



16. Wahlperiode

Drucksache **16/3700**

HESSISCHER LANDTAG

08. 04. 2005

*Zur Behandlung im Plenum
vorgesehen*

Bericht der Enquetekommission "Reform der Hessischen Verfassung"

INHALTSVERZEICHNIS

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

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

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

Anlage 1

Vorschläge der Fraktionen zur Änderung und Ergänzung der Hessischen Verfassung

Anlage 2

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

Anlage 3

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

Anlage 4

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

Anlage 5

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

Anlage 6

Presseerklärung des Vorsitzenden der EKV vom 27. Januar 2004

Anlage 7

Presseerklärung des Vorsitzenden der EKV vom 17. Februar 2004

Anlage 8

Presseerklärung des Vorsitzenden der EKV vom 9. Juni 2004

A. Auftrag, Zusammensetzung, Verfahren

1. Auftrag

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

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

2. Mitglieder und stellvertretende Mitglieder

Der Enquetekommission gehörten folgende Abgeordnete als ordentliche Mitglieder an:

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

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

Dr. Andreas Jürgens (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dieter Posch (FDP)

In ihrer ersten Sitzung wählten die Mitglieder

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

Als **Obleute** ihrer Fraktionen fungierten:

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

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

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

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

Sarah Sorge (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Ruth Wagner (FDP)

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

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

3. Sachverständige

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

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

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

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

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

4. Verfahren

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

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

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

5. Verlauf und Struktur der Beratungen

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

Sie kam zu folgenden weiteren Sitzungen zusammen:

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Gespräche der Obleute fanden statt am:

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

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

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

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

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

6. Beteiligung der Öffentlichkeit/Unterrichtung der Presse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. Gegenstand der Beratungen

1. Beratung über obsoletere Bestimmungen in der Hessischen Verfassung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

„Art. 19 HV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

„Art. 21 HV

(1) Ist jemand einer strafbaren Handlung für schuldig befunden worden, so können ihm auf Grund der Strafgesetze durch richterliches Urteil die Freiheit und die bürgerlichen Ehrenrechte entzogen oder beschränkt werden. Bei besonders schweren Verbrechen kann er zum Tode verurteilt werden ...“

„Art. 109 HV

(1) Der Ministerpräsident übt namens des Volkes das Recht der Begnadigung aus. Er kann die Befugnis auf andere Stellen übertragen. Die Bestätigung eines Todesurteils bleibt der Landesregierung vorbehalten ...“

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

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

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

„Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 29 HV *EKV/16/4, S. 17-30 (21.01.04)*

„Art. 29 HV

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

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

Zu Art. 29 Abs. 1 HV

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

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

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

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

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

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

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

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

Zu Art. 29 Abs. 5 HV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 35 HV [EKV/16/4, S. 31-34 \(21.01.04\)](#)

„Art. 35

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 38 HV [EKV/16/4, S. 35 \(21.01.04\)](#)

„Art. 38 HV

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

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

Art. 39 HV [EKV/16/4, S. 35-38 \(21.01.04\)](#)

„Art. 39 HV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 41 HV [EKV/16/4, S. 38-39 \(21.01.04\)](#)

“*Art. 41 HV*

(1) *Mit Inkrafttreten dieser Verfassung werden*

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

(2) *Das Nähere bestimmt das Gesetz.*

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

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

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

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

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

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

„Art. 42 HV

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

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

(3) Streubesitz ist durch Umlegung leistungsfähiger zu machen.

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

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

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

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

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

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

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

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

„Art. 101 HV

...

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

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

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

„Art. 109

(1) Der Ministerpräsident übt namens des Volkes das Recht der Begnadigung aus. Er kann die Befugnis auf andere Stellen übertragen. Die Bestätigung eines Todesurteils bleibt der Landesregierung vorbehalten ...“

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

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

„Art. 127 HV

...

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

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

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

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

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

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

„Art. 128

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

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

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

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

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

„Art. 147 HV

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

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

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

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

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

„Art. 148 HV

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

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

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

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

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

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

„Art. 151 HV

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

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

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

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

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

„Art. 152 HV

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

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

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

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

„Art. 153 HV

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

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

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

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

„Art. 154 HV

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

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

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

„Art. 155 HV

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

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

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

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

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

Art. 156 HV [EKV/16/5](#), S. 21 (11.02.04)

„Art. 156 HV

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

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

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

Art. 157 HV [EKV/16/5](#), S. 22 (11.02.04)

„Art. 157 HV

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

...

