Verfassungsausschuss gingen sogar weiter und nahmen an, mit der Anrufung Gottes würde der Name Gottes missbraucht. Wieder andere wollten dem Staat ganz ein-fach keine religiöse Grundlegung zuschreiben. Der Vorschlag Bauers, die Präambel nach dem Vorbild des Hessischen Entwurfs in die Hessische Verfassung einzufügen, mit der Änderung: *„Hat sich Hessen als Gliedstaat der Deutschen Republik diese Verfassung gegeben"*, wurde mit 17 Stimmen bei 12 Enthaltungen angenommen.
- Im Ergebnis erhielt die Präambel der hessischen Verfassung vom 1. Dezember 1946 somit eine Fassung ohne Gottesbezug.

- **Die einzelnen Aussagen der Präambel der hessischen Verfassung**
  - **Feststellung als Verfassung**
    - Gesamtkonzeption grundlegender Werte, die für das Gemeinwesen von Relevanz sind, in normierter Form sowie Festlegung der prozessualen Vorgänge, mit deren Hilfe sich der Staat realisiert.
  - **Bekenntnis zur Demokratie**
    - Das sind vor allem die Grundrechte, die Gewaltenteilung, das Mehrparteiensystem sowie die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber seinem Volk.
    - Deutlich zum Vorschein kommt dieses Verständnis nach einer Demokratie in der Hessischen Verfassung in den Artikeln 1, 11, 65, 70, 75-77, 116, 130 und 137 HV sowie schließlich Art. 150 HV.
  - **Volk als Verfassungsgeber**
    - Als Verfassungsgeber hat sich jedoch das Volk repräsentiert, indem es den von der Landesversammlung vorbereiteten Entwurf endgültig am 01.12.1946 per Volksentscheid mit Einverständnis begegnet hatte. Diese Eigenschaft des hessischen Volkes als Träger der verfassunggebenden Gewalt (*pouvoir constituant*) lässt sich aus dem Demokratiegebot des Art. 70 HV entnehmen, wonach die Staatsgewalt unveräußerlich beim Volke liegt.

        - Die letzte und alles entscheidende Voraussetzung für die Entstehung der Verfassung Hessens war die positiv auslaufende, freie Entscheidung des Volkes.
    - **Hessen „als Gliedstaat der Deutschen Republik“**
        - Man kann aus den Art. 64, 151, 153 und 154 HV ableiten, dass die HV schon in der Präambel davon ausging, dass die „Republik Deutschland“ ein Bundesstaat sein werde.
- **Änderungsvorschläge**
    - **Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit und Wirtschaft**
        - „Nachhaltigkeit“ mehr als nur Dauerhaftigkeit
        - Zukunftsgerichtet im Hinblick darauf, wie man die Zukunft zu gestalten hat, damit ökologische, ökonomische sowie soziale Aspekte in Einklang gebracht werden, um auf die Bedürfnisse zukünftiger Generationen gerecht eingehen zu können. Darunter fallen unter anderem auch das Tierwohl sowie Kinder- und Menschenrechte.
    - **zum Thema „Gott“**
        - zwei Formen, wie der Gottesbezug in Präambeln abgebildet wird:
        - „In Verantwortung vor Gott“ (invocatio die – förmliche Anrufung Gottes) und „Im Namen Gottes“ (nominatio dei)
        - invocatio dei: Wirkung, dass Gott als Ursprung und Legitimationsbasis menschlichen Rechts angesehen wird; Gott als Referenz- und Bezugspunkt, wonach die Menschen stellvertretend für Gott handeln
        - In Hessen ist eine kurze Fassung vorgesehen – wie im Grundgesetz -> nominatio dei. In dieser Hinsicht ist es nicht verfehlt, sich an den Kommentierungen des Grundgesetzes zu orientieren.
        - Nach einer Auffassung wird die Wirkung des Gottesbezuges in der Festlegung Deutschlands auf das Christentum gesehen. Gestützt wird diese Meinung auf das in den Jahren 1948/49 ausgeprägte christliche Bekenntnis der Väter und Mütter des Grundgesetzes. Die Mehrheit der Abgeordneten im Parlamentarischen Rat hätten sich nämlich mit dem Gottesbegriff in der Präambel gemeinsam zum christlichen Gott bekennen wollen. Insofern komme nach dieser Auffassung dem inkludierten Begriff „Gott“ in der Präambel die Gestalt einer prochristlichen Auslegungsregel zu, die neben bestimmten Rechtsregeln auch konkrete Rechtspflichten begründe.
        - Beachtlich ist insofern aber der Wortlaut, der gegen diese Meinung spricht. Der Passus „Verantwortung vor Gott und den Menschen“ beinhaltet keinen Hinweis auf den nur christlichen Gott. Im Gegensatz zur Verfassungspräambel Irlands69 wird hier nichts dergleichen erwähnt. Außerdem wird mit diesem Abschnitt in der Präambel auch keine Rechtspflicht auferlegt. Denn wie schon erwähnt, ist der Vorspruch des Grundgesetzes als nominatio dei viel „harmloser“ und zurückhaltender, als im Vergleich zu den invocationes.
        - Eine vielleicht viel logischere Herangehensweise erlaubt sich eine andere Ansicht, indem sie die Funktion des Gottesbezuges nicht rechtlich, sondern eher

politisch einordnet. Ausdruck solle eine Absa-ge an das vorherige Unrechtsregime sein. Eine Abkehr insoweit, so nach dieser Lehre von der normativen Irrelevanz des Gottesbezuges, dass zu-nächst eine Reflektion an die Ereignisse im „gottlosen" NS-Staat erfolge und gleichzeitig mit dem in die Präambel aufgenommen Gottesbegriff die ablehnende Haltung gegenüber einer totalitären Staatsform zum Ausdruck gebracht wird. Insbesondere solle damit auch zum Vorschein kommen, „dass es überstaatliche Werte gebe, die nicht zur Disposition selbst eines demokratischen Verfassungsgebers stünden".

- Diesen Sinn und Zweck des Gottesbezuges darin zu sehen, einer Verabsolutierung von Staatsgewalt entgegenzuwirken, die Endlichkeit und Fehlbarkeit einer demokratischen Verfassungsordnung anzuerkennen, wirft die Frage auf, ob nicht auch die explizite Erwähnung dieser Motive in der Präambel, statt von „Gott" zu sprechen, dieselbe Wirkung erzeugt hätte.
- Schließlich zeigt ein Vergleich zur Verfassung von Sachsen („*…ausgehend von den leidvollen Erfahrungen nationalsozialistischer und kommunistischer Gewaltherrschaft…*") und Mecklenburg-Vorpommern („*…im Wissen um die Grenzen menschlichen Tuns…*"), dass das durchaus möglich ist. Zwar sind beide Präambeln ohne Gott formuliert, an derselben Wirkung, gerichtet auf eine Distanz zur NS-Zeit und die Andeutung auf überpositives Recht, ermangelt es ihnen aber auf deutlicher Art und Weise nicht.

- **Gründe für einen Gottesbezug**
  - Eines der Hauptargumente der Einbeziehung Gottes in die Präambel liegt wohl in der Begrenzung menschlicher Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten und damit auch gleichzeitig die Relativierung staatlichen Handelns als auch staatlicher Macht. Impliziert werden mit dem Gottesbezug nämlich höhere, überpositive Werte, so dass selbst eine demokratische Verfassungsordnung nur vorläufig, fehlbar und unvollkommen sei. Die Verantwortungsformel schütze also davor, dass der Staat übermächtige Gewalt ergreife
  - historisches Argument: Ereignisse im Dritten Reich, die eine Erwähnung Gottes in der Präambel in der Hinsicht sinnvoll erscheinen lassen, dass durch sie ständig gemahnt werde, so etwas dürfe sich in Zukunft nicht mehr wiederholen.
  - Schließlich sei jeder Mensch, egal ob er an Gott glaube oder nicht, daran gehalten, die Unverletzbarkeit und Unverfügbarkeit letztendlich an einem Wort festzumachen. Dass dieser Begriff für die Transzendenz mit „Gott" gelöst werde, sei kein Grund, dem Individuum die Freiheit zu nehmen, sich auf Gott zu beziehen oder nicht. Von der Idee des offenen Gottesbegriffs machen die Niedersächsische Verfassung und die Verfassung des Freistaats Thüringen soweit Gebrauch, dass darunter die christlichen, jüdischen, islamischen, buddhistischen, hinduistischen sowie die anderen Gottesvorstellungen erfasst sind.
- **Gründe gegen einen Gottesbezug**
  - Gewichtige Gründe sprechen gegen eine Erwähnung Gottes in der Präambel.

- Mit dem befürwortenden Argument, durch den Gottesbezug solle eine Absage an den staatlichen Totalitarismus zum Ausdruck kommen, wird vielmehr in der Bindung des Staates an die Menschenwürde und an die Freiheitsgrundrechte ein funktionales Äquivalent gesehen, der gegen die Berücksichtigung von Gott spricht. Der Unabhängigkeit des Staates, sowie der Gesellschaft sind nämlich bereits durch eine Vielzahl konkreter Bestimmungen in einer Verfassung, rechtlich verbindliche Schranken gesetzt.
- Nach der Menschenwürde noch präziser ausgestaltet durch die einzelnen Freiheitsgrundrechte, wie vor allem mit der Glaubens- und Meinungsfreiheit und jeglicher anderen Freiheits- und Gleichheitsrechte, erscheint der Gottesbegriff daneben sinnlos.
- Dadurch, dass in rein formalisierter Weise von „Gott" die Rede ist, besteht die Gefahr, dass dieser sich zu einer leeren Formel entwickelt. Füllte man den Gottesbegriff hingegen mit materiellen Gehalten, indem man ihm zum Beispiel ein christliches Gottesverständnis zugrunde legt, bleibt zu befürchten, dass die weltanschauliche Neutralität und damit auch das Gebot des Staates sich dieser zu unterordnen, nicht gewährleistet wird.
- Dass mit dem Gottesbezug aber auch der Name Gottes missbraucht werden kann, liefert ein weiteres Argument gegen die Benennung Gottes in der Präambel.
- Schließlich bleibe die Möglichkeit offen, dass man mit der Berufung auf Gott zugleich eine Entschuldigung für sein falsches Handeln sieht.
- Der wichtigste Grund überhaupt, der zudem für Konflikt sorgt, ist die Diskriminierung. Es wird keine Rücksicht genommen auf die atheistische, nichtgläubige Bevölkerung. Schließlich können diese Menschen mit dem Begriff „Gott" nichts anfangen. In dieser Hinsicht erfolgt keine Integration, auch weil die Zahl an Atheisten heutzutage stetig zunimmt.

