Stand: 19.02.2018

Teil 1

Ausschussvorlage HAA/19/15
– öffentlich –

eingegangene Stellungnahmen zu der öffentlichen Anhörung

zu Gesetzentwürfen zur Verfassungsänderung
Drucks. GE 19/5709, 19/5710, 19/5711, 19/5712, 19/5713, 19/5714, 19/5715, 19/5716, 19/5717, 19/5718, 19/5719, 19/5720, 19/5721, 19/5722, 19/5723, 19/5729, 19/5732, 19/5734 und 19/5737

1.	Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Hessen, Norbert Södler	S. 1
2.	Hessischer Städte- und Gemeindebund, Mühlheim/Main	S. 2
3.	Sozialverband VdK Hessen-Thüringen e. V., Frankfurt	S. 13
4.	ver.di Hessen, Fachbereich Gemeinden, Frankfurt	S. 15
5.	Prof. Dr. jur. Martin Kutscha, Berlin	S. 17
6.	Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e. V., Frankfurt	S. 20
7.	Mehr Demokratie e. V., Laubach	S. 24
8.	Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V., Wiesbaden	S. 39
9.	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Hessen	S. 42
10.	Hessischer Städtetag, Wiesbaden	S. 47
11.	Der Beauftragte der Evangelischen Kirchen in Hessen und	
	Der Leiter des Kommissariats der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen	S. 61
12.	AG der Hessischen Handwerkskammern, Wiesbaden	S. 65
13.	Deutscher Kinderschutzbund LV Hessen e. V., Friedberg	S. 67
14.	Prof. Dr. Matthias Jestaedt, Universität Freiburg	S. 69
15.	LandesAstenKonferenz Hessen, Frankfurt	S. 73
16.	Landesschülervertretung, Landesschulsprecher Fabian Pflume, Geisenheim	S. 77

Von:	norbert.soedler@drk-hessen.de
An:	Franz, Swetlana (HLT)
Cc:	Czech, Annette (HLT)
Thema:	Anhörung zur Ä nderung der Hessischen Verfassung
Datum:	Dienstag, 23. Januar 2018 13:24:58

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich beziehe mich auf Ihr Schreiben vom 22. 12. 2017 und nehme für den Landesverband Hessen des Deutschen Roten Kreuzes wie folgt Stellung zu der geplanten Ä nderung der Hessischen Verfassung:

Mit dem "Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26f Staatsziel zum Schutz und der Förderung des Ehrenamtes)" ist unsere zentrale Forderung an die Enquetekommission und den Verfassungskonvent erfüllt und es bedarf unsererseits keiner weiteren inhaltlichen Stellungnahme!

Ich behalte mir aber vor, im Rahmen der mündlichen Anhörung ggf. noch weitergehende Ausführungen zu machen.

Mit freundlichen Grüßen

Norbert Södler
Präsident

DRK Landesverband Hessen e.V.
www.drk-hessen.de | Norbert.Soedler@drk-hessen.de
65189 Wiesbaden | Abraham-Lincoln-Str. 7
Tel: +49-611-7909-922 | Fax: +49-611-7909-97-922
Die gesetzlichen Pflichtangaben finden Sie unter http://drk-hessen.de/pflichtangaben.html

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.
Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden

Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main
Vorab per E-Mail: s.franz@ltg.hessen.de
und a.czech@ltg.hessen.de

An die Vorsitzende
des Hauptausschusses
des Hessischen Landtages
Frau Karin Wolff, MdL
Schloßplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Dezernat 2
Referent(in) Fr. Maier/Hr. Heger/Fr. Adrian
Unser Zeichen Mai/Hg/Adr/jg
Telefon 06108/6001-0
Telefax 06108/600157
E-Mail: hsgb@hsgb.de
Durchwahl 6001-55 /-38 /-51
Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom
Datum 05.02.2018

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Änderung der Hessischen Verfassung

Sehr geehrte Frau Wolff,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu den Gesetzentwürfen zur Änderung der Hessischen Verfassung Stellung nehmen zu können. An der mündlichen Anhörung am 7. März 2018 wird Herr Direktor Backhaus und Frau Daniela Maier für den Hessischen Städte- und Gemeindebund teilnehmen.

I. Vorbemerkung

Nach dem Inhalt der vorliegenden Gesetzentwürfe werden die von den hessischen Städten und Gemeinden im Rahmen der Enquetekommission zur Ergänzung bzw. Änderung der Hessischen Verfassung gestellten Forderungen nicht berücksichtigt. In dem Schreiben an die Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" des Hessischen Landtags vom 26.09.2016 haben die Kommunen aller Spitzenverbände eine Änderung und Ergänzung der Konnexitätsregelung in Art. 137 Hessische Verfassung (HV) gefordert. Als Änderungsvorschlag wurde vorgetragen, dass die Konnexitätsregelung in Art. 137 Abs. 6 S. 1 HV nicht auf Fälle beschränkt bleibt, wonach der Konnexitätsfall nur bei einer Änderung von Landesgesetzen oder Landesrechtsverordnungen ausgelöst wird, sondern generell eine Ausweitung der Konnexitätsregelung dahingehend in Art. 137 Abs. 6 S. 1 HV vorgenommen wird, dass stets eine Regelung über die Kostenfolge aufgenommen wird,

sobald Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Verordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet werden.

Des Weiteren wurde gefordert, dass die Konnexitätsregelung in Art. 137 Abs. 6 S. 2 HV dahingehend geändert wird, dass nicht mehr die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände von einer Mehrbelastung betroffen sein müssen, sondern stets die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände insgesamt dazu führt, dass ein Ausgleich zu schaffen ist.

Besonders wichtig ist uns hier nochmals darauf hinzuweisen, dass unsere Forderung auch beinhaltete, dass ein Klagerecht für Gemeinden, Gemeindeverbände und die Kommunalen Spitzenverbände vor dem Staatsgerichtshof in der Verfassung festgeschrieben wird. Ein solches Klagerecht im Falle der Ablehnung der Konnexität ist aus Sicht der Kommunalen Spitzenverbände essenziell, wenn man den Konnexitätsregelungen fair und ernsthaft Geltung verschaffen will. Aus Sicht der Städte und Gemeinden ist es unabdingbar, dass bei einer so umfassenden Änderung der Verfassung auch die vorstehenden Forderungen aus dem kommunalen Bereich Berücksichtigung finden.

In einer ergänzenden Stellungnahme vom 29.11.2016 hat sich der Hessische Städte- und Gemeindebund zudem bereits kritisch mit der Erleichterung im Einleitungs- und Zulassungsverfahren im Zusammenhang mit dem Volksbegehren und Volksentscheid in der Hessischen Verfassung auseinandergesetzt und außerdem begrüßt, dass eine Herabsetzung des passiven Wahlalters auf 18 Jahre nunmehr auch in der Hessischen Verfassung für den Erwerb des Landtagsmandats erfolgen soll.

In Anbetracht der vorliegenden neunzehn Gesetzentwürfe zur Änderung der Hessischen Verfassung bestehen zudem Bedenken im Hinblick auf die Bestimmtheit der Fragestellungen und wir haben die Sorge, dass die einzelnen Änderungen den Bürgern, die letztendlich über derartige Änderungen der Verfassung im Rahmen einer Volksabstimmung abzustimmen haben, die Bedeutung und Tragweite der einzelnen Änderungen nicht hinreichend deutlich und transparent gemacht wird. Es ist hier die Aufgabe des Landesgesetzgebers, im Vorfeld der Volksabstimmung, die zusammen mit der Landtagswahl am 28. Oktober 2018 stattfinden soll, Aufklärung zu betreiben und entsprechende Informationen den Bürgerinnen und Bürgern zugänglich zu machen, damit die Änderungen der Verfassung auch durch diese nachvollzogen werden können. Dies um so mehr, als es sich nunmehr um die weitreichenste Änderung der Hessischen Verfassung seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 1946 handelt. Bis heute hat es lediglich sieben punktuelle Änderungen der Hessischen Verfassung gegeben.

II. Zu den Gesetzentwürfen im Einzelnen

1. Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern – (Drs.: 19/5709) –

   Der vorliegende Gesetzentwurf enthält eine wortgleiche Wiedergabe von Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz (GG). In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, weshalb man eine derzeit schon bestehende Regelung aus dem Grundgesetz wortgleich in der Hessischen Verfassung wiederholt, zumal das Grundgesetz stets auch den Landesgesetzgeber bindet. Aus unserer Sicht erscheint es gerade in Bezug auf die große Normendichte in unserem Land effizienter weniger zu regeln und gesetzlich zu verankern, dies erst Recht, wenn es um wortgleiche Wiederholungen von Grundrechten geht.

2. Stärkung der Kinderrechte – (Drs.: 19/5710) –

   Die vorgesehene Neuregelung in Art. 1 unterliegt insoweit keinen Bedenken, als bestehende einfachgesetzliche Regelungen wie z. B. § 1 HKJGB und §§ 4c, 8c HGO aufgegriffen werden. Wir sehen allerdings die Gefahr, dass weitergehende individualrechtliche Ansprüche hieraus abgeleitet werden können. Gerade der Bereich der Kindertagesstätten ist einer der größten Kostenfaktoren für die Städte und Gemeinden, so dass hier weitere finanzielle Belastungen drohen. Dies gilt umso mehr als es sich bei der Regelung nicht lediglich um eine Staatszielbestimmung handelt. Wir fordern deshalb, dass hier vergleichbar wie bei den Staatszielregelungen die Begrenzung der „Leistungsfähigkeit" des Aufgabenträgers ergänzt wird.

3. Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme – (Drs.: 19/5711) –

   Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass hiermit die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (Urteil vom 27.02.2008, Az.: 1 BvR 370/07) zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht aufgegriffen wird und nunmehr das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie der Schutz und die Integrität informationstechnischer Systeme in der Verfassung verankert werden sollen.

Anzuregen wäre in diesem Zusammenhang jedoch, dass der Begriff „informationstechnische Systeme" nicht nur in der Gesetzesbegründung erläutert wird, sondern dieser Begriff auch in der Verfassung selbst definiert wird.

Auch wenn der Begriff bewusst offengehalten ist, würde es die Anwendung dieses Rechts in der Praxis erleichtern, wenn eine Begriffsdefinition seitens des Gesetzgebers vorgegeben wird.

4. Aufhebung der Todesstrafe – (Drs.: 19/5712) –

   Zu begrüßen ist, dass seitens des Gesetzgebers nunmehr die Todesstrafe unter Berücksichtigung von Art. 102 GG auch in der Hessischen Verfassung abgeschafft werden soll. Allerdings wäre es aus unserer Sicht ausreichend gewesen Art. 21 Abs. 1 S. 2 HV zu streichen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb man eine Feststellung des Grundgesetzes an dieser Stelle noch einmal wortwörtlich wiederholt.

5. Aufnahme von Staatszielen in der Hessischen Verfassung – (Drs.: 19/5713, Drs. 19/5714, Drs. 19/5715, Drs. 19/5716, Drs. 19/5717, Drs. 1957/18) –

   Art. 26a HV in der vorgeschlagenen Fassung ist nach hiesiger Einschätzung durchaus problematisch. Nach der Vorschrift werden Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände zur fortlaufenden Beachtung von Staatszielen verpflichtet, wobei die Verpflichtung durch die bestehende Zuständigkeit und – das ist mit Blick insbesondere auf die kommunalen Finanzausstattung entscheidend – „im Rahmen der Leistungsfähigkeit" bestehen soll.

   Ausweislich der Begründung soll der Vorbehalt der Leistungsfähigkeit klarstellen, dass unter Beachtung der finanziellen Möglichkeiten aus einer Staatszielbestimmung auch objektiv-rechtlich weder Ansprüche auf den Erhalt bestehender Einrichtungen noch Forderungen nach deren Ausweitung abgeleitet werden können.

   Aktuell hat der Gesetzgeber bei Ausgestaltung des Finanzausgleichgesetzes (FAG) Staatsziele insofern berücksichtigt, als er diese der freiwilligen Tätigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände zugeordnet hat. Allerdings ist nach der Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Alsfeld-Verfahren (Urt. v. 21. 5. 2013 P.St. 2361 = HSGZ 2013 S. 210 ff.) festzuhalten, dass ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben finanziell unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes ermöglicht werden muss. Bisher gibt es jedenfalls keinen expliziten Leistungsfähigkeitsvorbehalt zu Gunsten *des Landes* in der HV. Stünde nun die Förderungspflicht des Landes für Staatsziele unter einem unbeschränkten Vorbehalt der Leistungsfähigkeit

des Landes, würde dies mit Blick auf die Kommunen die Gefahr begründen, dass auch die Finanzausstattungsverpflichtung des Landes insoweit unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes liegt. Dass dem nicht so ist, sollte klargestellt werden.

Daher sollte sinnvollerweise die Vorschrift wie folgt gefasst werden, dass der Punkt durch ein Semikolon ersetzt wird und die Worte *„Art. 137 Abs. 5 HV bleibt unberührt“* angefügt werden.

Zudem werden im Hinblick auf die Aufnahme eines Staatszielbegriffs Erwartungen und Begehrlichkeiten auch auf Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände geweckt, die ohne finanzielle Ausstattung vor Ort nur schwer umzusetzen und zu realisieren sind. So steht es insbesondere vor Ort zu befürchten, dass auf lokaler Ebene unter Bezugnahme auf die Staatsziele Forderungen an die Kommunen herangetragen werden, die so nicht darstellbar sind. Zwar steht die Definition der Staatsziele immer unter dem Vorbehalt der Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit, dennoch führt die Aufnahme von Staatszielen in der Hessischen Verfassung vor Ort zu einem politischen Druck. Konsequent wäre es gewesen, wenn der Gesetzgeber in den verschiedenen Bereichen, in denen er Förderbedarf sieht, dies einfachgesetzlich ausgestaltet hätte mit der gleichzeitigen Normierung eines entsprechenden finanziellen Ausgleichs.

Mit der vorliegenden Definition der Staatsziele steht zu befürchten, dass es vor dem Hintergrund enttäuschter Erwartungen bezüglich der Umsetzung im Nachgang zu Frustrationen und Politikverdrossenheit kommt. Mit der Aufnahme jedes zusätzlichen Staatsziels wird zudem der Ermessensspielraum des Gesetzgebers reduziert. Außerdem ist nach der vorliegenden Gesetzesbegründung nicht ersichtlich, weshalb hier die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet werden sollen ihr Handeln nach den Staatszielen auszurichten. Zumindest ist der Begründung nicht zu entnehmen, woher sich der Landesgesetzgeber das Recht nimmt, die Gemeinden und Gemeindeverbände zu verpflichten ihr Handeln nach den Staatszielen auszurichten. Im Hinblick auf Art. 137 Abs. 3 HV und Art. 28 GG und das darin verbriefte Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist vielmehr davon auszugehen, dass dies ein Eingriff in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung darstellt.

Im Hinblick auf die Einführung des Staatsziels zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit ist dies aus unserer Sicht zunächst grundsätzlich zu begrüßen. Wir sehen es allerdings als zwingend an, den Begriff der „Nachhaltigkeit“ in der Verfassung selbst zu konkretisieren. Insgesamt wird die Regelung für zu unbestimmt

angesehen. Es steht außerdem zu befürchten, dass es in Anbetracht der vielen weiteren Staatszielen, die nun in die Hessische Verfassung eingefügt werden sollen, es auch unter diesen zu Zielkonflikten kommt, die vor Ort nicht zu einem Ausgleich gebracht werden können.

Die Erweiterung der Staatszielbestimmung um das Thema Errichtung und den Erhalt der technischen, digitalen und sozialen Infrastruktur und von angemessenem Wohnraum ist dem Grunde nach begrüßenswert. Dieser politische Auftrag sollte sich jedoch an diejenigen Verantwortlichen richten, die aufgrund der gesetzgeberischen Möglichkeiten auch einen entsprechenden Gestaltungsspielraum haben, d. h. vorliegend an Bund und Land, aber nicht an die Kommunen. Der Ausbau der digitalen Infrastruktur stellt eine nicht umlagefähige Maßnahme und Verpflichtung der Kommune dar. Es besteht hier die Befürchtung, dass die Städte und Gemeinden zu etwas verpflichtet werden, dass sie nicht finanzieren können. Auch die Gestaltung sozialer Wohnraumverhältnisse wird von den Kommunen als eigene Aufgabenstellung wahrgenommen und sie haben die Kosten überwiegend zu tragen. Die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Städte und Gemeinden sind begrenzt, so dass eine Verwirklichung dieser Staatsziele an der Realität vorbei geht.

Die Aufnahme „Schutz und Förderung der Kultur" als weiteres Staatsziel wird im Grundsatz begrüßt. Wie in der Begründung ausgeführt, gilt es jedoch zu bedenken, dass hiermit kein Eingriff in die Kulturhoheit der Kommunen einhergehen darf, zumal auch in diesem Bereich viele Städte und Gemeinden schon sehr engagiert sind und entsprechende finanzielle Zuwendungen sowie Fachmittel und Personal zur Verfügung stellen. Weiterhin stellt die Aufnahme des Staatsziels „Schutz und Förderung der Kultur" eine Ergänzung der derzeit bestehenden Regelung in Art. 62 HV dar, wonach schon die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und Kultur sowie die Landschaft den Schutz und die Pflege des Staates und der Gemeinden genießen.

Die Aufnahme des Staatsziels „Schutz und Förderung des Ehrenamtes" über die ausdrückliche Nennung des Sports hinaus wird aus diesseitiger Sicht begrüßt. Ohne das Ehrenamt sind viele Maßnahmen und Projekte sowie Initiativen vor Ort nicht leistbar, so dass die hiermit einhergehende Wertschätzung und Normierung in der Verfassung ausdrücklich begrüßt wird und auch angebracht ist.

Im Hinblick auf die Einführung des Staatsziels Sport ist darauf hinzuweisen, dass die Ersetzung des Begriffs der „Pflege" durch „Förderung" keine Änderung zum bisherigen Art. 62a HV darstellt. Durch die beabsichtigte Aufnahme von Art. 26a HV (Legaldefinition des Staatszieles) „verdichtet" sich jedoch das ursprüngliche

Staatsziel in Richtung einer Pflicht zum Tätigwerden bzw. zur finanziellen Förderung des Sports. Dies ist aus hiesiger Sicht – trotz der sicherlich wichtigen sozialen Funktion des organisierten Sports – strikt abzulehnen, da es die Handlungsspielräume der Kommunen einengt.

6. Bekenntnis zur europäischen Integration – (Drs.: 19/5719) –

   Die Regelung findet ausdrücklich die Unterstützung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes.

7. Herabsetzung des Wählbarkeitsalters – (Drs. 19/5720) –

   Die Herabsetzung des Wählbarkeitsalters auch für Landtagsabgeordnete auf 18 Jahre ist aus Sicht der hessischen Städte und Gemeinden zu begrüßen. Nachdem mit dem Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts der kommunalen Wahlbeamten und zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (GVBl 2015, S. 158) das Mindestwählbarkeitsalter für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister auf 18 Jahre herabgesetzt worden ist, so ist es nur konsequent, wenn eine entsprechende Anpassung auch bei den Wählbarkeitsvorschriften der Hessischen Verfassung vorgenommen wird.

8. Elektronische Verkündung von Gesetzen – (Drs. 19/5721) –

   Der Hessische Städte- und Gemeindebund begrüßt es, dass nunmehr auch im Zusammenhang mit der Verkündung von Gesetzen die elektronische Form eingeführt werden soll. Hier wird zum einen dem Umstand Rechnung getragen, dass ein Abdruck von öffentlichen Bekanntmachung in Zeitungen äußerst kostenintensiv ist und der Verbreitungsgrad des Gesetz- und Verordnungsblattes eher gering sein dürfte. Zudem ist festzustellen, dass die Digitalisierung und die Internetnutzung immer mehr zunimmt, so dass mit einer Internetbekanntmachung ausreichend gewährleistet sein dürfte, dass der Inhalt von verkündeten Gesetzen bei den Bürgerinnen und Bürgern auch wahrgenommen wird. Auch der Gesetzesvorbehalt wird an dieser Stelle begrüßt, da insoweit die Einzelheiten und die Details in diesem ausgestaltet werden und alle Notwendigkeiten angepasst werden können.

   In diesem Gesetzgebungsverfahren würden wir dann unsere Erfahrungen mit der Internetbekanntmachung im Zusammenhang mit der öffentlichen Bekanntmachung

nach § 7 HGO einbringen, die seit dem Jahr 2011 im kommunalen Bereich möglich ist.

9. Stärkung der Volksgesetzgebung – (Drs. 19/5722) –

Soweit der vorliegende Gesetzentwurf eine Herabsetzung des Quorums für einen Volksentscheid vorsieht, ist dies aus Sicht der hessischen Städte und Gemeinden eine Herabsetzung des Quorums abzulehnen. Die derzeitige Regelung zur Einleitung eines Volksbegehrens bzw. Volksentscheids in Art. 124 Abs. 1 HV hat sich grundsätzlich bewährt.

Aus Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sehen wir keinen Bedarf, die Voraussetzungen anzupassen oder zu verändern. Soweit beabsichtigt ist eine Erleichterung im Einleitungs- und Zulassungsverfahren im Zusammenhang mit dem Volksbegehren und Volksentscheid in der Hessischen Verfassung zu verankern, ist darauf hinzuweisen, dass dies möglicherweise zu einer vermehrten Inanspruchnahme dieses Instrumentariums führt, was nach den derzeitigen Ausgestaltungen des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheide zu einer erheblichen Mehrbelastung im kommunalen Bereich führen würde. Die Mehrbelastung äußert sich in der finanziellen, zeitlichen als auch organisatorischen Mehrbeanspruchung der kommunalen Ebene. Dies gilt es bei einer möglichen Änderung der Verfassung zu berücksichtigen. Dieses wie auch die Befürchtung, dass vermehrt Partikularinteressen in den Vordergrund treten, lassen es sinnvoll erscheinen, dass die derzeitige Regelung beibehalten wird. Erst bei einer hinreichenden Verankerung des Ansinnens in der Bevölkerung sollte sich der Landtag auch entsprechend mit einem derart vorgelegten Gesetzentwurf auseinandersetzen.

Darüber hinaus sehen wir durch den Grundsatz der repräsentativen Demokratie sowie die vielen unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger ausreichende Möglichkeiten, dass sich Bürgerinnen und Bürger in das politische Geschehen einbringen können.

So gibt es auf der Ebene der Fachgesetze vielfältige Formen einer Bürgerbeteiligung und Bürgereinbindung in Entscheidungsprozesse. Zu nennen sei hier exemplarisch das Bauleitplanverfahren nach dem Baugesetzbuch und die Möglichkeit der Durchführung eines Bürgerbegehrens (§ 8b HGO). Gerade wenn es darum geht im legislativen Bereich und damit bei abstrakt-generellen Regelungen tätig zu werden, scheint es angemessen, dass dies durch gewählte Vertreter auf Landesebene vorgenommen wird und nur in einem eng begrenzten Ausnahmebereich auch hier die Möglichkeit eines Volksbegehrens bzw. Volksentscheids eröffnet wird. Insbeson-

dere im legislativen Bereich hat sich in den letzten 70 Jahren der Grundsatz der repräsentativen Demokratie bewährt, wonach die gewählten Vertreter auf Landesebene Gesetze entwerfen und beschließen.

So zeigt die hohe Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen aus unserer Sicht auch, dass sich das bestehende System der repräsentativen Demokratie bewährt hat und von der Bevölkerung akzeptiert wird. Die hohe Wahlbeteiligung macht deutlich, dass ein entsprechendes Vertrauen und eine Akzeptanz des bestehenden Systems gegeben sind. Eine Änderung des bestehenden Systems insbesondere durch die Ausweitung der Möglichkeit zur Einleitung von Volksbegehren und Volksentscheiden wäre vor diesem Hintergrund kontraproduktiv und wenig zielführend. Es gilt hier, einer Aushöhlung der repräsentativen Demokratie entgegenzuwirken.

Derzeit bestehen zudem eine Vielfalt an informellen Beteiligungsformen und -verfahren, wie die Gesetzgebungsvorhaben der zurückliegenden Jahre deutlich machen. So ist festzustellen, dass in laufenden Gesetzgebungsverfahren des Landtags Anregungen durch die Bürgerinnen und Bürger eingebracht werden können. Daher sehen wir keine Defizite in den derzeit bestehenden Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, die es erforderlich machen würden, eine Veränderung in Art. 124 HV herbeizuführen.

10. Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs – (Drs.: 19/5723) –

Gegen die Regelung bestehen keine Einwände.

11. Amtszeitbegrenzung des Ministerpräsidenten – (Drs.: 19/5729) –

Es ist nicht auszuschließen, dass die Einfügung einer solchen Regelung auf Landesebene auch in anderen Bereichen zu Diskussionen führen wird, so insbesondere auch auf der kommunalen Ebene und hier bezogen auf die Amtszeiten der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister. Zum einen gilt es in diesem Zusammenhang zu bedenken, ob innerhalb von zwei Wahlperioden tatsächlich die gesetzten Ziele realisiert und umgesetzt werden können. Zum anderen wird durch eine Begrenzung der Amtszeit auch die Möglichkeit geschaffen, durch neue Personen neue Impulse zu setzen.

Zu bedenken wäre aber auch, es den Wählern zu überlassen, im Zuge seiner Wahlentscheidung für den Landtag sich für Kontinuität oder einen „Wechsel“ zu entscheiden.

Insgesamt stellt sich die Frage, ob man eine Amtszeitbegrenzung zwingend in der Verfassung regeln und vorgeben muss oder, ob man dies dem höchsten Souverän, den Bürgern, im Rahmen der Wahl selbst überlässt.

12. Stärkung der parlamentarischen Opposition – (Drs.: 19/5732) –

Wie aus der Begründung zu dem Gesetzentwurf deutlich wird, ist die Formulierung des Gesetzentwurfs an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu den grundlegenden Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung angelehnt. Somit würde eine Nennung der parlamentarischen Opposition in der Hessischen Verfassung derzeit nur das wiedergeben, was tatsächlich schon geübte Praxis ist. Somit ist es unschädlich, eine derartige Regelung in die Hessische Verfassung aufzunehmen, bedarf es aber unserer Ansicht nach nicht zwangsläufig.

13. Recht auf Wohnen – (Drs.: 19/5734) –

Eine Aufnahme des Rechts auf Wohnen, wie es mit der Ergänzung von Art. 8 Abs. 2 HV gewünscht wird, wird abgelehnt. Es ist Sache des Gesetzgebers auf einfachgesetzlicher Ebene Regelungen zu schaffen, welche die Wohnraumförderung betreffen und es auch Menschen mit geringerem Einkommen ermöglicht, geeigneten Wohnraum zu erlangen. Mit der vorliegenden Gesetzesbegründung wird zudem in das Recht auf Eigentum aus Art. 14 GG eingegriffen. Es ist nicht ersichtlich, auf Grund welcher Rechtsgrundlage ein Eigentümer verpflichtet werden soll, stets eine barrierefeie Ausstattung der Wohnräume vorzunehmen und eine Rämung der Wohnung nur erfolgen kann, wenn dies nicht zur Obdachlosigkeit für die von der Räumung Betroffenen führt. Die vorgesehene Regelung stellt zudem eine erhebliche Erweiterung der Mieterrechte zu Lasten der Eigentümer dar. Außerdem steht zu befürchten, dass Wohnraum unter derartigen Voraussetzungen durch den Eigentümer nicht mehr vermietet wird. Ein Eigentümer, der erst erhebliche Aufwendungen in sein Eigentum tätigen muss, um eine Wohnung zu vermieten und dies dann nicht über eine entsprechenden Miete kompensieren kann, wird unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten den Wohnraum eher leer stehen lassen, mit der Folge, dass die Intention der vorstehenden Gesetzesänderung völligst verfehlt würde.

Bei der Regelung, wie sie für Art. 8 Abs. 2 HV vorgeschlagen wird, bleibt zudem unklar, wer Anspruchsgegner sein soll. Hier wäre mindestens klarzustellen, dass sich der entsprechende Anspruch – wenn überhaupt – gegen das Land richtet.

14. Verfassungsrechtliche Verankerung der Bildung von Anfang an, Verbot von Studiengebühren – (Drs.: 19/5737) –

Die Unentgeltlichkeit des Besuchs von Kindertagesstätten oder Inanspruchnahme von Kindertagespflege ist Gegenstand eines aktuell laufenden Gesetzgebungsverfahrens, mit den Änderungen des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs angestoßen werden sollen. Hierzu wird der Verband gesondert Stellung nehmen.

Eine Unentgeltlichkeit für den Besuch von Kindertagesstätten ist für die Städte und Gemeinden nur denkbar, wenn das Land die Kosten aus originären Landesmitteln übernimmt.

Mit freundlichen Grüßen

Diedrich Backhaus

Direktor

SOZIALVERBAND VdK HESSEN-THÜRINGEN

Sozialverband VdK Hessen-Thüringen e. V. · Gärtnerweg 3 · 60322 Frankfurt/M.

Hessischer Landtag
Hauptausschuss
Frau Franz

per E-Mail

Landesgeschäftsstelle

Gärtnerweg 3
60322 Frankfurt am Main
Telefon: 069 714002-0

Paul Weimann
Amt. Landesvorsitzender

Ihre Ansprechpartnerin:
Dr. Verena Findeisen
Telefon: 069 714002-17
Telefax: 069 714002-22
E-Mail: verena.findeisen@vdk.de

AZ:

Frankfurt, 09. Februar 2018

Anhörung im Hessischen Landtag zu den Gesetzentwürfen Änderung der Verfassung des Landes Hessen
Aktenzeichen: I A 2.16

Sehr geehrte Frau Franz,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, eine Stellungnahme – zunächst schriftlich – abzugeben und für die Einladung zur öffentlichen mündlichen Anhörung.

Zu den einzelnen Artikeln:

Artikel 1 „Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“
Der Sozialverband VdK Hessen-Thüringen würdigt hier die Aufnahme der Gleichstellung von Frauen und Männern. Der VdK Hessen-Thüringen fordert des Weiteren die Gleichstellung und des Schutzes von Menschen mit Behinderungen mit der Formulierung:

> „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Das Land ist verpflichtet, für gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen.“

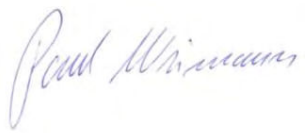
Es ist nicht zu erklären, dass die Landesverfassung nur Grundrechtsschutz für einige Merkmale wie z.B. Geschlecht, Rasse, religiöse und politische Überzeugung gewährt. Für andere Merkmale - insbesondere die Behinderung - aber nicht. Die Einfügung dieses Merkmals erachten wir als wesentlich. Vor dem Hintergrund der UN-BRK, aber vor allem auf Grund der Anstoßfunktion von Länderverfassungen ist hier ein Benachteiligungsverbot für Menschen mit Behinderungen zu formulieren. Es geht nicht darum, dass der Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ bereits dazu führt, dass Grundrechtsschutz für Menschen mit Behinderungen bundesgesetzlich gewährt wird. Vielmehr geht es darum, landesrechtlich für die Rechte und für den Schutz von Menschen mit Behinderungen einstehen zu wollen. Dieser Wille sollte im Grundrechtskatalog jeder Landesverfassung verankert sein. In Bayern, Baden-Württemberg und in Berlin ist dieser Schritt bereits vollzogen (Art. 118a Verfassung

des Freistaats Bayern, Art. 2b Landesverfassung Baden-Württemberg bzw. Art. 11 S. 1 Verfassung von Berlin).

Artikel 26d „Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur“
Mit der Einführung des Staatsziels „Infrastruktur“ werden das Land und die kommunalen Gebietskörperschaften verpflichtet, (…) auf den Bau und den Erhalt (…) von angemessenem Wohnraum zu sozial tragbaren Bedingungen hinzuwirken. Der VdK setzt sich für die Einfügung des Wortes „**barrierefreier**“ Wohnraum ein. Die Gesetzesbegründung stellt insbesondere auf bezahlbaren Wohnraum für Menschen mit geringem Einkommen ab. Dies begrüßen wir sehr. Diese Betrachtung muss jedoch erweitert werden auf solche Personengruppen, die aus anderen Gründen keine Wohnung finden – nämlich weil sie auf eine barrierefreie Wohnung angewiesen sind. Für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen kann ein angemessener Wohnraum nur ein barrierefreier Wohnraum sein – alles andere wäre für diesen Personenkreis unangemessen. Wir bitten daher um die ergänzende Formulierung „angemessener, barrierefreier Wohnraum“

Artikel 26f „Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes“
Wir bedanken uns, dass das Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes angenommen worden ist. Dies würdigt die Arbeit aller Menschen im ehrenamtlichen Bereich.

Mit freundlichen Grüßen



Paul Weimann
Amt. Landesvorsitzender

Fachbereich Gemeinden

Vereinte Dienstleistungs-gewerkschaft

Hessen

ver.di • Wilhelm-Leuschner-Str. 69-77 • 60329 Frankfurt

Hessischer Landtag
Hauptausschuss
Postfach 3240
65022Wiesbaden

per Email übersandt
s.franz@ltg.hessen.de
a.czech@ltg.hessen.de

Wilhelm-Leuschner-Str. 69-77
60329 Frankfurt

Telefon: +49 69 2569-0
Durchwahl: +49 69 2569-1242
Telefax: +49 69 2569-2662
PC-Fax: +49 1805 8373432804*
kristin.ideler@verdi.de
www.verdi.de

Kristin Ideler
Fachsekretärin Sozial-, Kinder-, und Jugendhilfe

Datum	12. Februar 2018
Ihre Zeichen	I A 2.6 Frau Franz
Unsere Zeichen	Id

Stellungnahme zu Gesetzesentwürfen zum Thema Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur Drucksache 19/5710 „Stärkung der Kinderrechte“ sowie zur Drucksache 19/5737 „Bildung von Anfang an“ möchten wir wie folgt Stellung nehmen.