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

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

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

„Art. 158 HV

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

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

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

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

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

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

„Art. 159 HV

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

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

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

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

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

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

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

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

„Art. 160 HV

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

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

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

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

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

„Art. 161 HV

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

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

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

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

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

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

2. Beratung des Änderungs- und Ergänzungsbedarfs der Hessischen Verfassung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) Vorschläge der Fraktion der CDU

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

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

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

(2) Vorschläge der Fraktion der SPD

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

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

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

(3) Vorschläge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

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

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

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

(4) Vorschläge der Fraktion der FDP

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

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

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

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

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

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

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

Art. 64a neu HV *EKV/16/8, S. 5-6 (08.09.04)*

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

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

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

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

Art. 74 neu HV *EKV/16/8, S. 6 (08.09.04)*

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

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

Art. 74a ff. neu HV *EKV/16/8, S. 6-7 (08.09.04)*

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

Art. 78 HV [EKV/16/8, S. 7-8 \(08.09.04\)](#)

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

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

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

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

Art. 124

(1) Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Fünftel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Der Haushaltsplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen können nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein.

(2) Das dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetz ist von der Regierung unter Darlegung ihres Standpunktes dem Landtag zu unterbreiten. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn der Landtag den beehrten Gesetzentwurf unverändert übernimmt.

(3) Die Volksabstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

(4) Das Verfahren beim Volksbegehren und Volksentscheid regelt das Gesetz.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

„Art. 124 bleibt unberührt.“

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EKV/16/7 (07.07.04)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Anträge hatten folgenden Wortlaut:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E. Ergebnis

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

Die Änderungen gegenüber dem Verfassungstext sind durch Kursivdruck hervorgehoben.

Hessische Verfassung Art. 1 - 63	Kommissionsvorschlag
Erster Hauptteil: Die Rechte des Menschen	
<p>Präambel In der Überzeugung, daß Deutschland nur als demokratisches Gemeinwesen eine Gegenwart und Zukunft haben kann, hat sich Hessen als Gliedstaat der Deutschen Republik diese Verfassung gegeben.</p>	<p>Präambel¹ In der Überzeugung, dass² Deutschland nur als demokratisches Gemeinwesen eine Gegenwart und Zukunft haben kann, hat sich Hessen als Gliedstaat der Deutschen Republik diese Verfassung gegeben. <i>Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, eingedenk seiner Geschichte, seines religiös-sittlichen Erbes und ausgehend von den leidvollen Erfahrungen totalitärer Gewaltherrschaft bekundet Hessen seinen Willen, Würde, Leben und Freiheit des Einzelnen zu achten, Wohlstand und Bildung der Menschen zu fördern, das Gemeinschaftsleben in sozialer Gerechtigkeit zu ordnen, die Gleichberechtigung der Geschlechter zu fördern, die natürlichen Lebensgrundlagen nachhaltig zu schützen, den Frieden zu sichern, den Rechtsstaat zu erhalten und als lebendiges Glied der Bundesrepublik Deutschland einem vereinten Europa zu dienen.</i></p>
<p>Art. 4 [Ehe und Familie] Ehe und Familie stehen als Grundlage des Gemeinschaftslebens unter dem besonderen Schutz des Gesetzes.</p>	<p>Art. 4 [Ehe und Familie] (1) Ehe und Familie stehen als Grundlage des Gemeinschaftslebens unter dem besonderen Schutze <i>des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.</i> (2) <i>Kinder und Jugendliche haben das Recht auf eine gedeihliche seelische, geistige und körperliche Entwicklung. Sie sind durch staatliche und gemeindliche Maßnahmen und Einrichtungen vor sittlicher, geistiger und körperlicher Vernachlässigung, Misshandlung, Missbrauch, Gefährdung und Gewalt besonders zu schützen.</i> (3) <i>Wer in häuslicher Gemeinschaft Kinder erzieht oder für Hilfsbedürftige sorgt, verdient Förderung und Entlastung.</i></p>
<p>Art. 21 [Freiheitsstrafe] (1) Ist jemand einer strafbaren Handlung für schuldig befunden worden, so können ihm auf Grund der Strafgesetze durch richterliches Urteil die Freiheit und die bürgerlichen Ehrenrechte entzogen oder beschränkt werden. Bei besonders schweren Verbrechen kann er zum Tode verurteilt werden. (2) Die Strafe richtet sich nach der Schwere der Tat. (3) Alle Gefangenen sind menschlich zu behandeln.</p>	<p>Art. 21 [Freiheitsstrafe] (1) Ist jemand einer strafbaren Handlung für schuldig befunden worden, so können ihm auf Grund der Strafgesetze durch richterliches Urteil die Freiheit und die bürgerlichen Ehrenrechte entzogen oder beschränkt werden. (2) Die Strafe richtet sich nach der Schwere der Tat. (3) Alle Gefangenen sind menschlich zu behandeln.</p>
<p>Art. 26a [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen] Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates und der Gemeinden.</p>	<p>Art. 26a [Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen] Die natürlichen Lebensgrundlagen <i>und die Tiere</i> stehen unter dem Schutz des Staates, der Gemeinden <i>und Gemeindeverbände.</i></p>
<p>Art 29 [Einheitliches Arbeitsrecht, Tarifsystem, Schlichtungswesen, Arbeitskampf] (1) Für alle Angestellten, Arbeiter und Beamten ist ein einheitliches Arbeitsrecht zu schaffen. (2) Im Rahmen dieses Arbeitsrechts können Gesamtvereinba-</p>	<p>Art 29 [Einheitliches Arbeitsrecht, Tarifsystem, Schlichtungswesen, Arbeitskampf] (1) <i>Im Rahmen der für Angestellte, Arbeiter und Beamte geltenden Rechtsvorschriften können Vereinbarungen zwischen den Tarifvertragsparteien, den betrieblichen Arbeitnehmerver-</i></p>