- **Ausblick**
  - Während bisherige Reformversuche an der Präambel im Jahre 2005 an einem Einspruch der SPD scheiterten, war „Gott" schon in der Entstehungsphase der hessischen Präambel unerwünscht.
  - Der Umstand allein, dass das Volk an der Verfassungsänderung zu beteiligen ist und dieser Schritt letztendlich der entscheidende ist für eine Modifizierung der Verfassung, reicht womöglich für die Abgeordneten im Landtag aus, von Änderungsvorschlägen Abstand zu nehmen.
- **Fazit**

Alles in allem ist es verständlich, dass der „Gott" in der Vorrede des Grundgesetzes einbezogen wurde. Schließlich war das zu einer Zeit, in der die Mitglieder des Parlamentarischen Rates kurz nach dem Zweiten Weltkrieg auf deutliche Art und Weise mit dem Gottesbezug ihre Meinung kundgeben wollten, dass sie ein solch' schreckliches und gottloses Unrechtsregime verachten. Mit Gott sahen sie einen Schutz vor einer Wiederholung. Mit dieser Mahnfunktion, die die Präambel auf diese Weise ausstrahle, möchte man nun auch die Vorrede der Hessischen Verfassung ausstatten. Etwas

verspätet und sinnlos, wenn man beachte, dass selbst in der Entstehungsphase der Hessischen Verfassung ein Gottesbezug in der Präambel ausdrücklich unerwünscht war. Es ist nicht verständlich, dass nun in der heutigen Zeit, wo man ausreichenden Schutz genießt durch Freiheitsgrundrechte sowie Gleichheitsrechte, Gott unbedingt einbezogen werden soll. Wahrscheinlich hatte man schon damals befürchtet, dass der Gottesbegriff vielmehr zu Konflikten und Streitigkeiten führen wird. Das kann man sogar bestätigen.
Ein Mangel in der nun über 70-jährigen Verfassungsgeschichte Hessens gibt es nicht, der durch das Einfügen der Gottesformel behoben werden müsste. Stattdessen führt sie zu Auseinandersetzungen zwischen Gläubigen und Nichtgläubigen. Es kommt zur Ausgrenzung von Atheisten. Diese werden nicht integriert. Schon die auffällige Platzierung der Präambel am Anfang der Verfassung ist jedoch gerade ein Grund dafür, einen gesellschaftlichen Konsens herzustellen, indem kein Anlass dafür gegeben wird, dass es unter den Menschen zu Streitigkeiten kommt. Zu einer Lösung dieses Problems sei die Präambel der polnischen Verfassung anzubringen. In dieser werden neben den Gläubigen („diejenigen, die an Gott…glauben“) auch die Nicht-gläubigen („diejenigen, die diesen Glauben nicht teilen…“) berücksichtigt. Eine Lösung für das Problem, die deutliche Abkehr vom NS-Staat auszudrücken, finden die Präambeln in den Verfassungen von Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern, indem sie dieses Motiv ausdrücklich in die Vorrede einbringen.

Aufgrund der großen Ablehnung eines Gottesbezugs in der Bevölkerung sollte das Wort "Gott" nicht in die Präambel aufgenommen werden.
Um jedoch klar zu stellen, dass es sich auch bei dieser Verfassung um ein menschliches Werk mit möglichen Fehlern handelt, könnte eine vermittelnde Präambel entworfen werden, die auf das "Gewissen" oder die "Verantwortung der Menschen" verweist. In ihrer jetzigen kompakten und kurzen Fassung ist die Präambel aber bis heute sehr gelungen und braucht keinerlei Änderungen unterworfen zu werden.
Eine Änderung in Form der Einführung eines Gottesbezuges durchzuführen, ist für heutige Umstände jedenfalls eher sinnlos. Es mag zwar verständlich gewesen sein, dass Gott in der Präambel des Grundgesetzes ihren Platz gefunden hat, nämlich zu einer Zeit, wo der Zweite Weltkrieg beendet war. In der Entstehungsphase der Hessischen Verfassung hat man aber ausdrücklich auf einen Gottesbezug in der Präambel verzichtet. Wir sollten also diese Entscheidung unserer Verfassungsmütter und -väter respektieren.

Außerdem könnte dieser kleine Begriff zum Konflikt zwischen Gläubigen und Nichtgläubigen führen. Schließlich werden sich Konfessionslose mit dem Wort „Gott“ in der Präambel ausgegrenzt und zudem desintegriert fühlen.
Ist es aber nicht gerade Aufgabe einer Präambel, die schon so auffällig am Anfang einer Verfassung platziert ist, einen gesellschaftlichen Konsens, eine Übereinstimmung, herzustellen? Entweder man führt Gott in die Vorrede ein und berücksichtigt dafür auch Nichtgläubige, indem man als Vorbild die Präambel der polnischen Verfassung nimmt oder man lässt den Gottesbezug ganz weg.

Gerade in der Kürze liegt die wahre Schönheit und Ausdrucksweise einer Präambel. Die aktuelle Fassung sollte nicht noch ergänzt werden.

19. Wahlperiode

Drucksache **19/**

HESSISCHER LANDTAG

Gesetzentwurf der Fraktionen der

für ein Gesetz zur Ergänzung des Artikel 1 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern)

A. Problem

Die Gleichberechtigung von Frauen und Männern hat hohes Gewicht und wird in der Verfassung des Landes Hessen (HV) im Unterschied zum Grundgesetz, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und anderen internationalen Vereinbarungen nicht in der gebotenen Form hervorgehoben.

B. Lösung

Der allgemeine Gleichheitssatz wird um ein spezielles Gleichheitsgrundrecht ergänzt, das die Gleichberechtigung von Frauen und Männern hervorhebt und darauf gerichtet ist, ihre Lebensverhältnisse anzugleichen. Der Gesetzentwurf folgt dem Gesetzesvorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Der Gesetzentwurf ist darauf gerichtet, die Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern zu stärken.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen,
das dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist:

Gesetz zur Ergänzung des Artikel 1 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern)

Vom

Artikel 1

Art. 1 der Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182), wird wie folgt geändert:

1. Der bisherige Wortlaut wird Abs. 1.

2. Als Abs. 2 wird angefügt:

   „(2) Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Zu Art. 1

Der bisherige Wortlaut des Art. 1 HV wird unverändert zu Abs. 1.

Zu Nr. 2

Mit der Aufnahme eines der Gewährleistung des Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes entsprechenden speziellen Gleichheitsgrundrechts soll der besonderen Bedeutung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern auch auf landesverfassungsrechtlicher Ebene Rechnung getragen werden. Das Grundrecht soll nicht nur vor direkten, sondern auch vor mittelbaren geschlechtsbezogenen Ungleichbehandlungen schützen. Die von Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes abweichende Nennung von Frauen vor Männern in Art. 1 Abs. 2 Satz 1 führt nicht zu einem materiellen Unterschied des Regelungs-

gehalts. Art. 1 Abs. 2 Satz 2 verpflichtet den Staat, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf den Abbau bestehender Nachteile hinzuwirken. Auch soweit Ungleichheiten auf Private zurückgehen, enthält Abs. 2 Satz 2 die bindende Beauftragung des Staates, die Gleichberechtigung der Geschlechter durchzusetzen. Indem das Grundrecht auf die Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern zielt, ist es nicht nur auf den Abbau rechtlicher, sondern auch auf den Abbau gesellschaftlicher Diskriminierungen gerichtet.

Zu Art. 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, den

(Unterschriften der Fraktionsvorsitzenden der einbringenden Fraktionen)

19. Wahlperiode

Drucksache **19/**

HESSISCHER LANDTAG

Gesetzentwurf der Fraktionen

für ein Gesetz zur Ergänzung des Artikel 4 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Kinderrechte)

A. Problem

Artikel 4 Satz 1 der seit dem 5. April 1992 in Deutschland geltenden UN-Konvention über die Rechte des Kindes verpflichtet die Vertragsstaaten, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zu treffen, um die in der Konvention anerkannten Kinderrechte zu verwirklichen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 29. Juli 1968 (BVerfGE 24, 119) festgestellt, dass Kinder selbst Träger subjektiver Rechte sind, dass sie selbst Wesen mit eigener Menschenwürde und einem eigenen Recht auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit sind. Die Verfassung des Landes Hessen gewährleistet bislang nicht ausdrücklich das Recht eines jeden Kindes auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit und auf Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung.

B. Lösung

Die Rechtsstellung der Kinder soll in der Verfassung des Landes Hessen ausdrücklich geregelt werden. Dazu wird in Artikel 4 ein neuer Absatz 2 eingefügt. Der Gesetzentwurf folgt dem Gesetzesvorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

E. Finanzielle Auswirkungen

Die Erhebung der bislang im Range einfachen Bundesrecht geltenden Berücksichtigungs- bzw. Beteiligungsrechtsrechte der Art. 3 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 2 der UN-Kinderrechtskonvention in den Verfassungsrang kann zu einer nicht näher quantifizierbaren Erhöhung des Sach- und Personalaufwands für die Ermittlung und Berücksichtigung von Kinderechten führen.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen,
das dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist:

Gesetz zur Ergänzung des Artikel 4 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Kinderrechte)

Vom

Artikel 1

Art. 4 der Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182), wird wie folgt geändert:

1. Der bisherige Wortlaut wird Abs. 1.

2. Als Abs. 2 wird angefügt:

„(2) Jedes Kind hat das Recht auf Schutz sowie auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ist das Wohl des Kindes ein wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt. Der Wille des Kindes ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften angemessen zu berücksichtigen. Die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Eltern bleiben unberührt."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Zu Art. 1

Mit der Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung des Landes Hessen soll der am 5. April 1992 in Deutschland in Kraft getretenen UN-Konvention über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) sowie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 24, 119 [144]), nach der das Kind „ein Wesen mit eigener Menschenwürde und dem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne der Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes" ist, auch auf der Ebene des Landesverfassungsrechts Rechnung getragen werden. Hierdurch soll die Stellung von Kindern in der Gesellschaft gestärkt und das allgemeine Bewusstsein dafür geschärft werden, dass Kinder eigene Grundrechte haben, die zu respektieren sind.

Der objektiv-rechtliche Gehalt der Vorschrift verpflichtet das Land und die kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen ihres jeweiligen Wirkungskreises Kinder vor seelischer, geistiger und körperlicher Vernachlässigung, vor Misshandlung, Missbrauch, Gefährdungen und Gewalt zu schützen, sie zu fördern und für kindgerechte Lebensbedingungen zu sorgen.

In Anlehnung an den Gewährleistungsgehalt des Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention begründet Satz 2 die staatliche Verpflichtung, das

Wohl des Kindes bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, als einen wesentlichen Gesichtspunkt in die Entscheidungs- und Abwägungsprozesse einzubeziehen.