„Stärkung der Kinderrechte“

Es ist zu begrüßen, dass die Kinderrechte künftig in der Verfassung des Landes Hessen Berücksichtigung finden sollen, indem die mit der UN-Kinderrechtskonvention 1992 in Kraft getretene Rechtslage integriert wird. Denn Kinder sind die Zukunft unserer Gesellschaft. Ihre Entwicklung und Entfaltung bestmöglich zu fördern, muss unser gemeinsames Ziel sein.
Allerdings möchten wir dazu anregen, die im Verfassungsentwurf analog zur UN-Kinderrechtskonvention verankerten Rechte des Kindes konkreter zu benennen, um gesellschaftspolitische Problemfelder in Bezug auf die Rechte von Kindern besonders in den Blick nehmen zu können.
Dies umfasst aus unserer Sicht neben Armutsprävention und umfassender gesellschaftlicher Teilhabe auch gleiche Chancen beim Bildungserwerb sowie eine gesundheitsförderliche Entwicklung. Dementsprechend möchten wir anregen, die Kinderrechte sowohl als Schutzrechte als auch als Ermöglichungsrechte detaillierter auszuformulieren. Aus unserer Sicht wären daher in Abs. 2 folgendes zu ergänzen:

„Das Land Hessen setzt sich für ein umfassendes Kindesrecht auf Unversehrtheit, Bildung, soziale Sicherung sowie Mitbestimmung ein und ergreift fortlaufend geeignete Maßnahmen, um den Entwicklungsstand der Rechte des Kindes zu überprüfen. Mindestens alle vier Jahre ist dazu ein Sachstandsbericht zu veröffentlichen."
Zur Kontrolle der Wahrung der Kinderrechte ist aus unserer Sicht in Hessen zudem eine Ombudsstelle für Kinderrechte einzurichten, welche als neutrale Instanz für Kinder, Eltern und Politik ansprechbar ist, wenn Zweifel daran bestehen, dass das Land Hessen oder seine kommunalen Gebietskörperschaften Kinder umfassend schützen, ihnen eine bestmögliche Förderung zukommen lassen sowie für umfassend kindgerechte Lebensbedingungen in Hessen sorgen.
Zudem sollte diese Ombudsstelle im Laufe einer Legislaturperiode einen vom oben formulierten Sachstandsbericht der Landesregierung unabhängigen Sachverständigenbericht zu den aktuellen Lebensbedingungen von Kindern in Hessen abgeben, welcher verschiedene Lebensbereiche u. a. wie frühkindliche Bildung, Schule, Freizeit, Kultur, Wohnen, Gesundheit und die Beteiligung an demokratischen Entscheidungsprozessen umfasst.

„Bildung von Anfang an"
In Analogie zur unseren bisherigen Ausführungen begrüßen wir eine umfassende Gebührenfreistellung von Erziehung, Bildung und Betreuung in Hessen ab dem ersten Lebensjahr. Allerdings würden wir zur Stärkung der Rechte von Kindern und Eltern im Abs. 2 eine Ergänzung des Anspruches als „ganztägig" ergänzen. Des Weiteren ist einzufügen: „Das Land Hessen refinanziert die Gebührenfreistellung vollumfänglich aus Landesmitteln. Etwaige Mehrkosten der Kommunen durch den Wegfall von Elternbeiträgen, die Erhöhung der Betreuungsquote sowie nach aktuellem wissenschaftlichen Stand indizierte Qualitätsverbesserungen sind ohne Einschränkungen durch das Land zu übernehmen."

Mit freundlichen Grüßen

Kristin Ideler, ver.di Hessen Fachbereich Gemeinden

Prof. Dr. iur. Martin Kutscha
Professor für Staats- und Verwaltungsrecht i. R., Berlin

12. 2. 2018

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (LT-Drucks. 19/5709 u. a.)

Da sich hinsichtlich der meisten der insgesamt 19 Gesetzentwürfe der Landtagsfraktionen keine besonderen verfassungsrechtlichen Probleme ergeben, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Gesetzentwürfe in den Drucksachen 19/5711 und 19/5734.

Zur Drucksache 19/5711 (Art. 12a, Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme):

Der Vorschlag, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie den Schutz der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme in der Landesverfassung zu verankern, ist zu begrüßen – bei beiden Gewährleistungen handelt es sich bisher (lediglich) um „Verfassungsrichterrecht", das in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 zur Volkszählung[1] sowie vom 27. Februar 2008 zur „Online-Durchsuchung"[2] kreiert wurde. Allerdings bedarf insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Anbetracht der heutigen Realität von Big Data, d. h. der massenhaften Erhebung, Übermittlung und Auswertung personenbezogener Daten und der Herstellung umfassender Persönlichkeitsprofile, flankierender Schutzgewährleistungen über den Text des vorgeschlagenen Art. 12a hinaus. Ohne solche flankierenden Regelungen läuft das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nämlich weitgehend leer: Weder können die Millionen von Nutzer und Nutzerinnen moderner Kommunikationsgeräte wissen, was mit ihren zahlreichen Daten geschieht und wer sie auf welche Weise nutzt, noch beruht die Preisgabe dieser personenbezogener Daten auf echter Freiwilligkeit, weil in Anbetracht der Monopolstellung z. B. des Unternehmens Facebook keine sinnvolle Alternative bei der Nutzung sozialer Netzwerke zur Verfügung steht.[3]

[1] BVerfGE 65, 1.
[2] BVerfGE 120, 274.
[3] Ausführlich dazu Friedewald/Lamla/Roßnagel (Hg.), Informationelle Selbstbestimmung im digitalen Wandel, Wiesbaden 2017, S. 319 ff.; Kutscha/Thomé, Grundrechtsschutz im Internet? Baden-Baden 2013, S. 43 ff.

In Anbetracht der erheblichen ökonomischen Asymmetrie zwischen dem Oligopol der wenigen globalen Internetdienstleister einerseits und ihren Kunden und Kundinnen andererseits besteht deshalb in der Rechtswissenschaft weitgehend Einigkeit darüber, dass das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht nur als Abwehrrecht gegenüber dem Staat zu verstehen ist, sondern auch eine Schutzpflicht des Staates gegenüber dem Zugriff übermächtiger Privater begründet.[4] Auch die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nimmt in diesem Sinne eine aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung folgende Schutzpflicht an.[5] Wegen der weiter voranschreitenden Digitalisierung und der besonderen Bedeutung eines effektiven Privatsphäreschutzes für die demokratische Gesellschaft sollte deshalb die Schutzpflicht des Staates auch in den neuen Art. 12a Eingang finden. Darüber hinaus wäre es zu begrüßen, wenn als Ergänzung hierzu der Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit (die EU-Datenschutzgrundverordnung spricht insoweit von „Datenminimierung“, Art. 5 Abs. 1c) aufgenommen würde, um der uferlosen Herstellung von Persönlichkeits- bzw. Konsumentenprofilen Einhalt zu gebieten.

Zur Drucksache 19/5734 (Recht auf Wohnen):

Zu Unrecht gelten soziale Grundrechte wie das Recht auf Wohnen, dessen Einfügung in der Drucksache 19/5734 vorgeschlagen wird, vielen als Grundrechte „zweiter Klasse“.[6] Sie sind vielmehr ebenso Freiheitsrechte wie die klassischen Abwehrrechte, weil sie auf die Schaffung der materiellen Voraussetzungen für die Ausübung der Grundrechte zielen und damit reale Freiheit gerade für die sozial Schwächeren erst ermöglichen sollen. Auch die Abwehrrechte wie z. B. das oben erörterte Recht auf informationelle Selbstbestimmung gelten nicht ipso jure, „aus sich selbst heraus“, sondern bedürfen zu ihrer Verwirklichung häufig entsprechender staatlicher Maßnahmen, enthalten also eine Leistungskomponente. Dies hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere im Hinblick auf die staatliche Verpflichtung zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, gestützt auf die

[4] Vgl. z. B. Bäcker, Der Staat 51 (2012), 91 (99); Hoffmann-Riem, JZ 2014, 53 (56 ff.); Roßnagel, ZRP 1997, 26 (28).
[5] Vgl. z. B. BVerfG-K, DVBl. 2007, 112.
[6] Vgl. Mahler, Vorgänge 219 (3/2017), 23 ff.; Kutscha, Vorgänge 219 (3/2017), 5 ff.

Menschenwürdegarantie in Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz, herausgearbeitet.[7]

Die Aufnahme eines Rechts auf Wohnung in die Landesverfassung von Hessen wäre eine angemessene verfassungsrechtliche Antwort auf ein derzeit besonders dringliches Problem, das viele Menschen betrifft: Angesichts der in den letzten Jahren rasant angestiegenen Wohnraummieten in städtischen Ballungsräumen können sich immer weniger Bürger und Bürgerinnen – nicht nur aus der Schicht der sozial Schwachen – das Wohnen in städtischen Bezirken in der Nähe ihres Arbeitsplatzes noch leisten. Berlin, das sich jahrzehntelang durch relativ niedrige Mieten auszeichnete, ist hierfür ein gutes Beispiel[8] - die Situation in Frankfurt a. M. oder Wiesbaden dürfte aber kaum anders sein. Hier steht der Staat in der Pflicht, durch wirksame Maßnahmen gegenzusteuern. Dazu gehört die Verhinderung eines weiteren Anstiegs des Niveaus der Mieten durch eine wirksame „Mietpreisbremse“, aber auch die Förderung des Neubaus von Wohnungen unterhalb des Luxussegments, d. h. Wohnungen, deren Miete auch für Bezieher oder Bezieherinnen niedriger oder mittlerer Einkommen erschwinglich sind. Der Gesetzentwurf in der Drucksache 19/5734 sollte dem entsprechend um eine Verpflichtung des Landes zur Förderung des „sozialen“ Wohnungsbaues ergänzt werden. Vorbild hierfür könnte Art. 28 Abs. 1 S. 2 der Verfassung von Berlin sein, wonach das Land „die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen“, fördert.

[7] BVerfGE 125, 175 ff.
[8] Vgl. nur die Schlagzeile der „Berliner Zeitung“ v. 6. 2. 2018 „Mietpreisbremse ausgebremst“.

VEREINIGUNG DER HESSISCHEN
UNTERNEHMERVERBÄNDE

VhU · Postfach 50 05 61 · 60394 Frankfurt

Geschäftsführung

Hauptausschuss des
Hessischen Landtags
Frau Swetlana Franz
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

Frankfurt am Main, 13.02.2018

Stellungnahme Gesetzentwürfe Verfassungsreform 2018 -
Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses
Aktenzeichen: I A 2.16 – Schreiben vom 22.12.2017

Sehr geehrte Frau Franz,

wir bedanken uns in o. g. Angelegenheit für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Als Mitglied des begleitenden Gremiums der Zivilgesellschaft hatten wir über den gesamten Zeitraum der öffentlichen Anhörungen und Beratungen der Enquetekommission die Gelegenheit, zu allen für die Wirtschaft relevanten Sachfeldern beteiligt zu sein und unsere Expertise wie Empfehlungen direkt in den Beratungsprozess einbringen zu können.

Wir beschränken uns daher an dieser Stelle auf eine zusammenfassende Bewertung des Gesamtergebnisses und möchten vorab aus unserer Sicht ausdrücklich den sehr offenen wie auch breit angelegten Prozess der Kommunikation der Kommission mit den Vertretungen zentraler gesellschaftlicher Kräfte, aber auch mit Bürgern, Schülern und anderen Personengruppen im ganzen Land herausstellen. Aus unserer Sicht wurde hier durch die Politik über den Zeitraum von fast 2 Jahren hinweg eine musterhafte wie intensive Form der gesellschaftlichen Beteiligung durchgeführt, die gerade angesichts aktueller Stimmungen von Bedeutung ist, die in Teilen der Bevölkerung eine deutliche Distanz zu den Werten wie Vorzügen einer partizipativen Demokratie und einer gelungenen Konsensfindung zum Wohle aller widerspiegeln.

Hohe Wertschätzung zollen wir auch der Auswahl der Kommission bei den vielen namhaften Verfassungsexperten, insbesondere aus der Rechtswissenschaft. Deren Anhörung hat nicht nur wertvolle Impulse zu Einzelheiten einer Verfassungsreform ergeben, sondern auch eine verbindende Spiegelung der Hessischen Verfassung in der gesamten wie jahrzehntelangen Rechtsentwicklung der Bundesrepublik ermöglicht. Die Anhörungen, Fragen und Antworten haben sicherlich nicht nur aus unserer Sicht dazu beizutragen, die Bedeutung - auch - einer Landesverfassung als Normierungsgrundlage des Zusammenlebens unter der Klammer des Grundgesetzes klar und deutlich herauszuarbeiten und ihr dabei (wieder) einen entsprechend hohen Stellenwert beizumessen.

Im Einzelnen:

Die hessische Wirtschaft erkennt ausdrücklich an, dass es den im Landtag vertretenen Fraktionen gelungen ist, anders als bei der gescheiterten Verfassungsreform im Jahr 2005 einen breiten Konsens zu 15 auch inhaltlichen und nicht nur rechtsanpassenden Änderungsvorschlägen zu erreichen.

- Modernität und historischer Kern

Wir begrüßen, dass es als große Herausforderung gelungen ist, den besonderen historischen Kern der Hessischen Verfassung aus der Zeit noch vor Verabschiedung des Grundgesetzes zu erhalten und neben notwendigen Bereinigungen bzw. Klarstellungen, wie bei der Todesstrafe, gleichzeitig auch moderne und zukunftsweisende Ergänzungen, etwa bei den Staatszielen, vorzunehmen. Insoweit bleibt die Verfassung ein lebendiges, wenn auch komplexes Gebilde. Sie bekennt sich zu ihrer Geschichte und spiegelt diese auch, indem Regelungselemente aus der Zeit von 1946, die durch das Grundgesetz und die Rechtsprechung des BVerfG längst als nichtig eingestuft sind, erhalten bleiben. Daher können wir auch die Beibehaltung der alten historischen Wirtschaftsordnung von 1946 mit ihren zum Teil sozialistisch geprägten Inhalten nachvollziehen, auch wenn wir uns eine gründliche und moderne Überarbeitung der Wirtschafts- und Sozialverfassung, einschließlich eines klaren Bekenntnisses zur sozialen Marktwirtschaft, gewünscht hätten. Allerdings regen wir in der Folge einer Beibehaltung historischer Textelemente an, an den entsprechenden Stellen einen redaktionellen Hinweis auf eindeutige und unzweifelhafte Nichtvereinbarkeiten mit dem Grundgesetz - etwa durch eine wiederkehrende Fußnote - vorzunehmen. Letzteres gilt auch für Normen im Bereich von Arbeit und Sozialem, etwa beim unverändert bleibenden Aussperrungsverbot. Eine solche Kenntlichmachung würde das - sicherlich allgemein wünschenswerte - Verständnis bei der Verbreitung der Verfassung bei den Bürgern, aber insbesondere auch im schulischen Unterricht bei Schülern wie Lehrern, deutlich erleichtern. Zudem würde mit einer solchen Lesehilfe eine abgeschwächte Kongruenz zur jetzt konkreten Änderung wegen Nichtigkeit nach dem GG - Stichwort abgeschaffte Todesstrafe - erreicht.

- Staatsziele

Ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Verständnisbildung in möglichst weiten Teilen der Gesellschaft halten wir die Zusammenfassung und Erweiterung der Staatsziele in einem eigenen Abschnitt für zweckmäßig. So kann überdies bereits in der Verfassung und nicht erst per Richterrecht und Grundgesetz klargestellt werden, dass individuell einklagbare Ansprüche aufgrund einer Staatszielregelung ausgeschlossen sind, mithin lediglich eine Plattform oder eine Leitplanke als Richtschnur staatlichen Handelns normiert wird. Auch wenn nicht alle Verfassungsexperten dieser Auffassung waren, sehen wir aus diesen Gründen die neu aufgenommene Legaldefinition von Staatszielen als förderlich an. Für die Wirtschaft ist dabei das neue Staatsziel Förderung der Infrastruktur besonders bedeutsam. Zum einen ist eine moderne öffentliche Infrastruktur Voraussetzung für ein dauerhaftes und hohes Wachstum der Wirtschaft. Zum anderen ist es aus Gründen der intergenerationellen Gerechtigkeit geboten, kommende Generationen nicht nur beim finanziellen Erbe vor Belastungen zu schützen (Schuldenbremse), sondern ihnen auch eine intakte Sachsubstanz zu hinterlassen.

- „Bildung von Anfang an“

Die SPD-Fraktion hat einen eigenen Gesetzentwurf zur verfassungsrechtlichen Verankerung einer „Bildung von Anfang an und zum Verbot von Studiengebühren“ in den Landtag eingebracht (19/5737). Dieser konkretisiert über die generell-themenbezogene Beratung und Anhörung in der Enquetekommission hinaus nunmehr erstmals die mögliche Ausgestaltung eines entsprechenden Teilhabe-/Leistungsrechts und eines Gebührenverbots, so dass wir an dieser Stelle hierzu erst jetzt konkret Stellung nehmen:

Das im Gesetzesantrag erkennbare Eintreten für eine frühzeitige und qualitativ hochwertige Betreuung und frühkindliche Bildung ist zu begrüßen. Jedes Kind und jeder Jugendliche sollte eine möglichst gute frühkindliche und schulische Bildung erfahren und bestmögliche Startchancen in seine berufliche Zukunft erhalten. Das Land sollte daher das geltende Recht des kostenfreien Schulbesuchs und eine den Möglichkeiten gemäße finanzielle Unterstützung der Betreuungseinrichtungen aufrechterhalten.

Da der Abbau der Staatsverschuldung ebenso zur Chancengerechtigkeit für die junge Generationen beiträgt, ist allerdings auch diesem übergeordneten Ziel angemessen Rechnung zu tragen. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf unentgeltliche Betreuungsplätze oder eine kostenfreie Bildung bis hin zum Verbot von Studiengebühren wäre als Leistungsanspruch bzw. Prinzip der Gewährung bzw. des Ausschlusses unter den hohen Hürden einer Verfassungsänderung künftig kaum mehr möglich und damit finanzpolitisch besonders gravierend. Zudem ist diese Materie auch auf der Ebene einfachen Gesetzes regelbar.

Des Weiteren wird mit einem pauschalen verfassungsrechtlichen Anspruch auf einen unentgeltlichen Platz in einer Kita oder in der Kindestagesstätte nicht primär ein Bildungsanspruch verbunden. Der Gesetzentwurf normiert einen „Anspruch auf Erziehung, Bildung und Betreuung durch den unentgeltlichen Besuch …". Offen bleiben dabei konkrete Aussagen zum Verhältnis, zum Anteil und zum Ineinandergreifen der drei Anspruchsziele. Zudem sind mit einer Verfassungsgarantie der Erziehung im außerfamiliären Lebensbereich komplexe gesellschafts- und familienpolitische Implikationen wie auch Richtungsvorgaben des gemeinschaftlichen Zusammenlebens verbunden, die selbst in den Beratungen der Enquetekommission Verfassungsreform nur in ersten Grundlinien aufgeworfen wurden und nicht zu Ende diskutiert sind. Daher lehnt die VhU eine solche Verfassungsänderung als zu pauschal, zu weitreichend und in den konkreten Folgen als zu belastend ab.

Wir empfehlen ferner, den unentgeltlichen Besuch allgemeinbildender und berufsqualifizierender Schulen ebenso beizubehalten wie die bisherige Fassung des Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV. Ein verfassungsgemäßes Verbot von Studiengebühren würde zum einen dem im Rahmen der Verfassungsreform geplanten Staatsziel der Nachhaltigkeit zur Wahrung der Interessen künftiger Generationen entgegenstehen, wenn dem Staat dadurch unabsehbare und vielleicht nicht im Sinne dieser Generationen finanzierbare Ausgaben aufgelastet werden. Zudem würde mit einem Verbot von Studiengebühren als verfassungs-normative Langzeitwirkung der Handlungsspielraum des Landes zu eng und kaum umkehr-bar beschränkt.

Wenn ab August 2018 der Besuch des Kindergartens beitragsfrei wird, zeigt der Landtag mit der breiten Spanne der Gestaltungsmöglichkeiten unterhalb der Verfassungsebene, wie er das o. g. Ziel frühkindlicher Bildung seinen Möglichkeiten nach finanzieren will und im Rahmen eines geregelten Ausgabenhaushalts auch kann, ohne hierbei durch eine verfassungsrechtliche Verpflichtung gebunden zu sein. Neue Leistungsgrundrechte und ein weitergehendes, dann schon automatisiertes Anspruchsdenken können so begrenzt werden. Dem Souverän, wie auch dem Landtag, wird das jeweilige Abwägen fiskalischer Prioritäten in auch mittel- bis langfristigen Entwicklungen nicht entzogen.

Darüber hinaus ist ein Verbot der Studiengebühren unserer Auffassung nach auch inhaltlich ein falscher Weg. Vielmehr sollten Studiengebühren sozialverträglich und nachgelagert wieder eingeführt werden. Da von einem Studium alle, die Gesellschaft insgesamt wie auch jeder einzelne Absolvent, profitieren, wäre es folgerichtig, die finanziellen Lasten angemessen zu verteilen. Neben der staatlichen Grundfinanzierung sind moderate, sozialverträgliche und nachgelagerte Semesterbeiträge, die die Hochschulen erheben, durchaus sinnvoll, auch, um die Angebote in Studium und Lehre qualitativ zu verbessern.

Eine Studie des Wissenschaftszentrums Berlin kam bereits 2014 zu dem Ergebnis: „Mit keiner der durchgeführten Analysen kann ein negativer Effekt von Studiengebühren auf die Studierneigung identifiziert werden. [...] Die Ergebnisse sprechen dafür, dass es mit der Einführung der Studiengebühren zu einer Aufwertung der Erträge für ein Studium gekommen ist." Nach einer Untersuchung des Ifo-Instituts, ebenfalls aus dem Jahr 2014, befürworteten sogar 62 % der befragten Bevölkerung sozial verträgliche, nachgelagerte Studiengebühren. Unter Personen ohne Hochschulabschluss ist die Befürwortung größer als unter denen mit Hochschulstudium. Vorbehalte gegenüber Studiengebühren sind entlang vieler, in den vergangenen Jahren entwickelter Modelle mittlerweile gut widerlegbar. Wir empfehlen daher, von einer Verfassungsverankerung des grundsätzlichen Verbotes von Studiengebühren durch Streichung der bisherigen Rechtsgrundlage abzusehen.

Freundliche Grüße

Dirk Pollert

Jörg E. Feuchthofen

MEHR DEMOKRATIE

Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Hessen
c/o Matthias Klarebach
Wintergasse 15
35321 Laubach

13.02.2018

Stellungnahme

zur öffentlichen mündlichen Anhörung des Hauptausschusses betreffend den Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Artikels 124 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Volksgesetzgebung)

- Drucksache 19/5722 -

Autor:

Felix Hoffmann, Mitarbeiter
0152-327 095 38
Felix.Hoffmann@mehr-demokratie.de

Einleitung

Hessen hat hinsichtlich der Volksgesetzgebung einen erheblichen Modernisierungsbedarf. Daher befürwortet Mehr Demokratie e.V. grundsätzlich jede Diskussion über Regelungen sowie Verbesserungen der Verfahrensanforderungen der Volksgesetzgebung und damit auch die Überprüfung der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Volksbegehren und Volksentscheide als eine der vier vorab festgelegten Themenstellungen der Enquetekommission zur Änderung der hessischen Landesverfassung.

Die Ergebnisse in Form des vorliegenden Gesetzentwurfs zur Änderung des Artikels 124 der hessischen Landesverfassung (Drs. 19/5722) überzeugen dagegen nur in Teilen. Zwar wird durch die Herabsenkung des bislang bundesweit höchsten Unterschriftenquorums im Volksbegehren von einem Fünftel auf ein Zwanzigstel die zweite Stufe eines Volksgesetzgebungsverfahrens erleichtert und dahingehend dieses Verfahrenselement gestärkt, die dritte Stufe durch die Einführung eines neuen Quorums im Volksentscheid jedoch geschwächt. Die angestrebte Reformierung weist dementsprechend aus Sicht von Mehr Demokratie eine erhebliche Ambivalenz auf. Darüber hinaus bleibt der vorliegende Gesetzentwurf hinter dem Anspruch einer Gleichrangigkeit von Volks- und Parlamentsgesetzgeber zurück, da der Modus von Verfassungsänderungen weiterhin auf einem top-down-Prinzip verharren soll. Zwar ist das obligatorische Verfassungsreferendum eine berechtigte und begrüßenswerte Institution, eine bottom-up Initiative durch die Volksgesetzgebung ist aber nach wie vor nicht vorgesehen, obwohl dies in allen anderen Bundesländern entsprechend geregelt ist.

Zudem gilt es weitere Regularien zu beachten, die einen erheblichen Einfluss auf die Praktikabilität der Volksgesetzgebung ausüben. Im Einleitungsverfahren, dem Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens, weist Hessen mit einem Quorum von 2% den bundesweiten Höchstwert auf (vgl. Anhang, Abbildung 3). Hier wäre eine niedrigschwellige Volksinitiative mit Anhörungsrecht der Initiatoren wünschenswert und verfahrensbereichernd. Von entscheidender Bedeutung in qualitativer Hinsicht ist zudem der Modus der Unterschriftensammlung sowie die Eintragungs- bzw. Sammelfrist. Die Diskursqualität steigt erheblich, wenn es ermöglicht wird, auf öffentlichen Plätzen Unterschriften zu sammeln, und wenn dieser Modus in einem entsprechend langen zeitlichen Rahmen stattfindet. Zwar genießen diese Regularien keinen Verfassungsrang, dennoch sollte sich der Landtag im Zuge der Anpassung des Ausführungsgesetzes bei Annahme des Änderungspunktes im Verfassungsreferendum mit diesen Stellschrauben und weiteren einfachgesetzlichen Regelungen auseinandersetzen, um die Verfahrenskonstruktion als Ganzes in sich abzustimmen und zu optimieren. Von einer Stärkung der Volksgesetzgebung lässt sich aus Sicht von Mehr Demokratie nur sprechen, wenn auch die einfachgesetzlich geregelten verfahrenstechnischen Elemente bürgerfreundlich und modern ausgestaltet werden.

Änderungspunkte

Senkung des Unterschriftenquorums im Volksbegehren (Art. 124, Abs. 1, Satz 1)

Die geplante Senkung des Unterschriftenquorums im Volksbegehren von einem Fünftel auf ein Zwanzigstel ist ein erster Schritt in Richtung praktikabler Volksgesetzgebung und wird von Mehr Demokratie ausdrücklich begrüßt. In einem bundesweiten Vergleich der Quorenausgestaltung im Volksbegehren würde Hessen damit vom letzten Platz in das erste Drittel vorrücken und sich in die Ländergruppe, die ein vergleichsweise bürgerfreundliches Unterschriftenquorum vorsieht, einordnen.

Abbildung 1: Quorenausgestaltung der Bundesländer im Volksbegehren (bei einfachen Gesetzen)

Bundesland	**Quorum im Volksbegehren**
Schleswig-Holstein	≈ 3,6% (80.000 Unterschriften)
Brandenburg	≈ 3,8% (80.000 Unterschriften)
Bremen	5%
Hamburg	5%
Hessen	***5%***
Berlin	7%
Saarland	7%
Mecklenburg-Vorpommern	≈ 7,5% (100.000 Unterschriften)
Nordrhein-Westfalen	8%
Thüringen	8% (bei Amtseintragung) 10% (bei freier Unterschriftensammlung)
Sachsen-Anhalt	9%
Rheinland-Pfalz	≈ 9,7% (300.000 Unterschriften)
Baden-Württemberg	10%
Bayern	10%
Niedersachsen	10%
Sachsen	≈ 13,2% (450.000 Unterschriften)

Quelle: Volksbegehrensbericht 2017, Mehr Demokratie e.V.

Die positive Einordnung des Quorums sollte jedoch nicht zu dem Trugschluss führen, durch diese Modifizierung eine entsprechende Verfassungspraxis der Volksgesetzgebung herzustellen. Vielmehr sind zur Gesamtbeurteilung folgende wesentliche Aspekte miteinzubeziehen:

Praktikabilität auch von 1. Stufe abhängig

Zunächst geht dem eigentlichen Volksbegehren ein Antrag auf Zulassung voraus, den viele Bundesländer auch als niedrigschwellige und verfahrensoffene „Volksinitiative" regeln. Mit einem Unterschriftenquorum von 2%, das sich gemäß § 2, Abs. 1 Satz 1 Volksabstimmungsgesetz (VAG) in rund 88.000 Unterschriften übersetzt, weist Hessen bundesweit das restriktivste Quorum in der ersten Stufe auf (vgl. Anhang, Abbildung 3). Doch gerade institutionell ist diese Stufe von Bedeutung, wie politikwissenschaftliche Wirkungsanalysen der Volksgesetzgebung[1] aufzeigen. Ein Blick auf diejenigen Bundesländer, die auch deswegen über eine vitale volksgesetzgeberische Praxis verfügen, gerade weil sie eine bürgerfreundliche erste Stufe gewählt haben, macht dies deutlich: So wurden in Brandenburg, Schleswig-Holstein wie auch in Hamburg zahlreiche Anliegen bereits nach der ersten Stufe ganz oder – durch einen Aushandlungsprozess – teilweise übernommen. Kennzeichnend hierfür ist auch das in den Länderverfassungen verankerte Anhörungsrecht der Initiatoren in Ausschüssen oder dem Parlament [2], das als dialogische Komponente ein Zusammenspiel der repräsentativen mit der direktdemokratischen Sphäre gewährleistet. Eine solche verfahrenstechnische Regelung lässt sich weder in der hessischen Landesverfassung oder dem vorliegenden Gesetzentwurf noch auf einfachgesetzlicher Ebene im VAG finden.

Mehr Demokratie empfiehlt – wenngleich keine verfassungsrechtliche Regelung hinsichtlich einer Volksinitiative vorgesehen ist – die Hürdenarchitektur und damit insbesondere das Verhältnis der ersten zur zweiten Stufe im Zuge der anstehenden einfachgesetzlichen Anpassung an die verfassungsrechtlichen Vorgaben anzugleichen und abzustimmen: Für die Prozessdynamik der Volksgesetzgebung wie auch für das Nebeneinander der beiden Gesetzgeber ist eine niederschwellige Volksinitiative mit einem Anhörungsrecht der Initiatoren von vitaler Bedeutung. Hierdurch wird ein Partizipationskanal geschaffen, durch den die Stimmbevölkerung unmittelbar auf den Prozess politischer Willensbildung einwirken kann, wodurch der Volksinitiative die Funktion eines gesellschaftspolitischen Seismographen zukommt. Da sich viele Initiativen zu einem solchen Verfahrenszeitpunkt noch gar nicht sicher sind, ob sie überhaupt den langwierigen Kraftakt zu einem Volksentscheid gehen möchten und primär das Ziel einer öffentlich parlamentarischen Diskussion über

[1] Beispielsweise Theo Schiller: Effekte und Entwicklungen direkter Demokratie. In: Partizipation im Wandel, Bertelsmann Stiftung (2014).
[2] Brandenburgische Landesverfassung Art. 74, Abs. 1; Schleswig-Holsteinische Landesverfassung Art. 48, Abs. 1, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg Art. 50, Abs. 1.

eine Sachfrage verfolgen, sollte nicht von einem Antrag auf Volksbegehren, sondern vielmehr von einer Volksinitiative gesprochen werden. Hessen könnte hier zudem einen Beitrag hinsichtlich rechtsterminologischer Uneinigkeiten leisten.[3]

Unterstützungsmodus und Eintragungsfrist als wesentliche Stellschrauben im Volksbegehren

Überdies kommt dem Unterstützungsmodus und der Eintragungsfrist eine zentrale verfahrenstechnische Rolle zu, regeln diese doch als Stellschrauben den Zugang zu diesem Instrument politischer Willensbildung und haben maßgeblichen Einfluss auf die Praktikabilität der zweiten Stufe, des Volksbegehrens. Auch wenn entsprechende Regelungen einfachgesetzlicher Ausgestaltung unterliegen, soll dies in einer Stellungnahme zu einem verfassungsändernden Gesetz mit dem Ziel einer Stärkung der Volksgesetzgebung nicht außen vor bleiben, stellen diese Modifizierungen doch qualitative und integrative Weichen und stehen in unmittelbarem Zusammenhang zur geplanten Absenkung des Quorums im Volksbegehren.

Restriktiv mutet die bisher vorgesehene Amtseintragung im Volksbegehren an. Neben dem zu erbringenden Quorum gilt der Modus der Eintragung als Hürde und damit als ein Indikator für die Bürgerfreundlichkeit oder -unfreundlichkeit eines Verfahrens. Exemplarisch zeigt sich dies an der durchaus vitalen direktdemokratischen Praxis Brandenburgs: Die dortige Volksgesetzgebung verfügt zwar über eine niedrigschwellige Volksinitiative (20.000 Unterschriften) wie auch ein vergleichsweise geringes Unterschriftenquorum im Volksbegehren (≈ 3,8%), schreibt jedoch die strikte Amtseintragung im Volksbegehren vor. Von den insgesamt 13 Volksbegehren schafften es lediglich zwei Verfahren, die formalen Hürden zu überwinden. Einen erheblichen Einfluss auf diese geringe Erfolgsquote hat der restriktive Modus der Amtseintragung, den neben Brandenburg nur noch Bayern, das Saarland sowie Hessen vorschreiben. Drei Viertel der Bundesländer gestalten dies bürgerfreundlicher und wählen die freie Unterschriftensammlung als optionalen oder ausschließlichen Unterstützungsmodus. Neben dem Einfluss auf die Praktikabilität hat diese Form der Unterstützung einen qualitativen Effekt: Die mit einer freien Sammlung einhergehende öffentliche Diskussion über das Für und Wider eines Volksbegehrens sowie die damit geschaffenen Informationskanäle stärken die direkte Demokratie durch einen öffentlichen, konstruktiven Diskurs in qualitativer Hinsicht. Dabei spielt die zeitliche Komponente ebenfalls eine wichtige Rolle: Eine Entschleunigung des Verfahrens durch einen großzügigeren zeitlichen Rahmen wirkt einer bei kürzeren Fristen potenziell eher zu erwartenden Emotionalisierung entgegen und schafft zudem die Grundlage eines breiten politischen Diskurses und damit qualifizierter politischer Beteiligung.

[3] Synonym für diese Verfahrensstufe steht der Volksantrag (Baden-Württemberg) sowie der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens. Sieben Bundesländer verwenden bereits den Terminus der Volksinitiative.

Mehr Demokratie empfiehlt im einfachgesetzlichen Anpassungsprozess die Einführung der freien Unterschriftensammlung als optionalen oder ausschließlichen Unterstützungsmodus sowie eine Verlängerung des Zeitraumes von zwei auf mindestens sechs Monate, um einen konstruktiveren politischen Willensbildungs- und Beteiligungsprozess zu gewährleisten.

Thematische Restriktionen

Hinsichtlich der Gegenstände, die einem Volksgesetzgebungsverfahren zugrunde liegen können, fehlt dem Volksgesetzgeber bislang die Möglichkeit, verfassungsändernde Gesetze in den politischen Prozess einzubringen, wie es sonst in den anderen Bundesländern üblich ist. Zwar verfügt die hessische Landesverfassung – in gewisser Hinsicht eine bundesweite Besonderheit – über das sogenannte obligatorische Verfassungsreferendum, das sonst nur in Bayern existiert. Der Freistaat regelt jedoch – so wie alle anderen Bundesländer auch – eine verfassungsändernde Volksgesetzgebung, die sich in der Konstruktion der hessischen Volksgesetzgebung sowie im vorliegenden Gesetzentwurf nicht finden lässt. Diese Begrenzung auf top-down angelegte direktdemokratische Verfahren bei Verfassungsänderungen weist ein – aus unserer Sicht – erhebliches Defizit auf. Zwar begrüßt Mehr Demokratie die Institution des obligatorischen Verfassungsreferendums, von einer Gleichrangigkeit der beiden Gesetzgeber kann angesichts dieser Fixierung jedoch nicht gesprochen werden. Fernerhin fehlt eine Regelung, die andere Gegenstände politischer Willensbildung als Befassungssachverhalt deklariert, wie dies in zahlreichen Landesverfassungen und Volksgesetzgebungskonzeptionen vorgesehen ist.

