

## Stenografischer Bericht

## öffentlicher Teil

18. Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“

30. Oktober 2017, 10:00 bis 12:25 Uhr

### Anwesend

Vorsitzender Abg. Jürgen Banzer

*ordentliche Mitglieder:*

*stellvertretende Mitglieder:*

#### **CDU**

Abg. Dr. Ralf-Norbert Bartelt  
Abg. Birgit Heitland  
Abg. Christian Heinz  
Abg. Tobias Utter

#### **SPD**

Abg. Handan Özgüven  
Abg. Heike Hofmann  
Abg. Norbert Schmitt  
Abg. Marius Weiß

#### **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Abg. Frank-Peter Kaufmann  
Abg. Karin Müller (Kassel)

#### **DIE LINKE**

Abg. Dr. Ulrich Wilken

#### **FDP**

Abg. Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn

**Fraktionsassistentinnen und -assistenten:**

Dr. Tobias Kleiter	(Fraktion der CDU)
Dr. Philipp Donath	(Fraktion der SPD)
Sabrina Staats-Kriszeleit	(Fraktion B90/DIE GRÜNEN)
Kim Abraham	(Fraktion DIE LINKE)
Dr. Sebastian Recker	(Fraktion der FDP)

**Landesregierung:**

Name – bitte in Druckbuchstaben –	Amtsbezeichnung	Ministerium, Behörde
Erdem, Hava	AD'in	HRH
Scharf, Carsten	RR	HRH
Hoffmann, Frank	MR	StK
Dr. Wagner, Tobias	RR	HhdIS
Dortchmann, Martin	Dir HRH	HRH
Wallmann, Walter	Pr HRH	HRH
Dr. Keßner, Johannes	MR	HKM

**Ständige Sachverständige:**

Wolfgang Nešković  
Prof. Dr. Dr. Martin Will

**Ständige Beratende Mitglieder:**

Name	Vorname	Institution	Anwesenheit durch <input checked="" type="checkbox"/> bestätigen
Hilligardt	Prof. Dr. Jan	Hessischer Landkreistag	<input checked="" type="checkbox"/>
Gieseler	Stephan	Hessischer Städtetag	<input checked="" type="checkbox"/>
Backhaus	Diedrich	Direktor Hessischer Städte- und Gemeindebund	<input checked="" type="checkbox"/>
		Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) Landesverband Hessen	<input type="checkbox"/>
		Hessischer Jugendring	<input type="checkbox"/>
		Hessischer Richterbund	<input type="checkbox"/>
		Landesverband der Jüdischen Gemeinden in Hessen	<input type="checkbox"/>
		NABU - Naturschutzbund Deutschland Landesverband Hessen	<input type="checkbox"/>
Bruns	Markus	Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern	<input checked="" type="checkbox"/>
Christmann	Jürgen	Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Hessen	<input checked="" type="checkbox"/>
Dogruer	Selcuk	DITIB - Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion Landesverband Hessen	<input checked="" type="checkbox"/>
Domnick	Thomas	Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V.	<input type="checkbox"/>
Dulige	Jörn	Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen am Sitz der Landesregierung	<input checked="" type="checkbox"/>
Hardegen (Juristischer Referent)	Sven		<input type="checkbox"/>
Hantsche	Marcus	Sozialverband VdK Hessen-Thüringen	<input checked="" type="checkbox"/>

Name	Vorname	Institution	Anwesenheit durch <input checked="" type="checkbox"/> bestätigen
Hilb	Laura	Refugee Law Clinic Gießen Professur für Öffentliches Recht und Europarecht	<input type="checkbox"/>
Pax	Dr. Wolfgang	Leiter des Kommissariats der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen	<input checked="" type="checkbox"/>
Pflume	Fabian	Landesschulsprecher Hessen	<input checked="" type="checkbox"/>
Schenk	Sylvia	Transparency International Deutschland	<input checked="" type="checkbox"/>
Stolzenberg	Rüdiger	DGB Bezirk Hessen-Thüringen	<input checked="" type="checkbox"/>
Trendelenburg	Dr. Cornelius	Deutscher Kinderschutzbund Landesverband Hessen	<input checked="" type="checkbox"/>
Wolff	Prof. Dr. Birgitta	Präsidentin Goethe-Universität Frankfurt am Main	<input type="checkbox"/>
Wurzel	Dr. Thomas	Hessischer Museumsverband	<input checked="" type="checkbox"/>
Feuchthofen	Jörg E.	Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände Landesgeschäftsstelle	<b>Absage</b>
Götting-Biwer	Dr. Friedemann	Arbeitsgemeinschaft der hessischen Industrie- und Handelskammern	<b>Absage</b>
Kannegießer	Birgit	Deutscher Beamtenbund und Tarifunion (dbb) Hessen	<b>Absage</b>
Landau	Prof. Herbert		<b>Absage</b>
Müller	Dr. Rolf	Landessportbund Hessen	<b>Absage</b>
Schmal	Karsten	Präsident Hessischer Bauernverband	<b>Absage</b>
Schwammborn	Joachim	Vereinigung demokratischer Juristinnen und Juristen	<b>Absage</b>
von Boehm-Bezing	Carl-Ludwig	Freies Deutsches Hochstift Frankfurter Goethe-Museum	<b>Absage</b>