In Übereinstimmung mit Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention ist Satz 3 darauf gerichtet, allen Kindern die Gelegenheit zu eröffnen, entweder unmittelbar oder durch eine Vertretung in allen das Kind betreffenden Angelegenheiten gehört zu werden. Sein Wille ist angemessen und seinem Alter und seiner Reife entsprechend zu berücksichtigen. Mit dieser Formulierung wird den Entscheidungsträgern ein Beurteilungs- und Ermessensspielraum eingeräumt, in welcher Weise und in welchem Umfang sie dem Willen des Kindes im Rahmen der bestehenden Verfahrensvorschriften Rechnung tragen. Die Bezugnahme auf die geltenden Verfahrensvorschriften führt nicht zu einer Einschränkung des Gehalts der Kinderrechte.

Satz 4 stellt in Übereinstimmung mit Art. 5 der UN-Kinderrechtskonvention, nach dem die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Eltern zu achten sind, und der in Art. 18 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention gewährleisteten Verantwortung der Eltern für das Kindeswohl klar, dass die Verfassungsänderung das in Art. 55 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen und Art. 6 Abs. 2 und 3 des Grundgesetzes geregelte und am Kindeswohl auszurichtende Elternrecht unberührt lässt. Dementsprechend bleibt es das Recht der Eltern und die ihnen obliegende Pflicht im Rahmen der Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsbezogenen Persönlichkeit für das Wohlergehen ihres Kindes Sorge zu tragen. In das Erziehungsrecht der Eltern kann der Staat entsprechend der ihm zugewiesenen subsidiären Kontrollbefugnis nur eingreifen, wenn eine Vernachlässigung des Kindes droht. Dabei kommt im Falle der Kollision zwischen den Interessen des Kindes und seinen Eltern den Interessen des Kindes grundsätzlich der Vorrang zu.

Zu Art. 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, den

Unterschriften der Fraktionsvorsitzenden der einbringenden Fraktionen

19. Wahlperiode

Drucksache **19/**

HESSISCHER LANDTAG

Gesetzentwurf der Fraktionen von

für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 12a Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme)

A. Problem

Obgleich Hessen über eine langjährige Tradition des Datenschutzes verfügt, die in Deutschland und darüber hinaus Vorbildcharakter für die Entwicklung des Datenschutzrechts hatte, ist das diesem Rechtsgebiet zugrundeliegende Recht auf informationelle Selbstbestimmung bislang nicht in der Verfassung des Landes Hessen gewährleistet.

Auch im Hinblick auf die nicht vom Recht auf informationelle Selbstbestimmung erfasste Sicherheit und Integrität informationstechnischer Systeme wird die Verfassung des Landes Hessen (HV) den neuartigen Gefährdungen der Privatsphäre, die unter den Bedingungen der allgegenwärtigen Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnik von heimlichen Zugriffen ausgehen können, nicht mehr gerecht.

B. Lösung

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie der Schutz und die Integrität informationstechnischer Systeme werden als Grundrechte in einem neuen Art. 12a HV gewährleistet. Der Gesetzentwurf folgt dem Gesetzesvorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen, das dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist:

Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 12a Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme)

Vom

Artikel 1

Nach Art. 12 der Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182), wird als Art. 12a eingefügt:

„Artikel 12a

Jeder Mensch ist berechtigt, über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen. Die Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme werden gewährleistet. Einschränkungen dieser Rechte bedürfen eines Gesetzes.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Allgemeines

Das Land Hessen hat die Bedeutung des Datenschutzes früh erkannt und bereits 1970 das weltweit erste Datenschutzgesetz erlassen. Dem Vorbild Hessens sind seither alle deutschen Länder sowie der Bund gefolgt. Zehn Länder haben es nicht bei einer einfachgesetzlichen Ausgestaltung belassen, sondern ein Datenschutzgrundrecht verfassungsrechtlich verankert (Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Nordrhein-Westfalen hat ein solches Grundrecht bereits 1978 in seine Landesverfassung aufgenommen. Obwohl das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil (Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1-71) das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht abgeleitet hat (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) wurde der Verfassungstext bisher nicht um diesen Aspekt erweitert.

Die Nutzung der Informationstechnik hat für die Persönlichkeit und die Entfaltung des Einzelnen eine früher nicht absehbare Bedeutung erlangt. Die moderne Informationstechnik eröffnet dem Einzelnen neue Entfaltungsmöglichkeiten, begründet aber auch neuartige Gefährdungen der Persönlichkeit. Die jüngere Entwicklung der Informationstechnik hat dazu geführt, dass informationstechnische Systeme allgegenwärtig sind und ihre Nutzung für die

Lebensführung vieler Bürger von zentraler Bedeutung ist. Die Privatsphäre des Einzelnen ist unter Bedingungen des digitalen Zeitalters durch heimliche Zugriffe, die unter Ausnutzung von Sicherheitslücken oder über die Installation von Spähprogrammen möglich sind, besonderen Gefährdungen ausgesetzt.

Zu Art. 1

Mit Satz 1 wird in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der das in Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz verankerte Persönlichkeitsrecht auch die Befugnis des Einzelnen gewährleistet, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten bestimmen zu können, das Recht auf „informationelle Selbstbestimmung" ausdrücklich in die Verfassung des Landes Hessen aufgenommen.

Die zunehmende Verbreitung vernetzter informationstechnischer Systeme begründet für den Einzelnen neben neuen Möglichkeiten der Persönlichkeitsentfaltung auch neue Persönlichkeitsgefährdungen. Die Privatsphäre des Einzelnen ist unter den Bedingungen des digitalen Zeitalters und der Nutzung informationstechnischer Systeme durch heimliche Zugriffe unter Ausnutzung von Sicherheitslücken oder über die Installation eines Spähprogramms besonderen Gefährdungen ausgesetzt. Mit Satz 2 soll entsprechend der Rechtsprechung des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts zur Online-Durchsuchung (Urteil vom 27. Februar 2008 – 1 BvR 370/07 – BVerfGE 120, 274-350), nach der das allgemeine Persönlichkeitsrecht auch ein Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme umfasst, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung um ein Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme ergänzt werden. Mit dem Begriff „informationstechnische Systeme“ sind Computer, das Internet, Rechnernetzwerke, Telekommunikationsgeräte und andere datenverarbeitende und datenspeichernde elektronische Geräte (Mobiltelefone, mobile Festplatten, USB-Sticks und andere Speichermedien) gemeint. Denn durch Zugriffe auf diese informationstechnischen Systeme lassen sich vollständige Lebensläufe, Persönlichkeitsmerkmale, Anschauungs- und Tätigkeitswelten nicht nur des Besitzers, sondern oft auch weiterer Personen erschließen.

Mit Satz 3 wird verdeutlicht, dass das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme nicht schrankenlos ist. Eingriffe können sowohl zu präventiven Zwecken als auch zur Strafverfolgung gerechtfertigt sein. Sie bedürfen aber einer gesetzlichen Grundlage, die sich an den einschränkenden Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in dem erwähnten Urteil vom 27. Februar 2008 orientieren muss.

Zu Art. 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, den

Unterschriften der Fraktionsvorsitzenden der einbringenden Fraktionen

19. Wahlperiode

Drucksache **19/**

HESSISCHER LANDTAG

Gesetzentwurf
der Fraktionen der

für ein Gesetz zur Änderung der Artikel 21 und 109 der Verfassung des Landes Hessen (Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe)

A. Problem

Die Regelungen zur Todesstrafe stehen im Widerspruch zu Art. 102 des Grundgesetzes und sind nach Art. 31 des Grundgesetzes und Art. 153 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen seit Inkrafttreten des Grundgesetzes unwirksam bzw. gegenstandlos.

B. Lösung

Bereinigung des Verfassungstextes durch Änderung und Aufhebung der die Todesstrafe betreffenden Regelungen. Der Gesetzentwurf folgt dem Gesetzesvorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Keine.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen,
das dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist:

Gesetz zur Änderung der Artikel 21 und 109 der Verfassung des Landes Hessen (Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe)

Vom

Artikel 1

Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182), wird wie folgt geändert:

1. Art. 21 Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

   „Die Todesstrafe ist abgeschafft."

2. Art. 109 Abs. 1 Satz 3 wird aufgehoben.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Zu Art. 1

Zu Nr. 1

Art. 21 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen (HV), nach dem für besonders schwere Straftaten die Todesstrafe verhängt werden kann, ist seit dem Inkrafttreten des Art. 102 des Grundgesetzes („Die Todesstrafe ist abgeschafft") mit Ablauf des 23. Mai 1949 unwirksam. Über eine einfache formelle Aufhebung der Vorschrift hinaus soll mit der Neufassung des Art. 21 Abs. 1 Satz 2 auch in der Verfassung des Landes Hessen ein dem Art. 102 des Grundgesetzes und dem Protokoll Nr. 13 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) über die vollständige Abschaffung der Todesstrafe entsprechendes, aber von deren Fortbestand unabhängiges Verbot der Todesstrafe verankert und damit ein Bekenntnis zum besonderen Wert des Lebens abgegeben werden.

Zu Nr. 2

Mit der Abschaffung der Todesstrafe ist auch der Gegenstand des Art. 109 Abs. 1 Satz 3 HV (Bestätigung der Todesstrafe durch die Landesregierung) entfallen. Die Vorschrift kann deshalb aufgehoben werden.

Zu Art. 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, den

(Unterschriften der Fraktionsvorsitzenden der einbringenden Fraktionen)

19. Wahlperiode

Drucksache **19/**

HESSISCHER LANDTAG

Gesetzentwurf
der Fraktionen von

für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26a Aufnahme eines Staatszielbegriffs)

A. Problem

Die Verfassung des Landes Hessen enthält keine Regelung, die den rechtlichen Charakter und die Rechtswirkungen von Staatszielbestimmungen in Abgrenzung zu anderen Verfassungsnormen wie Gesetzgebungsaufträgen, Programmsätzen oder Grundrechten beschreibt.

B. Lösung

Aufnahme einer Staatszieldefinition. Der Gesetzentwurf folgt dem Gesetzesvorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen,
das dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist:

Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26a Aufnahme eines Staatszielbegriffs)

Vom

Artikel 1

Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182), wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

   „IIa. Staatsziele“

2. Dem bisherigen Art. 26a wird als neuer Art. 26a vorangestellt:

   „Artikel 26a

   Staatsziele verpflichten den Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit zur fortlaufenden Beachtung und dazu, ihr Handeln nach ihnen auszurichten.“

3. Der bisherige Art. 26a wird Art. 26b.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Zu Art. 1

Zu Nr. 1

Redaktionelle Anpassung der Abschnittsüberschrift an den neuen Regelungsgehalt des Abschnitts.