Mehr Demokratie empfiehlt auch verfassungsändernde Initiativen zu ermöglichen. Zudem sollten bislang ausgeschlossene Gegenstände politischer Willensbildung erfasst sein.

Einführung eines Zustimmungsquorums im Volksentscheid (Art. 124, Abs. 3, Satz 2)

Mit der Einführung eines Zustimmungsquorums von 25% der Stimmberechtigten im Volksentscheid hegt der vorliegende Gesetzentwurf die Absicht, eine neue Hürde in die Verfahrenskonstruktion einzuführen. Die Beweggründe hinter diesem Vorhaben, wie auch die kontroverse interfraktionelle Diskussion um die eigentliche Ausgestaltung, traten im Laufe der Beratungen der Enquetekommission deutlich zu Tage. So wurde die Befürchtung einer Minderheitsherrschaft vorgebracht, um die Einführung eines Abstimmungsquorums zu rechtfertigen. Der Versuch, das Spannungsverhältnis zwischen Partikularinteressen und dem repräsentativen Anspruch der zu beschließenden Entscheidung durch ein Zustimmungsquorum auszugleichen, ist aus Sicht von Mehr Demokratie nicht zielführend. Zudem liegen keine empirischen Befunde für die Begünstigung einer Minderheitsherrschaft bei Volksgesetzgebungsprozessen, die auf ein Abstimmungsquorum verzichten, vor. Vielmehr gilt es, die vielfältigen Nebenwirkungen, die in Zusammenhang mit einem solchen Quorum stehen, bei dessen Wahl und Ausgestaltung zu beachten:

Scheitert ein Volksgesetzgebungsverfahren formal an einem Abstimmungsquorum, so führt dies zu Frustration und fördert im selben Maße Verdrossenheitseinstellungen. Es stellt sich die Frage nach dem Sinn eines Volksentscheids, wenn der daraus resultierende Lernerfolg bedeutet, dass trotz Engagement und zustande gekommenem Ergebnis keine entsprechende politische Entscheidung getroffen wird. Ein solcherart gescheiterter Volksentscheid führt verstärkt zu einer Demotivation künftiger Initiativen, da ein enormer personeller und finanzieller Aufwand für ein Volksgesetzgebungsverfahren erbracht werden muss, und kann sich damit langfristig auf das Aktivitätsprofil der Volksgesetzgebung auswirken.

Überdies werden Anreize für Boykottstrategien der Opponenten einer Vorlage geschaffen, indem diese sich einer öffentlichen Diskussion verweigern, um dem Anliegen möglichst wenig Publizität zu verschaffen.[4] Dadurch wird ein großer Vorteil der direkten Demokratie, die öffentliche politische Diskussion über Sachfragen, deutlich geschwächt. Im Gegenteil gilt es zu beachten, dass die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung an Volksentscheiden natürlicherweise unter der herkömmlichen Wahlbeteiligung liegt, da ersteren in der Regel eine geringere politische Bedeutung zukommt, handelt es sich hierbei doch um die Entscheidung *lediglich einer Sachfrage* und nicht um die Mandatsvergabe für fünf Jahre. Schließlich sind die Bürgerinnen und Bürger oftmals gar nicht in ihrer Gesamtheit von einer Sachfrage betroffen, sodass sich ein nicht unbedeutender Teil allein deshalb erst gar nicht beteiligt.

[4] So geschehen 1998 in Schleswig-Holstein zur Einführung der Rechtschreibreform.

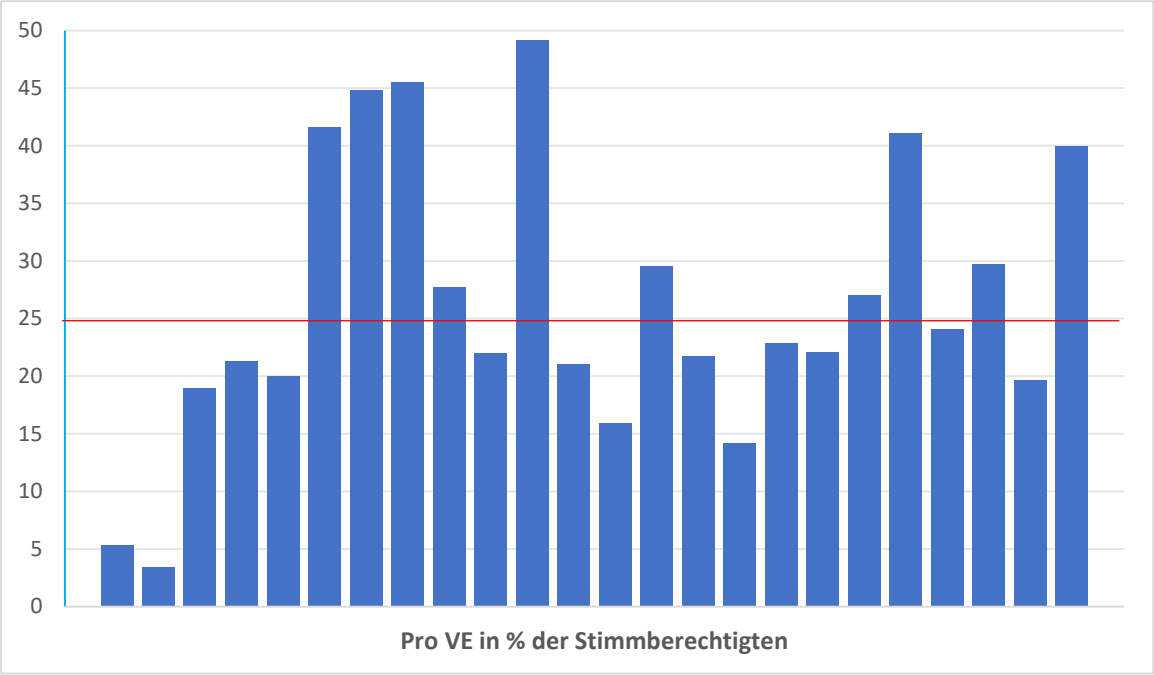
Über die skizzierten Wirkungen liegt mittlerweile eine Vielzahl empirischer politikwissenschaftlicher Studien vor, die in großer Übereinstimmung zu folgendem Ergebnis gelangen:
„Eine realistische Gefahrenprognose zeigt, dass vorbeugende Quoren überflüssig sind. „Quoren bieten Pseudolösungen für Scheinprobleme." Pseudolösungen, weil sie die Beteiligung eben nicht erhöhen; Scheinprobleme, weil eine niedrigere Beteiligung als bei Wahlen bei einzelnen Abstimmungen nicht demokratieschädlich ist. Das Übergewicht der Gesetzgebung verbleibt ohnehin beim parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren. (…) Der verfassungspädagogische Verzicht auf Abstimmungsquoren soll nicht dazu dienen, Minderheiten die Macht zu überlassen, sondern Staat und Bevölkerung zur Aktivität anzuregen. Eine 0-Quorumsregelung ist der Ausdruck der Stärkung der Partizipation und der Stellung des aktiven engagierten Staatsbürgers, der Belebung des Diskussionsprozesses und des Kampfs um die besseren Argumente."[5]

Mehr Demokratie fordert deshalb die Beibehaltung der traditionellen Mehrheitsregel, wie sie sich in Bayern und Sachsen findet. In diesen Fällen zeigt sich empirisch, dass keine „Zufallsmehrheiten" bei einer eher geringen Abstimmungsbeteiligung zu erwarten sind. Vielmehr gilt es, andere verfahrensabsichernde Elemente fernab von Abstimmungsquoren[6] einzubetten, um eine qualifizierte sowie konstruktive Meinungsbildung und Abstimmung zu gewährleisten.

Bei einem unbedingten Modifizierungswillen plädiert Mehr Demokratie für niedrige Zustimmungsquoren. Dass die im Gesetzentwurf gewählte Höhe des Quorums zu hoch ist, zeigt auch die langjährige Erfahrung Schleswig-Holsteins, das als erstes Bundesland ein Zustimmungsquorum von 25% einführte und die Lehren durch eine Absenkung des Quorums auf 15% zog. Ein Zustimmungsquorum von 25% dürfte in einem Flächenland wie Hessen nur in Ausnahmefällen, d.h. durch eine Kopplung an Wahltermine, überwindbar sein. Ein Blick auf die Empirie bestätigt dies: Von den bundesweit insgesamt 24 Abstimmungen, die per Volksgesetzgebung ausgelöst wurden, wäre mehr als die Hälfte (14 von 24) an einem solchen Zustimmungsquorum gescheitert (vgl. Abbildung 2, S. 9). Die Bestandsaufnahme zeigt deutlich, wie restriktiv sich ein Zustimmungsquorum von 25% auswirken würde. Ohne eine Kopplung an Wahltermine ist das formale Erreichen dieser Anforderung äußerst unwahrscheinlich: Lediglich 3 von 24 Abstimmungen erreichten dies (Anhang, Abbildung 4: Nr. 9, 14, 22). Zwar lassen sich sechs Abstimmungen finden, die eine relativ hohe Zustimmung von 40-50% erreicht haben, dies war jedoch nur durch eine Zusammenlegung mit Wahlen möglich (Anhang, Abbildung 4: Nr. 6, 7, 8, 11, 20, 24).

[5] Frank Meerkamp: Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren, S.497, 2011.
[6] Zu nennen sind hier: Informationsbroschüren an alle Haushalte, die Möglichkeit der Briefabstimmung, die Zusammenlegung mit Wahlterminen sowie die Möglichkeit einer Konkurrenzvorlage durch den Parlamentsgesetzgeber.

Abbildung 2: Bisherige Zustimmungsquoten in Volksgesetzgebungsprozessen in Relation zu einem einem 25%igen Zustimmungsquorum



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der sich im Anhang befindenden Daten (Abbildung 4).

Transferiert man diesen Befund auf die bisherigen obligatorischen Verfassungsreferenden in Hessen, so zeigt sich, dass diejenigen Referenden, die nicht mit einer Wahl gekoppelt waren, zwar knapp, jedoch ebenfalls an einem Zustimmungsquorum von 25% gescheitert wären.[7]

Legt man hingegen ein Zustimmungsquorum von 20% an die Daten, so würde sich der geringe Unterschied immens bemerkbar machen: Nur noch 7 von insgesamt 24 Abstimmungen wären formal an einem solchen Quorum gescheitert. Es liegt in der Hand des Gesetzgebers, ob er die Lehren aus der bisherigen Praxis der Volksgesetzgebung zieht und dieser Form direktdemokratischer Mitsprache eine realistische Chance einräumen will. Diese steigt – wie empirisch hergeleitet wurde – erheblich, wenn die Entscheidung für ein 20%- statt ein 25%-Zustimmungsquorum getroffen wird.

Fraglich ist zudem, warum der eingebrachte Gesetzentwurf ein Abstimmungsquorum bei Volksgesetzgebungsverfahren, nicht aber bei obligatorischen Verfassungsreferenden einführen möchte.

[7] 09.07.1950: Änderung des Landtagswahlrechts – 24,9% Zustimmung; 08.03.1970: Senkung des aktiven Wahlalters – 24,8% Zustimmung; Quelle: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/VE-Liste_Referenden_Sonderabstimmungen.pdf.

Fazit

Über Erfolg oder Nichterfolg entscheiden bei der Anwendung direktdemokratischer Instrumente viele Verfahrensdetails. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, den Bürgerinnen und Bürgern ein praktikables Verfahren an die Hand zu geben, um der in der Verfassung anerkannten Volksgesetzgebung auch eine Praxis zu ermöglichen. Dies geschieht in einem ersten Schritt durch den vorliegenden Gesetzentwurf zur Änderung der hessischen Landesverfassung (Drs. 19/5772) nur geringfügig. Zwar begrüßt Mehr Demokratie ausdrücklich die geplante Absenkung des Quorums im Volksbegehren auf ein Zwanzigstel, kritisiert zugleich aber die Einführung eines Zustimmungsquorums von 25% und plädiert für die Beibehaltung der traditionellen Mehrheitsregel oder ein Zustimmungsquorum von maximal 20%.

Mehr Demokratie empfiehlt bei Annahme des Änderungsvorschlags im obligatorischen Verfassungsreferendum – neben den sich daraus ergebenden Anpassungsnotwendigkeiten von § 12, Abs. 1 Satz 1 sowie § 22, Abs. 1 Satz 1 des VAG –, das gesamte Verfahren in sich abzustimmen und durch die Reformierung weiterer Regularien des Ausführungsgesetzes, die in Teilen skizziert wurden[8], ein vergleichsweise bürgerfreundliches wie auch verbessertes Verfahren politischer Beteiligung zu ermöglichen.

Eine Stärkung der Volksgesetzgebung erfolgt aus unserer Sicht nur, wenn nachfolgende verfahrenstechnische Regelungen angepasst werden:

- Einführung einer niedrigschwelligen Volksinitiative (20.000 Unterschriften) mit Anhörungsrecht der Initiatoren
- Einführung der freien Unterschriftensammlung als optionaler oder ausschließlicher Modus
- Verlängerung der Sammelfrist im Volksbegehren von zwei auf mindestens sechs Monate
- Regelungen zu Transparenz und Kostenerstattung
- Ermöglichung verfassungsändernder sowie andere Gegenstände der politischen Willensbildung betreffender Volksgesetzgebungsprozesse

[8] Zu nennen sind noch Transparenz- sowie Kostenerstattungsregelungen wie auch die zahlreichen Fristsetzungen innerhalb des Verfahrens.

Anhang

Abbildung 3: Übersicht der Quorenausgestaltung der ersten Stufe der Volksgesetzgebung[9]

Bundesland	***Quorum (1. Stufe)***
Nordrhein-Westfalen	3.000 Unterschriften (≈ 0,02%)
Bremen	5.000 Unterschriften (≈ 1,0%)
Thüringen	5.000 Unterschriften (≈ 0,25%)
Saarland	5.000 Unterschriften (≈ 0,6%)
Hamburg	10.000 Unterschriften (≈ 0,8%)
Baden-Württemberg	10.000 Unterschriften (≈ 0,1%)
Mecklenburg-Vorpommern	15.000 Unterschriften (≈1,1%)
Schleswig-Holstein	20.000 Unterschriften (≈0,9%)
Berlin	20.000 Unterschriften (≈ 0,8%)
Bayern	25.000 Unterschriften (≈ 0,3%)
Niedersachsen	25.000 Unterschriften (≈ 0,4%)
Brandenburg	20.000 Unterschriften (≈ 1,0%)
Sachsen-Anhalt	30.000 Unterschriften (≈ 0,3%)
Rheinland-Pfalz	30.000 Unterschriften (≈ 1,0%)
Sachsen	40.000 Unterschriften (≈ 1,1%)
Hessen	***87.844 Unterschriften nach Maßgabe der Wahlberechtigten der letzten Landtagswahl (=2%)***

Quelle: Volksentscheidsranking 2016, Mehr Demokratie e.V.

[9] Hessen stellt als einziges Bundesland das Quorum im Einleitungsverfahren eines Volksgesetzgebungsverfahrens als eine relative Zahl dar.

Abbildung 4: Übersicht der bisher durch Volksgesetzgebungsprozesse initiierten Volksentscheide (Stand: 26.09.2017)

Nr.	Datum VE	Land	Gegenstand	Initiatoren	Erfolg (formal)	Erfolg (faktisch), Respektierung des Volksentscheids und Nachgeschichte	Abstimmungs-beteiligung in %	Für VB in % der Abstimmungs-berechtigten	Relation Zustimmungs-quorum 25%	Relation Zustimmungs-quorum 20%
1	07.07.1968	Bayern	Christliche Gemeinschaftsschule: Regel: christliche Gemeinschaftsschule, Alternative: Konfessionsschule	SPD, FDP	Teilerfolg im VE/Gegenentwurf	Teilerfolg, da Gegenentwurf (im obligatorischen Referendum) angenommen wurde	40,67	5,3	X	X
2	07.07.1968	Bayern	Christliche Volksschule: Regel: christliche Gemeinschaftsschule, grundsätzlich Bekenntnisklassen möglich	CSU	Teilerfolg im VE/Gegenentwurf	Teilerfolg, da Gegenentwurf (im obligatorischen Referendum) angenommen wurde	40,67	3,4	X	X
3	17.02.1991	Bayern	"Das bessere Müllkonzept": Änderung Abfallwirtschaftsgesetz	BI “Das bessere Müllkonzept”, BUND, Die Grünen	Teilerfolg im VE/Gegenentwurf	Gegenentwurf der Landesregierung im Volksentscheid angenommen = Kompromiss	43,81	19	X	X
4	01.10.1995	Bayern	Einführung des kommunalen Bürgerentscheids	Mehr Demokratie e.V.	**Erfolgreich im VE**	Volksentscheid respektiert von Landtag. Jedoch nach Klagen von Privatpersonen Gerichtsurteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs 1999 mit Reformbedarf und nachfolgende Änderungen durch den Landtag.	36,8	21,3	X	√
5	30.11.1997	Schleswig-Holstein	Für Wiedereinführung Buß- und Bettag	Ev. Kirche	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 25-Zustimmungsquorum	29,3	19,98	X	X
6	27.09.1998	Schleswig-Holstein	Gegen die Rechtschreibreform	WIR gegen die Rechtschreibreform	**Erfolgreich im VE**	**Landtag macht den Volksentscheid im September 1999 rückgängig. Einstimmiger Beschluss.**	76,4 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	41,6	√	√
7	27.09.1998	Hamburg	Mehr Demokratie in Hamburg: Einführung bezirklicher Bürgerentscheid	Mehr Demokratie e.V., Forum BürgerInnenbewegung	**Erfolgreich im VE**	Volksentscheid respektiert	66,7 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	44,8	√	√
8	27.09.1998	Hamburg	Mehr Demokratie in Hamburg: Reformen der Hürden bei Volksbegehren	Mehr Demokratie e.V., Forum BürgerInnenbewegung	Unecht gescheitert im VE	Trotz relativer Mehrheit sehr knapp am 50%-Zustimmungsquorum gescheitert. Danach parlamentarische Reformen, die einige Forderungen des Volksbegehrens umsetzten.	66,7 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	45,5	√	√

9	08.02.1998	Bayern	Für Abschaffung des Bayerischen Senats - "schlanker Staat ohne Senat"	ödp	**Erfolgreich im VE**	Volksentscheid respektiert	39,9	27,7	√	√
10	21.10.2001	Sachsen	Gegen Sparkassenverbund / pro kommunale Sparkassen	BI Pro kommunale Sparkassen	**Erfolgreich im VE**	**Aushebelung.** Bestehender Finanzverbund aufgelöst, jedoch Missachtung des VEs, da nur ein Jahr später per Gesetz ein neuer Verbund gegründet wurde.	25,89	22,0	X	√
11	29.02.2004	Hamburg	"Gesundheit ist keine Ware": Gegen Privatisierung von städtischen Krankenhäusern	Verdi, DGB, attac	**Erfolgreich im VE**	**Aushebelung: Privatisierung/Verkauf**	64,91 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	49,2	√	√
12	13.06.2004	Hamburg	"Faires Wahlrecht": Für Reformen Wahlrecht	Mehr Bürgerrechte e.V., Mehr Demokratie e.V.	**Erfolgreich im VE**	**Abwandlung des Ergebnisses des Volksentscheids**	33,99 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	21,1	X	√
13	23.01.2005	Sachsen-Anhalt	"Für ein kinder- und jugendfreundliches Sachsen-Anhalt" Reform Kinderbetreuung / gegen Kürzungen	AWO, BUND, Gewerkschaften	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 25 %-Zustimmungsquorum	26,4	15,9	X	X
14	14.10.2007	Hamburg	"Hamburg stärkt den Volksentscheid" - für Reformen direktdemokratischer Verfahren	Mehr Demokratie, Gewerkschaften	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 50 %-Zustimmungsquorum	39,1	29,6	√	√
15	27.04.2008	Berlin	Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen	ICAT, CDU, FDP, Wirtschaft	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 25 %-Zustimmungsquorum	36,1	21,7	X	√
16	26.04.2009	Berlin	"Pro Reli" - Für Einführung eines Wahlpflichtfaches Ethik/Religion an Berliner Schulen	Aktionsbündnis: Verein „Pro Reli“, beide großen Kirchen, CDU, FDP u.a.	**Gescheitert im VE**	Volksentscheid respektiert	29,2	14,2	X	X
17	04.07.2010	Bayern	„Für echten Nichtraucherschutz“ - für ein strenges Rauchverbot	ödp, Nichtraucherverein, u.a.	**Erfolgreich im VE**	Volksentscheid respektiert	37,7	22,9	X	√
18	18.07.2010	Hamburg	"Wir wollen lernen" - gegen Schulreform	Lehrerverbände, Verein, Eltern u.a.	**Erfolgreich im VE**	Volksentscheid respektiert	39,3	22,1	X	√
19	13.02.2011	Berlin	„Schluss mit Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“	Aktionsbündnis „Berliner Bündnis gegen Privatisierung“: attac, Berliner Vereine u.a.	**Erfolgreich im VE**	Volksentscheid respektiert	27,5	27,0	√	√

20	22.09.2013	Hamburg	Für die Rekommunalisierung der Hamburger Energie-Netze	Aktionsbündnis: BUND, Verbraucherschützer, Teile der evangelischen Kirche, GAL, LINKE u.a.	**Erfolgreich im VE**	Volksentscheid respektiert	68,7 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	41,1	√	√
21	03.11.2013	Berlin	„Neue Energie für Berlin": Für die Rekommunalisierung der Berliner Stromversorgung	Aktionsbündnis „Berliner Bündnis gegen Privatisierung“: attac, Berliner Vereine u.a.	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 25 %-Zustimmungsquorum	29,1	24,1	X	√
22	25.05.2014	Berlin	100 % Tempelhofer Feld: Für vollständigen Erhalt des Tempelhofer Flughafenfeldes	Aktionsbündnis, u.a. Bürgerinitiativen, BUND, Grüne	**Erfolgreich im VE**	Volksentscheid respektiert	46,1 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	29,7	√	√
23	06.09.2015	Mecklenburg-Vorpommern	Gegen Gerichtsstrukturreform	Aktionsbündnis: Richterbund, Verein "Pro Justiz" u.a.	Unecht gescheitert im VE	Vorlage scheitert im VE trotz Mehrheit am 33,3 %-Zustimmungsquorum	23,7	19,7	X	X
24	24.09.2017	Berlin	Für einen dauerhaften Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel (gegen Schließung)	FDP	**Erfolgreich im VE**	Noch offen	71,3 (Volksentscheid zugleich mit Wahl)	40,0	√	√

Quelle: Mehr Demokratie e.V., Frank Rehmet

Verteilung nach Ländern	7 x Hamburg	6 x Bayern
	6 x Berlin	2 x S.-Holstein
	1 x S.-Anhalt	1 x Sachsen
	1 x Mecklenburg-Vorpommern	

Durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung gesamt (24 Volksentscheide)	43,3
Durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung mit Kopplung an Wahltermin (8 VE)	61,9
Durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung ohne Kopplung an Wahltermin (16 VE)	34,1

Abbildung 5: Übersicht der bisher stattgefundenen Volksgesetzgebungsverfahren in Hessen

Beginn	Ende	Gegenstand	Initiatoren und Unterstützer	Ergebnis/Erfolg
1966	1966	Für Einführung der Briefwahl	CDU und FDP	Das Volksbegehren fand vom 14. Mai bis zum 28. Mai 1966 statt. Das Volksbegehren erreichte 6,9 Prozent und scheiterte entsprechend an dem Quorum von 20 Prozent. **Gescheitert ohne Volksentscheid**
1981	1982	„Keine Startbahn West“ (Gegen den Ausbau des Frankfurter Flughafens)	Aktionsbündnis: BBU, BUND, BI gegen Flughafenerweiterung und andere	Antrag auf Volksbegehren wurde für unzulässig erklärt, da dies eine Bundesangelegenheit sei. Ein Urteil vom Hessischen Staatsgerichtshof vom 15. Januar 1982 bestätigte dies ebenso wie das Bundesverfassungsgericht, das von den Initiatoren angerufen wurde. **Gescheitert ohne Volksentscheid**
1992	1993	Für Einführung der direkten Persönlichkeitswahl (Kommunalebene)	FDP	Start der Unterschriftensammlung war am 1.Oktober 1992. Die Unterschriften (genaue Zahl unbekannt) wurden jedoch nie eingereicht. **Gescheitert ohne Volksentscheid**
1994	1997	„Für Wiedereinführung des Buß- und Bettags“	Evangelische Kirche	Zu wenig Unterschriften beim Antrag auf Volksbegehren, die benötigte Unterschriftenzahl von (damals noch) 3 Prozent der Stimmberechtigen wurde um ca. 25.000 Stimmen verfehlt **Gescheitert ohne Volksentscheid**
2005	2006	Gegen Kliniken-Privatisierung in Gießen und Marburg	Aktionsbündnis: Initiative Volksbegehren gegen Kliniken-Privatisierung, unterstützt von: Humanistische Union, AStA Marburg, DIE LINKE, WASG, attac u.a.	Start war am 31. Oktober 2005. Die hessische Landesregierung hat jedoch Fakten geschaffen und zum 31. Januar 2006 die Kliniken privatisiert. Die Unterschriftensammlung ging zunächst weiter, wurde dann aber im März 2006 eingestellt (genaue Unterschriftenanzahl unbekannt) **Gescheitert ohne Volksentscheid**
2007	2010	„Legalisierung von Rauchen“ (Gegen Rauchverbot)	Verein „Die Macher“ e.V.	Start der Unterschriftensammlung war am 10. Dezember 2007. Bis 31. Dezember 2009 wurden 50.000 Unterschriften gesammelt. Das Verfahren wurde wegen mangelnden Erfolgs nicht weiter-verfolgt. **Gescheitert ohne Volksentscheid**
2013	2014	„Pro G9: Mehr Zeit für gute Bildung!“ (Für Rückkehr zu G9)	Aktionsbündnis aus SPD-Fraktion im Landtag, DIE LINKE, Gewerkschaften, Elterninitiativen	Start war am 24. Juni 2013. Insgesamt wurden innerhalb eines Jahres die Unterschriften von 2% der Wahlberechtigten (ca. 90.000) benötigt. Obwohl dies nicht erreicht wurde (genaue Zahl unbekannt), kam es zu einem Teilerfolg. Hessen hat die Wahlfreiheit für Gymnasien eingeführt. **Teilerfolg ohne Volksentscheid**

Quelle: Volksbegehrensdatenbank, Mehr Demokratie e.V.

Von:	Philipp Funke
An:	Franz, Swetlana (HLT); Czech, Annette (HLT)
Thema:	Stellungnahme der Liga Hessen zum Gesetzentwurf der LINKEN Drucks. 19 / 5734 (Recht auf Wohnen)
Datum:	Mittwoch, 14. Februar 2018 12:04:59
Anlagen:	Stellungnahme Verfassung Wohnen final 2018-02-14.pdf

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns herzlich für das Zusenden der Gesetzentwürfe zur Änderung der hessischen Verfassung und die Anfrage für eine schriftliche Stellungnahme.
Anbei sende ich Ihnen die Liga-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (Drucks. 19/ 5734) zum Recht auf Wohnen zu.

Mit freundlichen Grüßen aus der Geschäftsstelle

Philipp Funke
Referent der Liga-Geschäftsstelle

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.
Luisenstr. 26
65185 Wiesbaden
Tel: 0611/308-1434
Fax: 0611/308-1474
Mail: p.funke@liga-hessen.de

www.liga-hessen.de

Stellungnahme

Wiesbaden, den 14.02.2018

Änderungsantrag zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zur Ergänzung von Artikel 8 der Verfassung des Landes Hessen um ein Recht auf Wohnen

Sehr geehrte Damen und Herren,

in vorbezeichneter Angelegenheit bezieht die Liga der Freien Wohlfahrtspflege Hessen e. V. Stellung. Wir begrüßen den Änderungsantrag zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, Art. 8 der Hessischen Verfassung, um ein Recht auf Wohnen wie folgt in Abs. 2 zu ergänzen: *„(2) Jeder Mensch hat das Recht auf eine menschenwürdige und diskriminierungsfrei zugängliche Wohnung und auf Versorgung mit Wasser und Energie."* Den zweiten Satz des Absatzes: *„Die Miete muss einkommensgerecht sein"* halten wir für nicht umsetzbar.

Wir sind als Liga der Auffassung, dass Wohnungen nicht dem freien Markt allein als Ware überlassen werden dürfen. Wohnen ist ein grundlegendes menschliches Bedürfnis. Das Recht auf Wohnen und der Zugang zu Wasser und Energie sollten deshalb Eingang in die Verfassung des Landes Hessen finden. Damit wird die Bedeutung der Wohnraumversorgung als Daseinsfürsorge innerhalb des Staatswesens deutlich hervorgehoben.

Begründung:

Wohnraum wird – insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen – immer knapper. Darüber hinaus wird, gerade im wirtschaftlich prosperierenden Land Hessen, der Wohnungsmarkt zunehmend von Finanzmarktakteuren bestimmt. Dies hängt auch mit den niedrigen Renditemöglichkeiten auf dem Finanzanlagemarkt zusammen. Der Wohnungsmarkt ist an vielen Orten in Hessen stark angespannt. Insbesondere in den Ballungsräumen sind günstige bzw. bezahlbare Wohnungen für einkommensschwache Haushalte und Wohnungen für sozialleistungsberechtigte Haushalte zu den festgesetzten Mietobergrenzen kaum vorhanden.

Der im Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 28. Abs. 1 Satz 1 GG) definierte Auftrag an den Staat, für ausreichend Wohnraum zu sorgen, kann durch ein Staatsziel „Recht auf Wohnen" konkretisiert werden, in dem die Sorge für die Verfügbarkeit von Wohnraum als staatlicher Auftrag formuliert wird.

Die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung wurde im Zuge der Föderalismusreform mit Wirkung vom 1. September 2006 vom Bund auf die Länder übertragen. Den Ländern obliegt seitdem das Recht zur Gesetzgebung in diesem Bereich sowie die Finanzierung der sozialen Wohnraumförderung. Die Verankerung des Rechts auf Wohnen in der Landesverfassung definiert eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Landes, dafür Sorge zu tragen, dass eine den Lebensumständen angemessene Wohnsituation für jeden Menschen gewährleistet ist. Eine solche objektiv-rechtliche Verpflichtung des Landes kann aus Sicht der Liga positive Effekte auf die Wohnungsmarktpolitik haben und dazu beitragen, dass insbesondere in den hessischen Ballungsräumen Unterversorgungslagen mit der Schaffung von angemessenem und finanzierbarem Wohnraum für breite Bevölkerungsgruppen behoben werden. Neben der staatlichen Verpflichtung Wohnraum zu schaffen, gilt es, Wohnraumverlusten mit sozialpolitischen Maßnahmen vorzubeugen.

Die Verfügbarkeit von Wohnraum und der Zugang zu Haushaltsenergie sind unmittelbar miteinander verbunden. Wasser, Strom und Heizenergie sind notwendig, damit Wohnungen bewohnbar sind und die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft möglich ist. Der Zugang zu Wasser und Energie stellt ein grundlegendes Element der Daseinsfürsorge und gesellschaftlichen Teilhabe dar. Eine auskömmliche Grundversorgung von Menschen mit Wasser und Haushaltsenergie gehört aus Sicht der Liga zum Existenzminimum eines Menschen. Wir begrüßen als Liga deshalb ausdrücklich die explizite Erwähnung des Zugangs zu Wasser und Energie im Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE.

Stefan Gillich
Vorsitzender Arbeitskreis 2 „Armut, Migration und soziale Integration“

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. *ist der Zusammenschluss der sechs hessischen Wohlfahrtsverbände. Sie vertritt die Interessen der hilfebedürftigen und benachteiligten Menschen gegenüber der Politik ebenso, wie die Interessen ihrer Mitgliedsverbände. Mit ca. 7.300 Einrichtungen und Diensten sind die Mitgliedsverbände ein bedeutender Faktor für die Menschen, für eine soziale Infrastruktur und für die Wirtschaft in Hessen.*
Nah an den Menschen und ihren Bedürfnissen wissen die rund 113.000 beruflich Beschäftigten und rund 160.000 ehrenamtlichen MitarbeiterInnen in Pflegeeinrichtungen, Behindertenei nrichtungen, Werkstätten, Tagesstätten, Bildungsstätten, Beratungsstellen, in den Frühförderstel len, ambulanten Diensten und anderen Einrichtungen um die sozialen Belange und die realen Rahmenbedingungen in Hessen. Diese Kenntnisse bringt die Liga in die politischen Gespräche auf Landesebene und mit Verhandlungspartnern und Kostenträgern ein.

Gewerkschaft
Erziehung und Wissenschaft
Landesverband
Hessen

// Vorsitzende //

GEW Hessen • Postfach 170316 • 60077 Frankfurt

Hessischer Landtag
Hauptausschuss
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Telefon: 069 971293 -0
Fax: 069 971293 -93
E-Mail: info@gew-hessen.de
Web: www.gew-hessen.de

Frankfurt, den 14. Februar 2018

Öffentliche mündliche Anhörung des Hauptausschusses am 7.3.2018
Gesetzentwürfe zur Änderung der Hessischen Verfassung
Stellungnahme der GEW Hessen

Die GEW Hessen hat sich auf ihrer Landesdelegiertenkonferenz im November 2017 ausführlich mit den zu diesem Zeitpunkt bekannten Vorschlägen zur Änderung der Hessischen Verfassung befasst und dazu den beigefügten Beschluss gefasst, der Bestandteil unserer Stellungnahme ist.

Auf dieser Grundlage nimmt die GEW Hessen zu den vorliegenden Gesetzentwürfen wie folgt Stellung:

Die gemeinsamen Gesetzentwürfe der Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (DS 19/5709 – 19/5723) decken zwar nicht alle von der GEW als vordringlich erachteten inhaltlichen Veränderungen der Hessischen Verfassung ab. Sie respektieren jedoch den historischen sozialstaatlichen Kern der Hessischen Verfassung und enthalten somit auch keine Aspekte, die von uns abgelehnt werden. Die GEW hält die vorgesehenen Veränderungen als Ausdruck eines im Hessischen Landtag gefundenen breiten Konsenses für vertretbar. Auch wenn sie nicht immer weit genug gehen oder als Staatsziele zu unverbindlich bleiben, begrüßen wir auf dem Hintergrund unseres Beschlusses insbesondere die folgenden Intentionen:

• Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern (DS 19/5709)

•Stärkung der Kinderrechte (DS 19/5710)

•Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe (DS 19/5712)

•Herabsetzung des Wählbarkeitsalters (DS 5720)

•Stärkung der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern (DS 19/5722)

Die Gesetzentwürfe der FDP-Fraktion zur Begrenzung der Amtszeit des Hessischen Ministerpräsidenten (DS 19/5729) und zur Stärkung der parlamentarischen Opposition (DS 19/5732) wurden in der GEW nicht diskutiert.
Insoweit geben wir hierzu keine Stellungnahme ab.