Protokollierung: Michaela Öftring  
Beate Mennekes

**Inhaltsverzeichnis:****Punkt 1:****Auswertung der Hochschulbeteiligung****S. 6****Punkt 2:****Beratung von Gesetzentwürfen****S. 8****Punkte 3 bis 4:****– siehe nicht öffentlicher Teil –**

**Vorsitzender:** Meine Damen und Herren! Ich darf die Sitzung eröffnen. Ich danke Ihnen herzlich, dass Sie heute, an diesem Brückentag, der Verfassung die Ehre geben und hier sind.

Gibt es Wortmeldungen zur Tagesordnung? – Das ist nicht der Fall.

### **Punkt 1:**

#### **Auswertung der Hochschulbeteiligung**

Die Stellungnahmen sowohl des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Universität Gießen als auch des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt sind Ihnen zugegangen. Wird dazu das Wort gewünscht? Wir haben uns für die übersandten Zusammenfassungen artig bedankt. – Bitte schön, Herr Schmitt.

Abg. **Norbert Schmitt:** Ich fände es schade, wenn wir das jetzt nur zur Seite legen würden, und will mich insbesondere auf die Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Reimer beziehen. Vieles von dem, was er kommentiert, was auch vorgeschlagen wurde, ist Teil dessen, was die SPD, aber auch die Kollegen der anderen Fraktionen vorgetragen haben. Einen Punkt möchte ich ansprechen: Es bestehen durchaus gewisse Vorbehalte, was die Ausweitung der Staatsziele in der Hessischen Verfassung betrifft. Das ist von ihm kritisch gewürdigt worden, und wir sollten das auch nachher intensiv in die Diskussion einbeziehen.

Ich möchte aber auch der Goethe-Universität danken, die hier besonders mitgewirkt hat und auch in anderer Funktion zu den Beratungen der Verfassungskommission beiträgt. Das Institut für Öffentliches Recht hat sich sehr intensiv mit einzelnen Punkten befasst. Wir können, glaube ich, feststellen, dass vieles von dem, was vorgetragen worden ist, aufgegriffen wird und positiv in die Arbeit eingeführt werden kann.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Ich kann Herrn Schmitt 100%ig zustimmen, will aber auch noch eine andere Facette betonen, mit der beide Universitäten argumentieren. Sie sehen keine Notwendigkeit, die historischen Bestandteile der Hessischen Verfassung zu streichen, auch wenn sie heute nicht mehr so greifen, um auf den historischen Charakter, den Entstehungszusammenhang hinzuweisen. Das habe ich mit großem Vergnügen gelesen.

Sachv. Prof. **Dr. Dr. Martin Will:** Wenn schon zu den Erkenntnissen Stellung genommen wird, darf ich vielleicht auch daran anknüpfen. Es gibt drei Einsichten, die Herr Prof. Reimer eingesandt hat. Eine davon betrifft den Staatsgerichtshof. Ich darf noch einmal daran erinnern – ich hatte es in einer früheren Sitzung angesprochen –, dass der Wahlmodus für die Mitglieder des Staatsgerichtshofs in Hessen nicht mehr zeitgemäß ist. Das spricht er auch an. Ich bitte daher, diesen Punkt in die Erwägung einzubeziehen.

Herr **Hantsche:** Aus den Unterlagen zur Auswertung der Hochschulbeteiligung ergibt sich, dass die Einführung – wir haben es gerade schon gehört – neuer Staatszielbestim-

mungen nicht empfehlenswert sei oder sein könnte, weil diese beispielsweise leerlaufen könnten. – So weit die Rückmeldung aus Gießen.

Der Sozialverband VdK sieht das anders. Wenn die Staatsziele richtig gehandhabt werden, dann sind sie keine bloß wohlklingenden oder rechtlich bedeutungslosen Versprechen. Wenn Sie sich im Rahmen der Diskussion dazu entschließen, ein Staatsziel zu formulieren, dann sollte der Bürger davon ausgehen dürfen, dass solche Vorgaben, deren Erfüllung sich der Staat ja damit zur Aufgabe macht, vorab – so wie hier in der Enquete-Kommission – gut durchdacht und deshalb auch verpflichtend sind.