Zu Nr. 2

Mit dem neu in die Verfassung des Landes Hessen (HV) eingefügten Art. 26a HV sollen der rechtliche Charakter und die Rechtswirkungen von Staatszielbestimmungen in Abgrenzung zu anderen Verfassungsnormen wie Gesetzgebungsaufträgen, Programmsätzen oder Grundrechten beschrieben werden. Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit jeweils inhaltliche Ziele vorgeben und ihr deren fortdauernde Beachtung oder die Erfüllung bestimmter Aufgaben vorschreiben. Sie beschreiben ein bestimmtes Handlungsprogramm und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für alles staatliche Tun. Damit

unterscheiden sich Staatszielbestimmungen von Gesetzgebungsaufträgen, die sich nur an den Gesetzgeber richten, von Programmsätzen, die den Gesetzgeber zum Tätigwerden in bestimmten Gebieten lediglich anregen wollen, und von sozialen Grundrechten, die klagbare, individuelle Rechtspositionen schaffen. Staatszielbestimmungen binden alle Staatsgewalt (Gesetzgeber, Gerichte, Behörden) insbesondere auch bei der Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften, und legen verfassungsrechtliche Grundentscheidungen fest, die auf fortdauernde Verwirklichung ihres Gehalts angelegt sind. Sie manifestieren keinen statischen Zustand, sondern müssen mit Rücksicht auf gewandelte gesellschaftliche Verhältnisse stets in neuer Weise ausgefüllt werden. Ihr Steuerungsgehalt ist insoweit beschränkt, als den staatlichen Organen, insbesondere dem Gesetzgeber, anerkanntermaßen ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht, dem Gehalt des Staatsziels gerecht werden. Ihre Bindungswirkung beschränkt sich somit auf das Ziel an sich, während Art und Weise der Zielerreichung den staatlichen Organen überlassen ist. Der weite Gestaltungsspielraum korrespondiert mit der Verpflichtung, einen Ausgleich mit weiteren Staatszielbestimmungen oder sonstigen verfassungsrechtlich geschützten Rechtgütern herbeizuführen.

Mit dem Zuständigkeitsvorbehalt wird verdeutlicht, dass insbesondere die in Abschnitt IIa. aufgeführten Staatsziele zum Teil komplexe Rechts- und Sachmaterien betreffen, die in sehr unterschiedlichem Umfang der Einflussnahme durch das Land oder die Gebietskörperschaften unterliegen. Soweit der europa- und bundesrechtliche Rechtsrahmen dem Land und kommunalen Gebietskörperschaften Auslegungs- und Handlungsspielräume eröffnen, bildet jedes Staatsziel eine zu beachtende Auslegungsdirektive bzw. einen abwägungsrelevanten Belang.

Der Vorbehalt der Leistungsfähigkeit stellt klar, dass unter Beachtung der finanziellen Möglichkeiten aus einer Staatszielbestimmung auch objektivrechtlich weder Ansprüche auf den Erhalt bestehender Einrichtungen oder Fördermaßnahmen noch auf deren Ausweitung abgeleitet werden können.

Zu Nr. 3

Redaktionelle Folgeänderung der Einfügung eines neuen Art. 26a HV.

Zu Art. 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, den

Unterschriften der Fraktionsvorsitzenden der einbringenden Fraktionen

19. Wahlperiode

Drucksache **19/**

HESSISCHER LANDTAG

Gesetzentwurf
der Fraktionen von

für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26c Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit)

A. Problem

Wesentlicher Bestandteil des Nachhaltigkeitsgrundsatzes ist das Prinzip der Generationengerechtigkeit. Es gebietet, die Gestaltungsspielräume der heutigen Generationen nicht zu Lasten der nicht repräsentierten künftigen Generationen auszunutzen. Verantwortliches politisches Handeln hat die Auswirkungen auf die Entwicklungs- und Verwirklichungsmöglichkeiten künftiger Generationen zu berücksichtigen.

Mit der Einführung des Staatsziels „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ im bisherigen Art. 26a und der Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung in Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen (HV) hat der verfassungsändernde Gesetzgeber bereits zentrale Gestaltungsfelder der Landespolitik dem Prinzip der Nachhaltigkeit unterworfen. Das jeder Generation zustehende Recht auf Entwicklung im Sinne des Nachhaltigkeitsgrundsatzes beschränkt sich jedoch nicht nur auf den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und finanzieller Handlungsspielräume, sondern erfasst alle Lebensbereiche. Das Prinzip der Nachhaltigkeit sollte deshalb auf alle staatlichen und kommunalen Handlungsfelder erstreckt werden.

B. Lösung

Im systematischen Zusammenhang mit dem Staatsziel „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ wird das dort auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen beschränkte Prinzip der Nachhaltigkeit durch Einfügung eines eigenständigen Art. 26c HV auf alle der Gestaltung des Landes und der kommunalen Gebietskörperschaften unterliegenden Handlungsfelder erstreckt. Der Gesetzentwurf folgt dem Gesetzesvorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen, das dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist:

Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26c Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit)

Vom

Artikel 1

Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182), wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

   „IIa. Staatsziele“

2. Nach Art. 26b wird als Art. 26c eingefügt:

„Artikel 26c

Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren.“

Artikel 2

Der Ministerpräsident und die zuständigen Ministerinnen und Minister werden ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Landtag bei der Ausfertigung des verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetzes Unstimmigkeiten bei der Zählbezeichnung der Artikel zu beseitigen, die sich aus dem Ergebnis der Volksabstimmung über weitere Änderungen der Verfassung des Landes Hessen ergeben.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Allgemeines

Nach der grundlegenden Definition im Bericht der von der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland geleiteten „Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen“ („Brundtland-Kommission“) ist eine nachhaltige Entwicklung dadurch gekennzeichnet, dass sie die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu

riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können. Der Nachhaltigkeitsgrundsatz hat in zahlreichen internationalen, europäischen und nationalen Handlungskonzepten seinen Niederschlag gefunden. Mit der Einführung des Staatsziels „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ im bisherigen Art. 26a und mit der Regelung zur Begrenzung der Staatsverschuldung in Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen (HV) hat der verfassungsändernde Gesetzgeber bereits zentrale Gestaltungsfelder der Landespolitik am Grundsatz der Nachhaltigkeit ausgerichtet. Das jeder Generation zustehende Recht auf Entwicklung im Sinne des Nachhaltigkeitsgrundsatzes beschränkt sich jedoch nicht auf den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und der finanziellen Handlungsfähigkeit, sondern erfasst alle Lebensbereiche. Das Prinzip der Nachhaltigkeit sollte deshalb auf alle staatlichen und kommunalen Handlungsfelder erstreckt werden.

Zu Art. 1

Zu Nr. 1

Redaktionelle Anpassung der Abschnittsüberschrift an den neuen Regelungsgehalt des Abschnitts.

Zu Nr. 2

Im systematischen Zusammenhang mit dem Staatsziel „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ wird das dort auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen beschränkte Prinzip der Nachhaltigkeit durch Einfügung eines eigenständigen Art. 26c HV als eines allgemeinen Handlungs- und Entscheidungsgrundsatzes auf alle der Gestaltung des Landes und der kommunalen Gebietskörperschaften unterliegenden Handlungsfelder erstreckt. Es verpflichtetet diese, im Rahmen ihrer Gestaltungsmöglichkeiten auf eine Entwicklung hinzuwirken, die den Bedürfnissen der heutigen Generation gerecht wird, ohne die Handlungsspielräume und Entwicklungschancen künftiger Generationen zu gefährden. Das Verfassungsziel der Nachhaltigkeit begründet keinen Anspruch auf bestimmte Maßnahmen zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung. Es verpflichtet den Gesetzgeber aber, bei seinen Regelungsvorhaben das Prinzip der Generationengerechtigkeit in seine Erwägungen einzubeziehen. Verwaltung und Rechtsprechung haben im Rahmen der Gesetzesanwendung bei der Ausfüllung von Beurteilungs- und Ermessenspielräumen bzw. ihrer rechtlichen Überprüfung das Staatsziel der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen.

Zu Art. 2

Für den Fall, dass einzelne verfassungsändernde Gesetze zu den in Abschnitt IIa. aufzunehmenden Staatszielbestimmungen nicht die nach Art. 123 Abs. 2 HV erforderliche Zustimmung erhalten, sollen der Ministerpräsident und die zuständigen Ministerinnen und Minister vorsorglich ermächtigt werden, die hierdurch entstehenden Unstimmigkeiten bei der Zählbezeichnung der Art. 26a bis 26g im Einvernehmen mit dem Landtag im Rahmen der Ausfertigung des verfassungsändernden Gesetzes zu beseitigen.

Zu Art. 3

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, den

Unterschriften der Fraktionsvorsitzenden der einbringenden Fraktionen

19. Wahlperiode

Drucksache **19/**

HESSISCHER LANDTAG

Gesetzentwurf
der Fraktionen von

für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26d Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur)

A. Problem

Die Bereitstellung und die Qualität von Verkehrswegen und Verkehrsanlagen sind in einem hoch entwickelten Land wie Hessen im Zentrum Europas nicht nur für die Produktivität der Volkswirtschaft und damit für Beschäftigung und Einkommen aller Bürgerinnen und Bürger, sondern auch als Aufgabe der Daseinsvorsorge von elementarer Bedeutung.

Eine mindestens ebenso große Bedeutung, wie sie die Verkehrsinfrastruktur oder die Bereitstellung ausreichender Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen für die Bevölkerung, den Wirtschaftsstandort und die Entwicklung des ländlichen Raumes hat, kommt in einer modernen Informations- und Kommunikationsgesellschaft der Sicherstellung einer leistungsfähigen digitalen Infrastruktur zu.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, der veränderten Rahmenbedingungen für die Bereitstellung sozialer Infrastruktur (z.B. von Schulen, Krankenhäusern, Sport- und Freizeitanlagen, kulturellen Einrichtungen) und deren Bedeutung für die Daseinsvorsorge wird die Förderung der sozialen Infrastruktur ausdrücklich in die Staatszielbestimmung einbezogen.

Die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Infrastruktur. Das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse bedeutet zwar nicht, im ländlichen Raum die gleiche Infrastruktur vorzuhalten wie in Ballungszentren. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung kommt der Erhaltung der Grundinfrastruktur im ländlichen Raum jedoch eine besondere Bedeutung zu.