Ausdrücklich unterstützt die GEW als Gewerkschaft im DGB den Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (DS 19/5734) zur Ergänzung des Artikels 8 der Verfassung durch ein Recht auf bezahlbaren Wohnraum. Sowohl als Interessenvertretung für Beschäftigte als auch in der Verantwortung für Kinder und Jugendliche sehen wir in diesem Bereich dringenden Handlungsbedarf, der nicht den Kräften des Marktes überlassen werden darf.

Auch der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion für ein verfassungsrechtliches Verbot von Studiengebühren und für einen Rechtsanspruch auf „den unentgeltlichen Besuch einer Kindertagesstätte oder in der Kindertagespflege“ findet auf dem Hintergrund des Beschlusses unserer Landesdelegiertenversammlung unsere ausdrückliche Zustimmung.

Die Umsetzung der bisherigen und aller erweiterten Staatsziele macht zusätzliche Investitionen erforderlich, damit sie nicht nur auf dem Papier stehen.
Außerdem hat die GEW immer wieder auf den enormen Investitionsstau im Bereich der Investitionen des Landes und der Kommunen im Bereich von Bildung und Erziehung hingewiesen.

Deshalb weist die GEW im Kontext der Hessischen Verfassung darauf hin, dass sich das 2011 in Artikel 141 eingeführte Neuverschuldungsverbot weniger als „Schuldenbremse“ denn als Bremse für Investitionen in die Zukunft darstellt.

Anlage: Beschluss der GEW Hessen vom 3.11.2017

— Beschluss der Landesdelegiertenversammlung — 2. bis 4. November 2017 —

Reform der Hessischen Verfassung

Vorbemerkung

Die Hessische Verfassung (HV) war die erste Verfassung eines Bundeslandes nach dem Ende der faschistischen Herrschaft. Sie wurde im Dezember 2016 70 Jahre alt. Am 17.12.2015 beschloss der Landtag die Einsetzung einer Enquetekommission zur Änderung der Verfassung. Der Landtag gab vier Themenschwerpunkte vor: Stärkung des Ehrenamtes, Abschaffung der Todesstrafe, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Volksbegehren und Volksentscheiden sowie Regelungen zum passiven Wahlalter. Ausdrücklicher Auftrag ist es jedoch, die Verfassung „in ihrer Gesamtheit zu überarbeiten und Vorschläge für ihre zukünftige Gestaltung zu unterbreiten“. Dazu fanden bisher 16 Sitzungen der Enquetekommission, mehrere „Bürgerforen“ und ein Schülerwettbewerb statt. Im Herbst und Winter ist eine Fortsetzung der Diskussion in einem Internetforum vorgesehen. Die nach Artikel 123 HV erforderliche Volksabstimmung soll zeitgleich mit der Landtagswahl im Oktober oder November 2018 stattfinden.

Beschluss

Die GEW Hessen plädiert dafür, die Verfassungsreform auf wenige zentrale Aspekte zu begrenzen und die Verfassung in ihrer Gesamtheit als historisches Dokument und politische Orientierung zu erhalten, die in Gänze insbesondere insbesondere aus dem historischen Kontext der NS-Herrschaft und der Befreiung vom Faschismus zu verstehen ist.

Dies zu vermitteln, ist auch ein Auftrag politischer Bildung. In den vergangenen 70 Jahren war es nie ein Problem, auch scheinbar angestaubte Begriffe und Formulierungen aus dem historischen Kontext in Übereinstimmung mit gesellschaftlichen Veränderungen und neuen Erfordernissen zu bringen. Eine solche behutsame Begrenzung der Verfassungsreform auf wenige zentrale Aspekte ist auch deshalb geboten, da nach dem Rechts- und Demokratieverständnis der GEW jede einzelne Änderung in der Volksabstimmung getrennt abgestimmt werden und eine Mehrheit finden muss.

Die GEW setzt sich dafür ein, die Änderung der Verfassung auf folgende Änderungen zu begrenzen:

1. Formulierung aller Verfassungsartikel in geschlechterneutraler bzw. geschlechterparitätischer Sprache nach den für alle hessischen Gesetze und Rechtsverordnungen geltenden Regeln
2. Erweiterung des Gleichheitsgebots bzw. Benachteiligungsverbots in Artikel 1 insbesondere um die Begriffe Behinderung und sexuelle Identität; dabei ist der Begriff „Rasse“ durch einen anderen adäquaten Begriff zu ersetzen.
3. Streichung der Todesstrafe in Artikel 21 und 109
4. Ergänzung der „Erziehung als Elternrecht“ in Artikel 55 durch die Rechte von Kindern im Sinn der Vorschläge der Fraktionen von SPD; Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke.
5. Einführung eines Rechts auf unentgeltliche Bildung in der Formulierung des Vorschlags der Fraktion Die Linke, mindestens aber im Sinn des Vorschlags der SPD-Fraktion; die von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagene Begrenzung der Kostenfreiheit auf den Rahmen der „jeweiligen Möglichkeiten“ wird ausdrücklich abgelehnt, ebenso die Begrenzung der Unentgeltlichkeit auf eine „grundständige Ausbildung“
6. Erweiterung des Rechts, „die Gestaltung des Unterrichtswesens mitzubestimmen“, von den Erziehungsberechtigten auf die Schülerinnen und Schüler entsprechend dem Vorschlag der Landesschülervertretung zur Änderung von Artikel 56 Abs.6
7. Absenkung des passiven Wahlalters auf 18 Jahre in Artikel 75
8. Regelungen zur Erweiterung der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern

Folgende Vorschläge lehnt die GEW Hessen ausdrücklich ab:

1. Die GEW lehnt alle Initiativen ab, die in Abschnitt III der HV niedergelegten „sozialen und wirtschaftlichen Rechte und Pflichten“ (Artikel 27 bis 47) zu verändern, und fordert diese in der historischen Form zu erhalten. Dies gilt insbesondere auch für die Artikel 41 (Sozialisierungsartikel) und 37 (paritätische Mitbestimmung), auch wenn diese im Rahmen der gesellschaftlichen und politischen Restauration in Westdeutschland und der Vorschriften des Grundgesetzes und des Betriebsverfassungsgesetzes nie umgesetzt wurden. Die Regelungen der Hessischen Verfassung von 1946 sind Ausdruck eines breiten gesellschaftlichen und parteipolitischen Konsenses, die notwendigen Lehren aus Krieg und Faschismus zu ziehen, und insoweit auch weiterhin ein aktueller Auftrag der Väter und Mütter der Hessischen Verfassung.

Für die grundsätzliche Umformulierung und Aktualisierung im Sinn einer fortschrittlichen und gerechten Sozial- und Wirtschaftsordnung gibt es im Landtag derzeit keine Mehrheit.

2. Die GEW lehnt den Vorschlag der FDP-Fraktion ausdrücklich ab, die Formulierung, dass das Schulwesen „Sache des Staates“ ist (Artikel 56 Abs.1) durch die Formulierung zu ersetzen, dass „das gesamte Schulwesen (...) unter der Aufsicht des Staates“ steht.

HESSISCHER STÄDTETAG

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Hauptausschuss
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Ihre Nachricht vom:
22.12.2017

Ihr Zeichen:
I A 2.16

Unser Zeichen:
002.46 Gi/Di/He/We

Durchwahl:
0611/1702-11

E-Mail:
gieseler@hess-staedtetag.de

Datum:
14.02.2018

Stellungnahme-Nr.:
014-2018

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den verschiedenen Entwürfen zur Änderung der Hessischen Verfassung. An der mündlichen Anhörung werden für den Hessischen Städtetag Geschäftsführender Direktor Stephan Gieseler und Direktor Dr. Jürgen Dieter teilnehmen.

1. Allgemein zur Verfassungsänderung

Die Vorschläge zur Änderung der Hessischen Verfassung begrenzen sich im Wesentlichen auf einige aus Sicht der Parlamentsmehrheit für erforderlich gehaltene Neuerungen.

Der "Altbau" der Verfassung, also der Text der Verfassung aus dem Jahr 1946, bleibt weitestgehend unangetastet. Dies gilt auch für den "Neubau", also für die nicht sehr zahlreichen seit 1946 hinzugetretenen Änderungen. Sie beruhen bekanntlich jeweils auf einer Volksabstimmung.

Verband der kreisfreien und kreisangehörigen Städte im Lande Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden
Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden
BIC: NASSDE55
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

Angesichts der sehr ehrgeizigen Absichten, welche der Hessische Landtag zu Beginn der Arbeiten des Verfassungskonvents geäußert hatte, ist die jetzige Zielsetzung als ein Akt der Selbstbescheidung zu bewerten. Die Neuerungen verdichten sich auf einen Minimalkonsens von vier der fünf im Landtag vertretenen Parteien. Die Tatsache als solche, dass der Landtag sich zu einem breiten Konsens findet, ist positiv zu bewerten.

Aus kommunaler Sicht ist festzustellen, dass die Verfassungsänderung die Vorstellungen der kommunalen Spitzenverbände nicht berücksichtigt.

Zur Stärkung der Konnexitätsrechte der Kommunen rührt sich keine Hand. Dies ist vor allem deshalb bedauerlich, weil die kommunalen Spitzenverbände sich ausschließlich auf die Änderungen am "Neubau" der Verfassung konzentriert hatten (Art. 137 Abs. 6 HV). Die Änderung der Hessischen Verfassung aus dem Jahr 2002 mit der Einführung des Konnexitätsprinzips ist nur wenig befriedigend ausgestaltet und dringend reformbedürftig.

Zweifel bestehen, ob die Hessische Verfassung die kommunale Selbstverwaltungsgarantie optimal gewährleistet. Das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu dem sachsen-anhaltinischen Kinderfördergesetz fordert jedenfalls, dass die kommunale Selbstverwaltung auch in den Landesverfassungen an den Prinzipien von Art. 28 Abs. 2 GG ausgerichtet wird. Da die Hessische Verfassung nicht alle Jahre zur Änderung ansteht ist es richtig, diese verfassungsrechtlich gebotene Anpassung noch mit der Verfassungsreform anzugehen und die Bestimmung des Art. 28 Abs. 2 GG ihrem Text nach in die Bestimmung des Art. 137 HV zu übernehmen.

2. Besonderes Anliegen der Kommunen: Stärkung des Konnexitätsrechts

Seitens der kommunalen Spitzenverbände wurden gegenüber der Enquetekommission allein die Änderungsvorschläge unterbreitet, die durch Art. 137 Hessische Verfassung zwingend zu regeln sind. Da dieser Vortrag bisher keine Berücksichtigung gefunden hat, tragen wir diesen erneut vor:

Eine dieser über die Verfassung zu regelnden Gesichtspunkte ist die Frage, ob es ausreichend ist, die Konnexität auf die Fälle zu beschränken, die durch Änderung von Landesgesetzen oder Landesrechtsverordnungen ausgelöst werden. So wurde seitens des Landes in den bisherigen diesseits als konnexitätsrelevant eingestuften Sachverhalten regelmäßig darauf verwiesen, dass Aufgabenänderungen oder -zuweisungen nicht durch

landesrechtliche sondern durch bundes- oder europarechtliche Regelungen veranlasst seien. Die Erfahrung sowie die aktuelle Rechtsprechung, u.a. der Verwaltungsgerichte in anderen Bundesländern, zeigt, dass die Beschränkung der Formulierung in Art. 137 Abs. 6 Hessische Verfassung auf Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung dazu führt, dass wiederholten und massiven Belastungen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den letzten Jahren durch europa- oder bundesrechtliche Rechtsänderungen ein finanzieller Ausgleich dieser Belastungen als Konnexitätsfall entgegenstehen. Gegen solche Rechtsänderungen und die damit einhergehenden Zusatzbelastungen haben die kommunalen Spitzenverbände in Hessen, im Gegensatz zur Landesregierung, wenige bis keine Möglichkeiten zur Einflussnahme. Die Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen sind daher solchen Belastungen schutzlos ausgeliefert.

Um dieser wachsenden Belastung entgegenzuwirken und die Intention der damaligen Verfassungsänderung nunmehr endlich zu entsprechen, wird seitens der kommunalen Spitzenverbände daher vorgeschlagen, den Satz 1 des Art. 137 Abs. 6 der Hessischen Verfassung wie folgt zu fassen:
"Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Verordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen."

Weiter ist in Art. 137 Abs. 6 Satz 2 der Hessischen Verfassung ausgeführt, dass die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände betroffen sein müsse, um einen Konnexitätsfall zu begründen. Dies wird seitens der Landesregierung in allen Fällen, in denen nur ein Teil der Kommunen betroffen ist, zu Lasten der kommunalen Seite ausgelegt.

Dies gilt bspw. insbesondere in den Fällen, in denen die Zuständigkeit schon per Gesetz oder durch gemeinsame Aufgabenerledigung nur einem Teil der Kommunen übertragen ist. Natürlich sind diese Kommunen durch die Aufgabenerweiterung oder -übertragung allesamt finanziell belastet. Aus der Tatsache, dass nicht alle Kommunen solche Aufgaben erledigen, zu folgern, damit wäre nicht die Gesamtheit der Kommunen betroffen, verkennt die Zielrichtung der Regelung. Daher kann es bei der Begrifflichkeit "Gesamtheit der Gemeinden" nur darum gehen, dass im Fall einer Aufgabenübertragung nur die Gesamtheit der rechtlich zuständigen Kommunen gemeint sein kann. Daher würde eine Klarstellung in der Verfassung dazu führen, diese Rechtsunsicherheit zu beseitigen. So schlagen die

kommunalen Spitzenverbände vor, die Regelung des Art. 137 Abs. 6 Satz 2 Hessische Verfassung wie folgt zu fassen:
"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."

Mit dieser Formulierung würde gleichzeitig eine Angleichung der Hessischen Verfassung an die Konnexitätsregelungen aller anderen Bundesländer erreicht, die die sog. negative Konnexität nicht kennen.

Will ein Verfassungsgeber ernsthaft Konnexität für den Fall, dass sich Landesregierung und kommunale Spitzenverbände nicht auf das Vorliegen eines Konnexitätsfalles einigen können, so muss er zwingend ein Klagerecht für die Gemeinden, die Gemeindeverbände und die kommunalen Spitzenverbände vor dem Staatsgerichtshof festschreiben. Hier bieten zahlreiche andere Landesverfassungen gute Voraussetzungen.

Schließlich sollte in die Verfassung auch die Verpflichtung zu einer detaillierten Kostenfolgeabschätzung aufgenommen werden. Alternativ käme auch hier eine einfachgesetzliche Regelung für eine qualifizierte Kostenfolgeabschätzung bspw. im Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände in Betracht. Allerdings wird auch hier der Vorrang einer verfassungsrechtlichen Regelung aus den zuvor bereits dargestellten Gründen gesehen.

3. Zu den vorliegenden Gesetzesinitiativen

Nachstehend teilen wir Ihnen unsere Positionen zu den Gesetzentwürfen Drucksachen 19/5709 – 19/5723, 19/5732, 19/5734 und 19/5737 mit.

3.1 Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern (19/5709)

Der Gesetzentwurf normiert die Gleichberechtigung von Frauen und Männern so wie dies bereits im Grundgesetz und auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union der Fall ist.

Die Ergänzung des allgemeinen Gleichheitssatzes um ein spezielles Gleichheitsgrundrecht, das die Gleichberechtigung von Frauen und Männern hervorhebt, ist sachgerecht. Der Gleichberechtigung von Frauen und Männern kommt eine herausragende Bedeutung zu. Eine explizite Verankerung in der Hessischen Verfassung erscheint vor diesem Hintergrund geboten.

Zur Durchsetzung dieses Ziels ist es angemessen und erforderlich, eine Verpflichtung des Staates aufzunehmen, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Der Abbau rechtlicher, aber auch gesellschaftlicher Diskriminierungen mit dem Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern muss Auftrag des Staates sein.

3.2 Stärkung der Kinderrechte (19/5710)

Bei der "Stärkung der Kinderrechte" soll es sich nicht um eine Staatszielbestimmung, sondern um konstitutives Recht handeln. D.h., Eltern und Kinder haben einen Anspruch auf Vollzug ihres in der Hessischen Verfassung begründeten Rechts. Soweit es sich bei der Verfassung lediglich um die Wiederholung der einfachgesetzlichen Ansprüche aus dem HKJGB handelt, bestehen inhaltlich seitens des Hessischen Städtetags keine Bedenken. Allerdings hat sich das Land bisher nicht ausreichend zu seiner fiskalischen Mitverantwortung zur Kinderbetreuung bekannt. Die Kosten der Kinderbetreuung werden immer noch überwiegend aus kommunalen Haushaltsmitteln bestritten. Hessen sollte neben der Verankerung von Kinderrechten in der Verfassung auch den positiven Beispielen einer angemessenen Co-Finanzierung aus Baden-Württemberg und Bayern folgen. Solange Hessen die Kommunen zur Erfüllung von Kinderrechten nicht ausreichend finanziert, hat die Erfüllung der Kinderrechte durch die Kommunen analog der Staatsziele unter dem grundsätzlichen Vorbehalt der Leistungsfähigkeit Gebietskörperschaft zu stehen. Dies ist bei der Änderung des Art. 4 der Hessischen Verfassung zu berücksichtigen.

3.3 Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme (19/5711)

Das Bundesverfassungsgericht leitet aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht sowohl die Befugnis des Einzelnen ab, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen, als auch ein Recht auf Gewährleistung der

Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme. Diese beiden Elemente in einem neuen Grundrecht unmittelbar in der Landesverfassung zu verankern, erscheint insbesondere auch im Hinblick auf die inzwischen allgegenwärtige Nutzung informationstechnischer Systeme sinnvoll und betont deren herausgehobene Bedeutung im digitalen Zeitalter.

3.4 Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe (19/5712)

Die Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe wird ausdrücklich begrüßt.

3.5 Aufnahme eines Staatszielbegriffs (19/5713)

Es ist grundsätzlich positiv, dass die Hessische Verfassung eine Legaldefinition des Begriffs "Staatsziel" enthalten soll. Damit erhält die Verfassung ein einheitliches Dach, unter dem sich die insgesamt acht Staatsziele wiederfinden.

Allerdings erwecken die Staatsziele den Eindruck beim Bürger, dass er diese im Rathaus bezogen auf seine individuellen Bedürfnisse durchsetzen könnte. Aber genau dies ist mit der Änderung der Hessischen Verfassung nicht beabsichtigt. Bereits bei der Implementierung des Staatsziels "Sport" im Jahr 2002 wurde deutlich, dass die Festlegung eines Staatsziels keine praktischen oder fiskalischen Folgen hat. Die seinerzeitige Forderung der hessischen Kommunen nach Kostenausgleich für die Förderung des Breitensports wurde von der Landesregierung mit dem Argument abgelehnt, dass Sport trotz Staatszielfestlegung eine freiwillige Aufgabe der Kommunen bleibe.

Damit die Kommunen nicht erneut auf den Gedanken kommen, dass Staatsziele pflichtige Aufgaben sein könnten, soll es eine entsprechende Klarstellung in Art. 26a der Hessischen Verfassung geben. Danach steht die Umsetzung eines Staatsziels grundsätzlich unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaft. Im Klartext bedeutet dies, ein Staatsziel begründet keine subjektiven Rechte und führt zu keiner verbindlichen Verpflichtung der Gebietskörperschaften, die definierten Ziele anders wie bisher zu handhaben. Insofern ist die Festlegung von Staatszielen das Bekenntnis zu bestimmten Werten, jedoch keine Festlegung im Einzelfall, diese auch zu leben. Mit der Begründung mangelnder Leistungsfähigkeit kann sich die Gebietskörperschaft dessen Umsetzung entziehen. Unter diesem Vorbehalt haben alle bisherigen und neuen Staatsziele keinen konstitutiven, sondern allenfalls einen deklaratorischen Wert.

3.5.1 Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit (19/5714)

Die Antragsteller schaffen vor allem wegen ihrer Begründung mit diesem Staatsziel die womöglich interessanteste Änderung der Hessischen Verfassung. Dies liegt daran, dass die Antragsteller unter Berufung auf die 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." den Bogen der Nachhaltigkeit bewusst sehr weit spannen: Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

"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."

Bezogen auf die kommunalen Finanzen bedeutet dies, dass sowohl der Staat als auch die Kommunen selbst darauf verpflichtet werden, die kommunalen Finanzen nachhaltig zu gestalten. Dies beinhaltet eine verfassungsrechtliche Verpflichtung an die Kommunen, in Einschränkung ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 137 Abs. 1 HV) sparsam, wirtschaftlich und nachhaltig ihren Haushalt zu gestalten und zu vollziehen. Dies beinhaltet aber gleichzeitig in Konkretisierung der Finanzausstattungsgarantie (Art. 137 Abs. 5 HV), dass der Staat die Kommunen so auszustatten hat, dass sie nachhaltig zu wirtschaften imstande sind.

Da die Nachhaltigkeit laut Begründung alle Lebensbereiche umfassen soll, ist sie eigentlich das oberste Staatsziel, dem alle anderen Staatsziele untergeordnet sind.

3.5.2 Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur (19/5715)

In der Hierarchiestellung der Staatsziele nimmt auch diese Vorschrift die Rolle eines Oberziels unterhalb des Zieles "Nachhaltigkeit" ein. Die Infrastruktur auszubauen und zu erhalten, ist letztlich Kernaufgabe zur Sicherstellung von Nachhaltigkeit.

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).

Wenig Hilfe bietet die Begründung für das Staatsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land soll als bedeutsames landespolitisches Handlungsziel der Infrastrukturförderung mit Verfassungsrang ausgestattet werden.

So wird etwa der Streit darüber weiter gehen, ob Gemeinden mit großen, dünn besiedelten Flächen einen höheren Finanzbedarf haben als Städte mit hoher Bevölkerungsdichte. Der Streit wird weiter darüber bestehen, ob Gemeinden mit rückläufiger Bevölkerung angesichts der behaupteten Höhe der Remanenzkosten oder Gemeinden mit massiv aufwachsender Bevölkerung angesichts ihres schnell steigenden Bedarfs an Infrastruktur stärker zu fördern sind.

Die Formulierung von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in "Stadt und Land" ist nachbesserungswürdig. "Stadt und Land" mag als rhetorische Metapher geeignet sein. Für eine saubere juristische Subsumption sind "Stadt und Land" wenig tauglich. Wie sind angesichts dieses Elementes in der Staatszielbestimmung z.B. unsere Mitgliedstädte Fulda und Eschwege zuzuordnen? Zweifellos sind beide "Stadt" aber auch im ländlichen Raum gelegen. Erfüllen sie beide Tatbestandsmerkmale gleichermaßen?

Eine Vorschrift, die sich auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bezieht, findet sich im Grundgesetz:
"Art. 72 GG
(2) Auf den Gebieten des Art. 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebens-

verhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht."
Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist dort nicht unmittelbar als Staatsziel formuliert. Dem Bundesgesetzgeber verbleibt eine Einschätzungsprärogative, ob es die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich macht, mit einer bundesweit geltenden Regelung einzuschreiten.

3.5.3 Staatsziel zum Schutz und zur Förderung der Kultur (19/5716)

Kaum deutlicher als an dem Staatsziel "Kultur" ist zu erkennen, wie nahe eine staatliche Verpflichtung und ein letztlich unverbindlicher Programmsatz beieinander liegen.

So darf man sich über die Begründung freuen, die aus der kommunalen Selbstverwaltung eine "Kulturhoheit" der Gemeinden herleitet, und sich gleichzeitig darüber wundern, dass die Gesetzesbegründung flugs aus der kommunalen Selbstverwaltung einen "Kulturförderauftrag" ableitet.

Einerseits besteht kein einklagbares Recht gegenüber den Kommunen, aber dann doch die Verpflichtung, der Kultur ein besonderes Gewicht beizumessen. In welcher Form und mit welchen Mitteln die Kommunen ihr Ziel zu erreichen haben, bleibt frei – ebenso wie die Abgrenzung zwischen staatlicher und kommunaler Kulturförderung.

3.5.4 Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes (19/5717)

Dass das bürgerschaftliche Engagement von herausragender Bedeutung für Staat, Gemeinwesen und eine der tragenden Säulen einer funktionierenden Gesellschaft ist, ist unbestritten. Aus Sicht des Hessischen Städtetages ist das ehrenamtliche Engagement tausender ehrenamtlicher Kommunalpolitiker, Bürgermeister, aber auch Feuerwehrmänner und -frauen, Jugendleiter usw. unverzichtbarer Baustein der kommunalen Daseinsvorsorge. Diese verdienen alle unseren Respekt für ihr erhebliches Engagement und das, was sie tagtäglich leisten. Die vielen Menschen sorgen dafür, dass die Demokratie vor Ort lebt und die Gemeinschaft vor Ort gestärkt wird.

Insbesondere mit Blick auf seinen hohen Stellenwert für die Gesellschaft werden der Schutz und die Förderung des Ehrenamtes als Staatszielbestimmung in der Landesverfassung grundsätzlich begrüßt. Allerdings steht zu befürchten, dass die ehrenamtlich Tätigen

dieser Staatszielbestimmung eine konstitutive Bedeutung unterstellen. Tatsächlich bleibt die Förderung des Ehrenamtes eine freiwillige Aufgabe der Kommunen. Der Schutz des Ehrenamtes wird durch dessen Erhebung zum Staatsziel kein einklagbares Recht.

Das kommunale Ehrenamt nimmt in der Gesellschaft, aber auch in der Gestaltung und Umsetzung der kommunalen Selbstverwaltung eine herausgehobene Stellung ein. Es ist unerlässlich, die Bereitschaft, ein solches Ehrenamt zu übernehmen, weiter zu erhalten und zu stärken. Dazu gehört z.B., dass Aufwandsentschädigungen für kommunale Ehrenamtstätigkeit auch bei vorzeitigen Alters- oder Erwerbsminderungsrenten nicht als Hinzuverdienst gewertet werden und so zu Rentenkürzung führen. Anstelle befristeter Übergangsregelungen muss es hier eine endgültige gesetzliche Lösung geben. Dafür sollte sich das Land beim Bund verstärkt einsetzen.

Es muss alles daran gesetzt werden, das ehrenamtliche Engagement weiter zu stärken, zu stützen und die Betroffenen vor Überforderung und insbesondere vor zunehmenden Angriffen und Hasskriminalität besser zu schützen. Gleichzeitig gilt es, das Potenzial sowohl bei jungen aber auch bei älteren Menschen durch passgenaue Angebote vor Ort weiter auszubauen. Nur wenn das gelingt, können die Bürgergesellschaft und die Demokratie wachsen und vor uns liegende Herausforderungen, wie die Integration von Geflüchteten, die Globalisierung, die Digitalisierung und der demografische Wandel gelingen.

Mit der bloßen Einfügung eines entsprechenden Staatsziels in der Verfassung darf diese Wertschätzung nicht ihr Ende finden.

3.5.5 Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Sports (19/5718)

Insbesondere mit Blick auf seinen hohen Stellenwert für die Gesellschaft wird die Beibehaltung des Sports als Staatszielbestimmung in der Landesverfassung grundsätzlich begrüßt.

Über ein solches übergeordnetes Staatsziel in der Landesverfassung hinaus sollte allerdings allgemein weiter gearbeitet werden. Insbesondere an der Unterstützung und Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge durch den Auf- und Ausbau von Sport- und Bewegungsnetzwerken im Kontext von Gesundheit, der Sicherstellung der kommunalen Ressourcen für die Umsetzung von Integrations- und Inklusionsleistungen mit und im

Sport, der Sicherstellung des Erhalts, der Unterhaltung sowie Weiterentwicklung von Sport- und Bewegungsräumen und der Stärkung des Ehrenamts in diesem Kontext.

3.6 Weitere Änderungen

3.6.1 Bekenntnis zur Europäischen Integration (19/5719)

Das Bekenntnis zur europäischen Integration sehen wir ausdrücklich positiv.

3.6.2 Herabsetzung des Wählbarkeitsalters (19/5720)

Durch die Herabsetzung des Wählbarkeitsalters von Landtagsabgeordneten wird gleiches Recht gegenüber direkt gewählten Bürgermeistern und Landräten geschaffen. Diese Gleichbehandlung halten wir für richtig.

3.6.3 Elektronische Verkündung von Gesetzen (19/5721)

Vor dem Hintergrund voranschreitender Digitalisierung erscheint es nur konsequent, dass zukünftig auch zumindest die Möglichkeit bestehen soll, Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder in elektronischer Form zu verkündigen. Aus Sicht des Hessischen Städtetages wird daher die geplante Änderung der Art. 120 und 121 HV positiv gesehen.

3.6.4 Stärkung der Volksgesetzgebung (19/5722)

Mehr Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung wird von den Kommunen grundsätzlich für richtig gehalten. Bei der Art und Weise, dieses Vorhaben zu erreichen, ist allerdings erkennbar, dass der Landesgesetzgeber für sich selbst andere Maßstäbe anlegt als für die Kommunen. Bei den Städten und Gemeinden gibt es eine Staffelung des Einleitungsquorums für ein Bürgerbegehren und des Zustimmungsquorums eines Bürgerentscheides. Je größer eine Stadt ist, desto geringer ist die Höhe des erforderlichen Quorums. Bei kreisfreien Städten – mehr als 100.000 Einwohner – liegt das Einleitungsquorum lediglich bei 3 % der Wahlberechtigten und das Zustimmungsquorum bei 15 % der Wahlberechtigten.

Nach Vorstellung der antragstellenden Fraktionen soll das Einleitungsquorum für ein Volksbegehren in der über 6 Mio. Einwohner zählenden Gebietskörperschaft Hessen

mindestens 5 % der Wahlberechtigten betragen. Damit das "Risiko" einer nicht vom Landtag verlangten Gesetzesänderung möglichst gering bleibt, soll neu ein Zustimmungsquorum in der Hessischen Verfassung verankert werden. In Abänderung des Art. 124 der Hessischen Verfassung, in welcher bisher die einfache Mehrheit der an einem Volksentscheid teilnehmenden Bürger genügt, sollen künftig mindestens 25 % der Wahlberechtigten – dies sind mehr als eine Million Bürger – dem Entscheid zustimmen, um eine Gesetzesänderung zu erreichen. Sofern ein Volksentscheid nicht mit einer gleichzeitig stattfindenden Wahl verbunden wird, ist es sehr unwahrscheinlich, dass das Zustimmungsquorum erreicht wird. Dies entspricht rein prozentual nicht dem relativen geringen Zustimmungserfordernis einer Stadt mit mehr als 100.000 Einwohnern, sondern der hohen erforderlichen Zustimmung zu einem Bürgerentscheid in einer Gemeinde mit 500 Einwohnern.

Sehr wohl haben die hessischen Städte und Gemeinden noch die belehrenden Vorträge für mehr Bürgerbeteiligung vieler Landtagsabgeordneter im Ohr, als der Landesgesetzgeber gegen den Willen der Kommunen eine Veränderung der Vorschriften zum Bürgerbegehren und zum Bürgerentscheid verabschiedet hat. Diese Vorträge will man offensichtlich nicht auf sich selbst anwenden. Denn würde der gleiche Maßstab der Staffelung der Quoren auch auf ein Volksbegehren Anwendung finden, würden das Einleitungsquorum rechnerisch bei 1 % der Wahlberechtigten und das Zustimmungsquorum bei 10 % der Wahlberechtigten liegen.

3.6.5 Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs (19/5723)

Gegen den sprachlich nicht optimierten Text bestehen aus kommunaler Sicht keine inhaltlichen Einwendungen. Die Rolle des Rechnungshofpräsidenten in seiner Zuständigkeit als Überörtliche Prüfung bleibt durch diese Verfassungsänderung unberührt.

3.6.6 Amtszeitbegrenzung des Ministerpräsidenten (19/5729)

Der Hessische Städtetag enthält sich einer Meinung zur Frage der Amtszeitbeschränkung des Ministerpräsidenten.

3.6.7 Stärkung der parlamentarischen Opposition (19/5723)

Der Hessische Städtetag enthält sich einer Meinung zur Frage der Stärkung der parlamentarischen Opposition.

3.6.8 Recht auf Wohnen (19/5734)

Der mangelnde Wohnraum in Ballungsgebieten ist unbestritten eine der Herausforderungen unserer Tage.

Dennoch gehört es auch zu den Stärken unserer Verfassung, sich auf das Nötigste zu beschränken und dem einfachen Recht die Ausgestaltung zu überlassen. Aus der Verfassung, Staatszielbestimmungen und aus bloßen Absichtserklärungen lassen sich weder Rechte noch Ansprüche ab- und herleiten.

Stattdessen sollten sich Landtag und Landesregierung folgenden wohnungsbaupolitischen Handlungsfeldern aus Sicht des Hessischen Städtetages stärker bewusst werden und entsprechende Unterstützung geben:

Stadtentwicklung und Wohnen – Engagement des Bundes fortsetzen
Gefordert werden eine langfristige und ressortübergreifend angelegte Wohnungspolitik des Bundes, finanzielle Anreize für den Bau bezahlbarer, frei finanzierbarer Wohnungen, verlässliche Mittel bei der Städtebauförderung und – für eine sozial ausgewogene Stadtentwicklung – eine aktive, gemeinwohlorientierte Bodenpolitik.

Fortentwicklung und Optimierung der Wohnraumförderprogramme
Im Jahr 2018 steht die Evaluation der Wohnraumförderprogramme an. Der Hessische Städtetag hat dazu bereits entsprechende Vorschläge zur Fortentwicklung und Optimierung gemacht.

Soziale Stadt weiter fördern
Die Städte fordern eine weitere Mitverantwortung des Bundes und des Landes beim sozialen Wohnungsbau über das Jahr 2019 hinaus, die Erhöhung der finanziellen Beteiligung sowie das Festhalten an dem speziellen Merkmal der sozialen Komponente.

3.6.9 "Bildung von Anfang an", Verbot von Studiengebühren (19/5737)

Die Hessische Verfassung verankert Bildung weder als Grundrecht noch als Staatsziel. Es ist erstaunlich, dass der Verfassungskonvent diesen Umstand im Wesentlichen unangetastet weiterhin dulden will.

Bildung ist nicht umfassend als Grundrecht verankert. Die Vorschriften der Hessischen Verfassung zum Schulrecht sehen aber – je nach Auslegung – allenfalls partielle Bildungsgrundrechte vor (vgl. Art. 59 Abs. 1 Satz 1 HV: "In allen öffentlichen Grund-, Mittel-, höheren und Hochschulen ist der Unterricht unentgeltlich").

Bildung ist kein Staatsziel in der Hessischen Verfassung. Wir können nicht erkennen, ob der Verfassungskonvent der diesseits für unzutreffend gehaltenen Auffassung folgt, die Bildung, zumindest das Schulwesen als Teilaspekt von Bildung, sei nach geltendem Verfassungsrecht zum Grundrecht erhoben. Ein Grundrecht wäre einem Staatsziel gegenüber vorrangig, weil es ein subjektives Recht einräumt.

Der Antrag der SPD-Fraktion sieht vor, dass Bildung für die Kinder und Jugendliche jeden Alters – letztlich von der Krippe bis zum Hochschulabschluss – kostenfrei sein muss.