Der Sozialverband VdK und alle, die hier sitzen, machen sich Gedanken darüber, wie der gesellschaftliche Zusammenhalt besser funktionieren könnte, wie Alte und Junge, Gesunde und Kranke besser zueinanderfinden können. Deshalb gehen wir davon aus, dass es durchaus ein Versprechen auf gesellschaftlichen Zusammenhalt geben könnte. Wir setzen uns daher ausdrücklich für die Einführung von zusätzlichen Staatszielen ein, natürlich ganz besonders – aus anderen Runden schon bekannt – für das Staatsziel der Förderung des Ehrenamtes.

An einer anderen Stelle – das ist der Äußerung der Goethe-Universität auf Seite 14 zu entnehmen – weisen die Hochschulen auf eine Grundrechtslücke in Art. 1 der Hessischen Verfassung aufgrund des Fehlens weiterer Benachteiligungsverbote hin. Dieser Auffassung können wir nur zustimmen.

Es ist seit Langem überfällig, dass insbesondere das Merkmal der Behinderung als Benachteiligungsverbot in Art. 1 der Hessischen Verfassung aufgenommen wird. Es ist nicht zu erklären, dass die Landesverfassung nur Grundrechtsschutz für einige Merkmale, z. B. Geschlecht, Rasse, religiöse oder politische Überzeugung, gewährt, für andere Merkmale, z. B. Abstammung, Sprache, Heimat, Glauben, soziale Stellung, sexuelle Identität oder Behinderung, aber eben nicht. Die Einführung des Merkmals Behinderung erachtet der Sozialverband VdK als wesentlich. Vor dem Hintergrund der UN-Behindertenrechtskonvention, aber vor allem aufgrund der Anstoßfunktion von Landesverfassungen ist hier das Benachteiligungsverbot zu formulieren.

Es geht auch nicht darum, dass der alte Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ dazu führt, dass Grundrechtsschutz für Menschen mit Behinderung bereits bundesgesetzlich gewährt wird. Vielmehr geht es in unserem Fall darum, landesrechtlich für die Rechte und den Schutz von Menschen mit Behinderung eintreten zu wollen. Das ist darüber hinaus auch im Freistaat Bayern und im Land Berlin geschehen. Unsere herzliche Bitte lautet daher, sich im Rahmen des Diskussions- und Beschlussverfahrens des Schutzes von Menschen mit Behinderung im Grundrechtskatalog anzunehmen.

An dieser Stelle möchten wir auch kurz erwähnen, dass die Barrierefreiheit in den bisher gesichteten Dokumenten aus unserer Runde zu wenig vorkommt, dass wir sie teilweise vermissen. Eine Formulierung wie: „Das Land ist verpflichtet, für die gleichwertigen Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen“ könnten wir uns gut vorstellen, insbesondere auch im Hinblick auf den Abbau von physischen und psychischen Hindernissen, die ebenfalls Ziel einer inklusiven Gesellschaft sein müssen.

Herr **Christmann**: Ich möchte auch verdeutlichen, dass uns das Staatsziel Förderung des Ehrenamtes sehr wichtig ist. Beim letzten Mal ist noch einmal über die Formulierung gesprochen worden. Dabei kam auch der Begriff „Pflege des Ehrenamtes“ auf. Das halte ich nicht für den richtigen Begriff, weil ihn der Bürger nicht versteht. Ich will es einmal

anders ausdrücken: Wir bekommen vom Land Hessen an der einen oder anderen Stelle einen Förderbescheid, aber einen Pflegebescheid haben wir noch nicht erhalten.

(Abg. Dr. h. c. Jörg-Uwe Hahn: Wollen wir den Titel ändern?)

– Nein.

**Vorsitzender:** Wenn wir mit dem Kriterium an die Verfassung herangehen, dann haben wir noch ein weites Feld vor uns.

Weitere Wortmeldungen? – Das ist nicht der Fall. Dann schließen wir den Punkt „Auswertung der Hochschulbeteiligung“ mit Ihrem Einverständnis ab.

## **Punkt 2:**

### **Beratung von Gesetzentwürfen**

**Vorsitzender:** Ich hoffe inständig, dass Sie alle nicken, wenn wir jetzt feststellen, dass Ihnen die Gesetzentwürfe im Vorfeld unserer Sitzung zugegangen sind, allerdings nicht als solche im klassischen Sinn, weil wir uns verabredet haben, über die Begründungen erst in einer zweiten Runde zu reden, wenn klar ist, dass die Formulierungen so bleiben sollen. Dann bestünde die Möglichkeit und Chance, dass man versucht, auch bei den Begründungen Einvernehmen zu erzielen. Es ist manchmal möglich, gewisse Unstimmigkeiten über die Formulierung im Bereich der Begründungen zu klären und zu regeln.