B. Lösung

Die Förderung der Infrastruktur und der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land werden als bedeutsame landespolitische Handlungsziele durch Einfügung einer Staatszielbestimmung mit Verfassungsrang ausgestattet. Der Gesetzentwurf folgt dem Gesetzesvorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen,
das dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist:

Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26d Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur)

Vom

Artikel 1

Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182), wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

   „IIa. Staatsziele“

2. Nach Art. 26c wird als Art. 26d eingefügt:

„Artikel 26d

Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern die Errichtung und den Erhalt der technischen, digitalen und sozialen Infrastruktur und von angemessenem Wohnraum. Der Staat wirkt auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land hin.“

Artikel 2

Der Ministerpräsident und die zuständigen Ministerinnen und Minister werden ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Landtag bei der Ausfertigung des verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetzes Unstimmigkeiten bei der Zählbezeichnung der Artikel zu beseitigen, die sich aus dem Ergebnis der Volksabstimmung über weitere Änderungen der Verfassung des Landes Hessen ergeben.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Allgemeines

Die Bereitstellung und die Qualität von Verkehrswegen und Verkehrsanlagen sind in einem hoch entwickelten Land wie Hessen im Zentrum Eu-

ropas nicht nur für die Produktivität und damit für Beschäftigung und Einkommen aller Bürgerinnen und Bürger, sondern auch als Aufgabe der Daseinsvorsorge von elementarer Bedeutung. Je nach Verkehrssystem (Straße, Schiene, Wasserwege, Luftverkehr) sind das Land und die kommunalen Gebietskörperschaften in vielfältiger und unterschiedlicher Weise in die Planung, den Bau und die Unterhaltung von Verkehrswegen eingebunden. Ihr Verantwortungsspektrum reicht von der unmittelbaren Verantwortung für den Bau und die Unterhaltung von Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen über die Zuständigkeit des Landes als Planungs- und Genehmigungsbehörde für bedeutsame Verkehrsinfrastrukturvorhaben bis zur Verantwortung der Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden für den öffentlichen Personennahverkehr und ihrer Kooperation zu dessen Gewährleistung.

Eine mindestens ebenso große Bedeutung für die Bevölkerung, den Wirtschaftsstandort und die Entwicklung des ländlichen Raumes wie der Verkehrsinfrastruktur oder der Bereitstellung ausreichender Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen kommt in einer modernen Informations- und Kommunikationsgesellschaft der Sicherstellung einer leistungsfähigen digitalen Infrastruktur zu.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, der veränderten Rahmenbedingungen für die Bereitstellung sozialer Infrastruktur (Schulen, Krankenhäuser, Sport- und Freizeitanlagen, kulturelle Einrichtungen) und ihrer Bedeutung für die Daseinsvorsorge wird deren Förderung ausdrücklich in die Staatszielbestimmung einbezogen.

Wohnen ist eine unabdingbare Voraussetzung für ein menschenwürdiges Dasein. Die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum gehört deshalb zu den wichtigsten Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge. Die grundsätzliche Aufgabe des Staates, die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem und angemessenem Wohnraum sicherzustellen, ist bereits aus dem Sozialstaatsprinzip abzuleiten. Angesichts des erhöhten Wohnraumbedarfs ist die Verfügbarkeit von Wohnraum zu angemessenen Bedingungen insbesondere in Ballungsräumen für Menschen mit geringem Einkommen von existentieller Bedeutung. Mit dem Hessischen Wohnraumförderungsgesetz und dem Hessischen Wohnraumbindungsgesetz hat der Landesgesetzgeber von seinen Gesetzgebungskompetenzen Gebrauch gemacht, die er im Rahmen der Föderalismusreform 2006 auf dem Gebiet der Förderung des Wohnraums und der Versorgung der Bevölkerung mit angemessenen Wohnungen gewonnenen hat. Auf dieser Grundlage fördert das Land Hessen die Schaffung von Mietwohnraum für Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind.

Aufgrund der existentiellen Bedeutung der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum soll die Wohnraumförderung auf Landesebene mit Verfassungsrang ausgestattet werden.

Zu Art. 1

Zu Nr. 1

Redaktionelle Anpassung der Abschnittsüberschrift an den neuen Regelungsgehalt des Abschnitts.

Zu Nr. 2

Mit der Einführung des Staatsziels „Infrastruktur“ werden das Land und die kommunalen Gebietskörperschaften verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Leistungsfähigkeit auf den Bau und den Erhalt der technischen und sozialen Infrastruktur und von angemessenem Wohnraum zu sozial tragbaren Bedingungen hinzuwirken.

Der Begriff Infrastruktur umfasst alle staatlichen und privaten Einrichtungen, die für eine ausreichende Daseinsvorsorge und wirtschaftliche Entwicklung als erforderlich gelten. Die Infrastruktur wird unterteilt in technische Infrastruktur (z. B. Einrichtungen der Verkehrs- und Nachrichtenübermittlung, der Energie- und Wasserversorgung, der Entsorgung) und soziale Infrastruktur (z. B. Schulen, Krankenhäuser, Sport- und Freizeitanlagen, kulturelle Einrichtungen). Die aufgeführten Infrastrukturbereiche, insbesondere die Verkehrsnetze und die digitale Infrastruktur betreffen sehr komplexe Rechts- und Sachmaterien, die in sehr unterschiedlichem Umfang der Einflussnahme durch das Land oder durch die Gebietskörperschaften unterliegen. Die Verpflichtung zum Bau und Erhalt der aufgeführten Infrastrukturbereiche ergibt sich durchgängig bereits aus den überwiegend europa- und bundesrechtlich vorgeprägten einfachgesetzlichen Vorgaben des Verkehrswege-, Fachplanungs- und Umweltrechts. Insbesondere im Hinblick auf die digitale Infrastruktur weist Art. 87f Abs. 1 des Grundgesetzes die Gewährleistungsverantwortung für die flächendeckende, angemessene und ausreichende Bereitstellung durch private Anbieter dem Bund zu, der die erforderlichen Hoheitsaufgaben in bundeseigener Verwaltung ausführt und hiermit die Bundesnetzagentur beauftragt hat. Soweit dieser europa- und bundesrechtliche Rechtsrahmen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften Auslegungs- und Handlungsspielräume eröffnen, bildet das Staatsziel Infrastruktur gemeinsam mit anderen Staatszielen eine zu beachtende Auslegungsdirektive bzw. einen abwägungsrelevanten Belang.

Die Staatszielbestimmung steht unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit. Aus ihr können daher auch objektivrechtlich keine Ansprüche auf Erhaltung oder Ausweitung der derzeitigen staatlichen und kommunalen Infrastruktur abgeleitet werden.

Soweit sich das Staatsziel auf die Wohnraumförderung bezieht, verpflichtet es das Land und die kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen des ihnen rechtlich und finanziell Möglichen und unter Berücksichtigung ihrer anderen Aufgaben und Pflichten für die Schaffung und Erhaltung von Wohnraum Sorge zu tragen. Anzustreben ist ein angemessener Wohnraum zu sozial tragbaren Bedingungen.

Insbesondere überörtliche Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen sind in der Regel raumordnungsrelevant. Nach § 2 Abs. 1 Hessisches Landesplanungsgesetz ist die landesweite Raumordnung (Landesplanung) nach Maßgabe des Raumordnungsgesetzes des Bundes (ROG) Aufgabe des Landes. Nach den in § 2 Abs. 2 ROG festgelegten Grundsätzen der Raumordnung sind im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Die Ziele der nachhaltigen Daseinsvorsorge, des nachhaltigen Wirtschaftswachstums und der Innovation sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen. Dabei ist auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen hinzuwirken und demographischen, wirtschaftlichen, sozialen sowie anderen strukturverändernden Herausforderungen Rechnung zu tragen.

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land soll als bedeutsames landespolitisches Handlungsziel der Infrastrukturförderung mit Verfassungsrang ausgestattet werden.

Zu Art. 2

Für den Fall, dass einzelne verfassungsändernde Gesetze zu den in Abschnitt IIa. aufzunehmenden Staatszielbestimmungen nicht die nach Art. 123 Abs. 2 HV erforderliche Zustimmung erhalten, sollen der Ministerpräsident und die zuständigen Ministerinnen und Minister vorsorglich ermächtigt werden, die hierdurch entstehenden Unstimmigkeiten bei der Zählbezeichnung der Art. 26a bis 26g im Einvernehmen mit dem Landtag im Rahmen der Ausfertigung des verfassungsändernden Gesetzes zu beseitigen.

Zu Art. 3

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, den

Unterschriften der Fraktionsvorsitzenden der einbringenden Fraktionen

19. Wahlperiode

Drucksache **19/**

HESSISCHER LANDTAG

Gesetzentwurf
der Fraktionen der

für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26e Staatsziel zum Schutz und zur Förderung der Kultur)

A. Problem

Mit dem bisher in Art. 62 der Verfassung des Landes Hessen (HV) enthaltenen Staatsziel des Schutzes und der Pflege von Bau- und Bodendenkmälern wird der Bedeutung des kulturellen Erbes, der Vielfalt an kulturellen Einrichtungen und Veranstaltungen sowie der integrativen Funktion der Kultur nur in eingeschränktem Umfang und damit unzureichend Rechnung getragen.

B. Lösung

Der Schutz und die Förderung der Kultur wird als Staatziel in die Verfassung des Landes Hessen aufgenommen. Der Gesetzentwurf folgt dem Gesetzesvorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen,
das dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist:

Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26e Staatsziel zum Schutz und zur Förderung der Kultur)

Vom

Artikel 1

Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182), wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

   „IIa. Staatsziele“

2. Nach Art. 26d wird als Art. 26e eingefügt:

„Artikel 26e

„Die Kultur genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“

Artikel 2

Der Ministerpräsident und die zuständigen Ministerinnen und Minister werden ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Landtag bei der Ausfertigung des verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetzes Unstimmigkeiten bei der Zählbezeichnung der Artikel zu beseitigen, die sich aus dem Ergebnis der Volksabstimmung über weitere Änderungen der Verfassung des Landes Hessen ergeben.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

Die Kulturhoheit des Landes, d. h. seine umfassende Zuständigkeit für die Kultur und das Bildungswesen, ist ein Kernelement seiner Eigenstaatlichkeit und integraler Bestandteil der föderalen Staatsordnung. Aufbauend auf einem reichen kulturellen Erbe hat sich Hessen zu einem durch eine große Vielfalt an kulturellen Einrichtungen und Veranstaltungen geprägten Bundes-

land entwickelt. Mit der Einfügung des Art. 26e der Verfassung des Landes Hessen (HV) soll der Bedeutung, die der Kultur für das Individuum und das gesellschaftlichen Zusammenleben zukommt, Rechnung getragen werden. Die Erschließung des kulturellen Erbes und die Teilnahme am kulturellen Leben in seinen vielfältigen Ausdrucksformen bietet dem Einzelnen die Möglichkeit zur Sinnorientierung, Identifikation und gesellschaftlichen Integration.