Weder aus der geltenden Verfassung noch aus einer im Sinne der SPD-Fraktion vorgesehenen Verfassungsänderung folgt ein umfassendes Grundrecht auf Bildung in dem Sinne, dass es ein Staatsziel Bildung kongruent komplett überlagerte. Dieses wäre aber sinnvoll, da es die Verantwortung des Landes für Bildung beschreiben würde.

Die bloße Forderung der Kostenfreiheit genügt nicht, da offen gelassen wird, wer am Ende für die Finanzierung gerade zu stehen hat. Eine Unentgeltlichkeit der Kinderbetreuung kann durch die Kommunen ohne Ersatz der Kosten nicht dargestellt werden. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Stärkung der Kinderrechte.

Wir bitten unsere Positionen im weiteren Verfahren zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

Stephan Gieseler
Geschäftsführender Direktor

Dr. Jürgen Dieter
Direktor

DER BEAUFTRAGTE DER EVANGELISCHEN KIRCHEN IN HESSEN AM SITZ DER LANDESREGIERUNG

Mosbacher Straße 20
65187 Wiesbaden

Telefon 0611/53 16 46-0
Telefax 0611/53 16 46-20

KOMMISSARIAT DER KATHOLISCHEN BISCHÖFE IM LANDE HESSEN

Frauenlobstraße 5
65187 Wiesbaden

Telefon 0611/3 60 08-0
Telefax 0611/3 60 08-20

14.02.2018

per E-Mail

An den
Hauptausschuss
des Hessischen Landtages
Frau Vorsitzende Karin Wolff MdL
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Betr.: Öffentliche mündliche Anhörung des Hauptausschusses des Hessischen Landtages zu den Gesetzentwürfen zur Änderung der Hessischen Verfassung
Ihr Zeichen I A 2.16 – Schreiben vom 22.12.2017

Sehr geehrte, liebe Frau Wolff,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit, an der mündlichen Anhörung im Hauptausschuss am 07.03.2018 teilzunehmen, danken Ihnen die Evangelischen Kirchen und die katholischen Bistümer in Hessen sehr.

I. Aus christlicher Sicht beinhaltet die dem Menschen anvertraute Schöpfung die Sorge und den Schutz von Mitmenschen, Tieren, Pflanzen und der Umwelt gleichermaßen.

Die katholischen Bistümer und die Evangelischen Kirchen in Hessen begrüßen daher grundsätzlich die in der Abschlusssitzung der Enquetekommission zur Änderung der Hessischen Verfassung mit großer Mehrheit vorgeschlagenen Änderungen, die nunmehr mit den fraktionsübergreifenden Gesetzentwürfen Nr. 1 bis 15 vorgelegt werden.

Beispielhaft nennen wir die vorgesehene Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie der Kinderrechte, die selbstverständliche Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe sowie die Aufnahme von verschiedenen Staatszielen, u. a. von der Stärkung der Nachhaltigkeit über das Bekenntnis zur Europäischen Integration bis hin zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes. Auch eine stärkere Beteiligung der Bevölkerung, wie sie im Gesetzentwurf zur Stärkung der Volksgesetzgebung vorgelegt wird, begrüßen die Evangelischen Kirchen und die katholischen Bistümer in Hessen ausdrücklich.

II. Die Evangelischen Kirchen und die katholischen Bistümer in Hessen bedauern dagegen, dass es nicht zu einer Aufnahme eines Gottesbezuges in die Hessische Verfassung gekommen ist und möchten noch einmal die Punkte nennen, die nach ihrer Ansicht dafür gesprochen hätten.
Dabei knüpften sowohl die katholischen Bistümer als auch die Evangelischen Kirchen in Hessen zuletzt an die Formulierung an, die die Evangelische Kirche in Deutschland und die Deutsche Bischofskonferenz im Jahr 2011 in die damalige Diskussion um eine mögliche Verfassung Europas in Brüssel eingebracht hatten. Unser gemeinsamer Vorschlag lautete daher:

> *„In Verantwortung vor Gott und den Menschen sowie in Achtung vor der Freiheit des Gewissens"*.

Mit diesem Vorschlag knüpften wir zum einen an die Parallelität zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland an, dessen Gottesbezug wie folgt begründet wird:

- Die Verantwortungsformel ist Ausdruck der Eigenverantwortlichkeit des Verfassungsgebers und eine deutliche Absage an staatliche Willkür.

- Zugleich wird damit betont, dass der Mensch nicht allmächtig und nicht die letzte Instanz ist. Der Gottesbezug zielt also auf eine Selbsterinnerung an die Grenzen menschlichen Tuns.

- Die Deklaration der Verantwortung vor Gott und den Menschen bedeutet eine Relativierung des staatlichen Machtanspruchs und damit eine Absage an alle totalitären Herrschaftsformen und an die Verabsolutierung des Staates. Ein Gottesbezug würde daher die dienende Funktion jeder staatlichen Ordnung und auch die Relativität und Unvollkommenheit jeder Staats- und Herrschaftsform deutlich machen.

- Es wird eine Rechenschaft in Verantwortung vor Gott und den Menschen begründet, also eine Gesellschaft als Verantwortungsgemeinschaft.

- Der Gottesbezug dient auch der Erinnerung, dass der Mensch hinsichtlich der religiösen bzw. weltanschaulichen Dimension Bedürfnisse hat, die staatlicherseits respektiert werden.

- Die Berufung auf die „Verantwortung vor Gott" stellt in diesem Sinne und bei der bestehenden Multireligiosität und Multikulturalität in der Gesellschaft keine anti-atheistische oder gar prochristliche Auslegungsmaxime der Verfassung dar. Vielmehr verzichtet sie auf eine spezifische Parteinahme für einen Glauben und hat gerade keine religiöse Fundierung der Verfassungsnormen zur Folge.

- Der Gottesbezug stellt weder eine Ausnahme vom Prinzip der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates, noch eine Diskriminierung von nicht gläubigen Menschen dar, sondern bringt vielmehr gegenseitigen Respekt und Toleranz zum Ausdruck[1].

- Ein Gottesbezug in der Hessischen Verfassung ist nicht anachronistisch, da erstens etwa 60 Prozent der Hessinnen und Hessen Mitglieder einer Kirche sind und auch diejenigen, die nicht Mitglied einer Kirche sind, keinesfalls jegliche Religiosität ablehnen.

Zum anderen akzentuierte unser Vorschlag die individuelle Freiheit und Selbstbestimmung.

---

[1] *(Vgl. dazu insgesamt Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar 14. A. 2016, Präambel Rn. 1 ff.).*

Die Evangelischen Kirchen und die katholischen Bistümer in Hessen bringen daher noch einmal ihr Bedauern zum Ausdruck, dass es für die von uns befürwortete Aufnahme eines Gottesbezuges in die Verfassung im politischen Raum keine Mehrheit gegeben hat.

Mit freundlichen Grüßen

Oberkirchenrat Jörn Dulige

Domkapitular Dr. Wolfgang Pax

Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern
Postfach 29 60 • 65019 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Geschäftsführung des Hauptausschusses
Frau Swetlana Franz
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

per E-Mail

Gesetzentwürfe zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen

15. Februar 2018

Ihr Zeichen: I A 2.16
Unser Zeichen: II.1-Bru-Kö

Ansprechpartner:
Markus Bruns
Telefon 0611 136-104
Telefax 0611 136-8104
markus.bruns@hwk-wiesbaden.de

Präsident
Heinrich Gringel

Geschäftsführer
Bernhard Mundschenk

Hausanschrift:
Bierstadter Straße 45
65189 Wiesbaden

info@handwerk-hessen.de
www.handwerk-hessen.de

Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern –
Die Dachorganisation der drei hessischen Handwerkskammern Frankfurt-Rhein-Main, Kassel und Wiesbaden.

Wiesbadener Volksbank
IBAN DE20 5109 0000 0000 2472 00
BIC (Swift-Code) WIBADE5W

Sehr geehrte Frau Franz,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die uns eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme zu den insgesamt 19 Gesetzentwürfen zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen möchten wir uns zunächst recht herzlich bedanken.

Angesichts der Vielzahl der vorliegenden Gesetzentwürfe, beschränken wir uns auf die aus Sicht der Handwerkskammern relevanten Punkte. Wir nehmen daher wie folgt Stellung:

- **Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26d Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur) - Drucks. 19/5715 -**

  Die Einfügung eines Artikels 26d in die bestehende Verfassung mit der Verpflichtung zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen findet unsere ausdrückliche Zustimmung, da ohne die Errichtung und Bereitstellung entsprechender Infrastrukturanlagen die Erbringung wirtschaftlicher Dienstleistungen, auch aus dem Bereich des Handwerks, nur schwerlich gewährleistet werden kann und dies letztlich zu Einbußen in der Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger führt. Dem wird nach unserer Ansicht durch die Aufnahme des Artikels 26d in die Landesverfassung Rechnung getragen.

- **Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26f Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes) - Drucks. 19/5717 -**

  Des Weiteren begrüßen wir ausdrücklich die Einfügung eines neuen Artikels 26f in die Landesverfassung, mit dem die Förderung des Ehrenamtes ein Staatsziel werden soll. Wie Ihnen bereits im Rahmen der Anhörungen vor der Enquetekommission des Landtages mitgeteilt, ist ein ehrenamtliches Engagement für uns ein unverzichtbarer Bestandteil für den Erhalt und die Weiterentwicklung unserer Gesellschaft. Ohne das ehrenamtliche Engagement, zum Beispiel im Prüfungsbereich, wäre vieles gerade im Handwerk nicht möglich. Ohne ehrenamtlichen Einsatz könnten viele Aufgaben in einer Selbstverwaltungsorganisation, wie es die Kammern der Wirtschaft, insbesondere die Handwerkskammern, sind, nicht wahrgenommen werden. Nur durch uneigennütziges ehrenamtliches Engagement sind nach unserer Ansicht aktuelle gesamtgesellschaftliche Herausforderungen, wie etwa die Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Arbeit, zu meistern. Ein solches Engagement erfährt durch die vorgesehene Verankerung in der neuen Landesverfassung aus unserer Sicht die verdiente Anerkennung.

An der Anhörung vor dem Hauptausschuss des Landtages am 7. März 2018 nimmt Herr RA Markus Bruns für die Arbeitsgemeinschaft teil.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Bernhard Mundschenk
Geschäftsführer

Öffentliche Anhörung durch den Hauptausschuss des Landtags zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen am 07. März 2018

Stellungnahme des Deutschen Kinderschutzbundes Landesverband Hessen e.V. zum Gesetzentwurf Drucksache 19/5710 - Kinderrechte

I. Einleitung

Der Deutsche Kinderschutzbund Landesverband Hessen e. V. hat für die Enquete-Kommission im Februar 2017 eine ausführliche schriftliche und mündliche Stellungnahme zur Notwendigkeit der Übernahme der Rechte aus der UN-Kinderrechtskonvention abgegeben. Wir freuen uns, dass die EKV sich darauf einigen konnte, spezifische Kinderrechte zur Aufnahme in die hessische Landesverfassung vorzuschlagen. Aufgrund dessen möchten wir uns zu den allgemeinen Fragen kurz fassen (II.) und uns in erster Linie mit der konkreten Ausgestaltung des Gesetzentwurfs beschäftigen (III.).

II. Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung von Kinderrechten

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 (Jugendliche sind stets mit umfasst). 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. Hessen ist (mit Hamburg) – bislang – eines von lediglich zwei Bundesländern, die Kinderrechte nicht in der Landesverfassung festschreiben.
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 bereits erfolgte Aufnahme der Kinderrechte in die Verfassungen von 14 Bundesländern belegt die große Überzeugungskraft der Sachargumente.

Aus der UN-Kinderrechtskonvention ergeben sich vier zentrale Gewährleistungen:

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*

III. Der Gesetzentwurf Drucksache 19/5710

Der Gesetzentwurf enthält die vier benannten Aspekte in unterschiedlich deutlicher Ausprägung. Der Gesetzentwurf verzichtet darauf, die Subjektstellung von Kindern ausdrücklich hervorzuheben (hiesiger Formulierungsvorschlag: „Kinder sind Träger von Rechten.“). Aus der Formulierung des ersten Satzes eines neuen Art. 4 Abs. 2 LV sowie aus der Begründung des Entwurfs ergibt sich aber, dass dieser Befund anerkannt wird. Das Recht auf Schutz und Förderung ist ohne jede Einschränkung umgesetzt.

Sehr zu begrüßen ist, dass auch die Beteiligung von Kindern mit aufgenommen wurde. Es wäre zwar wünschenswert gewesen, die Kinderbeteiligung im öffentlichen Sektor eigens zu betonen, der allgemeine Grundsatz ist aber das Wichtigste. Dass die Berücksichtigung des Kinderwillens entsprechend dem Alter und der Reife des Kindes erfolgen muss, sehen wir als zutreffend an. Die weitere Einschränkung, dass der Wille nur im Rahmen der geltenden Verfahrensvorschriften zu beachten ist, ist ungewöhnlich. Das Verhältnis von Verfassungsrecht und einfachem Recht muss so beschaffen sein, dass das Landesverfassungsrecht im Kollisionsfall dem einfachen Landesrecht vorgeht. Ein etwaiger Gesetzesvorbehalt (den man allerdings in der Regel anders formulieren würde) darf nicht zur Beschneidung des Wesensgehalts führen. Zudem sieht Art. 12 Abs. 1 UN-KRK eine solche Einschränkung nicht vor; die KRK verweist lediglich in Art. 12 Abs. 2 UN-KRK, der weitergehende Rechte normiert als der erste Absatz, auf das geltende Verfahrensrecht. Ausweislich der Gesetzesbegründung in der Landtags-Drucksache soll der Verweis auf das Verfahrensrecht die Kinderrechte nicht einschränken. Wir hoffen, dass sich die Praxis daran orientiert.

Dass das Wohl des Kindes ein „wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt“ ist, bleibt nur auf dem ersten Blick hinter den Formulierungen der UN-Kinderrechtskonvention zurück; dort ist vom Vorrang des Kindeswohls die Rede. In der Rechtswissenschaft ist aber allgemein anerkannt, dass es einen (unbedingten) Vorrang des Kindeswohls nicht geben kann, sondern immer eine Abwägung mit anderen Rechten und Interessen stattfinden muss. Auch ein Blick in die englische Version der UN-Kinderrechtskonvention zeigt, dass ihre Verfasser dies erkannt haben („a primary consideration“, eine – nicht: die – primäre Erwägung). Insofern ist es aus unserer Sicht selbstverständlich, dass die Kinderrechte die Elternrechte ebenso wenig pauschal schmälern wie umgekehrt.

Sehr begrüßt hätten wir allerdings eine eigenständige Regelung in einem Art. 3a LV, hilfsweise Art. 2a oder 4a LV. Denn Art. 4 LV stellt Ehe und Familie unter besonderen Schutz. Die Rechtsstellung von Kindern sollte – symbolisch betrachtet, denn natürlich wird auch ein Art. 4 Abs. 2 LV für alle gelten – nichts damit zu tun haben, ob sie in einer Familie oder in einer anderen Gemeinschaft leben.

Zusammenfassend begrüßt der Deutsche Kinderschutzbund Landesverband Hessen trotz verbleibender Meinungsverschiedenheiten den vorgelegten Gesetzentwurf. Entscheidend ist, dass Hessen damit seine Verpflichtung erfüllen kann, die UN-Kinderrechtskonvention auf Verfassungsebene umzusetzen. Die großen Anstrengungen, die für die Mitglieder der EKV nach Aussage der Obleute mit der Konsensfindung verbunden waren, haben sich insgesamt gelohnt. Wir werden nicht nur unter unseren Mitgliedern dafür werben, bei der Volksabstimmung den Weg für die Aufnahme der Kinderrechte in die Landesverfassung frei zu machen.

Friedberg, 15.02.2018

Verone Schöninger
Vorsitzende

Prof. Dr. Matthias Jestaedt, Universität Freiburg, D-79085 Freiburg i. Brsg.

An die Geschäftsführung
des Hauptausschusses des Hessischen Landtags
Hessischer Landtag
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

per Mail: **s.franz@ltg.hessen.de** und **a.czech@ltg.hessen.de**

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, 16. Februar 2018

Stellungnahme
zur vorgesehenen „Stärkung der Kinderrechte“ in der Verfassung des Landes Hessen

nach Maßgabe des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU, der SPD, von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung des Artikel 4 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Kinderrechte), Drucksache 19/5710 vom 5. Dezember 2017

Um die Ausführungen prägnant und übersichtlich zu halten, nehme ich in Form von Thesen Stellung.

I. Regelungsbedarf

(1) Die Gesetzesbegründung benennt drei Bedarfe, denen die Neuregelung Rechnung tragen soll: die Berücksichtigung (a) der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (UNCRC) und (b) der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch auf der Ebene des Landesverfassungsrechts und (c) die Stärkung der Stellung von Kindern in der Gesellschaft. Ein im eigentlichen Sinne *rechtlicher* Regelungsbedarf kann darin nicht erkannt werden.

(2) Die UNCRC ist in Deutschland im Range eines Bundesgesetzes in die nationale Rechtsordnung inkorporiert worden. Einer Umsetzung oder eines Rechnung Tragens der UNCRC durch Landes(verfassungs)recht qua (im Wesentlichen) Wiederholungen einzelner Bestimmungen bedarf es nicht. Durch Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht.“) verfügt die UNCRC

als Bundesgesetzesrecht Vorrang vor allem Landesrecht (und Nachrang im Verhältnis zum Bundesverfassungsrecht).

(3) Die These, dass die Verfassung des Landes Hessen dadurch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur grundrechtlichen Stellung des Kindes Rechnung trage, dass sie – *im Gegensatz zum Grundgesetz*, an dem ausgerichtet das Bundesverfassungsgericht alle seine Aussagen entwickelt – eine eigene Kindesgrundrechtsbestimmung vorsieht, vermag nicht zu überzeugen. Ganz im Gegensatz belegt just das Regelungsgefüge des Grundgesetzes, dass der seitens des hessischen Landesverfassungsgesetzgebers gewünschte Schutz von Kindesrechten *ohne* ausdrückliche Kindesgrundrechte vollauf und wirksam gewährleistet ist.

(4) Die Verdoppelung von bereits bundesverfassungsrechtlich oder bundesgesetzlich geltenden Verbürgungen auf der Ebene des Landesverfassungsrechts ist, bei juristisch korrekter Handhabung, überflüssig und unwirksam, freilich auch unschädlich.

(5) Ein originär juristischer Regelungsbedarf, d.h. eine Schutzlücke, die es durch eine neue Verbürgung zu schließen gilt, wird in der Gesetzesbegründung *nicht* benannt. Ein entsprechender Nachweis müsste sich mit der ausgreifenden, detaillierten und ausgesprochen konsistenten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auseinandersetzen und darin Schutzlücken ausmachen. Dass dies nicht einmal im Ansatz versucht wird, lässt den Bedarf nach einem ausdrücklichen Kindesgrundrecht nicht plausibler erscheinen.

(6) Im Gesetzentwurf wird noch nicht einmal benannt, welche Schutzverbesserungen im Landesrecht – sei es auf verfassungsrechtlicher, sei es auf gesetzlicher, sei es auf untergesetzlicher Ebene – gegenüber dem Status quo beabsichtigt sind.

(7) Nach alledem bleibt von den angeführten Bedarfsbegründungen allein die nicht auf rechtliche Operationalisierung angelegte Stärkung „der Stellung von Kindern in der Gesellschaft“ und der Schärfung des „allgemeinen Bewusstseins dafür, dass Kinder eigene Grundrechte haben“, übrig. Ob dies durch eine – rechtlich symbolische – Änderung der *Landes*verfassung erreicht werden kann, erscheint mehr als fraglich. Darüber hinaus ist darauf zu achten, dass durch symbolische Vorschriften nicht die Verfassung im Übrigen in ihren rechtlich relevanten Bestimmungen Schaden nimmt.

(8) Verstehbar wird die Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen um ein ausdrückliches Kindesgrundrecht – erst – auf dem Hintergrund, dass alle sonstigen Landesverfassungen mit Grundrechtskatalog entsprechende Kindesgrundrechte vorsehen. Dass Hessen hier nicht abseits stehen möchte, ist verfassungspolitisch nachvollziehbar – umso mehr, als nunmehr auch der bislang ausgehandelte Koalitionsvertrag auf Bundesebene die Aufnahme ausdrücklicher Kindesgrundrechte ins Grundgesetz vorsieht. Dass im Lande Hessen bislang ein niedriger Kindesgrundrechtsschutz geherrscht habe als in Ländern mit ausdrücklichen Kindesgrundrechten, wird freilich auch von keiner Seite behauptet – und ist auch, schon wegen der bundesverfassungsgrundrechtlichen Überformung, nicht ersichtlich.

II. Die ins Auge gefasste Neuregelung

(9) Der Regelungsstandort ist – sieht man einmal den Regelungsbedarf als gegeben an (dazu I.) – im Anschluss an die Ehe und Familie geltende Bestimmung des Art. 4 im Ansatz nachvollziehbar gewählt worden. Zwar handelt es sich um ein Kindesgrundrecht, welches nicht in unmittelbarem Zu-

sammenhang mit Ehe und Familie steht (und daher auch an anderer Stelle geregelt werden könnte), aber wie der bisherige Art. 4 nimmt der neue Art. 4 Abs. 2 den Staat für Schutz- und Förderaufgaben in Anspruch.

(10) Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Verf-E trägt in prägnanter Form(ulierung) der grundrechtlichen Sondersituation des Kindes Rechnung und verbürgt ein kindesspezifisches Persönlichkeitswerdungsgrundrecht, wie es der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entspricht.

(11) Art. 4 Abs. 2 Sätze 2 und 3 markieren demgegenüber rechtlich überflüssige, da in Satz 1 bereits enthaltene Verbürgungen. Sollte der Landesverfassungsgesetzgeber die Nähe zur UNCRC sowie zu anderen Landesverfassungen besonders betonen wollen, sind die Sätze 2 und 3 (letzterer nur mit Vorbehalt, s. nachfolgend (12)) aber durchaus passend.

(12) Nicht zu erkennen ist, welche rechtliche Bedeutung der Zusatz „im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften“ in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 Verf-E haben soll. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll diese Bezugnahme „nicht zu einer Einschränkung des Gehalts der Kinderrechte“ führen; dann aber bedarf es dieser „Einklangs“-Formel rechtlich nicht. Vorschlag: Streichung.

(13) Art. 4 Abs. 2 Satz 4 Verf-E enthält eine – wenn auch nicht notwendige, so doch – sinnvolle, da klarstellende Unberührtheitsklausel. Erwogen werden sollte freilich, ob man an hier wirklich von „verfassungs*mäßigen*“ Rechten und Pflichten der Eltern sprechen möchte, handelt es sich doch ausweislich der Gesetzesbegründung um verfassungs*rangige* Rechte und Pflichten. Die Verfassung des Landes Hessen spricht an mehreren Stellen von „verfassungsmäßig“ oder „Verfassungsmäßigkeit“ (Art. 2 Abs. 1, Art. 17 Abs. 1, Art. 71, Art. 120, Art. 125, Art. 131, Art. 153, Art. 158, Art. 159) und meint damit ganz überwiegend, wenn auch nicht durchgängig: „zwar nicht im Rang der Verfassung, aber mit den Vorgaben der Verfassung im Einklang stehend“. Daher der Formulierungsvorschlag: „Die Rechte und Pflichten der Eltern nach dieser Verfassung bleiben unberührt.“ Mit der Beschränkung auf „diese Verfassung“ entgeht der hessische Landesverfassungsgesetzgeber auch der Übergriffigkeit, eine – wegen Art. 31 GG sowieso irrelevante – Unberührtheit der grundgesetzlichen Elternverantwortung auszusprechen.

III. Die Begründung für die Neuregelung

(14) Da und soweit auf die Gesetzesmaterialien bei der rechtspraktischen Auslegung von Bestimmungen Bezug genommen wird, sollte diese juristisch tragfähig und aussagekräftig sein. Das scheint mir hier in manchem nicht der Fall zu sein.

(15) So fehlt es aus meiner Sicht bereits an einer tragfähigen Darstellung des Regelungsbedarfs. Hier könnte auf die anderen Landesverfassungen hingewiesen werden, zu denen die „Lücke“ geschlossen werden soll (s.o. I., insbes. (8)).

(16) Für mich nicht verständlich ist der – einschränkende – Hinweis im 2. Absatz der Begründung zu Art. 1, dass der „objektiv-rechtliche Gehalt der Vorschrift“ näher dargelegte Pflichten für das Land usf. enthalte. Denn Art. 4 Abs. 2 Verf-E ist klar als Grundrecht und damit als – über ein bloß objektives Recht hinausgehendes – subjektives Recht ausgestaltet. Von einer bloß objektiv-rechtlichen Verpflichtung zu reden, geht hier in die Irre.

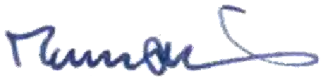
(17) Für nicht recht glücklich halte ich, dass die Begründung in zentraler, fast exklusiver Weise sich auf die UNCRC stützt: die drei Absätze, die sich zu Art.

4 Abs. 2 Sätze 2–4 Verf-E verhalten, beginnen mit Bezugnahmen auf die UNCRC. Dadurch entsteht (oder kann entstehen) der Eindruck, als setze der Landesverfassungsgesetzgeber die im Range eines bloßen Bundesgesetzes in Deutschland geltende Konvention mit ihren erst noch ins Verhältnis zu setzenden Regelungen über die Bundesverfassung, die überdies weitaus detailliertere, durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „gehärtete" und rechtspraktisch effektuierte grundrechtliche Aussagen enthält.

(18) Dass durch die Formulierung einer alters- und reifeentsprechenden Berücksichtigung des Kindeswillens „den Entscheidungsträgern ein Beurteilungs- und Ermessensspielraum eingeräumt" sei (vorletzter Absatz der Begründung zu Art. 1), ist – wenigstens in dieser Pauschalität – nicht zutreffend. Dem Gesetzgeber mag ein Einschätzungsspielraum bei der Frage zukommen, wie sich Reife und Alter auf die Willensrelevanz auswirken, sowie ein Gestaltungsspielraum für die Frage, mit welchen Regeln dem Rechnung zu tragen ist. Entsprechendes wird sich indes kaum für die gesetzesvollziehenden Gewalten – Exekutive und Judikative – sagen lassen.

(19) Zum letzten Absatz der Begründung zu Art. 1: Die beiden letzten Sätze wirken nicht recht mit den vorangehenden Sätzen abgestimmt – und sind auch inhaltlich schief respektive falsch. Die Wächteramtsbefugnis des Staates gemäß Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG ist zwar in gewissem Sinne subsidiär zur Elternverantwortung; aber die Kontrollbefugnis ihrerseits ist keine subsidiäre, sondern ein originäre und primäre. Überdies aktualisiert sich das staatliche Wächteramt nicht nur bei einer (drohenden) „Vernachlässigung des Kindes", sondern weitergehend bei jeder Kindeswohlbeeinträchtigung. – Der Satz mit dem grundsätzlichen Vorrang der Kindesinteressen vor den Elterninteressen insinuiert Falsches: Soweit sich die Eltern im Rahmen ihrer Elternverantwortung bewegen, stehen die tatsächlichen Interessen des Kindes, der Kindes*wille*, hinter dem von den Eltern im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich zugewiesenen Freiheitshilfe bestimmten Kindes*wohl* zurück. Nur soweit sich die tatsächlichen Elterninteressen in einer Kindeswohlgefährdung manifestieren, werden die Eltern ihre Elternverantwortung nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG nicht gerecht und wird der staatliche Wächter nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG auf den Plan gerufen.

Freiburg, den 16. Februar 2018



(Professor Dr. Matthias Jestaedt)

UNI FREIBURG

LandesAstenKonferenz Hessen
AStA der Goethe-Universität Frankfurt
Mertonstr. 26-28
60325 Frankfurt am Main

16.02.2018

Stellungnahme der LandesAstenKonferenz Hessen zu den Gesetzesentwürfen zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Sehr geehrte Frau Franz,
Sehr geehrte Frau Czech,
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die LandesAstenKonferenz (LAK) nimmt gerne zu den Gesetzesentwürfen zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (HV) Stellung.
Die Änderungen der HV betreffen in vielerlei Hinsicht auch die rund 260 000 Studierenden an den hessischen Hochschulen, insbesondere wenn es um Änderungen bezüglich der Bildung geht. Im Folgenden werden wir daher auf jene Gesetzesentwürfe eingehen, die einen besonderen Bezug zu studentischem Leben in Hessen haben, und diese aus der **Perspektive der Studierenden** betrachten.

Gleichstellung und Antidiskriminierung

Die LAK begrüßt, dass das Gesetz zur **Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen** ergänzt wird. Trotz vielfältiger Erfolge in diesen Bereichen, lässt sich für die Studierendenschaft wie die Hochschulen im Allgemeinen feststellen, dass es nach wie vor Ungleichberechtigungen und Diskriminierungen sowohl aufgrund des Geschlechts als auch aufgrund von Sexualität gibt. Dass die Verfassung diesbezüglich nochmals ausgebessert wird, werten wir als bestärkendes Zeichen, **Diskriminierung aufgrund von Geschlecht oder Sexualität** in allen Bereichen der hessischen Gesellschaft anzugehen.

Vor dem Hintergrund der jüngst an der Frankfurter Goethe Universität bekannt gewordenen Fälle sexualisierter Gewalt[1], möchten wir in diesem Kontext die **Handlungsempfehlungen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes** hervorheben[2]. Die in der Verfassung angelegten Bestrebungen, Ungleichberechtigung und Diskriminierung abzuschaffen, bedürfen einer **Widerspiegelung in Gesetzen**, die konkrete Belange regeln. Insbesondere sexualisierte Belästigung und Gewalt, gerade auch aufgrund eines Abhängigkeitsverhältnisses als Studierende, stellen ein ernsthaftes Problem an hessischen Hochschulen dar. Um dem juristisch entgegenwirken zu können empfehlen wir zum einen, das **Diskriminierungsverbot** aus § 3 Abs. 4 AGG im HHG zu verankern und darüber hinaus explizit auf die Statusgruppe der Studierenden anzuwenden. Diese fallen beispielsweise nicht unter den Schutz von Gesetzen, die bereits wirksam Diskriminierung am Arbeitsplatz verbieten und ahnden. Zum anderen legen wir dem Gesetzgeber nahe, die Hochschulen dazu zu verpflichten, **Richtlinien zur Durchsetzung des Verbots sexueller Belästigung und Gewalt** zu erarbeiten.

Als Vertretung der Studierendenschaft in Hessen empfehlen wir diesen Schritt über die Verfassungsänderung hinaus, um an Hochschulen Formen von geschlechtlicher und sexualisierter Diskriminierung rechtlich besser handhaben zu können.

Wohnen

Als Vertretung der Studierendenschaft in Hessen freuen wir uns, dass die „Wohnraumproblematik“ in der geplanten Verfassungsänderung aufgegriffen wird; sowohl im Rahmen infrastruktureller Bemühungen als auch explizit als „Recht auf Wohnen“ im Antrag der Fraktion DIE LINKE.

Der **Rückgang bezahlbaren Wohnraums** insbesondere in Städten und Ballungsgebieten betrifft Studierende in hohem Maße. Orientiert am BAFöG-Höchstsatz wenden die meisten Studierenden über die Hälfte ihres monatlichen Einkommens für Miete auf. Dies führt nicht selten zu Mehrfachbelastungen, etwa durch Lohnarbeit zusätzlich zum Studium oder der Inkaufnahme langer Pendelstrecken. Den angestrebten **Ausbau von studentischen Wohnheimen** begrüßen wir in besonderem Maße, da hier hessenweit eine Unterversorgung

---

[1] http://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/frankfurter-universitaet-belaestigungsvorwuerfe-gegen-dozenten-15370529.html

[2] http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Sexuelle_Belaestigung_im_Hochschulkontext.pdf?__blob=publicationFile

festzustellen ist. Zurzeit kann nur für knapp sechs Prozent aller hessischen Studierenden ein Wohnheimsplatz zur Verfügung gestellt werden[3].

Solche Entwicklungen können zu einem sozialen Ausschluss benachteiligter Bevölkerungsgruppen von einem Studium führen. Dadurch werden inkludierende staatliche Instrumente wie Bafög oder Wohngeld untergraben. Durch ein „Recht auf Wohnen“ in der Verfassung würde das Land Hessen sich dazu bekennen, auch infrastrukturell **Verantwortung für gute Studienbedingungen** zu übernehmen.

Bildung

Die LAK begrüßt ausdrücklich den Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Artikels 59 der Verfassung des Landes Hessen zur verfassungsrechtlichen Verankerung der „Bildung von Anfang an“ und dem Verbot von Studiengebühren.

Bereits die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 hält in Artikel 26 ausdrücklich das Recht auf Bildung fest, das bis heute in erster Linie durch ökonomische Faktoren gefährdet ist. Die vorgeschlagene Änderung bezieht sich einerseits auf den **Besuch von Kindertageseinrichtungen**, der dem Entwurf folgend ohne die Zahlung von Elternbeiträgen ermöglicht werden soll. Wir befürworten dieses Vorhaben.

Unsere besondere Aufmerksamkeit richtet sich jedoch auf Artikel 1, Absatz 1 und den Passus „Studiengebühren werden nicht erhoben“. Wie bereits in der Problembeschreibung des Gesetzesentwurfs deutlich wird, ist über die derzeitige Formulierung des Artikel 59 der HV die Erhebung von Studiengebühren - auch nach Urteil des Staatsgerichtshofes – durchaus möglich. Dies soll durch die Änderung korrigiert werden.

In Hessen wurden für ein Jahr (Wintersemester 2007/2008 bis Sommersemester 2008) unter einer Regierung von CDU und FDP **Studiengebühren erhoben**. Eine Landtagsmehrheit aus SPD, Grüne und DIE LINKE hat diese glücklicherweise schnellstmöglich wieder abgeschafft. Die Landesastenkonferenz kämpfte bereits seit 2006 gegen diese Gebühren, organisierte u.a. eine **Verfassungsklage sowie zahlreiche Studierendenproteste**. Mit dieser Vorgeschichte und in dieser Tradition positioniert sich die Landesastenkonferenz auch 2018 ganz klar **gegen Studiengebühren, egal in welcher Form und für alle Studierenden**. Dies schließt auch Lernmittel mit ein, die für verdeckte Studiengebühren genutzt werden können.

---

[3] https://www.studentenwerke-hessen.de/fileadmin/user_upload/Studentenwerke_Hessen/Leistungszahlen/Studentenwerke_in_Hessen_final_2016.pdf

Die Entwicklungen der letzten Jahre, beispielsweise in Baden-Württemberg und Nordrheinwestfalen, haben gezeigt, dass es durchaus immer wieder Bestrebungen gibt Studierende zur Kasse zu bitten. Gleichzeitig werden auch Studierende in Hessen seit 2004 durch den **Verwaltungskostenbeitrag von 50€** weiterhin an der Finanzierung von Aufgaben beteiligt, die eigentlich Aufgabe des Landes wären.