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

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

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

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

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

2. Bewertung des Kommissionsvorschlages durch die Fraktionen

a) Bewertung durch die Fraktion der CDU

(1) Überblick

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

Die wichtigsten Neuerungen der Hessischen Verfassung sind:

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

(2) Aufwertung der Präambel

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

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

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

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

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

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

(4) Stärkung der Rechte der Kinder und Familien

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

(5) Soziale Marktwirtschaft

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

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

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

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

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

(6) Subsidiarität

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

(7) Ausbau plebiszitärer Rechte

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

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

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

(8) Fazit

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

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

b) Bewertung durch die Fraktion der SPD

SPD Fraktion: Bewertung der Arbeitsergebnisse vom 10.12.2004

Hauptpunkte der Kritik

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

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

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

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

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

Zu den wichtigsten der vorgeschlagenen Änderungen hier so viel:

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

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

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

Verfahren im Rahmen der Obleutegespräche

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

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

Verstoß gegen die Vorgabe, nur im Konsens handeln zu wollen

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

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

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

Ausgrenzung der Öffentlichkeit

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

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

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

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

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

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

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

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

Inhaltliche Bedenken gegen den so genannten Obleutekompromiss

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Qualitative Bewertung des Kompromisses

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

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

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

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

Fazit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Der Landtag wolle beschließen:

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

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

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

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

Dies kann aber von der SPD nicht mitgetragen werden.

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

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

Hessische Verfassung grundlegend modernisieren

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

Reformstau abbauen

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

Stärkung der Bürgerbeteiligung

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

Weitere Verbesserungen im Verfassungsrecht

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

Hohe soziale Verantwortung bleibt erhalten

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

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

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

Anpassung an vorrangiges Bundesrecht

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

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

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

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

d) Bewertung durch die Fraktion der FDP

Dieter Posch, MdL (Obmann)

Verfassung als Wertegrundlage

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

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

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

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

Modernisierung des Arbeits- und Tarifrechts

Zu Art. 29 HV

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

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

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

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

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

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

Modernisierung der Sozial- und Wirtschaftsverfassung

Art. 35 HV

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

Art. 38 HV

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

Art. 39 HV

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

Art. 41, Art. 42 HV

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

Ausbau plebiszitärer Elemente

Art. 124 HV

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

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

Weiterhin reformbedürftige Vorschriften

Art. 40 HV

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

Art. 37 HV

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

Art. 43 HV

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

Art. 141 HV

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

Art. 14, Art. 15 HV

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

Art. 33 HV

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

Art. 34 HV

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

Art. 23 HV

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

Art. 48 - 54 HV

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

Art. 55 HV ff

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

Art. 64 HV

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

Art. 75 HV

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

Art. 77a, Art. 78 HV

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

Art. 91, Art. 92 HV

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

Art. 127, Art. 128 HV

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

Art. 98 HV

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

Art. 133 HV

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

Art. 151 HV ff

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

3. Protokollnotizen

a) Vorbemerkung

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

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

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

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

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

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

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

c) Übergangsbestimmungen

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

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

F. Gesetzgebungsverfahren und Abstimmungsmodalitäten

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

Das Verfahren bei Verfassungsänderungen regelt Art. 123 HV:

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

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

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

1. Erörterung in der Sitzung am 19. November 2003

EKV/16/2, S. 10 ff.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sind Einzelabstimmungen zulässig oder gar obligatorisch?