Der Kulturförderungsauftrag der Kommunen leitet sich zwar bereits aus der kommunalen Kulturhoheit als wesentlichem Bestandteil der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ab. Aufgrund der großen Bedeutung der kommunalen Gebietskörperschaften als Träger kultureller Einrichtungen und Veranstaltungen sollen aber auch diese – in Übereinstimmung mit dem Wortlaut des Art. 62 HV sowie des bisherigen Art. 62a HV – als Adressaten des Kulturförderungsauftrags aufgenommen werden.

B. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

Zu Art. 1

Zu Nr. 1

Redaktionelle Anpassung der Abschnittsüberschrift an den neuen Regelungsgehalt des Abschnitts.

Zu Nr. 2

Durch den neu eingefügten Art. 26d HV werden der Schutz und die Förderung der Kultur zum Staatsziel erklärt. Kultur im Sinne dieser Vorschrift ist weit zu verstehen und erfasst unter anderem auch die Pflege des Brauchtums und der Dialekte. Ein individuell einklagbares Recht auf Kulturförderung gegenüber dem Land oder den Kommunen ergibt sich aus dieser Staatszielbestimmung nicht. Mithin lassen sich aus ihr auch keine Ansprüche auf Erhaltung oder Errichtung bestimmter kultureller Einrichtungen oder Angebote gegenüber dem Land und den Kommunen herleiten. Sie verpflichtet das Land und die kommunalen Gebietskörperschaften aber, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und finanziellen Möglichkeiten der Förderung der Kultur besonderes Gewicht beizumessen und ihre Belange bei der Rechtsetzung und im Verwaltungsvollzug zu berücksichtigen. Art. 26e HV bestimmt weder, in welcher Form und mit welchen Mitteln das Land und die Kommunen ihren Kulturförderauftrag im Einzelnen wahrnehmen, noch in welchem Verhältnis die kulturpolitische Verantwortung des Landes und die der Kommunen zueinander stehen. Die Autonomie der Träger bleibt unberührt.

Zu Art. 2

Für den Fall, dass einzelne verfassungsändernde Gesetze zu den in Abschnitt IIa. aufzunehmenden Staatszielbestimmungen nicht die nach Art. 123 Abs. 2 HV erforderliche Zustimmung erhalten, sollen der Ministerpräsident und die zuständigen Ministerinnen und Minister vorsorglich ermächtigt werden, die hierdurch entstehenden Unstimmigkeiten bei der Zählbezeichnung der Art. 26a bis 26g im Einvernehmen mit dem Landtag im Rahmen der Ausfertigung des verfassungsändernden Gesetzes zu beseitigen.

Zu Art. 3

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, den

(Unterschriften der Fraktionsvorsitzenden der einbringenden Fraktionen)

19. Wahlperiode

Drucksache **19/**

HESSISCHER LANDTAG

Gesetzentwurf
der Fraktionen der

für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26f Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes)

A. Problem

Bürgerschaftliches Engagement ist von herausragender Bedeutung für Staat und Gemeinwesen. Gleichwohl findet sich in der Verfassung des Landes Hessen (HV) bisher keine über den Teilbereich des Sports hinausgehende Regelung, die der besonderen Bedeutung des ehrenamtlichen Einsatzes für eine menschliche und solidarische Gesellschaft Ausdruck verleiht.

B. Lösung

Um die Menschen für den Wert des bürgerschaftlichen Engagements zu sensibilisieren und dessen gesellschaftliche Anerkennung zu stärken, wird die Förderung des ehrenamtlichen Einsatzes für das Gemeinwohl als Staatsziel in die Verfassung des Landes Hessen aufgenommen. Der Gesetzentwurf folgt dem Gesetzesvorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen,
das dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist:

Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26f Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes)

Vom

Artikel 1

Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182), wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

   „IIa. Staatsziele“

2. Nach Art. 26e wird als Art. 26f eingefügt:

   „Artikel 26f

   Der ehrenamtliche Einsatz für das Gemeinwohl genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“

Artikel 2

Der Ministerpräsident und die zuständigen Ministerinnen und Minister werden ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Landtag bei der Ausfertigung des verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetzes Unstimmigkeiten bei der Zählbezeichnung der Artikel zu beseitigen, die sich aus dem Ergebnis der Volksabstimmung über weitere Änderungen der Verfassung des Landes Hessen ergeben.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

Mit der Einfügung von Art. 62a in die Verfassung des Landes Hessen (HV) durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme des Sports) vom 18. Oktober 2002 (GVBl. I S. 626) sollten die zunehmende Bedeutung des Sports für das Gemeinwohl, die flächendeckende und die vielseitige Arbeit der Sportvereine und die Leistungen des Ehrenamtes im Sport gewürdigt werden. Auch jenseits des Sports ist das ehrenamtliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger ein bedeutender Pfeiler, auf dem Staat und Zivilgesellschaft ruhen. Seine Bedeutung für ein funktionierendes Gemeinwesen zeigt sich nicht zuletzt dort, wo demographische Ent-

wicklung, Globalisierung und Migration zu einem tiefgreifenden Wandel der gesellschaftlichen und familiären Verhältnisse führen. Die hiermit einhergehenden Veränderungen werden Staat und Zivilgesellschaft auch in Zukunft vor große Herausforderungen stellen, die ohne das vielfältige, freiwillige Engagement der Menschen als Teil der aktiven Bürgergesellschaft nicht zu bewältigen sein werden. In Würdigung der besonderen Bedeutung, die das ehrenamtliche Engagement für eine menschliche und solidarische Gesellschaft sowie für die Festigung des demokratischen Gemeinwesens hat, soll dessen Schutz und Förderung als Staatsziel in die Verfassung aufgenommen werden.

Zu den Bestimmungen im Einzelnen

Zu Art. 1

Zu Nr.1

Redaktionelle Anpassung der Abschnittsüberschrift an den neuen Regelungsgehalt des Abschnitts.

Zu Nr. 2

Durch die Einfügung eines neuen Art. 26f HV wird der Schutz und die Förderung des Ehrenamtes zum Staatsziel erklärt. Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und finanziellen Möglichkeiten der Förderung des Ehrenamtes besonderes Gewicht beizumessen. Ein Rechtsanspruch gegen das Land oder die kommunalen Gebietskörperschaften auf eine konkrete, insbesondere finanzielle Förderung des ehrenamtlichen Einsatzes für das Gemeinwohl kann hieraus freilich nicht abgeleitet werden.

Zu Art. 2

Für den Fall, dass einzelne verfassungsändernde Gesetze zu den in Abschnitt IIa. aufzunehmenden Staatszielbestimmungen nicht die nach Art. 123 Abs. 2 HV erforderliche Zustimmung erhalten, sollen der Ministerpräsident und die zuständigen Ministerinnen und Minister vorsorglich ermächtigt werden, die hierdurch entstehenden Unstimmigkeiten bei der Zählbezeichnung der Art. 26a bis 26g HV im Einvernehmen mit dem Landtag im Rahmen der Ausfertigung des verfassungsändernden Gesetzes zu beseitigen.

Zu Art. 3

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, den

(Unterschriften der Fraktionsvorsitzenden der einbringenden Fraktionen)

19. Wahlperiode

Drucksache **19/**

HESSISCHER LANDTAG

Gesetzentwurf
der Fraktionen der

für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Art. 26g Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Sports)

A. Problem

Die bislang nachträglich in die Verfassung des Landes Hessen (HV) aufgenommenen Staatsziele „Schutz der natürlichen Lebengrundlagen“ (Art. 26a HV) und „Schutz und Pflege des Sports“ (Art. 62a HV) sind an unterschiedlichen Stellen der Verfassung eingefügt worden.

B. Lösung

Aus systematischen Gründen soll der Schutz und die Förderung des Sports als Art. 26g HV gemeinsam mit den anderen nachträglich in die Verfassung des Landes eingefügten Staatszielen im Abschnitt IIa des Ersten Hauptteils zusammengefasst werden. Der Gesetzentwurf folgt dem Gesetzesvorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen,
das dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist:

Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26g Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Sports)

Vom

Artikel 1

Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182), wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

   „IIa. Staatsziele“

2. Nach Art. 26f wird als Art. 26g eingefügt:

   „Artikel 26g

   Der Sport genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“

3. In der Abschnittsüberschrift vor Art. 55 werden das Komma nach dem Wort „Bildung“ durch das Wort „und“ ersetzt und die Wörter „und Sport“ gestrichen.

4. Art. 62a wird aufgehoben.

Artikel 2

Der Ministerpräsident und die zuständigen Ministerinnen und Minister werden ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Landtag bei der Ausfertigung des verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetzes Unstimmigkeiten bei der Zählbezeichnung der Artikel zu beseitigen, die sich aus dem Ergebnis der Volksabstimmung über weitere Änderungen der Verfassung des Landes Hessen ergeben.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

Mit der Einfügung von Art. 62a in die Verfassung des Landes Hessen (HV) durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Auf-

nahme des Sports) vom 18. Oktober 2002 (GVBl. I S. 626) sollten die zunehmende Bedeutung des Sports für das Gemeinwohl, die flächendeckende und die vielseitige Arbeit der Sportvereine und die Leistungen des Ehrenamtes im Sport gewürdigt werden. Aus systematischen Gründen soll der Schutz und die Förderung des Sports als Art. 26g HV gemeinsam mit den anderen nachträglich in die Verfassung des Landes eingefügten Staatszielen im Abschnitt IIa des Ersten Hauptteils zusammengefasst werden.

B. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

Zu Art. 1

Zu Nr.1

Redaktionelle Anpassung der Abschnittsüberschrift an den neuen Regelungsgehalt des Abschnitts.

Zu Nr. 2

Der bisherige Regelungsgehalt des Art. 62a HV wird als Art. 26g HV in den Abschnitt IIa. des Ersten Hauptteils integriert. Der Begriff der „Pflege“, der dem in Art. 62 HV gewährleisteten Denkmal- und Landschaftsschutz entlehnt worden ist und von vielen als antiquiert empfunden wird, wird aus sprachlichen Gründen durch den Begriff „Förderung“ ersetzt. Eine Änderung des bisherigen Regelungsinhalts im Sinne einer Verengung auf eine monetäre Förderung ist damit nicht intendiert.

Zu Nr. 3

Redaktionelle Anpassung der Abschnittsüberschrift an den veränderten Regelungsgehalt des Abschnitts.

Zu Nr. 4

Als Folgeänderung der Integration des Staatsziels Sport als Art. 26g HV in den Abschnitt IIa des Ersten Hauptteils ist Art. 62a HV aufzuheben.