Im Lichte dieser Situation erachten wir ein **verfassungsrechtliches Verbot von Studiengebühren** für dringend notwendig. Wir fordern alle Abgeordneten dazu auf dem vorliegenden Gesetzesentwurf zuzustimmen, um den in Hessen Wahlberechtigten - zu denen auch viele Studierende zählen - die Möglichkeit zur Abstimmung über diese Änderung zu geben.

Gerne nehmen wir die Möglichkeit zur mündlichen Anhörung wahr.

Mit freundlichen Grüßen

Stellungnahme

Landesschülervertretung Hessen

Interessenvertretung der Schülerinnen und Schüler Hessens

LSV Hessen | Georg-Schlosser-Straße 16 | 35390 Gießen

Hessisches Kultusministerium
Referat Z.3
z. Hd. Frau Eggert
Luisenplatz 10
65185 Wiesbaden

Fabian Pflume
Landesschulsprecher
Fabian.pflume@lsv-hessen.de
+49 163 9872893

Geisenheim, den 16.02.2018

Stellungnahme der Landesschülervertretung zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Frau Franz,
sehr geehrte Frau Czech,

im Namen der hessischen Landesschülervertretung möchte ich mich herzlich für die Möglichkeit eine Stellungnahme zur Änderung der hessischen Verfassung abzugeben bedanken.

Stärkung der Kinderrechte

Deutschland hat die UN-Kinderrechtskonvention vor über 25 Jahren ratifiziert. Dass Hessen Kinderrechte nun endlich und als erstes Bundesland in die Verfassung aufnimmt, begrüßt die hessische Landesschülervertretung ausdrücklich.

Anschließend an das ausstehende Votum am 28. Oktober gilt es Maßnahmen zur konkreten Umsetzung der Kinderechte in Hessen zu ergreifen. Die Landesschülervertretung spricht sich diesbezüglich für die gesetzliche und finanzielle Stärkung von Kinder-, Jugend- und Schülervertretungen aus. Zusätzlich braucht es neue Formate für jugendgerechte Beteiligung und Partizipation um Kinderrechte nicht bloß auf dem Papier, sondern auch in der Praxis umzusetzen. Die Stärkung des Engagements von Jugendlichen im Ehrenamt sollte dabei nicht zu kurz kommen.

LSV Hessen
Georg-Schlosser-Str. 16
35390 Gießen
VERTRETEN DURCH:
Fabian Pflume

Herabsetzung der Wählbarkeit

Die Herabsetzung des passiven Wahlrechts ist ein längst notwendiger Schritt. Die Landesschülervertretung begrüßt die fraktionsübergreifende Initiative.

Nichtsdestotrotz setzen wir uns weiterhin für die Herabsenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ein. Insbesondere auf Kommunal- und Landesebene werden viele Entscheidungen getroffen, die Jugendliche direkter betreffen als alle anderen Bevölkerungsgruppen. Junge Menschen sollten mitentscheiden können, wenn es um Schulsanierungen, öffentlichen Personennahverkehr, Freizeitangebote und Bildungspolitik geht.

Minderjährige stehen teilweise mitten im Leben, können einen Ausbildungsvertrag unterschreiben, müssen Steuern zahlen wie jeder andere auch, dürfen aber nicht entscheiden, was mit diesem Geld geschieht.

Selbstverständlich müssen Neuwähler insbesondere vor ihrer ersten Wahl intensiv begleitet werden. Die Stärkung der politischen Bildung ist allerdings auch unabhängig vom Wahlalter notwendig. Eine Studie der Bertelsmann-Stiftung ergab, dass die Gesamtwahlbeteiligung durch das frühere Heranführen an demokratische Entscheidungsprozesse nachhaltig gesteigert werden kann.

Dass sich im hessischen Landtag bisher keine Mehrheit dafür gefunden hat, die hessischen Wählerinnen und Wähler über das Wählen ab 16 entscheiden zu lassen, bedauert die Landesschülervertretung überaus.

Verfassungsrechtliche Verankerung der „Bildung von Anfang an“

Die enorme Bedeutung von frühkindlicher Bildung für die Entwicklung junger Menschen ist mittlerweile unbestritten. Die Landesschülervertretung unterstützt den Gesetzesentwurf. Echte Chancengerechtigkeit kann nur realisiert werden, wenn Bildung kostenfrei ist.

Mit freundlichen Grüßen

Fabian Pflume
Landesschulsprecher

LSV Hessen
Georg-Schlosser-Str. 16
35390 Gießen
VERTRETEN DURCH:
Fabian Pflume

Stand: 26.02.2018

Teil 2

Ausschussvorlage HAA/19/15
- öffentlich -

eingegangene Stellungnahmen zu der öffentlichen Anhörung

zu Gesetzentwürfen zur Verfassungsänderung
Drucks. GE 19/5709, 19/5710, 19/5711, 19/5712, 19/5713, 19/5714, 19/5715, 19/5716, 19/5717, 19/5718, 19/5719, 19/5720, 19/5721, 19/5722, 19/5723, 19/5729, 19/5732, 19/5734 und 19/5737

17.	Prof. Dr. Dietrich Murswiek, Universität Freiburg	S. 79
18.	LAG KitaEltern Hessen e. V., Gießen	S. 97
19.	Goethe-Universität Frankfurt am Main	S. 98
20.	Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen, Wiesbaden	S. 100
21.	Hessischer Landkreistag	S. 104
22.	Deutscher Mieterbund Landesverband Hessen e. V., Wiesbaden	S. 108
23.	Landesverband Hessen im Deutschen AnwaltVerein e. V., Wiesbaden	S. 110

Professor Dr. Dietrich Murswiek

Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Änderungen der Verfassung des Landes Hessen – Drs. 19/5709-5723, 19/5729, 19/5732, 19/5734, 19/5737

Februar 2018

Gliederung:

I. Diverse Änderungsvorschläge (Drs. 19/5709-5712) 2
1. Änderung Art. 1 – Drs. 19/5709 2
2. Ergänzung Art. 4 – Kinderrechte – Drs. 19/5710 2
3. Art. 12a – Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme – Drs. 19/5711 4
4. Änderung Art. 21 und 109 – Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe – Drs. 19/5712 4
II. Staatszielbestimmungen (Drs. 19/5713-5718) 4
Vorbemerkung: Über Zweck und Problematik von Staatszielbestimmungen im demokratischen Verfassungsstaat 4
a) Die Verfassung als Rahmenordnung oder als Konsensverfassung 4
b) Staatszielbestimmungen im Grundgesetz und in Landesverfassungen 5
c) Zur Problematik der Formulierung verfassungsrechtlicher Staatsziele 6
d) Zur Funktion von Staatszielen 7
e) Empfehlung 10
5. Art. 26a – Aufnahme eines Staatszielbegriffs – Drs. 19/5713 10
6. Art. 26c – Nachhaltigkeit – Drs. 19/5714 11
7. Art. 26d – Förderung der Infrastruktur – Drs. 19/5715 12
8. Art. 26e – Schutz und Förderung der Kultur – Drs. 19/5716 13
9. Art. 26f – Schutz und Förderung des Ehrenamtes – Drs. 19/5717 13
10. Art. 26g – Schutz und Förderung des Sports – Drs. 19/5718 13
III. Weitere diverse Änderungsvorschläge (Drs. 19/5719-5723 u.a.) 14
11. Art. 64 – Europäische Integration – Drs. 19/5719 14
12. Art. 75 – Herabsetzung des Wählbarkeitsalters – Drs. 19/5720 14
13. Art. 121 – Elektronische Verkündung von Gesetzen – Drs. 19/5721 14
14. Art. 124 – Stärkung der Volksgesetzgebung – Drs. 19/5722 14
15. Art. 144 – Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs – Drs. 19/5723 15
16. Art. 101 – Amtszeitbegrenzung des Ministerpräsidenten – Drs. 19/5729 15
17. Art. 77a – Stärkung der parlamentarischen Opposition – Drs. 19/5732 15
18. Art. 8 – Recht auf Wohnen – Drs. 19/5734 16
19. Art. 59 – Bildung, Verbot von Studiengebühren – Drs. 19/5737 17

I. Diverse Änderungsvorschläge (Drs. 19/5709-5712)

1. Änderung Art. 1 – Drs. 19/5709

Der vorgeschlagene Abs. 2 entspricht Art. 3 Abs. 2 GG. Die neue Vorschrift ist nicht notwendig, weil Art. 3 Abs. 2 GG auch die hessischen Staatsorgane verpflichtet. Sie ist aber rechtlich unproblematisch.

2. Ergänzung Art. 4 – Kinderrechte – Drs. 19/5710

Der Entwurf will laut seiner Begründung mit dem neu einzufügenden Art. 4 Abs. 2 HV einerseits den Anforderungen der UN-Kinderrechtskonvention, andererseits einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung tragen.

Weder zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention noch zur Erfüllung der Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundgesetz ableitet, ist der vorgeschlagene Artikel notwendig. Die Kinderrechtskonvention verlangt nicht die Umsetzung in nationales Verfassungsrecht[1]. Entsprechende Forderungen der Kinderrechtskommission haben politischen Charakter, sind aber nicht rechtlich begründet. Und was das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundgesetz ableitet, gilt in Hessen unmittelbar. Einer Bestätigung in der Landesverfassung bedarf es nicht. Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist in seiner Entscheidung, ob er die vorgeschlagene Vorschrift über Kinderrechte in die Verfassung aufnehmen will, rechtlich also ungebunden.

Es fragt sich daher, welchen Zweck es hat, besondere Kinderrechte in der Verfassung zu garantieren. Dass fast alle Landesverfassungen inzwischen besondere Kinderrechte garantieren, belegt noch nicht die Sinnhaftigkeit dieser Garantien.

Ausgangspunkt einer verfassungsrechtlichen Betrachtung muss die Feststellung sein, dass entgegen dem Anschein, der mit der Forderung nach verfassungsrechtlicher Verbürgung von Kinderrechten erweckt wird, die Kinder bereits nach geltendem Recht – nach dem Grundgesetz und nach der Hessischen Verfassung – Grundrechte haben. Kinder sind Menschen. Daher gilt für sie die Menschenwürdegarantie (Art. 1 Abs. 1 GG), und daher gelten für sie alle Grundrechte, soweit diese nicht ausnahmsweise ausdrücklich oder nach ihrem Zweck Erwachsenen vorbehalten sind (z.B. das Wahlrecht oder das Recht zur Eheschließung). Kinder haben somit insbesondere das Recht auf Leben und das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG), die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) oder das Recht auf Gleichbehandlung und auf Nichtdiskriminierung (Art. 3 GG). Selbstverständlich müssen alle Staatsorgane diese Grundrechte in bezug auf Kinder ebenso beachten wie in

---

1 Vgl. Art. 4 UN-Kinderrechtskonvention. Danach sind die Staaten zur Umsetzung der Konvention in ihrer Rechtsordnung verpflichtet. Auf welcher normhierarchischen Ebene dies zu geschehen hat, sagt die Konvention nicht.

bezug auf Erwachsene. Auch in ihrer Schutzpflichtdimension gelten die Grundrechte für Kinder ebenso wie für Erwachsene. Insbesondere ist der Staat verpflichtet, Kinder davor zu schützen, dass sie körperlich oder seelisch misshandelt werden.

Zu den Sätzen 2 und 3 der vorgeschlagenen Norm ist zu sagen, dass das Wohl des Kindes Gegenstand des Elternrechts ist. Diese dürfen ihr Erziehungsrecht nicht zum eigenen Nutzen, sondern nur zum Wohl des Kindes ausüben. Was dem Wohl des Kindes dient, können freilich in der Regel die Eltern am besten beurteilen, so dass der Staat ihnen die betreffenden Entscheidungen nur abnehmen darf, sofern die Eltern ihr Erziehungsrecht missbrauchen. Dass sowohl dann, wenn die Eltern Entscheidungen für das Kind treffen, als auch dann, wenn ausnahmsweise staatliche Behörden anstelle der Eltern die Entscheidung treffen, das Wohl des Kindes maßgeblich ist, versteht sich nach dem Grundgesetz von selbst.

Was sich noch nicht so deutlich aus dem Grundgesetz ergibt, ist das Recht des Kindes „auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“. Diese Entwicklung zu fördern, ist primär Aufgabe der Eltern, und der Anspruch des Kindes kann sich insofern nur gegen die Eltern richten. Nur wenn diese versagen, kommt ein Anspruch gegen den Staat in Betracht.

Satz 1 der vorgeschlagenen Norm könnte so verstanden werden, als solle dem Kind ein Anspruch gegen den Staat auf Förderung seiner Entwicklung gegeben werden, der unabhängig vom elterlichen Erziehungsrecht geltend gemacht werden kann. Dieses Verständnis könnte dazu führen, dass der Staat sich in die Kindererziehung auch gegen den Willen der Eltern einmischt. In diesem Verständnis wäre die Vorschrift mit Art. 6 Abs. 2 GG unvereinbar. Satz 4 des vorgeschlagenen Absatzes 2 stellt aber klar, dass die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Eltern unberührt bleiben. Daher ist gegen die vorgeschlagene Vorschrift verfassungsrechtlich nichts einzuwenden.

Die praktische Wirkung dieser Vorschrift dürfte freilich gering bleiben. Gegen Verwahrlosung und gegen Missbrauch des Elternrechts helfen keine zusätzlichen Verfassungsvorschriften. Das geltende Recht reicht völlig aus, gegen solche Zustände vorzugehen. Sofern es Missstände gibt, muss die Praxis der Jugendhilfe verbessert werden.

Manche versprechen sich von einer Verfassungsnorm wie der vorgeschlagenen, dass die Praxis der Gesetzesanwendung mit ihr eine Auslegungshilfe und sowie Abwägungsgesichtspunkte erhielte, die es erleichtern könnten, Aspekten des Kindeswohls überall auch dort Geltung zu verschaffen, wo dies nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt ist[2]. Unerlässlich ist die vorgeschlagene Verfassungsnorm auch zu diesem Zweck nicht, zumal die UN-Kinderrechtskonvention ja im Range eines Bundesgesetzes in Deutschland gilt und bei der Auslegung und Anwendung anderer deutscher Gesetze berücksichtigt werden muss (völkerrechtskonforme Auslegung).

---

2 Vgl. *Rainer Hofmann / Philipp B. Donath*, Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention, 2017, S. 12.

Die Aufnahme der vorgeschlagenen Vorschrift in die Verfassung würde somit am rechtlichen Schutz der Kinder praktisch nichts ändern. Die Vorschrift hätte eine Klarstellungs-, Verdeutlichungs- und Appellfunktion. Wenn der Landtag dies für hinreichend hält, die Vorschrift in die Verfassung zu schreiben, kann er das machen.

3. Art. 12a – Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz informationstechnischer Systeme – Drs. 19/5711

Der Vorschlag nimmt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf. Er führt daher nicht zu einer Änderung der Rechtslage. Gegen die ausdrückliche Normierung ist nichts einzuwenden.

4. Änderung Art. 21 und 109 – Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe – Drs. 19/5712

Unproblematisch.

II. Staatszielbestimmungen (Drs. 19/5713-5718)

Vorbemerkung: Über Zweck und Problematik von Staatszielbestimmungen im demokratischen Verfassungsstaat

a) Die Verfassung als Rahmenordnung oder als Konsensverfassung

Eine verfassungsstaatliche Verfassung hat vornehmlich zwei Funktionen: Sie regelt die Organisation des Staates (insbesondere durch Konstituierung der Staatsorgane und Kompetenzzuweisungen); und sie regelt das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern, indem sie diesen Grundrechte garantiert und damit zugleich die Staatsgewalt begrenzt. In diesem Sinne ist die Verfassung die Rahmenordnung für den Prozess der staatlichen Willensbildung und politischen Entscheidungsfindung. Sie regelt nicht die Inhalte der Politik, sondern die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren. Indem sie inhaltlich offen ist, ist sie liberal und demokratisch. Sie legt die staatliche Politik nur abstrakt auf das Gemeinwohl fest, aber was konkret dem Gemeinwohl dient, darüber darf politisch gestritten werden, darüber werden Wahlkämpfe geführt, und wer die Mehrheit gewinnt, kann für eine Legislaturperiode seine Gemeinwohlvorstellungen durchsetzen – im Rahmen der Grenzen, die die Verfassung mit den Grundrechten und der Kompetenzordnung setzt und solange die Politik vom Vertrauen des Parlaments getragen bleibt.

Diesem Typus einer Verfassung als Rahmenordnung des politischen Prozesses lässt sich idealtypisch eine Konsensverfassung gegenüberstellen, die nicht nur Grundrechte und Kompetenzen normiert, sondern zugleich verbindliche Politikziele vorschreibt, die anzustreben nicht zur Disposition der Staatsorgane stehen soll. Bestimmte Ziele der Politik

werden als Staatsziele in der Verfassung „verankert“. Sie werden damit – relativ – unangreifbar. Schreibt man inhaltliche Ziele der Politik in der Verfassung fest, heißt dies, dass diese Ziele künftig nicht mehr dem demokratischen Mehrheitsprinzip unterliegen. Ein Wechsel des Politikziels kann nicht mehr herbeigeführt werden, indem die bisherige Opposition bei der nächsten Wahl die Mehrheit gewinnt. Sie müsste schon eine 2/3-Mehrheit gewinnen. Anders ausgedrückt: Eine Minderheit von einem Drittel könnte den Wahlsieger an der Verwirklichung seiner politischen Ziele hindern.

Relativ unproblematisch ist das Festschreiben von Politikzielen mittels Normierung von Staatszielen in der Verfassung dann, wenn es sich um Ziele handelt, über die allgemeiner Konsens besteht. Wenn sich alle Parteien über grundlegende Politikziele einig sind, werden nicht die Chancen einzelner Parteien, ihre Ziele bei der nächsten Wahl durchzusetzen, durch Normierung dieser Staatsziele beeinträchtigt. Aufgabe der politischen Praxis bleibt es dann, den Konsens über die Staatsziele dauerhaft aufrechtzuerhalten. Der Verfassungskonsens ist nichts Statisches. Er bedarf der permanenten Aktualisierung, wie Rudolf Smend sie in seiner Integrationslehre[3] beschrieben hat. Auch die Verfassung als Rahmenordnung beruht auf einem Verfassungskonsens und auf diesbezüglicher Integration (auf der Ebene des Grundgesetzes insbesondere in bezug auf die freiheitliche demokratische Grundordnung). Eine Konsensverfassung mit inhaltlich ausformulierten Politikzielen erfordert unter Umständen eine sehr viel intensivere Integrationsleistung, weil sie – je nachdem, wie präzis die Ziele gefasst sind – sehr viel weniger offen für den politischen Meinungskampf und den politischen Wettbewerb ist als eine als Rahmenordnung konzipierte Verfassung. Die Konsensverfassung kann deshalb auch als „Integrationsverfassung“ charakterisiert werden[4]. Demokratisch ist sie nur, solange es gelingt, durch Integrationsarbeit den Konsens aufrechtzuerhalten, während der Konsens über die als Rahmenordnung verstandene Verfassung im wesentlichen ein Konsens über das demokratische Verfahren ist, nicht über Politikinhalte. Die Rahmenordnung verträgt sich unproblematisch mit dem Demokratieprinzip, die Konsens- oder Integrationsverfassung kann in Konflikt mit dem Demokratieprinzip geraten, wenn sie entweder Inhalte der Politik so konkret festschreibt, dass kein Raum für politischen Streit und Wettbewerb mehr bleibt, oder wenn die Konkretisierung der Staatsziele den demokratisch legitimierten Organen der Legislative und der Exekutive entzogen wird, indem die Gerichte verbindlich entscheiden, welche Politik aus den Staatszielen folgt.

b) Staatszielbestimmungen im Grundgesetz und in Landesverfassungen

Es gibt also gute Gründe dafür, dass das Grundgesetz mit Staatszielen sehr sparsam umgeht. Das soziale Staatsziel (Art. 20 Abs. 1 GG) bringt eine Grundentscheidung dafür zum Ausdruck, dass der Staat seine Politik an sozialer Gerechtigkeit, sozialer Sicherheit und sozialem Ausgleich orientiert. Das ist das vom Verfassunggeber gewollte Gegengewicht dazu, dass die grundrechtlichen wirtschaftsbezogenen Freiheiten ein privatwirtschaftliches Wettbewerbssystem ermöglichen. Dem wurden später nur wenige weitere

---

3 *Rudolf Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928.

4 Vgl. *Josef Isensee*, Staatsaufgaben, in: HStR IV, 3. Aufl. 2006, § 73 Rn. 50.

Staatsziele hinzugefügt (Durchsetzung der Gleichberechtigung – Art. 3 Abs. 2 Satz 2, europäische Integration – Art. 23 Abs. 1 GG, Umweltschutz und Tierschutz – Art. 20a GG, gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht – Art. 109 Abs. 2 GG).

Dem Vorbild des Grundgesetzes entsprechend waren die nach Inkrafttreten des Grundgesetzes beschlossenen Landesverfassungen mit der Formulierung von Staatszielen sehr zurückhaltend[5]. Das änderte sich nach der Wiedervereinigung. Die Verfassungen der neuen Bundesländer enthalten Staatszielkataloge. Dort war der Wunsch, der ungewohnten Pluralität politischer Programme einen Konsens über als besonders wichtig empfundene Ziele entgegenzustellen und verfassungskräftig festzuschreiben, offenbar stark ausgeprägt. Berlin und westliche Bundesländer wie Niedersachsen und Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen schlossen sich diesem neuen Trend an, während die Verfassungen anderer Bundesländer, die schon vor dem Grundgesetz in Kraft getreten waren, schon seit jeher Staatsziele oder andere inhaltliche Festlegungen enthielten (etwa Bayern oder Rheinland-Pfalz).

Mit der Aufnahme der in Drs. 19/5713-5718 vorgeschlagenen neuen Art. 26a-26g in die Hessische Verfassung läge Hessen also im Trend der übrigen Landesverfassungen. Ob es sinnvoll ist, diesem Trend nun als Schlusslicht zu folgen, hängt davon ab, ob die vorgesehenen Staatszielbestimmungen mit der demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassung kompatibel sind (dazu im Abschnitt c), ob sie die ihnen zugedachten Funktionen erfüllen können (dazu im Abschnitt d) und ob gegebenenfalls die verfassungspolitischen Vorteile die verfassungspolitischen Nachteile überwiegen (dazu im Abschnitt e).

c) Zur Problematik der Formulierung verfassungsrechtlicher Staatsziele

Die Formulierung von Staatszielen steht vor einem Dilemma: Man kann sie so konkret formulieren, dass sie juristisch vollziehbar sind, also dass die aus ihnen für die Staatsorgane resultierenden Pflichten gerichtlich durchgesetzt werden können. Derart konkrete politische Festlegungen in der Verfassung sind jedoch problematisch, weil die politischen, sozialen, ökonomischen oder ökologischen Verhältnisse, auf die mit dem Staatsziel eingewirkt werden soll, sich rasch ändern und morgen andere Lösungen erfordern als man sie sich gestern vorgestellt hat. Ein solches Staatsziel könnte schnell veraltet sein und moderneren Zielvorstellungen oder innovativen Lösungen, für die sich die Mehrheit jetzt begeistern kann, entgegenstehen. Dann wäre das Staatsziel nicht nur Innovationshemmnis, sondern auch mit dem Demokratieprinzip schwer vereinbar.

In der Regel werden Staatsziele deshalb sehr abstrakt und allgemein formuliert – so auch durchgehend die jetzt zur Diskussion stehenden Vorschläge zur Änderung der Hessischen Verfassung. Das hat den Vorteil, dass sie kaum dem Risiko ausgesetzt sind, schnell zu veralten und mit dem Demokratieprinzip in Konflikt zu geraten. Es hat aber den Nachteil, dass ihre normativ-dirigierende Kraft gegen Null tendiert[6]. Mit einer Verfassungsnorm, die sagt

---

5 Vgl. *Isensee* (Fn. 4), Rn. 52.

6 Zur Kritik an Staatszielbestimmungen vgl. z.B. *Dietrich Murswiek*, Umweltschutz – Staatszielbestimmung oder Grundsatznorm?, ZRP 1988, S. 14 ff. m.w.N.

„Der Sport [oder „die Kultur“ oder „der ehrenamtliche Einsatz für das Gemeinwohl“] genießt den Schutz und die Förderung des Staates ...“, bekennt sich das Land Hessen zu bestimmten Schutz- und Förderungszwecken. Aber die politisch allein relevanten Fragen bleiben offen. Am Beispiel der Sportförderung: Auf welche Weise, mit welchen konkreten Zielen (Spitzensport oder Breitensport oder beides?) und mit welchen Mitteln – vor allem mit welchen Haushaltsmitteln – soll der Sport gefördert werden? Wie wird im Konfliktfall die Förderung des Sports mit anderen Staatszielen (z.B. Umweltschutz) und anderen Gemeinwohlaufgaben abgewogen? In der politischen Praxis geht es nicht um die Frage, ob der Sport überhaupt gefördert wird, sondern es geht um solche konkreten Fragen. Auf diese aber gibt die Staatszielbestimmung keine Antwort. Und das ist gut so. Denn andernfalls würde die Politik durch Verfassungsvollzug ersetzt. Demokratische Wahlen verlören weitgehend ihre Funktion. Die Unbestimmtheit und damit inhaltliche Offenheit der Staatsziele ist nötig, damit der demokratische Prozess offen bleibt, und damit nicht demokratisch legitimierte Politik durch richterliche Verfassungskonkretisierung ersetzt wird.

d) Zur Funktion von Staatszielen

Wenn aber die Staatsziele so unbestimmt gefasst sind, dass ihre Beachtung nicht juristisch durchgesetzt werden kann, fragt sich, was man sich überhaupt von ihnen verspricht. Es gibt im Prinzip zwei Möglichkeiten: Entweder ein Staatsziel hat doch irgendeine, wenn auch nur minimale juristische Funktion. Oder es dient als politisches Symbol für die Wichtigkeit, die man einem Ziel zumisst. Es dient dazu, gesellschaftliche Kräfte „mitzunehmen“, für die staatliche Gemeinschaft einzunehmen, sie im Sinne Smends zu integrieren. Natürlich können auch beide, die juristische und die politisch-integrative Funktion eines Staatsziels miteinander kombiniert sein. Als sinnvoll erscheint die Aufnahme eines Staatsziels in die Verfassung dann, wenn die verfassungsrechtliche Normierung des Staatsziels mindestens mit einer der beiden Funktionen, mit der juristischen oder mit der politisch-integrativen, die Verwirklichung des Ziels in der Praxis tatsächlich fördert und wenn die Vorteile dieser Förderung die Nachteile überwiegen, die eventuell mit der Staatszielbestimmung verbunden sind.

Die vorgeschlagenen Staatsziele sollen gemäß dem vorgeschlagenen neuen Art. 26a nicht nur eine politisch-deklamatorische, sondern eine juristische Funktion haben, nämlich echte verfassungsrechtliche Pflichten statuieren. Dies tun sie auch. Aber wegen der Allgemeinheit der Ziele laufen die Pflichten praktisch leer. Denn der Staat wird immer in irgendeiner Weise Kultur, Sport oder Ehrenamt fördern, und er hat es auch bisher schon immer getan. Er wird durch die neuen Vorschriften nicht zu etwas verpflichtet, was er bislang noch nicht oder noch nicht in dem erwünschten Ausmaß getan hat.

Als Argument für Staatszielbestimmungen wird häufig gesagt, sie könnten Auslegungshilfen für die Anwendung des einfachen Rechts sein, oder sie könnten die Abwägung bei der Anwendung einfacher Gesetze beeinflussen. Ein Belang, der als Staatsziel in die Verfassung aufgenommen sei, genieße größeres Gewicht in der Abwägung mit gegenläufigen Belangen.

Beides ist unzutreffend. Um die Auslegung einfachen Rechts zu dirigieren, sind die Staatsziele viel zu unbestimmt. Und in der Abwägung divergierender Gemeinwohlziele kommt es immer auf die konkrete Abwägungssituation an, nicht aber darauf, ob ein Belang in der Verfassung erwähnt ist. Es steht in der Abwägung niemals „Sport“ gegen „Umwelt“ oder „Umwelt“ gegen „Wirtschaft“, sondern es steht eine konkrete Umweltbeeinträchtigung gegen ein konkretes Bauprojekt. Welches Gewicht die Umweltbeeinträchtigung und welches Gewicht das Bauprojekt hat, hängt davon ab, welche Umweltgüter in welchem Maße betroffen sind, welche Bedeutung das Bauprojekt für das Gemeinwohl oder für den Unternehmer hat, welche Alternativen es für den Standort gibt und welche Kompensationsmaßnahmen möglich sind. Es hängt nicht davon ab, ob der Umweltschutz oder der Sport oder die Wirtschaftsförderung als Staatsziele in der Verfassung stehen.

Ich habe das Staatsziel Umweltschutz auf der Ebene des Grundgesetzes (Art. 20a GG) seit seiner Existenz wissenschaftlich genau analysiert und seine Anwendung in der Praxis verfolgt[7]. Art. 20a GG wird zwar in der Rechtsprechung hin und wieder zitiert. Mir ist aber noch kein einziger Fall begegnet, in dem ein Gericht ohne Art. 20a GG zu einer anderen Entscheidung gekommen wäre. Für den Umweltschutz hat die Einfügung dieses Staatsziels in das Grundgesetz juristisch keine erkennbare Verbesserung gebracht.

Die einzige juristische Funktion, die die Einfügung des Staatsziels Umweltschutz – und das gleiche gilt für die spätere Einfügung des Staatsziels Tierschutz – in das Grundgesetz hat, ist der Umstand, dass diese Staatsziele jetzt als verfassungsimmanente Schranken für die Einschränkung schrankenlos garantierter Grundrechte (nämlich der Wissenschaftsfreiheit und der Religionsfreiheit) dienen können. Dies ist ein nicht völlig unbeachtlicher, aber praktisch doch fast bedeutungsloser Nutzen, denn die Rechtsprechung hatte sich zuvor mit der nur hinsichtlich des Tierschutzes etwas problematischen Konstruktion anderer verfassungsimmanenter Schranken beholfen.

Für andere Staatsziele gilt, soweit ich sehe, nichts anderes. Die juristische Funktion tendiert gegen Null.

Daher fragt sich, ob wenigstens die politisch-appellative Funktion des Staatsziels der jeweiligen Sache nützt. In Deutschland gibt es eine verbreitete Verfassungsgläubigkeit. Wenn eine Sache in der Verfassung garantiert sei – und nur dann –, so glaubt man, stehe es gut um diese Sache. Wenn die Kultur nicht in der Verfassung stehe, dann stehe es schlecht um die Kultur, und umgekehrt. Das ist ein Irrglaube. Ob die Kultur gedeiht, hängt nicht davon ab, ob sie als Staatsziel in der Verfassung vorkommt. Ob die Umwelt in einem guten Zustand ist, hängt nicht davon ab, ob die Verfassung ausdrücklich ein Umweltschutzziel formuliert. Vielleicht kann die Verfassung mit der Statuierung solcher Ziele die gesellschaftliche Bewusstseinsbildung beeinflussen. Das wäre immerhin etwas. Empirisch messbare oder intuitiv fassbare Erfolge gibt es aber nicht. Das Umweltschutzstaatsziel ist erst dann in das Grundgesetz und in die Landesverfassungen aufgenommen worden, als ohnehin schon alle überzeugt waren, dass Umweltschutz notwendig ist. Es bleibt also bei Sym-

---

7 Vgl. meine Kommentierung des Art. 20a GG, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz, seit der 1. Aufl., zuletzt 8. Aufl. 2018; *Dietrich Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG). Bedeutung für Rechtsetzung und Rechtsanwendung, in: NVwZ 1996, S.222-230.

bolpolitik. Die ist nicht immer verkehrt. Vielleicht empfinden es viele ehrenamtlich Tätige als Anerkennung, wenn sogar die Verfassung sagt, dass ihre Tätigkeit etwas Wichtiges ist. Wahrscheinlich wird es eher so sein, dass, wer ehrenamtlich einen Chor leitet oder eine Fußballmannschaft trainiert, dies der Freude an der Musik oder der Fußballbegeisterung wegen tut und nicht, weil es in der Verfassung steht. Aber immerhin: Die Anerkennung in der Verfassung ist vielleicht etwas wie ein Orden für alle.

Die Vorteile der Staatszielbestimmungen bestehen somit, überspitzt gesagt, darin, dass der Staat sich bei denjenigen Gruppen beliebt macht, deren Interessen in der Verfassung besonders hervorgehoben werden.

Was aber sind die Nachteile der verfassungsrechtlichen Verankerung von Staatszielen?

Ein Nachteil besteht darin, dass die Auswahl der Staatsziele, die er Erwähnung in der Verfassung für würdig befunden werden, immer mit einem Willkürelement behaftet ist. Es gibt andere Staatsziele, die man ebenfalls erwähnen könnte. Je mehr Ziele man in die Verfassung aufnähme, umso größer würde wohl das Gejammer derer, die sich dann mit ihren Interessen immer noch nicht berücksichtigt fänden. So könnte die Verfassung desintegrierende statt integrierende Wirkung entfalten. Und: Je mehr positiv formulierte Staatsziele in der Verfassung stehen, desto eher könnte man zu der Folgerung kommen, dass Ziele, die nicht ausdrücklich in der Verfassung erwähnt werden, vom Staat gar nicht verfolgt werden dürften. Oder dass diese im Verhältnis zu den ausdrücklich erwähnten Zielen nachrangig seien. Das könnte verhängnisvoll werden.

So wird in der Hessischen Verfassung der fundamentale Zweck jedes Staates – der Schutz der öffentlichen Sicherheit – nicht erwähnt. Man könnte sagen: Er wird zu recht nicht erwähnt, denn er ist mit dem Begriff des Staates verbunden. Es versteht sich von selbst, dass der Staat die öffentliche Sicherheit schützt. Aber wenn die Verfassung den Sport, die Kultur, die Umwelt, das Ehrenamt und die Infrastruktur als Staatsziele hervorhebt, die öffentliche Sicherheit aber nicht erwähnt, könnte das Missverständnisse hervorrufen.

Auch das Ziel, die Verfassung zu schützen, ist ein Staatsziel[8], das die Verfassung nicht erwähnt. Kein verständiger Jurist wird daraus folgern, dass der Schutz der Verfassung weniger wichtig sei als der Schutz des Sports. Ich weise nur darauf hin, dass die Unvollständigkeit jedes Staatszielkatalogs Missverständnisse provoziert.

Ein anderer Nachteil verfassungsrechtlich normierter Staatsziele kann darin bestehen, dass politische Streitigkeiten zu verfassungsrechtlichen Streitigkeiten werden. Statt darüber zu streiten, ob die Kulturpolitik der Regierung gut oder schlecht ist, könnte darüber gestritten werden, ob sie dem Kulturstaatsziel der Verfassung entspricht oder nicht. Eine solche Juridifizierung nur politisch entscheidbarer Fragen wäre der Demokratie in Hessen abträglich.