Dann rufe ich jetzt die einzelnen Punkte auf.

### **I. Gleichberechtigung**

Der Art. 1 der Verfassung wird wie folgt geändert:

Erstens. Der bisherige Wortlaut wird Abs. 1.

Zweitens. Der Abs. 2 wird neu angefügt.

Das müsste Ihnen zugegangen sein. Wird hierzu das Wort gewünscht? – Ich sage jetzt nicht, dass Schweigen im Rechtsverkehr als Zustimmung gilt, aber ich muss dann den nächsten Punkt aufrufen. Darauf müssen wir uns dann einigen. – Das können wir so machen.

### **II. Kinderrechte**

Heute ist uns noch eine umfangreiche Unterschriftensammlung vom Kinderschutzbund zugeleitet worden. Dafür bedanke ich mich. Der geänderte Wortlaut liegt Ihnen vor. Wird dazu das Wort gewünscht? Es gibt noch kursiv geschriebene Teile. – Bitte schön.



Herr **Trendelenburg**: Der Kinderschutzbund ist sehr einverstanden mit dem Wortlaut, wie er in dem gemeinsamen Papier der Obleute niedergelegt ist. Darin ist alles, was wir für entscheidend und wichtig halten, damit die UN-Kinderrechtskonvention in Hessen vollständig umgesetzt wird, und zwar auch auf der höheren Ebene, auf der Verfassungsebene, so wie es das zuständige UN-Gremium schon mehrfach angemahnt hat und wie es in allen anderen Bundesländern, die überhaupt Grundrechte in ihren Verfassungen haben, jetzt schon der Fall ist.

Ich sehe natürlich auch, dass dort noch einiges kursiv geschrieben ist. Dabei geht es vielleicht nicht ausschließlich um Formulierungenfragen, sondern am Rande durchaus um inhaltliche Fragen. Daher möchte ich noch einmal kurz die zentralen Punkte nennen.

Dass Kinder spezifische Bedürfnisse haben und die auch in dieser Weise, nämlich in einer spezifischen Regelung, Niederschlag in der Verfassung finden sollten, scheint jetzt Konsens zu sein, jedenfalls was den Schutz von Kindern anbelangt. Das ist schon ein sehr wichtiger Punkt.

Die Beteiligung von Kindern ist aber auch ein sehr wichtiger Punkt. Der Kinderschutzbund ist weiterhin sehr daran interessiert und hält es für sehr wichtig, dass auch dieser Aspekt ausdrücklich in die Landesverfassung aufgenommen wird. Wir haben schon Regelungen auf kommunalrechtlicher Ebene, was die Kinderbeteiligung anbelangt. Hier soll also nicht etwas noch nie Dagewesenes, ganz Neues eingeführt werden, sondern das soll eine Bestätigung, Aufwertung und Stärkung sein, auch vor dem Hintergrund, dass Kinder und Jugendliche Demokratie einüben und später ihre Stimme bei der Wahl verantwortlich abgeben können, sich also an solchen Dingen beteiligen können.

Der andere Punkt, der hier noch in der Kursivschreibung auftaucht, ist die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls. Ich möchte nur noch einmal klarstellen, dass es nicht um einen absoluten Vorrang des Kindeswohls geht – solche Maximalforderungen stellt auch der Kinderschutzbund nicht auf, der Vorrang eines bestimmten Gutes ist unserem Rechtssystem auch fremd –, sondern es geht um eine vorrangige Berücksichtigung. Das heißt, es ist einer von mehreren herausgehobenen, besonders wichtigen Werten. Ich hoffe, dass das noch Konsens wird; denn man kann wenig dagegen sagen.

Es geht auch nicht darum, den Eltern irgendetwas wegzunehmen. Herr Banzer hat die Resolution und die Unterschriften erwähnt. Der Kinderschutzbund ist nicht nur eine Interessenvertretung von Kindern, sondern die meisten Mitglieder des Kinderschutzbundes sind auch Eltern und haben offensichtlich keine Sorge, dass man ihnen irgendetwas wegnehmen könnte. Sonst hätten sie nicht unterschrieben. Verbleibende Sorgen kann man mit diesem Zusatz, der auch in dem Vorschlag der Obleute enthalten ist, ausreichend beseitigen.

Herr **Pflume**: Ich plädiere auch ganz klar dafür, dass wir uns dazu durchringen, die kursiv geschriebenen Sätze in die Hessische Verfassung aufzunehmen. Das ist in Anbetracht der Kinderrechtsresolution, die Deutschland schon vor 25 Jahren unterschrieben hat, nur konsequent. Es ist ganz klar die Rede davon, dass Kinder und Jugendliche bei Themen, die sie genauso betreffen wie jeden anderen oder die sie im Speziellen betreffen, beteiligt und angehört werden müssen. Deswegen finde ich es wichtig, das als Zeichen der Anerkennung in die Hessische Verfassung aufzunehmen.