Zu Art. 2

Für den Fall, dass einzelne verfassungsändernde Gesetze zu den in Abschnitt IIa. aufzunehmenden Staatszielbestimmungen nicht die nach Art. 123 Abs. 2 HV erforderliche Zustimmung erhalten, sollen der Ministerpräsident und die zuständigen Ministerinnen und Minister vorsorglich ermächtigt werden, die hierdurch entstehenden Unstimmigkeiten bei der Zählbezeichnung der Art. 26a bis 26g HV im Einvernehmen mit dem Landtag im Rahmen der Ausfertigung des verfassungsändernden Gesetzes zu beseitigen.

Zu Art. 3

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, den

(Unterschriften der Fraktionsvorsitzenden der einbringenden Fraktionen)

19. Wahlperiode

Drucksache **19/**

HESSISCHER LANDTAG

Gesetzentwurf
der Fraktionen von

für ein Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Artikel 64 der Verfassung des Landes Hessen (Bekenntnis zur Europäischen Integration)

A. Problem

Der Wortlaut des Art. 64 der Verfassung des Landes Hessen bezieht sich auf den im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassung des Landes Hessen im Jahre 1946 noch nicht konstituierten Bundesstaat. Auch der zu diesem Zeitpunkt nicht absehbaren Bedeutung der europäischen Integration konnte er noch nicht Rechnung tragen.

B. Lösung

Anpassung der Regelung an die Verfassungslage. Der Gesetzentwurf folgt dem Gesetzesvorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Keine.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen,
das dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist:

Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Artikel 64 der Verfassung des Landes Hessen (Bekenntnis zur Europäischen Integration)

Vom

Artikel 1

Art. 64 der Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182), wird wie folgt gefasst:

„Artikel 64

Hessen ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland und als solcher Teil der Europäischen Union. Hessen bekennt sich zu einem geeinten Europa, das demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, die Eigenständigkeit der Regionen wahrt und deren Mitwirkung an europäischen Entscheidungen sichert."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Zu Art. 1

Mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahre 1949 ist das in Art. 64 der Verfassung des Landes Hessen (HV) zunächst nur allgemein umschriebene Verhältnis zu einem zukünftigen deutschen Gesamtstaat im Einzelnen ausgestaltet und bestimmt worden. Demgemäß soll Hessen jetzt ausdrücklich als Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland bezeichnet werden. Ferner wird mit der Ergänzung des Art. 64 HV der im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassung des Landes Hessen im Jahre 1946 noch nicht absehbaren rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Tragweite der europäischen Integration Rechnung getragen. Hessen bekennt sich damit zu einem geeinten Europa und bringt damit seine Integrationsoffenheit zum Ausdruck. Der Begriff „geeintes Europa" umfasst neben der EU auch weitere europäische Institutionen. In Anlehnung an die Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes verpflichtet es das Land, sich für die Verwirklichung der aufgeführten Strukturmerkmale in der Europäischen Union einzusetzen.

Zu Art. 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, den

Unterschriften der Fraktionsvorsitzenden der einbringenden Fraktionen

19. Wahlperiode

Drucksache **19/**

HESSISCHER LANDTAG

Gesetzentwurf der Fraktionen der

für ein Gesetz zur Änderung des Artikel 75 der Verfassung des Landes Hessen (Herabsetzung des Wählbarkeitsalters)

A. Problem

Die Altersgrenze für die Wählbarkeit zum Landtag ist in der Verfassung des Landes Hessen anders als im Bund, den anderen Bundesländern und im hessischen Kommunalwahlrecht bei den allgemeinen Kommunalwahlen noch auf 21 Jahre festgesetzt.

B. Lösung

Die Altersgrenze wird auf 18 Jahre gesenkt. Der Gesetzentwurf folgt dem Gesetzesvorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen".

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Altersgrenze von 21 Jahren.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen,
das dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist:

Gesetz zur Änderung des Artikel 75 der Verfassung des Landes Hessen (Herabsetzung des Wählbarkeitsalters)

Vom

Artikel 1

Art. 75 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182), wird wie folgt gefasst:

„(2) Wählbar sind die Stimmberechtigten, die das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Es findet erstmals bei der Wahl zum 21. Hessischen Landtag Anwendung.

Begründung:

A. Allgemeines

Nach Art. 73 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen (HV) steht das Stimmrecht allen nicht vom Stimmrecht ausgeschlossenen Deutschen zu, die in Hessen ihren Wohnsitz und das 18. Lebensjahr vollendet haben. Zum Landtag wählbar sind dagegen nach Art. 75 Abs. 2 HV nur diejenigen Stimmberechtigten, die das 21. Lebensjahr vollendet haben. Sowohl das aktive wie das passive Wahlrecht haben ihre Grundlage im demokratischen Recht jeder Staatsbürgerin und jedes Staatsbürgers auf Mitgestaltung der politischen Ordnung; für die Wählbarkeit ein höheres Lebensalter zu verlangen, erscheint nicht mehr sachgerecht. Im Bund und in allen übrigen Bundesländern beträgt die Altersgrenze für das passive Wahlrecht 18 Jahre. Auch für die Wahl der Kreistagsabgeordneten, der Gemeindevertreter sowie der Mitglieder der Ortsbeiräte liegt das Wählbarkeitsalter bei 18 Jahren (§ 32 Abs. 1 Satz 1 Hessische Gemeindeordnung, § 23 Abs. 1 Satz 1 Hessische Landkreisordnung).

Mit dem vorliegenden Entwurf soll die Altersgrenze für die Wählbarkeit zum Landtag auf 18 Jahre festgelegt werden. Damit wird erreicht, dass für alle in Hessen stattfindenden allgemeinen Wahlen auch im Hinblick auf das passive Wahlrecht eine einheitliche Altersregelung besteht.

B. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

1. Zu Art. 1

Mit dem neu gefassten Art. 75 Abs. 2 wird die Altersgrenze für die Wählbarkeit zum Landtag von 21 auf 18 Jahre gesenkt. Damit wird erreicht, dass für alle in Hessen stattfindenden allgemeinen Wahlen auch im Hinblick auf das passive Wahlrecht eine einheitliche Altersregelung besteht.

Zu Art. 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Mit Blick auf die in Aussicht genommene gemeinsame Durchführung der für die Verfassungsänderung erforderlichen Volksabstimmung mit der Wahl zum 20. Hessischen Landtag wird klargestellt, dass die Vorschrift erstmals bei der Wahl zum 21. Hessischen Landtag zur Anwendung kommt.

Wiesbaden, den

(Unterschriften der Fraktionsvorsitzenden der einbringenden Fraktionen)

19. Wahlperiode

Drucksache **19/**

HESSISCHER LANDTAG

Gesetzentwurf der Fraktionen

für ein Gesetz zur Ergänzung des Artikel 120 und zur Änderung des Artikel 121 der Verfassung des Landes Hessen (Elektronische Verkündung von Gesetzen)

A. Problem

Aufgrund der zunehmenden Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist nicht auszuschließen, dass Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder mittel- und langfristig elektronisch verkündet werden. Der Verkündung von Gesetzen in elektronischer Form steht derzeit der Wortlaut der Art. 120 und 121 der Verfassung des Landes Hessen (HV) entgegen.

B. Lösung

Durch eine Ergänzung des Art. 120 HV und sprachliche Anpassung des Art. 121 HV wird dem Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, das Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen (GVBl.) in elektronischer Form zu führen. Eine Pflicht zur Einführung der elektronischen Verkündung besteht nicht. Der Gesetzentwurf folgt dem Gesetzesvorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

E. Finanzielle Auswirkungen

Die Einräumung einer Option, zukünftig eine elektronische Verkündung von Gesetzen einzuführen, ist mit keinen unmittelbaren Kosten verbunden.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen,
das dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist:

Gesetz zur Ergänzung des Artikel 120 und zur Änderung des Artikel 121 der Verfassung des Landes Hessen (Elektronische Verkündung von Gesetzen)

Vom

Artikel 1

Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182), wird wie folgt geändert:

1. Dem Art. 120 wird folgender Satz angefügt:

   „Das Gesetz- und Verordnungsblatt kann nach Maßgabe eines Gesetzes in elektronischer Form geführt werden.“

2. Art. 121 wird wie folgt gefasst:

   „Artikel 121

   Gesetze treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem sie verkündet worden sind.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Zu Art. 1

Zu Nr. 1

Die vom Landtag beschlossenen Gesetze müssen nach Art. 120 binnen zwei Wochen vom Ministerpräsidenten mit den zuständigen Ministern ausgefertigt und im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet werden. Die Verkündung ermöglicht es der Öffentlichkeit, sich verlässlich Kenntnis vom geltenden Recht zu verschaffen.

Aufgrund der zunehmenden Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist nicht auszuschließen, dass Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder mittel- und langfristig in elektronischer Form verkündet werden. Der Verkündung von Gesetzen in elektronischer Form steht derzeit der Wortlaut der Art. 120 und 121 entgegen. Die elektronische Verkündung von Gesetzen unterscheidet sich in Verfahren und Form so sehr von der herkömmlichen Veröffentlichung in papiergebundener Form, dass ihre ausdrückliche Zulassung aus Gründen der Rechtssicherheit erforderlich erscheint.

Im Interesse einer zukunftsoffenen Gestaltung der Verfassung des Landes Hessen soll deshalb durch eine Ergänzung des Art. 120 und eine sprachliche Anpassung des Art. 121 sichergestellt werden, dass Gesetze nach Maßgabe eines Gesetzes in elektronischer Form verkündet werden können. Hierdurch wird es mit Blick auf zukünftige rechtliche und technische Veränderungen des Gesetzgebungsverfahrens und des Verkündungswesens im Bund und in den Ländern ermöglicht, auch für Gesetze eine elektronische Verkündung von Rechtsvorschriften einzuführen, ohne erst dann die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen im Wege einer aufwendigen Verfassungsänderung herbeiführen zu müssen. Eine Pflicht zur Einführung einer elektronischen Verkündung wird hierdurch nicht begründet.

Das Verfahren zur Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen wird durch die Einführung einer amtlichen elektronischen Verkündung nicht berührt. Auch zukünftig wird es als authentische Quelle der elektronischen Verkündung ein Dokument geben müssen, das mit einer von den jeweils zuständigen Amtsträgern handschriftlich zu vollziehenden Unterschrift versehen ist. Aus diesem Grund muss die Urschrift eines Gesetzes weiterhin nach den eingeführten Verfahren hergestellt und in der herkömmlichen Weise archiviert werden. Die Umstellung auf die elektronische Verkündung erfordert daher keine Änderung der traditionellen Ausfertigung.