Und nicht zuletzt: Das Vertrauen der Bürger auf die Verfassung hängt auch davon ab, ob sie die Verfassung als rechtlich effektiv geltend erleben können. Wenn sie aber erfahren, dass die Verankerung ihrer Anliegen in der Verfassung keine praktischen Konsequenzen

8 Vgl. z.B. *Isensee* (Fn. 4), Rn. 40.

hat, kann das zu Enttäuschungen führen, die das Verfassungsbewusstsein schwächen und damit auch der Integrationswirkung, die man mit den Staatszielen erzeugen will, entgegenwirken.

Dies spricht im Ergebnis dafür, dass eine Verfassung sich darauf beschränken sollte, Rechtsverfassung zu sein, also gerichtlich einklagbare Rechtsgarantien zu normieren, und nicht hehre Ziele zu proklamieren, die keine rechtlichen Konsequenzen haben.

e) Empfehlung

Hessen sollte sich dem Trend zur Verankerung von Staatszielen in der Verfassung widersetzen, sich am Vorbild des Grundgesetzes orientieren und keine neuen Staatsziele in die Verfassung aufnehmen.

5. Art. 26a – Aufnahme eines Staatszielbegriffs – Drs. 19/5713

Art. 26a entspricht gängigen Lehrbuchbeschreibungen von Staatszielbestimmungen. Es fragt sich, ob er einen eigenständigen Regelungsgehalt hat, oder ob er nur klarstellt, was sich aus der Formulierung der einzelnen Staatszielbestimmungen ohnehin ergibt.

Dass der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände die Adressaten der Staatszielbestimmungen sind, ergibt sich ohne weiteres aus Art. 26b-g.

Dass diese Adressaten nur im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten handeln dürfen und somit auch die Staatsziele nur innerhalb des gegebenen Kompetenzrahmens anstreben dürfen, ist eine Selbstverständlichkeit.

In welcher Weise die Adressaten durch die Verfassung zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet werden, ergibt sich präziser aus den einzelnen Staatszielbestimmungen (z.B. Art. 26b (schützen), Art. 26d (fördern, hinwirken), Art. 26e (schützen und fördern). Dass es sich dabei um rechtliche Verpflichtungen und nicht nur um politische Programmsätze handelt, ist klar. Dass die Verpflichtung am jeweiligen Ziel ausgerichtet ist und die Mittel der Zielverwirklichung offen lässt und dass auch die Zielkonkretisierung den zuständigen Staatsorganen zusteht, ergibt sich einfach daraus, dass die Verfassung diese Fragen nicht regelt.

Da Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände durch Art. 26a-f nicht zu konkreten Maßnahmen verpflichtet werden und insbesondere die Pflichten zur Förderung z.B. der Kultur oder des Wohnungsbaus nichts über die Art und den Umfang der Förderung sagen, ist auch nicht ersichtlich, dass die einzelnen Staatsziele den Adressaten Verpflichtungen auferlegen, die die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit überschreiten können.

Daher ist Art. 26a meines Erachtens überflüssig. Es sagt nichts, was sich nicht aus den einzelnen Staatszielbestimmungen ohnehin ergibt. Es ist nicht Aufgabe der Verfassung, einen Kommentar oder eine Gebrauchsanweisung zu formulieren.

zu Art. 26b n.F.:

Der bisherige Art. 26a soll gemäß Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs Art. 26b werden.

Nach dieser Vorschrift stehen die natürlichen Lebensgrundlagen unter dem Schutz des Staates und der Gemeinden.

Da Adressaten aller Staatszielbestimmungen, die neu in die Verfassung aufgenommen werden sollen, neben Staat und Gemeinden ausdrücklich auch die Gemeindeverbände sind, empfiehlt es sich, das Umweltschutzstaatsziel entsprechend anzupassen, also zu formulieren „des Staates, der Gemeinden und der Gemeindeverbände".

6. Art. 26c – Nachhaltigkeit – Drs. 19/5714

Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist ein gut begründetes Prinzip zum Umgang mit öffentlichen Gütern. Die Nutzung dieser Güter muss so geregelt und begrenzt werden, dass ihre Nutzungsfähigkeit für spätere Generationen erhalten bleibt. Öffentliche Güter sind z.B. die öffentlichen Umweltgüter, die sozialen Sicherungssysteme oder der Staatshaushalt. Man kann den bisherigen Art. 26a (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen) so verstehen, dass er den umweltbezogenen Nachhaltigkeitsgrundsatz bereits enthält. Der Wortlaut bringt dies zwar nicht klar zum Ausdruck („Schutz" ist nicht dasselbe wie nachhaltige Bewirtschaftung), doch im Kontext mit Art. 20a GG, der den generationenübergreifenden Zweck des Umweltschutzes betont, ist diese Auslegung möglich und sinnvoll.

Der jetzt vorgeschlagene Art. 26c normiert das Nachhaltigkeitsprinzip nicht nur ohne Bezug zu öffentlichen Umweltgütern oder öffentlichen Finanzen, sondern überhaupt ohne Bezug zu öffentlichen Gütern. Damit ist das Prinzip so allgemein gefasst, dass es fast jeden greifbaren Inhalt verliert. Es erschöpft sich anscheinend in der Aufforderung, bei allen Entscheidungen die Interessen künftiger Generationen mit zu bedenken. Versteht man Art. 26a in dieser Weise, ist die Formulierung „berücksichtigen ... das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren" tautologisch. Einfach formuliert sagt Art. 26c: „Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen bei ihrem Handeln die Interessen künftiger Generationen." Das ist keineswegs falsch, sondern es ist unbedingt richtig. Es fragt sich nur, ob die dirigierende Kraft einer solchen Bestimmung nicht sehr gering sein müsste, zumal wir die Interessen künftiger Generationen gar nicht genau kennen können. Immerhin gibt es menschliche Fundamentalinteressen, deren Voraussetzungen auf jeden Fall gewahrt werden müssen, wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Selbstbestimmung. Und im übrigen können wir – von unseren heutigen Interessen ausgehend – darauf achten, dass die ökonomischen, sozialen, kulturellen und sonstigen Voraussetzungen für die Annehmlichkeiten, die wir heute genießen, für künftige Generationen erhalten bleiben.

Dass der Entwurf des Art. 26c noch nicht hinreichend durchdacht ist, zeigt auch die Begründung. Dort werden nämlich das „Recht auf Entwicklung“ und der Nachhaltigkeitsgrundsatz in einer unklaren Weise vermengt. Der Brundtland-Bericht, auf den die Begründung sich bezieht, hat zwar das Nachhaltigkeitsprinzip und das Recht auf Entwicklung zum Prinzip der nachhaltigen Entwicklung zusammengeführt. Beides – Nachhaltigkeit und Entwicklung – hat in diesem Bericht und in den völkerrechtlichen Dokumenten, die daran anschließen (Rio-Deklaration, Klima-Rahmenkonvention usw.), eine spezifische Bedeutung: Das Nachhaltigkeitsprinzip ist dort ein Prinzip zur Bewirtschaftung öffentlicher Umweltgüter, und mit „Entwicklung“ ist dort die industrielle Entwicklung der Entwicklungsländer gemeint. Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung ist ein Verteilungsprinzip, das einerseits die generationenübergreifende Erhaltung der Nutzbarkeit der Umweltressourcen sicherstellen, und andererseits den Industriestaaten im Hinblick auf ihre bisherigen umweltbelastenden Aktivitäten stärkere Pflichten zur Vermeidung und Verminderung von Umweltbelastungen auferlegt als den Entwicklungsländern, damit diese durch den notwendigen Umweltschutz nicht an ihrer Entwicklung gehindert werden[9]. Der Entwicklungsaspekt des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung ist also innerstaatlich irrelevant.

Wenn man wirklich das Nachhaltigkeitsprinzip allgemein in der Verfassung verankern will und nicht lediglich eine mit dem Wort „Nachhaltigkeit“ verzierte Leerformel, empfiehlt es sich, das Nachhaltigkeitsprinzip ausdrücklich auf öffentliche Güter zu beziehen, etwa mit folgender Formulierung:

> „Im Umgang mit öffentlichen Gütern orientieren sich Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände am Prinzip der Nachhaltigkeit [, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren].“

Der eingeklammerte Satzteil kann meines Erachtens weggelassen werden, da es gerade Inhalt des Nachhaltigkeitsprinzips ist, dass die Nutzbarkeit eines nachhaltig bewirtschafteten Gutes für künftige Generationen erhalten bleibt.

Wenn der Landtag das Staatsziel hingegen nicht auf öffentliche Güter beschränken, sondern auf alles Staatshandeln beziehen will, sollte er auf den Nachhaltigkeitsbegriff verzichten. Dann bietet sich die oben bereits vorgeschlagene Formulierung an:

> „Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen bei ihrem Handeln die Interessen künftiger Generationen.“

7. Art. 26d – Förderung der Infrastruktur – Drs. 19/5715

Dass die Förderziele des Art. 26d zu begrüßen sind, dürfte allgemeiner Konsens sein. Es fragt sich allerdings, warum man sie in die Verfassung schreiben will. Denn sie werden

---

9 Dazu z.B. *Dietrich Murswiek*, „Nachhaltigkeit” – Probleme der rechtlichen Umsetzung eines umweltpolitischen Leitbildes, in: NuR 2002, S.641-648.

keine praktische Auswirkung auf die Politik haben (s.o. Vorbemerkung). Es wird kein einziges Glasfaserkabel verlegt und keine einzige Wohnung gebaut werden, nur weil diese Staatsziele in der Verfassung stehen.

Zu überlegen wäre hingegen, ob nicht ein Verbot, bestimmte notwendige Infrastruktureinrichtungen (z.B. Straßen, Wasserversorgung) zu privatisieren, in die Verfassung aufgenommen werden sollte.

8. Art. 26e – Schutz und Förderung der Kultur – Drs. 19/5716

Schutz und Förderung der Kultur gehören zu den wichtigsten Aufgaben des Staates und seiner Gliederungen. Dass beides durch die Aufnahme des Art. 26e in die Verfassung verbessert wird, ist zu bezweifeln (s.o. Vorbemerkung).

9. Art. 26f – Schutz und Förderung des Ehrenamtes – Drs. 19/5717

Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die – im Sinne des Gemeinwohls höchst erwünschte – ehrenamtliche Tätigkeit durch die Aufnahme dieser Bestimmung in die Verfassung erleichtert oder inwiefern ihre Bedingungen verbessert werden, abgesehen davon, dass das Land Hessen mit diesem Verfassungsartikel den ehrenamtlich Tätigen Wohlwollen und Anerkennung zum Ausdruck bringt. Diese Symbolfunktion kann bei dieser speziellen Verfassungsnorm aber als berechtigt erscheinen, da sie möglicherweise die Motivation der ehrenamtlich Tätigen stärkt.

Was die Formulierung der Vorschrift angeht, so fragt sich, warum hier von „Schutz“ die Rede ist. Die Schutzfunktion des Staates richtet sich gegen Freiheitsbeeinträchtigungen oder gegen Beeinträchtigungen sonstiger Schutzgüter durch Dritte. Anders als z.B. beim Schutz der Kultur (Kulturgüter müssen auch gegenüber privaten Handlungen geschützt werden, z.B. im Rahmen des Denkmalschutzes) ist nicht ersichtlich, inwiefern das Ehrenamt eines staatlichen Schutzes gegen Handlungen Privater bedarf, der über den allgemeinen Schutz hinausgeht, den der Staat gegen Grundrechtsbeeinträchtigungen durch Dritte zu leisten verpflichtet ist.

Daher empfiehlt es sich, die Worte „den Schutz und“ zu streichen.

10. Art. 26g – Schutz und Förderung des Sports – Drs. 19/5718

Die Einfügung des bisherigen Art. 62a in den Abschnitt „Staatsziele“ ist konsequent.

Zum Begriff „Schutz“ vergleiche die Ausführungen oben (9.) zum „Schutz“ des Ehrenamts.

III. Weitere diverse Änderungsvorschläge (Drs. 19/5719-5723 u.a.)

11. Art. 64 – Europäische Integration – Drs. 19/5719

Satz 1 enthält eine korrekte staatsorganisatorische Feststellung. Es ist sinnvoll, das staatsorganisatorische Verhältnis Hessens zur Bundesrepublik Deutschland in einer staatsorganisatorischen Bestimmung ausdrücklich darzustellen. Dass Hessen als Teil der Bundesrepublik Deutschland zugleich Teil der Europäischen Union ist, kann deklaratorisch auch in einer Landesverfassung stehen, wenngleich die Entscheidung über die Mitgliedschaft in der Europäischen Union ausschließliche Bundesangelegenheit ist.

Satz 2 hat den Charakter einer Staatszielbestimmung. Hessen kann nicht regeln, in welchen inter- und supranationalen europäischen Organisationen Deutschland mitwirkt. Die Landesverfassung kann aber diesbezügliche Ziele festlegen, deren Verwirklichung anzustreben die hessischen Staatsorgane – insbesondere die Landesregierung im Rahmen ihrer Mitwirkung im Bundesrat – innerhalb ihrer Kompetenzen verpflichtet sind. So ist der Satz 2 gemäß der Begründung des Entwurfs auch zu verstehen. Inhaltlich ist dagegen nichts einzuwenden.

Man kann sich aber fragen, ob Satz 2 nicht systematisch besser – als ein besonderer Artikel – in den Abschnitt „Staatsziele“ gehört.

12. Art. 75 – Herabsetzung des Wählbarkeitsalters – Drs. 19/5720

Unproblematisch

13. Art. 121 – Elektronische Verkündung von Gesetzen – Drs. 19/5721

Keine Stellungnahme

14. Art. 124 – Stärkung der Volksgesetzgebung – Drs. 19/5722

Die Stärkung direktdemokratischer Entscheidungsmöglichkeiten des Volkes ist verfassungspolitisch zu begrüßen. Die Absenkung des Quorums für das Volksbegehren auf 5% und die Festsetzung des Zustimmungsquorums auf 25% werden den in der Begründung angesprochenen Zielen gerecht, einerseits die Hürde für die Durchführung eines Volksentscheids nicht zu hoch zu legen, andererseits aber eine hinreichende Beteiligung für die Entscheidung über das Gesetz sicherzustellen und so zu verhindern, dass Gesetze bei geringer

Beteiligung an der Abstimmung von einer kleinen Minderheit der Abstimmungsberechtigten beschlossen werden können.

Allerdings sind Zustimmungsquoren nicht geboten, um das demokratische Mehrheitsprinzip abzusichern[10]. In der Schweiz, einem Land mit direktdemokratischer Tradition, gibt es sie nicht. Auch Bayern verzichtet darauf. Freilich ist es verfassungspolitisch vertretbar, mit einem Zustimmungsquorum eine Mindestbeteiligung zur Voraussetzung der Volksgesetzgebung zu machen, wie dies auch in den meisten anderen Bundesländern vorgesehen ist. Die Hürde von 25 % der Stimmberechtigten ist allerdings hoch, wenn man in Betracht zieht, dass die Beteiligung an Volksabstimmungen regelmäßig wesentlich geringer ist als die Beteiligung an Parlamentswahlen. Es würde der Belebung der Demokratie durch direktdemokratische Elemente dienen, wenn dieses Quorum – sofern man nicht ganz darauf verzichtet – niedriger (etwa auf 20 %) festgesetzt würde.

15. Art. 144 – Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs – Drs. 19/5723

Die Regelung erscheint als sinnvoll. Die Unabhängigkeit einer Behörde wirft zwar immer die Frage nach der demokratischen Legitimation auf. Da der Rechnungshof aber nicht zu politischer Gestaltung befugt ist, lässt sich die Unabhängigkeit mit der besonderen Aufgabe des Rechnungshofes rechtfertigen.

16. Art. 101 – Amtszeitbegrenzung des Ministerpräsidenten – Drs. 19/5729

Ich nehme nicht dazu Stellung, ob die vorgeschlagene Amtszeitbegrenzung verfassungspolitisch sinnvoll ist. Verfassungsrechtlich ist sie unproblematisch.

17. Art. 77a – Stärkung der parlamentarischen Opposition – Drs. 19/5732

Es ist zwar richtig, dass das Recht auf Bildung und Ausübung einer Opposition zu den notwendigen Elementen einer parlamentarischen Demokratie gehören. Dieses Recht existiert aber auch ohne den vorgeschlagenen Art. 77a. Dieser hätte rein deklaratorische Bedeutung. Man kann ihn zur Klarstellung in die Verfassung aufnehmen; nötig ist dies aber nicht. Er würde rechtlich nicht zur Stärkung der Opposition führen, sondern an den Rechten der Oppositionsfraktionen nichts ändern.

Zu bedenken ist, dass „die Opposition“ kein parlamentarisches Organ und auch keine organisatorische Gliederung des Parlaments ist. Ihr kommen bisher keine eigenen Rechte zu, und daran würde Art. 77a nichts ändern. Rechte stehen vielmehr den Fraktionen und somit

---

10 Vgl. z.B. *Hans Herbert von Arnim*, Vom schönen Schein der Demokratie, 2000, S. 229 f.

auch den Oppositionsfraktionen zu sowie denjenigen parlamentarischen Minderheiten, denen in der Verfassung (z.B. Art. 92 Abs. 1 Satz 1, Art. 131 Abs. 2 HV) oder in der Geschäftsordnung (z.B. § 11 Abs. 1 Satz 1 GO, § 27 Abs. 1 Satz 1 GO, § 32 Abs. 1 GO, § 34 Abs. 1 Satz 1 GO) besondere Minderheitenrechte zuerkannt werden. Wer es als erforderlich ansieht, die Rechte der Opposition zu stärken, sollte Vorschläge machen, welche konkreten Rechte der Oppositionsfraktionen oder parlamentarischen Minderheiten gestärkt und / oder in der Verfassung verankert werden sollten.

18. Art. 8 – Recht auf Wohnen – Drs. 19/5734

Der Entwurf normiert ein soziales Grundrecht, das systematisch nicht in den Abschnitt I. („Gleichheit und Freiheit"), sondern in den Abschnitt IV. („Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten") gehören würde.

Nach dem Sozialstaatsprinzip ist der Staat verpflichtet, menschenwürdige Lebensbedingungen für alle Menschen zu gewährleisten. Die Entwurfsbegründung sieht, dass dazu auch menschenwürdiger Wohnraum gehört. Der Entwurf will aber offenbar ein Grundrecht auf eine Wohnung garantieren, das inhaltlich wesentlich über das bereits existierende sozialstaatliche Existenzminimum hinausgeht.

Die vorgeschlagene Bestimmung ist ungeeignet, einen einklagbaren Anspruch zu gewähren. Die Einklagbarkeit eines sozialen Leistungsanspruchs setzt voraus, dass sich der Norm entnehmen lässt, wer zu welcher Leistung verpflichtet ist. Ist das Land verpflichtet? Sind die Gemeinden verpflichtet? Wozu sind sie verpflichtet? Dazu, Wohnungen, die den Anforderungen des Grundrechts entsprechen, kostenlos beziehungsweise gegen eine „einkommensgerechte" Miete zur Verfügung zu stellen? Oder dazu, entsprechende Mietzuschüsse zur Verfügung zu stellen? Sind private Wohnungseigentümer verpflichtet, ihre Wohnungen zu den Konditionen, die den Intentionen des Entwurfs entsprechen, zu vermieten? Da sich alle diese Frage anhand des Entwurfs nicht beantworten lassen, normiert die Vorschrift nur dem Anschein nach ein einklagbares Grundrecht. In Wirklichkeit kann sie funktional nichts anderes sein als eine Staatszielbestimmung; denn sie bedürfte der Konkretisierung durch Gesetze und Regierungshandeln. Das lässt auch die Entwurfsbegründung erkennen, indem sie eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen aufzählt, die dazu dienen sollen, das Ziel des „Grundrechts" zu verwirklichen.

Aus der Begründung lässt sich entnehmen, dass der Entwurf nicht nur den Staat in Pflicht nehmen, sondern in massiver Weise in den privaten Wohnungsmarkt und in die Rechte von Haus- und Wohnungseigentümern eingreifen will. Solche Eingriffe sind nicht von vornherein verfassungswidrig, sofern die Privatnützigkeit des Eigentums und die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Dabei kann allerdings der private Vermieter nicht für soziale Ausgleichsleistungen („einkommensgerechte Miete") in Anspruch genommen werden. Im übrigen bedürften solche Eingriffe einer gesetzlichen Grundlage, die dem Bestimmtheitsgebot genügt. Die vorgeschlagene Verfassungsnorm allein wäre keine ausreichende Grundlage für Eingriffe in Grundrechte der Haus- und Wohnungseigentümer.

Für das Mietrecht hat im übrigen das Land keine Gesetzgebungszuständigkeit. Dem Bund steht die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das bürgerliche Recht zu (Art.74 Abs. 1 Nr. 1 GG), und er hat von dieser Kompetenz für das Mietrecht abschließend Gebrauch gemacht. Deshalb dürfen die Länder keine mietrechtlichen Regelungen treffen, auch nicht in der Verfassung.

19. Art. 59 – Bildung, Verbot von Studiengebühren – Drs. 19/5737

Zu Abs. 1:

Das Verbot von Studiengebühren lässt sich sozialpolitisch gut vertreten. Es gibt aber auch beachtliche Argumente für Studiengebühren – und zwar Argumente, die gerade auch sozialstaatlich bedenkenswert sind. Darauf gehe ich hier nicht ein, weil es verfassungspolitisch nicht darauf ankommt. In der Verfassung sollten allgemeine Prinzipien und Rechte geregelt werden, über die allgemeiner Konsens besteht, nicht aber konkrete politische Gestaltungen, über deren Zweckmäßigkeit unterschiedliche Ansichten bestehen, die sich auch schnell ändern. Wenn die Verfassung konkrete politische Programmpunkte festschreibt, wirkt dies tendenziell entdemokratisierend. Was „richtige“ oder „vernünftige“ Politik ist, sollte nicht ein für alle Mal in der Verfassung festgelegt, sondern vom Wähler entschieden werden. Deshalb sollte die Frage der Studiengebühren dem Gesetzgeber überlassen bleiben.

Zu Abs. 2:

Ob der Zugang zu Kindertagesstätten oder zur Kindertagespflege unentgeltlich sein soll, ist eine sozialpolitische Frage, zu der ich nicht Stellung nehme. Verfassungspolitisch ist es aber nicht sinnvoll, die Beantwortung solcher konkreten politischen Fragen in die Verfassung zu verlagern und so dem politischen Meinungskampf und mithin der demokratischen Rückbindung an den Wählerwillen weitgehend zu entziehen (siehe oben zu Abs. 1).

Im übrigen ist die Formulierung des Absatzes 2 problematisch. Denn so wie dieser Absatz formuliert ist, regelt er nicht lediglich die Unentgeltlichkeit des Besuchs einer Kindertagesstätte oder der Kindertagespflege und einen Anspruch darauf, dass für jedes Kind ein entsprechender Betreuungsplatz zur Verfügung gestellt wird. Vielmehr wird nach dem Wortlaut des Entwurfs *jedem Kind* ein Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsanspruch durch eine Kindertagesstätte oder in der Kindertagespflege zugesprochen. Wenn jedes Kind (und nicht die Eltern des Kindes) ein solches subjektives Recht hat, dann kann die Vorschrift so verstanden werden, dass das Kind auch gegen den Willen der Eltern Erziehung, Bildung und Betreuung durch solche Einrichtungen verlangen kann. Es wird zwar nicht häufig vorkommen, dass Kinder im Vorschulalter einen solchen Willen äußern, lässt sich aber nicht ausschließen. Denkbar wäre sogar, dass Jugendämter einschreiten, wenn renitente Eltern ihren Kindern die Wahrnehmung ihres verfassungsrechtlich garantierten Anspruchs vorenthalten.

Absatz 2 lässt sich daher lesen als Angriff auf das herkömmliche Familienbild, nach dem die Eltern ihre Kinder im Vorschulalter in den ersten Lebensjahren vollständig und im Kindergartenalter jedenfalls halbtags selbst erziehen. Folgt man der Begründung des Entwurfs, ist Absatz 2 aber nicht so gemeint, sondern er soll lediglich die Kostenfreiheit sicherstellen. Das sollte man dann aber so formulieren, dass Missverständnisse ausgeschlossen sind, etwa: „Die Erziehung, Bildung und Betreuung der Kinder in Kindertagesstätten oder in der Kindertagespflege wird unentgeltlich ermöglicht."

Landesarbeitsgemeinschaft KitaEltern Hessen e.V.: Stellungnahme im Hauptausschuss des Hessischen Landtags zu den Gesetzentwürfen zur Änderung der Hessischen Verfassung

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns herzlich für die Gelegenheit, hier eine Stellungnahme einzubringen. Dies soll von Seiten der *Landesarbeitsgemeinschaft KitaElternHessen e.V.* Ausdruck unserer Unterstützung für das Vorhaben der Verfassungsänderung sein, mit der die demokratische Grundlage für das Zusammenleben der Menschen in Hessen gestaltet wird. Dieses bedarf eines breiten gesellschaftlichen Konsenses im Zusammenwirkens der politischen Kräfte, der Zivilgesellschaft und jeder und jedes einzelnen der Bürgerinnen und Bürger in unserem Land.

Unser Verein hat sich zum Ziel gesetzt, die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern zu fördern. Wir setzen uns für Verbesserung der Rahmenbedingungen für Familien und für Einrichtungen zur Kinderbetreuung ein, insbesondere durch die Stärkung von Elternbeteiligung und der Vertretung ihrer Rechte und Interessen.

Auf dieser Grundlage soll hier auf einzelne Gesetzentwürfe eingegangen werden:

Ergänzung des Artikels 1 der Verfassung des Landes Hessen* (Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern) Drucks. 19/5709: Wir begrüßen, die Verwirklichung der Chancengleichheit für Männer und Frauen zu stärken. Diese setzt bereits bei der Bildung und Erziehung unserer Kinder an. Für Mütter und Väter in der Familienphase ist sie bis in die alltägliche Lebensgestaltung hinein von großer Bedeutung (z.B. Vereinbarkeit von Familien und Beruf, die Aufteilung von Sorge- und Erwerbstätigkeit, bedarfsgerechte Betreuungsmöglichkeiten).

Er**gänzung des Artikels 4 der Verfassung des Landes Hessen* (Stärkung der Kinderrechte) – Drucks. 19/5710:** Wir begrüßen die Aufnahme der Kinderrechte, mit der entsprechend der UN-Kinderrechtskonvention das Recht jeden Kindes auf Schutz und Förderung seiner Entwicklung unberührt der verfassungsmäßigen Verantwortung der Eltern und ihrer Rechte gestärkt wird.

Änderung der Artikel 21 und 109 der Verfassung des Landes Hessen* (Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe) – Drucks. 19/5712: Wir begrüßen die Aufhebung der Todesstrafe, einem wesentlichen Grundsatz unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung und ihrer Werte, auch im Interesse und in der Verantwortung für unsere Kinder.

Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen* (Artikel 26d Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur) – Drucks. 19/5715: Wir begrüßen die Aufnahme des Staatsziels zur Förderung der Infrastruktur mit dem ausdrücklichen Bezug zur sozialen Infrastruktur, die für Familien mit Kindern in Hessen in ihren Lebensverhältnissen von großer Bedeutung ist.

Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen* (Artikel 26f Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes) – Drucks. 19/5717: Wir begrüßen den Schutz und die Förderung des Ehrenamtes, da somit auch das vielfältige Engagement für Kinder, Eltern und Familien, etwa durch die Elternbeiräte in Kindertageseinrichtungen, bessere Wertschätzung erhält.

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Artikels 59 der Verfassung des Landes Hessen (verfassungsrechtliche Verankerung der „Bildung von Anfang an“, Verbot von Studiengebühren) – Drucks. 19/5737: Als Verein, dessen Ziel die Förderung der Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern gerade auch in der frühkindlichen Lebensphase ist, ist die Stärkung öffentlichen Verantwortung für Bildung aller Kinder grundsätzlich zu begrüßen.

Der Vorstand der LAG KitaEltern Hessen e.V.: Brigitte Molter, Anne Liebholz, Manu Odenwäller, Tiba Maleh, Martin Eiben, Dirk Straube unter Mitwirkung von Kathrin Kraft, Servicestelle „KitaEltern Hessen“

*Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP

Der Verein „LAG KitaEltern Hessen e.V.“ wurde 2017 aus der „AG Kita-Eltern Hessen“ gegründet, die 2015 als landesweite, trägerübergreifende Plattform für Elternvertretungen in der Kindertagesbetreuung in Hessen entstand, um Elternbeteiligung in der Gestaltung guter Rahmenbedingungen in der Kindertagesbetreuung zu fördern. Getragen vom ehrenamtlichen und freiwilligen Engagement von Elternvertretern und Eltern mit Kita-Kindern aus verschiedenen Kommunen in Hessen, erhält der Verein seit 2018 eine finanzielle Unterstützung für die „Servicestelle KitaEltern Hessen“. Februar 2018

GOETHE UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

Goethe-Universität | 60629 Frankfurt am Main
Die Präsidentin | Präsidialbüro

Frau
Karin Wolff, MdL
CDU-Landtagsfraktion
Schloßplatz 1-3
65183 Wiesbaden

nachrichtlich:
Geschäftsstelle des Hauptausschusses des Hessischen Landtages, per E-Mail

19.02.2018

Die Präsidentin
Prof. Dr. Birgitta Wolff

Präsidialbüro

Bearbeiter/in: Sebastian Keil
Aktenzeichen: 2.09.20

Besucheradresse
Campus Westend | PA-Gebäude
Theodor-W.-Adorno-Platz 1
60323 Frankfurt am Main

Postadresse
60629 Frankfurt am Main
Germany

Telefon +49 (0)69 798 18074
keil@pvw.uni-frankfurt.de
www.uni-frankfurt.de

Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses am 7. März 2018

Sehr geehrter Vorsitzende, liebe Frau Wolff,
sehr geehrte Mitglieder des Hauptausschusses des Hessischen Landtags,

haben Sie vielen Dank für die von Ihnen eingeräumte Möglichkeit, zu den Gesetzentwürfen der im Landtag vertretenen Parteien zum Thema „Änderung der Verfassung des Landes Hessen" Stellung beziehen zu können.

Wie bereits am 9. Februar 2017 gemeinsam mit den Präsidenten der Technischen Hochschule Mittelhessen und Frankfurt University of Applied Sciences gegenüber dem Vorsitzenden der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen", Herrn Staatsminister a.D. Jürgen Banzer, formuliert, befürwortet die Goethe-Universität grundsätzlich die Stärkung der Entgeltfreiheit für grundständige Bildung in der Verfassung des Landes. Gleichwohl werben wir weiterhin für die Position, nach der ein uneingeschränktes Recht auf unentgeltliche Bildung nicht – wie im Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drs. 19/5737 vom 05.12.2017 vorgesehen – in die Verfassung aufgenommen werden sollte.

Die Goethe-Universität wirbt vielmehr dafür, die bisher geltende Offenheit beizubehalten, bis zu welchem Lebensalter oder Ausbildungsstand bzw. bis zum wievielten Bildungsgang die Entgeltfreiheit gilt; dies betrifft insbesondere die berufliche Weiterbildung. Zurzeit ist es den Hessischen Hochschulen verwehrt, Studiengebühren für Bachelor-Studiengänge zu erheben, selbst wenn diese berufsbegleitend sind und sich an Studierende mit bereits abgeschlossener Berufsbildung und -erfahrung richten. Da diese Studiengänge jedoch in erheblichem Maße personal- und kostenintensiver als die sogenannten grundständigen Studiengänge sind, besteht

für die Hochschulen kein Anreiz, diese anzubieten. Daher wird dieses wichtige Bildungssegment derzeit ausschließlich von privaten Anbietern angeboten. Wertvolles Knowhow und potentielle Synergien an staatlichen Hochschulen bleiben damit für die Weiterbildung ungenutzt.

Für öffentliche Hochschulen würde eine „absolute Entgeltfreiheit" potentiell diskriminierend wirken und letztlich auch die von Politik und Wirtschaft einmütig gewünschte Durchlässigkeit der Bildungssysteme behindern.

Die Goethe-Universität plädiert daher dafür, bei der Änderung der Verfassung des Landes Hessen keine finanzielle Schlechterstellung von staatlichen Hochschulen in unserem Bundesland zu befördern, zu deren gesetzlichen Aufgaben die Weiterbildung gehört. Gerne will sich die Goethe-Universität dieser Aufgabe noch intensiver annehmen und gegrüßt daher entsprechend förderliche rechtliche Rahmenbedingungen für dieses Vorhaben.

Mit freundlichen Grüßen

Birgitta Wolff

Der Hauptgeschäftsführer

Architekten- und
Stadtplanerkammer Hessen

An den Hessischen Landtag
Hauptausschuss
Vorsitzende Karin Wolff MdL
Zu Händen von Frau Franz
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen K.d.ö.R.

Bierstadter Straße 2 Telefon 0611 - 17 38 - 0 info@akh.de
65189 Wiesbaden Telefax 0611 - 17 38 - 40 www.akh.de

20. Februar 2018 – Dr. K.
(R:\AKH\Ministerien\Enquete-Kommission\StN_Änderung der Hess. Verfassung_20.02.2018.docx)

Gesetzesentwürfe zur Änderung der hessischen Verfassung
Ihr Schreiben vom 22.12.2017
Öffentliche mündliche Anhörung des Hauptausschusses

Sehr geehrte Frau Ausschussvorsitzende
Sehr geehrte Frau Wolff,
sehr geehrte Damen und Herrn Abgeordnete,

wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen zur Änderung der hessischen Verfassung. Bitte sehen Sie uns nach, dass die Stellungnahme leicht verfristet ist.

Wir werden in der Anhörung am 7. März 2018 durch den Unterzeichner, Hauptgeschäftsführer Dr. Martin Kraushaar, vertreten sein.

Die den Verfassungskompromiss tragenden Fraktionen des Landtags sind zunächst zu loben: Es ist nicht selbstverständlich, dass dieser neuerliche Anlauf zur Änderung der gebotenen Verfassungsreform in einem sehr weitreichenden Konsens beendet werden konnte. Dieser ganz überwiegende hessische Verfassungskonsens - bei Kritik durch Fraktion DIE LINKE insbesondere wegen des Fehlens eines Grundrechts auf Wohnen - sollte als Zeichen der grundsätzlichen Konsensfähigkeit der Parteien die Wertschätzung der Demokratie bei den hessischen Bürgern stärken. Dass die Konsensfähigkeit der Parteien nur vor dem Hintergrund der wirksamen Möglichkeiten zur parlamentarischen Opposition besondere Wertschätzung erfährt, versteht sich als implizites Merkmal des Begriffs der parlamentarischen Demokratie; dabei sei nicht in Abrede gestellt, dass andere Landesverfassungsgeber diese Rechte der Opposition besonders hervorgehoben und ausgestaltet haben, um insofern Inter- und intraorgankonflikten von vorneherein die Spitze zu nehmen.

In der Gesamtschau wird deshalb die Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen die eigenen Mitglieder auch grundsätzlich positiv über das Vorhaben der Verfassungsänderung informieren.