Ich empfehle auch den Austausch mit der Kinderrechtsbeauftragten, die seit einigen Monaten im Sozialministerium arbeitet. Das ist ein sehr wichtiges Anliegen. Es gibt viele Menschen, die sich dafür einsetzen, eben auch im Ministerium.

Abg. **Norbert Schmitt:** Daran, dass der Text kursiv gedruckt ist, erkennen Sie, dass es noch keine vollständige Übereinkunft gibt. Ich will durchaus den Beratungsprozess, die Diskussionen bei den Obleuten offenlegen. Wir haben uns wirklich sehr bemüht und nicht in Abwehrhaltung über die Beteiligungsrechte, die hier verankert werden sollen, gesprochen. Der Satz lautet:

Sein Wille ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife angemessen zu berücksichtigen.

Da kommt ja ein Beteiligungsrecht der Betroffenen zum Ausdruck. Das kann man auch nicht abstrakt beantworten, sondern das muss man auf das Alter bezogen sehen. Wenn Sie so wollen, ist damit praktisch eine Garantie für die Schülervertretung gegeben. Es kann aber auch sein, dass damit ein Äußerungsrecht für Kinder in einem bestimmten Alter verbunden ist. Bei Kindern unter drei Jahren wird man das sicherlich nicht feststellen, sondern das hat etwas mit der Altersentwicklung oder, wie es hier umschrieben ist, mit der Reife zu tun.

Der Hintergrund war, dass es Befürchtungen gab, wie man das fassen soll, wie dieses Recht konkret ausgestaltet werden soll, welche politische Umsetzung und Beteiligung der Kinder damit verbunden ist. Ich glaube, dass wir jetzt – übrigens auch in der Abwägung darüber, was das Wohl des Kindes ist und was Elternrechte sind – mit dem letzten Satz: „Die verfassungsmäßigen Rechte der Eltern bleiben unberührt“ in eine gute und sinnvolle Verschränkung zueinandergelassen sind.

**Vorsitzender:** Und Sie haben mir im Vorgespräch gesagt, mit dieser Formulierung wären wir führend unter den Bundesländern. Ich weiß nicht, ob das ein Motiv für alle Beteiligten ist, aber es wäre mindestens eine Standortbestimmung.

Gibt es noch Wortmeldungen? – Das ist nicht der Fall.

### III. Todesstrafe

Die Verfassung wird wie folgt geändert:

Die Todesstrafe ist abgeschafft.

Gibt es dazu Wortmeldungen? – Dann mache ich daran einen Haken.

### IV. Definition Staatszielbegriff

Es wird der neue Art. 26a mit der Definition des Staatszielbegriffs eingefügt. Wird hierzu das Wort gewünscht? – Bitte schön.

Herr **Gieseler**: Ich frage jetzt noch einmal nach wegen der Umsetzung der Staatsziele durch die Gemeinden und Städte. Wir haben die Situation – ich nehme einmal das Beispiel Breitensport –, dass es keine gesetzliche Definition gibt, wonach die Kommunen irgendwie für den Breitensport verantwortlich wären. In dem neuen Abschnitt steht, dass die Gemeinden die Staatsziele im Rahmen ihrer Zuständigkeit realisieren würden. Das würde im Hinblick auf das Staatsziel Sport bedeuten, dass keine Verpflichtung der Kommunen bestünde, dies so umzusetzen.

Gleiches gilt für das Ehrenamt; ich formuliere an dieser Stelle extra pointiert. Es gibt bis jetzt keine Umsetzung, die in irgendeiner Weise sagt: „Die Kommunen kümmern sich um das Ehrenamt als solches“, ergo gibt es auch keine formale Zuständigkeit, es sei denn, man würde die Verfassungsänderung in sich als Zuständigkeitsverweisung betrachten. Das wäre ja eine mögliche Variante. Da hätten wir allerdings wiederum die Komponente der Leistungsfähigkeit. Wenn eine Kommune auf Dauer einen unausgeglichene Haushalt hat, bestünde möglicherweise auch nicht mehr die Verpflichtung, die Staatsziele umzusetzen.