Um den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu entsprechen, die an eine wirksame Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen zu stellen sind, wird die elektronische Verkündung von Rechtsvorschriften einfachgesetzlich so auszugestalten sein, dass sie den Gesichtspunkten der Amtlichkeit, Förmlichkeit, Vollständigkeit, Authentizität, Integrität, Dauerhaftigkeit, Öffentlichkeit und zumutbaren Kenntnisnahme der Allgemeinheit genügt.

Zu Nr. 2

Da es im Falle der elektronischen Verkündung von Gesetzen keine Auslieferung des Gesetz- und Verordnungsblatts gibt, soll der bisherige Wortlaut des Art. 121, der den Tag der „Ausgabe des die Verkündung enthaltenden Gesetz- und Verordnungsblattes“ als maßgeblichen Verkündungszeitpunkt festlegt, ohne eine materielle Änderung seines bisherigen Regelungsgehalts durch eine neutrale, d. h. nicht an die Ausgabe in Papierform anknüpfende Formulierung ersetzt werden. Im Falle der elektronischen Verkündung tritt als maßgeblicher Verkündungszeitpunkt der Tag der Freigabe des elektronischen Dokuments an die Stelle des Ausgabedatums.

Zu Art. 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, den

Unterschriften der Fraktionsvorsitzenden der einbringenden Fraktionen

19. Wahlperiode

Drucksache **19/**

HESSISCHER LANDTAG

Gesetzentwurf
der Fraktionen der

für ein Gesetz zur Änderung des Artikel 124 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Volksgesetzgebung)

A. Problem

Nach Art. 116 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen (HV) wird die Gesetzgebung durch das Volk im Wege des Volksentscheids und durch den Landtag ausgeübt. Ein Volksentscheid über einen Gesetzentwurf setzt nach Art. 117 eine Gesetzgebungsinitiative des Volkes (Volksbegehren) voraus. Nach dem bisherigen Wortlaut des Art. 124 Abs. 1 HV kommt diese Gesetzgebungsinitiative nur zustande, wenn das Volksbegehren die Zustimmung eines Fünftels der Stimmberechtigten findet. Mit diesem Quorum hebt sich Hessen aus dem Kreis der Bundesländer durch die höchsten Anforderungen heraus. Dies hat - neben den Anforderungen des einfachgesetzlichen Antragsverfahren - dazu beigetragen, dass kein einziges der bislang in Hessen durchgeführten Volksbegehren zustande gekommen ist. Die von der Verfassung des Landes Hessen anerkannte Volkgesetzgebung hat damit in der Verfassungspraxis des Landes Hessen keine Bedeutung erlangt.

B. Lösung

Absenkung des Quorums für die Herbeiführung eines Volksentscheids und Einführung eines Zustimmungsquorums für die Annahme des begehrten Gesetzentwurfes. Der vorliegende Gesetzentwurf folgt dem Gesetzesvorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Quorums.

E. Finanzielle Auswirkungen

Unmittelbare Kosten durch die Verfassungsänderung entstehen nicht. Folgekosten können entstehen, wenn von der erleichterten Möglichkeit eines Volksbegehrens Gebrauch gemacht wird. In diesem Fall entstehen Kosten durch das Verfahren und den ggf. notwendigen Volksentscheid. Ein Volksentscheid ist mit Kosten in Höhe von ca. 5 Mio. Euro verbunden, sofern er nicht mit einer anderen landesweiten Wahl verbunden werden kann. Da nicht absehbar ist, in welchem Umfang von der Möglichkeit eines Volksbegehrens Gebrauch gemacht wird, können die mittel- und langfristigen Kosten der Verfassungsänderung derzeit nicht beziffert werden.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen,
das dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist:

Gesetz zur Änderung des Artikel 124 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Volksgesetzgebung)

Vom

Artikel 1

Art. 124 der Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182), wird wie folgt geändert:

1. Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt."

2. Abs. 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Das Gesetz ist durch Volksentscheid beschlossen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden, mindestens jedoch ein Viertel der Stimmberechtigten dem Gesetzentwurf zugestimmt hat."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

Nach Art. 116 Abs. 1 HV der Verfassung des Landes Hessen (HV) wird die Gesetzgebung durch das Volk im Wege des Volksentscheids und durch den Landtag ausgeübt. Ein Volksentscheid über einen Gesetzentwurf setzt nach Art. 117 HV eine Gesetzgebungsinitiative des Volkes (Volksbegehren) voraus. Die materiellen Voraussetzungen eines Volksbegehrens und die wichtigsten Verfahrensregelungen der Volksgesetzgebung legt Art. 124 HV fest. Die weiteren Einzelheiten des vierstufigen Verfahrens (Zulassungsverfahren, Eintragungsverfahren, Beteiligung des Landtags und Volksentscheid) sind auf der Grundlage des verfassungsrechtlichen Regelungsauftrags in Art. 124 Abs. 4 HV im Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid vom 16. Mai 1950 (GVBl. S. 103), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2012 (GVBl. S. 622), geregelt. Voraussetzung für ein Volksbegehren bleibt ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf, der auf den Erlass eines neuen sowie die Änderung oder Aufhebung eines bestehenden Gesetzes gerichtet sein kann. Der Landtag kann den durch Volksbegehren eingebrachten Gesetzentwurf unverändert mit der Folge übernehmen, dass ein Volksentscheid unterbleibt (Art. 124 Abs. 2 Satz 2 HV).

Andernfalls findet ein Volksentscheid statt, bei dem das Gesetz mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschlossen werden kann.

Nach der bisherigen Regelung kommt ein Volksbegehren nur zustande, wenn ihm ein Fünftel der Stimmberechtigten zugestimmt hat. Nach Maßgabe des § 12 Abs. 2 des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid sind dies auf der Grundlage der zur Landtagswahl 2013 zugelassenen 4.392.213 Wahlberechtigten derzeit mindestens 878.443 Personen. Mit diesem Quorum hebt sich Hessen aus dem Kreis der Bundesländer durch die höchsten Anforderungen heraus. Dies hat mit dazu beigetragen, dass kein einziges der bislang in Hessen durchgeführten Volksbegehren zustande gekommen ist und deshalb die von der Verfassung anerkannte Volksgesetzgebung in der Verfassungspraxis des Landes Hessen keine Bedeutung erlangt hat. Die Absenkung des Quorums für ein Zustandekommen eines Volksbegehrens auf 5 Prozent der Stimmberechtigten erscheint deshalb geboten, um der in der Verfassung des Landes Hessen in Gestalt der Volkgesetzgebung anerkannten direktdemokratischen Mitwirkungsform stärker als bislang Geltung zu verschaffen, ohne die Erfordernisse eines hinreichenden Rückhalts in der Wahlbevölkerung zu vernachlässigen oder einer missbräuchlichen Instrumentalisierung Vorschub zu leisten.

Um sicherzustellen, dass eine Entscheidung tatsächlich den Mehrheitswillen der Bevölkerung auch bei geringer Abstimmungsbeteiligung widerspiegelt, soll gleichzeitig als Gegengewicht zur Absenkung des Quorums für ein Zustandekommen eines Volksbegehrens ein Zustimmungsquorum für den nachfolgenden Volksentscheid eingeführt werden.

Die Regelung weiterer Zulassungs- und Verfahrensfragen bleibt dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob im Hinblick auf die im Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid enthaltenen Anforderungen weitere Erleichterungen angezeigt sind. Sofern das Volk der Ergänzung des Art. 124 Abs. 1 und 3 HV zustimmt, müssen § 12 Abs. 1 Satz 1 und § 22 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid ohnehin zeitnah an die neuen verfassungsrechtlichen Vorgaben angepasst werden.

B. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

Zu Art. 1

Zu Nr. 1

Die Absenkung des Quorums von bislang einem Fünftel auf ein Zwanzigstel, also von bislang 20 Prozent auf 5 Prozent der Stimmberechtigten, soll das Zustandekommens eines Volksbegehrens erleichtern und damit sicherstellen, dass das in der Verfassung des Landes ausdrücklich anerkannte Element der unmittelbaren Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung in der Verfassungspraxis wirksam wird.

Zu Nr. 2

Wie in den Ländern Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen soll ein Volksentscheid nur dann verbindlich beschlossen werden können, wenn ihn nicht nur die Mehrheit der Stimmen unterstützt, sondern diese mindestens 25 Prozent der Stimmberechtigten repräsentiert.

Zu Art. 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, den

(Unterschriften der Fraktionsvorsitzenden der einbringenden Fraktionen)

19. Wahlperiode

Drucksache **19/**

HESSISCHER LANDTAG

Gesetzentwurf der Fraktionen

für ein Gesetz zur Änderung des Artikel 144 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs)

A. Problem

Nach dem Wortlaut des Art. 144 der Verfassung des Landes Hessen (HV) ist der Rechnungshof auf die reine – nachträgliche – Prüfung der ordnungsgemäßen Haushaltsführung in rechnungstechnischer Hinsicht beschränkt. Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen hat in seinem Urteil vom 27.04.1994 – PSt. 1172 – festgestellt, dass Art. 144 HV eine institutionelle Garantie für den Bestand des Rechnungshofs enthält und in Übereinstimmung mit Art. 114 Absatz 2 des Grundgesetzes sowie den ausdrücklichen Regelungen der meisten anderen Landesverfassungen auch die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof gewährleistet. Die zur Wahrung der unabhängigen Rechnungsprüfung erforderliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofes ist bislang in § 5 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof nur einfachgesetzlich gewährleistet.

B. Lösung

Neufassung des Art. 144 Satz 1 HV, mit der die Befugnis des Rechnungshofs, die Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu prüfen, ausdrücklich verfassungsrechtlich geregelt und die Unabhängigkeit seiner Mitglieder gewährleistet wird. Der Gesetzentwurf folgt dem Gesetzesvorschlag der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

E. Finanzielle Auswirkungen

Keine

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen,
das dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist:

Gesetz zur Änderung des Artikel 144 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs)

Vom

Artikel 1

Art. 144 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182), wird wie folgt gefasst:

„Der Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungen über den Haushaltsplan und stellt diese fest.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Zu Art. 1

Mit der Neufassung der Art. 144 Satz 1 HV, die sich am Wortlaut des Art. 114 Abs. 2 des Grundgesetzes orientiert, wird in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen (Urteil vom 27.04.1994 – PSt. 1172 –, ESVGH Bd. 44, S. 13 ff.) klargestellt, dass Art. 144 HV auch die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof gewährleistet. Sie umfasst auch die Befugnis, Sondervermögen und Landesbetriebe zu prüfen.

Die bislang in § 5 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof einfachgesetzlich gewährleistete Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofes soll zur Wahrung der unabhängigen Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof ebenfalls ausdrücklich in den Verfassungstext aufgenommen werden.

Zu Art. 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, den

Unterschriften der Fraktionsvorsitzenden der einbringenden Fraktionen