Architekten- und
Stadtplanerkammer Hessen

In Anbetracht des Respekts vor diesem hessischen Verfassungskonsens sind daher die hiesigen Anmerkungen kurz zu halten.

1.) Es wäre der Wunsch der Architektenkammer in der Begründung zu Artikel 26 e könnte wie folgt ergänzt 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 gesellschaftlicher Integration. **Kulturelle Identität und historisches Bewusstsein vermittelt sich zudem in besonderer Weise auch durch die Werke der Baukunst und die Förderung der Baukultur.“**

Zur Begründung dieses Vorschlags: Es ist gelegentlich als zumeist unbewusste Tendenz zu beobachten, dass die raumbildenden Künste nicht in derselben Selbstverständlichkeit bei der Verwendung des Kulturbegriffs mitgedacht werden wie andere Künste. Indessen sind es gerade die raumbildenden Künste, die am nachhaltigsten die Lebensumwelt auf Jahre hinaus prägen und gestalten. Vom vormaligen Bundespräsidenten Johannes Raum stammt wohl sinngemäß das Zitat, dass man Bilder abhängen, aus einer schlechten Theatervorstellung kann man vor der Zeit gehen und Musikaufführungen kann man beenden: Nur bei Häusern, den Innenräumen oder künstlerisch gestalteten Freiräumen wird man sich dem Anblick und der Wirkung auf lange Zeit nicht entziehen können. Das rechtfertigt, so unsere Auffassung die besondere Erwähnung in der Begründung zumal dadurch letztlich nur die Gleichbehandlungen mit anderen Bereichen der Kultur erbeten wird und hier in der Begründung Rechtsbegriffe Verwendung finden sollen, die der hessische Gesetzgeber bereits beim Erlass des HASG und der dortigen Aufgabennorm des § 9 HASG verwendet hat.

2.) Wir fordern eine Klarstellung in der Begründung zu Artikel 26 f zum Gemeinwohlbegriff.

Der ehrenamtliche Einsatz für das Gemeinwohl genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Man kann diese Vorschrift bei enger Auslegung so verstehen, als wären nur die Gebietskörperschaften und der Staat Adressaten und Träger des Gemeinwohls.

Zweifelsohne hat der Staat die funktionalen Selbstverwaltungskörperschaften auch aus Gründen der Förderung des Gemeinwohls geschaffen. Deshalb raten wir zur Formulierung:

> „Auch jenseits des Sports ist das ehrenamtliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger ein bedeutender Pfeiler, auf dem Staat, **mittelbare Staatsverwaltung** und Zivilgesellschaft ruhen.“

Das hätte den Vorzug, dass auch der gesamte Bereich der Ehrenämter in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung mit erfasst werden würden.

Architekten- und
Stadtplanerkammer Hessen

3.) Wir begrüßen es sehr, dass nunmehr sowohl Art. 26d als Infrastrukturziel und in Beziehung dazu Art. 12 a geschaffen werden wollen.

Die Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen hat sich sehr für das Staatsziel der Schaffung angemessenen Wohnraums eingesetzt. Wichtig war ihr stets, dass mit dem objektiven Staatsziel nicht ein subjektives Grundrecht auf Wohnen verwechselt wird. Letzteres würde den Staat unweigerlich überfordern und sich negativ auf die Freiheit der Märkte im Bereich der Bau- und Wohnungswirtschaft auswirken. Daher begrüßen wir den Verfassungsänderungsvorschlag sehr.

Darüberhinaus regen wir an, in Umsetzung der Verfassungsänderung in eine Debatte darüber einzutreten, ob Förderinstrumente ohne hinreichend differenzierte und zugleich integrierte Planungsansätze ihre erhoffte Wirkung tun können? Die „Allianz für Wohnen" in Hessen gibt unserer Auffassung nach Hinweise darauf, dass der „planerische Instrumentenbaukasten" verfeinert werden könnte oder gar sollte.

Sicherlich tut es daher vor diesem Hintergrund und in Hinsicht auf den dort erreichten Diskussionsstand sowie in Anbetracht der Herausforderungen der Digitalisierung Not, über einen hinreichend differenzierten und zugleich integrierten Verfassungsbegriff der öffentlichen Infrastruktur in allen Dimensionen, der technischen, digitalen, der sozialen und auch der gebauten im Sinne des Wohnraums zu verfügen. Denn dieser Begriff wird ganz zentral darüber bestimmen, wie weit die zumindest gegebene Gewährleistungsverantwortung und die Pflicht zur Daseinsvorsorge des hessischen Staates reicht. Zugleich wird die individualrechtliche Stärkung des Anspruches auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer System dafür Sorge tragen, dass das erforderliche Vertrauen wächst, welches erforderlich ist, damit eine weitgehend digitalisierte Staatsverwaltung überhaupt Akzeptanz finden kann. Richtig ist insbesondere, zu erkennen, dass die Standortentscheidungen über die Ansiedlung von Arbeitsplätzen und Wohnorten maßgeblich durch die Verfügbarkeit der digitalen Infrastruktur vorbestimmt wird.
Wenn der Grundsatz gilt, dass die Wegenetze einer Stadt häufig weitaus beständiger sind, als die Struktur der errichteten Gebäude, dann gilt das mindestens in gleicher Weise für die digitalen Datenströme und die sogenannten großen Knotenpunkte (Back-Bones): Wer abgehängt wird, bleibt abgehängt. In dieser Beobachtung liegt ein großes zusätzliches Entwertungspotential von gebautem Kapital: Wer mangels entsprechender Verfügbarkeit hochleistungsfähiger Netze nicht die Chance hat, seinen Hotellerie oder seinen Ökologischen Direktverkauf in entsprechenden Portalen zu bewerben, wird kaum investieren. So entsteht ein Abwertungskreislauf, nicht nur weil die analoge Busanbindung fehlt, die nächste Bundesstraße zu weit entfernt ist, sondern auch weil das fehlende Internet zahlreiche Geschäftsmodelle ausschließt, um von langfristigen exklusiven Effekten mangelnder Netzversorgung auf das Schulbildungswesen gar nicht zu reden.

Das Zusammentreffen von Digitalisierung, Demografischem Wandel und dem über die Jahre aufgebauten kommunalen Investitionsstau birgt unverkennbar die Gefahr der selbstverstärkenden Effekte im ländlichen Raum: Umso mehr ist das Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land von eminenter Bedeutung, um der hohen Dynamik der Binnensiedlungsbewegung etwas entgegen zu setzen.

Architekten- und
Stadtplanerkammer Hessen

Mit freundlichen Grüßen und der höflichen Bitte um Weiterleitung dieser Stellungnahme

Dr. Martin Kraushaar

Hessischer Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Hauptausschuss
Frau Vorsitzende Karin Wolff (MdL)
Schlossplatz 1 - 3
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 12

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-72

e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: ruder@hlt.de
www.HLT.de

Datum: 20.02.2018
Az. : Ru/we/002.48

Öffentliche mündliche Anhörung des Hauptausschusses,
Ihr Schreiben vom 22.12.2017, Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Sehr geehrte Frau Wolff,

gerne nimmt der Hessische Landkreistag die ihm mit o.g. Schreiben eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme im Folgenden wahr.

Das Präsidium des Hessischen Landkreistages hat sich bei seiner Sitzung am 15. Februar 2018 mit den von kommunaler Seite geforderten sowie den sonstigen, von den Landtagsfraktionen vorgeschlagenen Verfassungsänderungen befasst und nach eingehender Beratung einstimmig den folgenden Beschluss gefasst:

1. **Der Hessische Landkreistag bedauert und ist enttäuscht darüber, dass keine der gemeinsam von den drei kommunalen Spitzenverbänden vorgetragenen Änderungswünsche zur Klarstellung und Ergänzung der Konnexitätsregelungen von den Landtagsfraktionen aufgegriffen und berücksichtigt worden ist.**

2. **Der Hessische Landkreistag sieht mit Sorge, dass die Einführung weiterer Staatsziele und deren Umsetzung voraussichtlich zu Mehrkosten auf der kommunalen Ebene führen wird. Er fordert das Land deshalb dazu auf, die erforderlichen Mittel bereit zu stellen.**

3. **Zu den übrigen von der breiten Landtagsmehrheit vorgesehenen Änderungen kann der Hessische Landkreistag seine Zustimmung erteilen.**

Der Hessische Landkreistag war in den Sitzungen der Enquête-Kommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ eingebunden und hat regelmäßig an den Sitzungen teilgenommen. Er hat in einer Stellungnahme ge-

meinsam mit den beiden Schwesterverbänden, Hessischem Städtetag und Hessischem Städte- und Gemeindebund, umfangreich vorgetragen, welche Verfassungsänderungen aus Sicht der kommunalen Gebietskörperschaften in Hessen seiner Ansicht nach dringend geboten sind.

1. Zu den nichtaufgegriffenen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände

Wie bereits im Rahmen der Enquête-Kommission schriftlich und mündlich vorgetragen, sind die Regelungen zur Konnexität in Artikel 137 der Hessischen Verfassung unvollständig. Aktuell regelt Absatz 6 die Ausgleichspflicht für die Belastung von Gemeinden bzw. Landkreisen bei einer Verpflichtung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben. In der Praxis und in den entsprechenden Verhandlungen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Land hat sich gezeigt, dass die Begrenzung der Konnexitätsregelung in Artikel 137 Absatz 6 Hessische Verfassung auf Landesgesetze und Rechtsverordnungen zu eng gefasst ist. In den vergangenen Jahren wurden wiederholt und zum Teil massiv durch europa- und bundesrechtliche Vorschriften finanzielle Folgen auf den kommunalen Ebenen ausgelöst, ohne dass es zu einer Erstattung nach dem Konnexitätsprinzip geführt hätte. Hier wird im Einzelfall darauf abgestellt, ob es eines hessischen Ausführungsgesetzes bedarf – dann liegt ein Konnexitätsfall vor – oder nicht.

Vom Sinn und Zweck der Verfassungsregelung und namentlich dem Schutz der Gemeinden und Landkreise vor weiteren Belastungen ist deshalb Artikel 137 Absatz 6 wie folgt zu fassen:

„Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Verordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen."

Darüber hinaus sieht Absatz 6 in seiner aktuell gültigen Fassung vor, dass die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände *„in ihrer Gesamtheit"* vorliegen muss, um einen Konnexitätsausgleich auszulösen. Dies wird von Seiten der Landesregierung in Fällen, bei denen eine Belastung lediglich eines Teiles der Kommunen eintritt, dahingehend interpretiert, dass kein Konnexitätsausgleich erforderlich sei. Diese Interpretation geht unseres Erachtens jedoch fehl, wenn die Zuständigkeit durch Gesetz oder eine gemeinsame Aufgabenerledigung nur einem Teil der Kommunen übertragen ist, die Kommunen jedoch gleichwohl allesamt finanziell belastet werden.

Wir halten deshalb die folgende Klarstellung in Artikel 137 Absatz 6 Satz 2 Hessische Verfassung vor:

„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."

Diese Formulierung entspräche dann auch den Konnexitätsregelungen anderer Bundesländer.

Da aktuell sowie ggfs. nach Vollzug der oben dargestellten Änderungen Streitigkeiten über das Vorliegen eines Konnexitätsfalls zwischen den kommunalen Spitzenverbänden einerseits und dem Land andererseits auch zukünftig nicht ausgeschlossen wären, fordert der Hessische Landkreistag darüber hinaus ein verfassungsrechtliches Klagerecht vor dem Staatsgerichtshof im Falle der Ablehnung der Konnexität durch das Land. Wie bereits in der schriftlichen Stellungnahme gegenüber dem Verfassungskonvent ausgeführt, käme hier hilfsweise auch die Aufnahme eines entsprechenden Klagerechts in § 46 StGHG in Betracht.

Abschließend wiederholen wir unsere Forderung nach Aufnahme einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung zu einer detaillierten Kostenfolgeabschätzung, da die bisherige Praxis sowie die regelmäßig wenig umfangreichen Ausführungen zu den finanziellen Belastungen in Landtagsdrucksachen dem hohen Anspruch des Artikels 137 Absatz 6 Hessische Verfassung kaum genügen.

2. Zur Einführung weiterer Staatsziele

Die Landtagsfraktionen haben diverse Gesetzentwürfe zur Einführung weiterer Staatsziele vorgelegt. So haben allein die Fraktionen von CDU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gemeinsame Anträge zur Nachhaltigkeit, der Förderung der Infrastruktur, zum Schutz und zur Förderung von Kultur, Ehrenamt und Sport sowie eine generelle Definition des Staatsziels in Artikel 26 a vorgelegt.

Wie bereits bei der Beratung anlässlich des Verfassungskonvents vorgetragen, befürchtet der Hessische Landkreistag durch die Aufnahme von Staatszielen und insbesondere die Verpflichtung in dem neu vorgesehenen Artikel 26 a erhebliche Mehrbelastungen in den geschilderten Bereichen. Artikel 26 a verpflichtet neben dem Staat auch die Gemeinden und Gemeindeverbände. Auch wenn die Verpflichtung unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit gestellt ist und nur *„zur fortlaufenden Beachtung und dazu, ihr Handeln nach ihnen auszurichten“* verpflichtet, würde in der Bevölkerung dadurch eine konkrete Erwartungshaltung an die Städte, Gemeinden und Landkreise als ortsnahe Ebenen entstehen. Dies setzt zwingend die Bereitstellung erheblicher zusätzlicher Landesmittel für die benannten Aufgabenfelder voraus.

3. Zu den von der breiten Landtagsmehrheit vorgeschlagenen Änderungen

In ihrer Stellungnahme beschränkten sich die kommunalen Spitzenverbände auf die Verfassungsregelungen, die sich unmittelbar an die Städte, Gemeinden und Landkreise richten. Dessen ungeachtet hat sich das Präsidium des Hessischen Landkreistages bei seiner letzten Sitzung auch mit den sonstigen vorgeschlagenen Verfassungsänderungen befasst und entschieden, die von der breiten Mehrheit des Landtages gemeinsam vorgeschlagenen Verfassungsänderungen mitzutragen.

Der Hessische Landkreistag spricht sich somit – unter der Maßgabe der ausreichenden Finanzierung, wie unter Ziffer 2 dargelegt – für die folgenden Änderungen aus:

- Artikel 1: Stärkung der Gleichberechtigung von Mann und Frau
- Artikel 4: Stärkung der Kinderrechte
- Artikel 12a: Recht auf informationelle Selbstbestimmung
- Artikel 21: Aufhebung der Regelungen zur Todesstrafe
- Artikel 26a: Aufnahme eines Staatszielbegriffs mit entsprechender Definition
- Artikel 26c: Staatsziel stärkere Berücksichtigung der Nachhaltigkeit
- Artikel 28g: Staatsziel Förderung der Infrastruktur
- Artikel 26e: Staatsziel Schutz und Förderung der Kultur
- Artikel 26f: Staatsziel Schutz und Förderung des Ehrenamtes
- Artikel 26g: Staatsziel Schutz und Förderung des Sportes
- Artikel 64: Bekenntnis zur Europäischen Integration
- Artikel 75: Herabsetzung des Wählbarkeitsalters für den Landtag auf 18 Jahre
- Artikel 121: Elektronische Verkündung von Gesetzen
- Artikel 124: Stärkung der Volksgesetzgebung
- Artikel 144: Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofes.

Den diesen Vorschlägen zugrundeliegenden breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens halten wir für unabdingbar für eine Verfassungsänderung.

Wir hoffen, dass unsere Ausführungen im weiteren Verfahren Berücksichtigung finden werden und **appellieren abschließend nochmals ausdrücklich an die im Landtag vertretenen Fraktionen, die von den hessischen Städten, Gemeinden und Landkreisen und ihren Verbänden einvernehmlich geforderten Änderungen des Artikels 137 der Hessischen Verfassung aufzugreifen.**

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Jan Hilligardt
Direktor

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: s.franz@ltg.hessen.de; a.czech@ltg.hessen.de

Hessischer Landtag
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

Unser Zeichen: LV/Wn/Ja

Datum: 20. Februar 2018

Stellungnahme zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 26d Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur) – Drucks. 19/5715 – und zum
Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Ergänzung des Artikel 8 der Verfassung des Landes Hessen (Recht auf Wohnen) – Drucks. 19/5734 –

Sehr geehrte Frau Franz,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Mieterbund – Landesverband Hessen e.V. bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und beschränkt diese auf die Gesetzesentwürfe mit den Drs. Nr. 19/5715 und 19/5734, da hier die Rechte der Mieterinnen und Mieter in Hessen unmittelbar betroffen sind.

Zu den Gesetzesentwürfen im Einzelnen

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

Der Deutsche Mieterbund – Landesverband Hessen e.V. begrüßt das Vorhaben, die Wohnraumförderung mit Verfassungsrang auszustatten. Dies trägt der existenziellen Bedeutung der Versorgung mit Wohnraum für die Bevölkerung Rechnung und ist eine der Hauptaufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge. Angemessene Einkommen und bezahlbarer Wohnraum sind wichtige Faktoren zur Erhaltung des sozialen Friedens.

Die beabsichtigte und zu befürwortende Verfassungsänderung darf jedoch nicht den Blick dafür verstellen, dass die besten Absichten nichts nutzen, wenn keine ausreichenden Fördermittel bereitgestellt werden. Eine Wohnungsbedarfsprognose des Instituts für Wohnen und Umwelt im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz prognostiziert für Hessen bis zum Jahr 2020 einen jährlichen Bedarf von bis zu 37.000 zusätzlichen Wohnungen, bis zum Jahr 2040 von insgesamt 517.000 Wohnungen. Das heißt, jährlich werden hessenweit bis 2040 im Durchschnitt an die 20.000 Wohnungen pro Jahr gebaut werden müssen. Daher muss eine aktive Wohnungspolitik betrieben werden, die sich nicht darauf verlässt, dass der Markt das Problem schon lösen wird. Allein die Ausstattung der Wohnraumförderung mit Verfassungsrang reicht hierfür nicht aus. Wir fordern die Landesregierung und die sie tragenden Parteien daher auf, die zur Förderung des Wohnungsbaus bestimmten Landesmittel deutlich zu erhöhen und dann auf Dauer auf diesem Niveau zu halten.

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

Der Deutsche Mieterbund – Landesverband Hessen e.V. begrüßt das Vorhaben, die Hessische Verfassung um ein Recht auf Wohnen zu ergänzen. Die Wohnung ist Lebensmittelpunkt und Ausgangspunkt für die sozialen Kontakte aller Menschen. Sie darf nicht auf ihre Funktion als Wirtschaftsgut reduziert werden. Allerdings sollte bei der Forderung nach „Einklagbarkeit" auf die Plausibilität einer solchen Forderung geachtet werden.
Die Vereinten Nationen haben das Wohnen als Menschenrecht definiert, im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland dagegen steht es nicht. Allerdings ist es in vielen Verfassungen verankert zum Beispiel in der Verfassung des Landes Berlin.

In Deutschland leben nach vorsichtigen Schätzungen rund 200.000 Menschen ohne eigene Wohnung, viele davon auch in den hessischen Ballungsgebieten. Extrem hohe Mieten und Immobilienpreise dort führen zur Verdrängung der einkommensschwachen Mieter. Daher dürfen sich Bund, Länder und Kommunen nicht immer mehr aus ihrer politischen und finanziellen Verantwortung für die Wohnungspolitik zurückziehen. Allerdings ist die Einklagbarkeit solcher sozialen Grundrechte eine sehr schwer zu lösende Frage. So darf ein Grundrecht auf Wohnen eher als Ermahnung an den Gesetzgeber angesehen werden, sich dieser Dinge anzunehmen und sie nicht weiter außen vor zu lassen. Ohne öffentlichen und sozialen Wohnungsbau und ohne Maßnahmen gegen die Spekulationen mit Wohnungsbeständen wäre das Recht auf Wohnen sonst auch weiterhin nur ein Papiertiger.

Mit freundlichen Grüßen

Deutscher Mieterbund
Landesverband Hessen e.V.

Wolfgang Hessenauer
1. Vorsitzender

Eva-Maria Winckelmann
Verbandsdirektorin

LANDESVERBAND HESSEN
im Deutschen **Anwalt**Verein e.V.
Mainzer Straße 124
65189 Wiesbaden
Tel.: 06 11 / 34 13 18 37
Fax: 06 11 / 34 13 18 38
E-Mail: lvhessen.dav@t-online.de
http://www.anwaltsverband-hessen.de

Landesverband Hessen im Deutschen **Anwalt**Verein e.V.
Mainzer Str. 124 - 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Rechts- und Integrationsausschuss
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

EINGEGANGEN
22. Feb. 2018
HESSISCHER LANDTAG

Wiesbaden, den 16. Februar 2018

Anhörung des Hauptausschusses am 07. März 2018
Schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zum Thema Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Sehr geehrte Frau Franz,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für Ihr Schreiben vom 22. Dezember 2017 und die Bitte um Stellungnahme sowie Teilnahme an der mündlichen Anhörung des Hauptausschusses des Hessischen Landtags am 07. März 2018 bedanken wir uns. Unser Verband wird durch den 1. Vorsitzenden Herrn Rechtsanwalt und Notar a.D. Peter Schirmer vertreten werden. 1

Wir haben im Folgenden zu allen Gesetzentwürfen Stellung genommen. Besonders am Herzen liegt uns aber der Gesetzentwurf zu der Ziffer 7 (Drucks. 19/5715).

1.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung des Artikel 1 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern)
-Drucks. 19/5709

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Artikel 1 der Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011, 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

Vorstand: RAuN a.D. Peter Schirmer (1. Vorsitzender), RAuN Ulrich Volk (2. Vorsitzender)
RA Johannes Hallenberger, RAuN Dr. Michael Kleuser, RAuN'in Edda Steinmetz, RA'in Gitta Kitz-Trautmann

Eingetragen Amtsgericht Wiesbaden Register-Nr. 2356
Bankverbindung: Postbank Frankfurt/Main IBAN DE90 5001 0060 0010 841609 BIC PBNKDEFF
Steuer-Nr. : 043 224 220 20, Finanzamt Wiesbaden II

Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin".

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Dem Gesetzentwurf wird zugestimmt.
Neben der entsprechenden Regelung in Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz ist die Förderung der Gleichberechtigung auch aus Art. 23 der EU-Grundrechts Charta zu entnehmen.

2.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung des Artikel 4 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Kinderrechte)
-Drucks. 19/5710

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Artikel 4 der Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011, 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 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". 2

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Dem Gesetzentwurf wird zugestimmt.
Die Stärkung der Kinderrechte in der Verfassung des Landes Hessen ist ein rechtlich wie gesellschaftspolitisch wichtiges Signal z.B. auch im Vergleich zur EU-GR Charta, in der in Art. 25 zwar die Rechte älterer Menschen aufgenommen sind, nicht jedoch die der Kinder.

3.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Art. 12a Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz Informationstechnischer Systeme)
-Drucks. 19/5711

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Nach Art. 12 der Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011, wird 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."

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Dem Gesetzentwurf wird zugestimmt.
Gerade im Hinblick darauf, dass zukünftige technische Entwicklungen im Bereich informationstechnischer Systeme und deren weitere Auswirkung auf die Menschen und die Gesellschaft derzeit nicht abzuschätzen sind, ist der verfassungsrechtliche Rang eines informationellen Selbstbestimmungsrechts sowie die zu gewährleistende Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme in der Verfassung des Landes Hessen von besonders großer Bedeutung.

4.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Artikel 21 und 109 der Verfassung des Landes Hessen (Aufhebung der Regelung zur Todesstrafe)
-Drucks. 19/5712

3

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Die Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011, 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.

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Dem Gesetzentwurf und dessen Begründung wird vollends zugestimmt.

5.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Art. 26a Aufnahme eines Staatsziels)

-Drucks. 19/5713

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Die Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011, wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

„IIa Staatsziele"

2. Dem bisherigen Art. 26a wir 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

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Dem Gesetzentwurf wird zugestimmt.
Art. 26a regelt zunächst abstrakt und generell, welche Wirkungsweise die nachfolgenden Staatsziele entfalten sollen.

4

6.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Art. 26c Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit)
-Drucks. 19/5714

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Die Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011, wird wie folgt geändert:

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

„IIa Staatsziele"

2. Nach Art. 26 b 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"

Art. 2

Der Ministerpräsident und die zuständigen Ministerinnen und Minister werden ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Landtag bei der Ausfertigung des verfassungsgemäß 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.

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Dem Gesetzentwurf wird prinzipiell zugestimmt.

Neben den bereits vorhandenen Staatszielen „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen" (bisher Art. 26a) und der Regelung zur Begrenzung der Staatsverschuldung in Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen ist das übergeordnete Staatsziel der Nachhaltigkeit zu begrüßen.

7.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Art. 26d Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur)
-Drucks. 19/5715

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Die Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011, wird wie folgt geändert: 5

1. Die Abschnittsüberschrift vor Art. 26a wird wie folgt gefasst:

„IIa Staatsziele"

2. Nach Art. 26 c 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 von Stadt und Land hin."

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Wir schlagen hier eine Ergänzung des Staatsziels um den Punkt „**Stärkung des Rechtsstaats, insbesondere durch Gewährleistung eines ungehinderten Zugangs zum Recht für jedermann**" vor.
Eine funktionierende Rechtspflege mit entsprechenden personell wie technisch ausgestatteten Gerichtsstandorten ist ein grundlegender Pfeiler unserer Demokratie und einer friedlichen zusammenlebenden Gesellschaft.

Nur wenn die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, „ihr gutes Recht" von einer zügig arbeitenden, weil personell wie technisch gut ausgestatteten, ortsnahen Justiz

erhalten, wird der Respekt und die Achtung vor dem Gesetz auch in Zukunft gewahrt werden können.

Zu Jahresbeginn 2018 forderte der Deutsche Richterbund von einer neuen Bundesregierung deutlich mehr Geld für die Justiz. Man brauche einen Investitionsschub für die Justiz, um das Vertrauen der Bürger in die Handlungsfähigkeit des Rechtsstaats zu stärken, äußerte sich der Geschäftsführer des Deutschen Richterbunds Sven Rebehn. Diese Forderung können wir uns als Landesverband Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V. nur begrüßen und unterstützen.

Aus diesem Grund sollte die Förderung der rechtsstaatlichen Infrastruktur und der Justiz auch als Staatsziel in die Verfassung des Landes Hessen aufgenommen werden.

Vorschlag: Artikel 26d könnte also lauten:
„Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern die Errichtung und den Erhalt der technischen, digitalen und sozialen Infrastruktur, setzen sich auf allen Ebenen für die Stärkung des Rechtsstaats ein, insbesondere durch Gewährleistung eines ungehinderten Zugangs zum Recht für jedermann und schaffen angemessenem Wohnraum. Der Staat wirkt auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse von Stadt und Land hin."

(Hervorhebung durch die Unterzeichner)

8.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Art. 26d Staatsziel zum Schutz und zur Förderung der Kultur)
-Drucks. 19/5716

6

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Die Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011, 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."

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Dem Gesetzentwurf wird zugestimmt.

9.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Art. 26d Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes)
-Drucks. 19/5717

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Die Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011, 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 Gemeinde und Gemeindeverbände."

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Dem Gesetzentwurf wird zugestimmt.

7

10.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Art. 26d Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Sports)
-Drucks. 19/5718

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Die Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011, 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"

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Dem Gesetzentwurf wird zugestimmt.

11.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Verfassung des Art. 64 des Landes Hessen (Bekenntnis zur Europäischen Union)
-Drucks. 19/5719

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Art. 64 der Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011, wird wie folgt geändert:

„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."

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

8

Dem Gesetzentwurf wird zugestimmt.

12.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Art. 75 der Verfassung des Landes Hessen (Herabsetzung des Wählbarkeitsalters)
-Drucks. 19/5720

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Art. 75 der Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011, wird wie folgt geändert:

„(2) Wählbar sind die Stimmberechtigten, die das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben."

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Dem Gesetzentwurf wird zugestimmt.
Die Angleichung von aktivem und passivem Wahlrecht einerseits sowie die Anpassung an die Regelungen im Bund und in den anderen Bundesländern und an die Hessische Gemeindeordnung und die Hessische Landkreisordnung andererseits ist sinnvoll.

13.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Art. 120 und zur Änderung des Art. 121 der Verfassung des Landes Hessen (Elektronische Verkündung von Gesetzen)
-Drucks. 19/5721

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

1. Dem Art. 120 wird folgender Satz angefügt:

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

2. Artikel 121 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 121
Gesetze treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem vierzehnten Tag nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem sie verkündet worden sind."

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Dem Gesetzentwurf wird zugestimmt.

9

14.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Art. 124 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Volksgesetzgebung)
-Drucks. 19/5722

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Art. 124 der Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011, 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 des 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 zustimmt."

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Der Gesetzentwurf stößt in dieser Form auf große Bedenken.

Durch die Absenkung des Quorums für das Zustandekommen eines Volksbegehrens einerseits, von bisher 20% auf nun nur noch 5 % der Stimmberechtigten und dem Mindest-Zustimmungserfordernis für den Beschluss eines Gesetzes von 25% der Stimmberechtigten andererseits, steht zu befürchten, dass das Instrument der direkten Demokratie von Gruppen und Strömungen innerhalb der Gesellschaft instrumentalisiert wird.

15.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Art. 144 der Verfassung des Landes Hessen (Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs)
-Drucks. 19/5723

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Art. 144 der Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011, wird wie folgt geändert:

„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."

10

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Dem Gesetzentwurf wird zugestimmt.

16.
Gesetzentwurf
der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Art. 101 der Verfassung des Landes Hessen (Amtszeitbegrenzung des Ministerpräsidenten)
-Drucks. 19/5729

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

1. Als neuer Abs. 1 Satz 2 wird eingefügt:

„Wiederwahl ist nur einmal zulässig"

2. Der bisherige Abs. 1 Satz 2 wird Abs. 1 Satz 3.

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Der Gesetzentwurf stößt auf Bedenken.

Zwar ist die Idee der Diskontinuität grundsätzlich bedenkenswert, führt aber auch dazu, dass an sich geeignete Personen mit Ablauf der zweiten Amtsperiode zwingend das Amt verlassen müssen, auch wenn es unter Umständen keine geeigneten Nachfolger/keine geeignete Nachfolgerin im Amt gibt. Die Folge sind möglicherweise „Umgehungsmanöver" durch Installierung eines „schwachen" Kandidaten/Kandidatin, der/die faktisch nur ein Scheinkandidat ist. Alternativ könnte der häufige Wechsel auch dazu führen, dass langfristige Projekte, die über die 10-Jahres Grenze hinaus geplant und umgesetzt werden müssen, mangels Kontinuität in der Durchführung hierunter leiden würden.

Diskontinuität im Amt kann im Übrigen bereits jetzt durch den Wähler erzielt werden, indem er/sie eine andere Partei wählt.

17.
Gesetzentwurf
der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen (Art. 77a Stärkung der parlamentarischen Opposition)
-Drucks. 19/5732

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Nach Art. 77 der Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011 wird als Art. 77a eingefügt:

„Artikel 77a
Parlamentarische Opposition ist ein grundlegender Bestandteil parlamentarischer Demokratie". 11

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Es stellt sich hier die Frage, ob neben der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, welches das Recht auf Bildung und Ausübung einer Opposition in ständiger Rechtsprechung zu den grundlegenden Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zählt (BVerfGE 2, 1 [13]; 5,85 [197ff] noch eine gesonderte Erwähnung in der Verfassung erforderlich ist.

18.
Gesetzentwurf
der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Ergänzung des Artikels 8 der Verfassung des Landes Hessen (Recht auf Wohnen)
-Drucks. 19/5734

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Art. 8 der Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011 wird wie folgt geändert:

1. Der bisherige Wortlaut wird Abs. 1

2. Als Abs. 2 wird angefügt:
„(2) Jeder Mensch hat das Recht auf eine menschenwürdige und diskriminierungsfrei zugängliche Wohnung und auf Versorgung mit Wasser und Energie. Die Miete muss einkommensgerecht sein."

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Gegen den Gesetzentwurf erheben sich Bedenken.

Das Recht auf angemessenen Wohnraum ist bereits in Artikel 26d als Staatsziel aufgenommen. Bereits jetzt ist auch durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) das Diskriminierungsverbot gesichert.
Der Hinweis auf die Notwendigkeit einer einkommensgerechten Miete ist als Verfassungsziel nicht zielführend. Mietpreise außerhalb der Ballungsräume auf dem Land sind oft einkommensgerecht. Wegen fehlender Arbeitsplätze und/oder schlechter Verkehrsanbindung sind sie aber dennoch für viele Menschen keine Option. Ein finanzieller Anreiz von günstigem Wohnraum alleine in den Städten und Ballungsräumen würde zudem zu einer weiteren Verödung ländlicher Regionen in Hessen führen, einhergehend mit immer weniger Infrastrukturmaßnahmen in diesen Gebieten. Ziel müsste vielmehr eine gleichmäßigere Verteilung von Arbeitsplätzen auf Stadt und Land verbunden mit einer guten Verkehrsanbindung und Infrastruktur auch der ländlichen Regionen sein.

19.
Gesetzentwurf
der Fraktion der SDP für ein Gesetz zur Änderung des Art. 59 der Verfassung des Landes Hessen (verfassungsrechtliche Verankerung der „Bildung von Anfang an", Verbot von Studiengebühren)
-Drucks. 19/5737

12

Sachverhalt:
Artikel 1 des Gesetzentwurfs lautet:

Nach Art. 59 der Verfassung des Landes Hessen vom 01. Dezember 1946, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. April 2011 wird wie folgt geändert:

1. Abs. 1 erhält folgende Fassung:
„(1) In allen öffentlichen Grundschulen, weiterführenden allgemein- und berufsbildenden Schulen und Hochschulen ist der Unterricht unentgeltlich. Studiengebühren werden nicht erhoben. 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."

2. Es wird folgender Abs. 2 eingefügt:
„(2) Jedes Kind hat Anspruch auf Erziehung, Bildung und Betreuung durch den unentgeltlichen Besuch einer Kindertagesstätte oder in der Kindertagespflege."

3. Der bisherige Abs.2 wird zu Abs. 3 und wie folgt geändert:

Die Wörter „Mittel-, höheren und Hochschulen" werden ersetzt durch die Wörter „weiterführenden allgemein- und berufsbildenden Schulen und Hochschulen."

Stellungnahme des Landesverbandes Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.:

Diesbezüglich enthalten wir uns einer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Peter Schirmer
Rechtsanwalt und Notar a.D.

1. Vorsitzender des Landesverbandes
Hessen im Deutschen AnwaltVerein e.V.

Vorstand: RAuN a.D. Peter Schirmer (1. Vorsitzender), RAuN Ulrich Volk (2. Vorsitzender)
RA Johannes Hallenberger, RAuN Dr. Michael Kleuser, RAuN'in Edda Steinmetz, RA'in Gitta Kitz-Trautmann

Eingetragen Amtsgericht Wiesbaden Register-Nr. 2356
Bankverbindung: Postbank Frankfurt/Main IBAN DE90 5001 0060 0010 841609 BIC PBNKDEFF
Steuer-Nr. : 043 224 220 20, Finanzamt Wiesbaden II