Vielleicht kann man diese Fragen beantworten. Denn ich glaube schon – das war auch die Kritik, die wir zu Beginn gehört haben –, dass Staatsziele, wenn man denn solche fasst, möglichst verbindlichen Charakter entwickeln sollen. Bei einem verbindlichen Charakter müssen wir uns im Klaren darüber sein, dass wir von einer freiwilligen Aufgabe hin zu einer pflichtigen wechseln würden mit all den Konsequenzen, die das durch die Gesetzgebung und mit den Kostenfolgen nach sich ziehen würde.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann**: Verehrter Herr Gieseler, Ihre Ausführungen führen doch zu deutlichem Widerspruch. Mein Eindruck ist, Sie haben Art. 137 Abs. 1 ein bisschen übersehen. Der wird sonst von den Kommunen immer sehr hochgehalten. Da heißt es:

Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen sind.

Das ist sicherlich bei dem von Ihnen genannten Beispiel nicht der Fall. Die Aufgabe ist auch nicht anderen zugewiesen. Demzufolge gehört es zu ihrem Aufgabenspektrum dazu, wie auch die bisherige Staatspraxis, denke ich, von niemandem bestritten wird. Deswegen frage ich zurück: Warum tragen Sie das hier vor? Was wollen Sie?

Abgesehen davon steht genau das – mit Ausnahme des Wortes „Förderung“, es heißt „Pfleger“; wir haben das vorhin schon einmal anklingen lassen – bereits in Art. 62a der Verfassung, was den Sport angeht. Insoweit ist Ihr Vortrag – Entschuldigung, wenn ich das so klar und deutlich sage – für mich völlig unverständlich.

Herr **Gieseler**: Dann will ich das gerne noch etwas erläutern. Die Kommunalen Spitzenverbände haben durchaus Vorschläge unterbreitet, wie man Art. 137 anpassen kann, damit er auch in der Frage der Kostenfolge, was solche Aufgabenstellungen anbelangt, zur Verbindlichkeit des Landes gegenüber den Kommunen führt.

Wir haben sehr wohl noch die Diskussion in Erinnerung, die wir zur Umsetzung eines Staatsziels Sport geführt haben. Aus dem Innenministerium kam der klare Hinweis zur

Auslegung aller Vorschriften, einschließlich Art. 137, dass es eine freiwillige Aufgabe ist. Das ist eine klare Botschaft gewesen. Ich will nur vermeiden – deswegen die durchaus freundlich gemeinte Diskussion –, dass wir bei all den Staatszielen, die wir jetzt aufnehmen, zu denen es eine kommunale Aufgabenstellung gibt, aber keine Gesetze, die das konkretisieren, nicht wieder die Debatte bekommen: Ist es eine freiwillige oder eine pflichtige Aufgabe? Wenn Sie von vornherein sagen, dass dies pflichtige Aufgaben für die Kommunen sind, dann sind wir zwar nicht in allen Fällen begeistert, aber zumindest wissen wir dann, dass wir mit dem Land einen Adressaten für unsere Kostenforderungen, die damit verbunden sind, haben.

Wenn Sie ein Staatsziel definieren, ohne es zu konkretisieren, dann müssen wir das jeweils einzelfallbezogen betrachten – es kann ja durchaus sein, dass mal ein Einzelgesetz vorhanden ist –, als freiwillige Aufgabe, bezogen auf die Zuständigkeit und die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune. Und dann kann es sein, dass nicht alle Aufgaben in gleicher Weise von den hessischen Städten, Gemeinden und Landkreisen erfüllt werden.

Abg. **Norbert Schmitt**: Das ist ja auch richtig. Das Beispiel zeigt das ganz gut, weil jetzt die Leistungsfähigkeit in der Definition steht. Herr Dr. Wilken bzw. die Linkspartei sieht das kritischer, weil überhaupt eine Einschränkung in der Verfassung steht.

Genau beim Thema Sport, Ihrem Beispiel, war ja in der Tat ein Konflikt ausgebrochen, der aber dann doch gelöst worden ist, indem man gesagt hat: Das, was in der Hessischen Verfassung steht, ist nicht folgenlos. – Die Auffassung, die Sie hier vorgetragen haben, dass Sport eine freiwillige Leistung ist, hat das Innenministerium vorgetragen. Daraufhin gab es Widerstand, u. a. meiner Fraktion, weil wir meinen: Dann können wir das mit den Staatszielen auch lassen.

In der Konsequenz hat das aber auch dazu geführt – das wissen Sie –, dass die Ausgaben für den Sport im Kommunalen Finanzausgleich doch zu 100 % zu den Pflichtaufgaben rübergeschoben worden sind. Sie werden im freiwilligen Bereich, ähnlich wie bei der Kinderbetreuung, aufgeführt, aber dann am Ende zu 100 % erstattet.

Wir werden, glaube ich, keine absoluten Antworten geben können. Dann müssten wir es als Grundrecht ausformulieren und sagen: Jeder hat das Recht und einen subjektiven Anspruch gegenüber dem Staat. – Das werden wir nicht schaffen. Wir werden in dieser Grauzone bleiben. Am Ende spielt natürlich die Leistungsfähigkeit eine Rolle. Am Ende ist es nicht folgenlos, wie Sie glauben. In der Rückschau hatte das keine negativen Folgen für die Kommunen.