Sind Abstimmungen en bloc möglich?

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

a) Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Kahl

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

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

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

Sind Einzelabstimmungen zulässig oder gar obligatorisch?

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

Sind Abstimmungen en bloc möglich?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Aussprache

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In der Fußnote hierzu werde ausgeführt:

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

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

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

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

3. Vorschläge der Sachverständigen

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

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

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

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

a) Vorschlag des Sachverständigen Prof. Dr. Kahl

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

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

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

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

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

b) Vorschlag der Sachverständigen Dr. Cancik

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

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

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

II. Zulässigkeit eines alternativen Abstimmungsmodus'

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

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

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

III. Einzeln abzustimmende Änderungen oder 'Änderungspakete'

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Lindner, ebd.

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

⁷ Frotscher, ebd., 99.

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

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

IV. Gesetzestechnische Erfassung der einzelnen Abstimmungspunkte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vorschlag eines veränderten Abstimmungsmodus über verschiedene Verfassungsänderungen

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

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

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

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

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

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

Der in zwei Spalten geteilte Stimmzettel könnte deshalb folgendermaßen aussehen:

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

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

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

Linke Spalte:

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

JA ()

NEIN ()

Rechte Spalte:

Ich stimme den vorgeschlagenen Änderungen der Hessischen Verfassung zu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) Ergänzende Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Kahl

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

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

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

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

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

4. Stellungnahme des Landeswahlleiters Hannappel

a) Zum Abstimmungsmodus der Verfassungsänderung

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

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

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

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

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

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

Dieses Verfahren wirft zwei Probleme auf:

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

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

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

b) Entwurf für einen Stimmzettel

HESSEN



STIMMZETTEL

für die Volksabstimmungen am xx . yyyyyyyyyy 200z
über die

vom Hessischen Landtag am 200z beschlossenen
1) Gesetze zur Änderung und Ergänzung der Verfassung des Landes Hessen

- Erläuterung der Abstimmungsmöglichkeiten

A. Einheitliche Abstimmung

Stimmen Sie den 14 nachstehend aufgeführten Gesetzen zur Änderung und Ergänzung der Hessischen Verfassung zu?

Ja

Nein

B. Einzelabstimmung

Stimmen Sie den folgenden Gesetzen zur Änderung und Ergänzung der Hessischen Verfassung zu?

1	Präambel Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	<input type="radio"/>	Nein	<input type="radio"/>
2	Artikel 4 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	<input type="radio"/>	Nein	<input type="radio"/>
3	Artikel 21, 109 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	<input type="radio"/>	Nein	<input type="radio"/>
4	Artikel 26a Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	<input type="radio"/>	Nein	<input type="radio"/>
5	Artikel 29 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	<input type="radio"/>	Nein	<input type="radio"/>
6	Artikel 35 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	<input type="radio"/>	Nein	<input type="radio"/>
7	Artikel 38 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	<input type="radio"/>	Nein	<input type="radio"/>
8	Artikel 39 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	<input type="radio"/>	Nein	<input type="radio"/>
9	Artikel 41 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	<input type="radio"/>	Nein	<input type="radio"/>
10	Artikel 42 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	<input type="radio"/>	Nein	<input type="radio"/>
11	Artikel 62, 62a Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	<input type="radio"/>	Nein	<input type="radio"/>
12	Artikel 65 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	<input type="radio"/>	Nein	<input type="radio"/>
13	Artikel 101 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	<input type="radio"/>	Nein	<input type="radio"/>
14	Artikel 123, 124 Kurzbezeichnung der Änderung ²⁾	Ja	<input type="radio"/>	Nein	<input type="radio"/>

¹⁾ abhängig von der Zahl der vom Landtag beschlossenen Gesetze

²⁾ vom Landtag zu jedem verfassungsändernden Gesetz zu vergeben

5. Beratung am 16. Februar 2005

EKV/16/10, S. 33-56

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

G. Empfehlungen der Enquetekommission

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

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

H. Sondervotum der Fraktion der SPD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Zusammenfassend:

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

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

I. Anhang*Anlage 1*

Vorschläge der Fraktionen zur Änderung und Ergänzung der Hessischen Verfassung

Anlage 2

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

Anlage 3

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

Anlage 4

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

Anlage 5

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

Anlage 6

Presseerklärung des Vorsitzenden der EKV vom 27. Januar 2004

Anlage 7

Presseerklärung des Vorsitzenden der EKV vom 17. Februar 2004

Anlage 8

Presseerklärung des Vorsitzenden der EKV vom 9. Juni 2004