Sinnvoll wäre es, später vielleicht einmal ein Ehrenamtsgesetz, ein Sportfördergesetz oder auch ein Kulturfördergesetz zu machen, die wir dann unterlegen, um es klarer abgrenzen zu können. Das schlägt aber wieder um auf die Frage der Leistungsfähigkeit: Können wir es, oder können wir es nicht? Hat der Staat genug Ressourcen oder nicht?

Mit der Aufführung von Staatszielen – das ist ja das, was Herr Prof. Reimer aus Gießen kritisch angemerkt hat – treffen wir in der Tat Vorentscheidungen. Der Spielraum für die Parlamentarier wird eingeengt, weil sie diese – fortlaufende Beachtung –, wenn Ressourcen zur Verfügung stehen, erfüllen müssen. Damit wird der Handlungsspielraum von Abgeordneten eingeschränkt, ohne sie aber so festzunageln, dass sie sagen würden: Wir müssen erst einmal alle diese Punkte erfüllen, und alles andere, was es vielleicht noch gibt, z. B. Hochschulfinanzierung oder Ausgaben für die Obdachlosenhilfe, ist

nachgeordnet und spielt keine Rolle. – Wir werden in diesem Bereich in einem Abwägungsprozess bleiben.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Wir sind jetzt an dem Kern des Problems, welchen Sinn und Zweck Staatsziele in der Verankerung in einer Verfassung überhaupt verfolgen können. Ich will noch einmal sagen: Wir formulieren hier nichts Neues, das steht auch jetzt schon so in der Hessischen Verfassung. Aber dadurch, dass wir es nun vor die Klammer ziehen und quasi als Definition handhaben, wird dieser Widerspruch sehr deutlich.

Ich will für meine Fraktion ganz klar sagen, dass der Vorbehalt der Leistungsfähigkeit in dieser Betonung mit uns überhaupt nicht geht. Selbstverständlich geht es um staatliches Handeln. Wir stellen Haushalte auf, das ist vollkommen klar. Aber in dieser Betonung werden wir das nicht mittragen können. Dadurch würden wir einen Mechanismus unterstützen, der auf der einen Seite ganz klar Begehrlichkeiten innerhalb der Bevölkerung weckt, auch innerhalb unseres Kreises, was die Förderung des Ehrenamtes, der Kultur usw. anbelangt, während wir auf der anderen Seite sagen: Das könnt ihr euch von der Backe putzen, dafür haben wir kein Geld. – Eine solche Schizophrenie dann auch noch so deutlich in der Verfassung zu formulieren, macht aus unserer Sicht keinen Sinn.

Wir benutzen auch einen scharfen Begriff, der in anderen Länderverfassungen nicht verwandt wird. In anderen steht zum Beispiel: nach Kräften. Das ist sicherlich auch eine Einschränkung, aber dort schwingt immerhin noch mit, etwas mit aller Kraft zu tun. Daher sind wir an dem Kern, bei dem für uns gilt: Wenn wir gleichzeitig die Leistungsfähigkeit anführen, dann brauchen wir die Staatsziele so gar nicht zu formulieren. Bürgerinnen und Bürger wissen auch, wo die Grenzen der Leistungsfähigkeit sind. Dann macht das alles keinen Sinn mehr.

Abg. **Norbert Schmitt:** Ich will noch eines ergänzen, weil Sie andere Länderverfassungen angesprochen haben. Es ist wichtig, dass dieses Staatsziel nicht nur den Landtag und die Regierung bindet, sondern auch Verwaltung und Justiz, gerade in Auslegungsfragen. Stichwort „Sport“: Muss das anerkannt werden oder nicht? In der Abwägung zwischen Umweltschutz und Denkmalschutz ist die Justiz oftmals gefordert, weil sich die Verwaltung nicht einig ist. Das spielt schon eine Rolle.

Auch wenn der Leistungsbegriff darin steht, sind in der Abwägung, wenn Konflikte zwischen verschiedenen Zielen, zwischen verschiedenen Ebenen entstehen, auch die Verwaltung und die Justiz daran gebunden. Nicht nur für die Parlamentarier spielen die Finanzen bei der Auslegung eine entscheidende Rolle, sondern auch für die Rechtsprechung und die Verwaltung ist das bei Verwaltungsvorschriften, bei der Ausübung von Ermessensspielräumen eine ganz zentrale Frage.

Abg. **Christian Heinz:** Ich werbe nachdrücklich dafür, dass wir die Staatsziele so ordnen und erweitern, wie es jetzt vorgesehen ist. Auch systematisch ist es richtig, die Staatsziele nach dem Grundrechtskatalog anzusiedeln.

Ich kann an das anknüpfen, was Herr Schmitt eben gesagt hat. Die Staatsziele sind eine umfassende Verpflichtung für den Staat und für alle Staatsgewalten, sich daran zu orientieren, auch für uns als Gesetzgeber, zuallererst für die Regierung und die Verwaltung, aber auch für die Justiz.

Ein Staatsziel wird nie ganz folgenlos bleiben. Es ist natürlich kein individuell einklagbares Leistungsgrundrecht. Das ist nicht gewollt, und das wäre auch praktisch gar nicht umsetzbar. Wenn ein Staatsziel Ehrenamt so umfassend verstanden würde, dann könnte jeder in jedem Ort eine gewisse Unterstützung einfordern. Das kann so nicht gemeint sein. Aber als Leitlinien und als Orientierungsleitplanken für alle staatlichen Gewalten haben die Staatsziele durchaus eine Bedeutung.

Abschließend: Ich sehe das, was die von Herrn Gieseler vorgetragene Einwände oder Bedenken angeht, genauso wie Herr Kaufmann. Die Gemeinden sind jetzt schon allumfassend zuständig, gleichwohl müssen sie in vielen Fällen nicht in einer gewissen Weise tätig werden. Die Zuständigkeit für die Daseinsvorsorge in einer Gemeinde führt ja nicht zu einem individuellen Anspruch auf einen Kunstrasenplatz für den Sportverein. Gleichwohl ist die Gemeinde dafür zuständig, sich um die Daseinsvorsorge zu kümmern. Das kann sie aber auch auf eine andere geeignete Art und Weise tun.

Sachv. Prof. **Dr. Dr. Martin Will:** Ganz kurz zu dem Passus „im Rahmen ihrer Zuständigkeit“: Ich glaube, dogmatisch würde niemand formulieren, dass Staatsziele zur Ausweitung von Zuständigkeiten führen können. Hier wird im Grunde etwas Selbstverständliches festgestellt. Sie können es gerne mit hineinnehmen, müssen das aber nicht tun.

Dann zur Positionierung der Staatsziele: In den aktuellen Vorlagen wird eine Positionierung als Art. 26a ff. favorisiert. Ich halte das für dogmatisch falsch. Staatsziele sind eindeutig keine Grundrechte. Irgendwann ist sozusagen die falsche Entscheidung getroffen worden, sie dort zu positionieren. Das ist ein bisschen so, als wenn Sie bei einem Haus an der falschen Stelle anbauen. Wenn Sie dann weiterbauen wollen, machen Sie das weiterhin an der falschen Stelle, oder treffen Sie die richtige Entscheidung und bauen grundsätzlich neu? Ich meine, die Staatsziele gehören zwischen den Teil der Grundrechte und den Staatsorganisationsteil oder an den Anfang des staatsorganisationsrechtlichen Teils.

Noch einmal: Die Staatsziele sind ganz eindeutig keine Grundrechte. Ich halte es für falsch, die falsche Grundentscheidung jetzt fortzusetzen und bei Art. 26a ff. anzubauen. Die Staatsziele sollten meines Erachtens nach Art. 63 eingefügt werden.

Herr **Gieseler:** Ich will noch einmal das gegenüberstellen, was wir hier richtigerweise im Formellen diskutieren, und das, was wir dann real erleben. Als seinerzeit das Staatsziel Sport festgelegt wurde, gab es danach auch jemanden – wir haben natürlich gesagt, dass dem nicht so ist –, der seinen Rechtsanspruch auf einen Kunstrasenplatz direkt beim Gemeindevorstand vorgetragen hat. Deswegen: Man muss sich immer darüber im Klaren sein, was man mit bestimmten Diskussionen und Anstößen, die man gibt, auslöst.

Wenn wir das Volk fragen, ob es dieses oder ein anderes Staatsziel in der Verfassung verankern will, dann wird diese gedankliche Schiene ausgelöst. Wenn dort das Staatsziel Ehrenamt aufgelistet wird, dann wird jeder Ehrenamtler davon ausgehen, dass sich seine rechtliche Position, die er in der Vergangenheit gegenüber der Gemeinde, der Stadt, dem Land, dem Staat artikuliert hat, besser oder stärker darstellt als bisher. Dann sehe ich die Situation kommen, dass der Gemeindevorstand, der Magistrat bei solchen Anliegen formulieren wird: Formal magst du recht haben, inhaltlich hat sich aber an der Herangehensweise, wie wir das in unserer Kommune lösen, nichts geändert.

Deswegen muss man sich die Frage stellen, welche Eindrücke man mit dem Ziel hinterlässt. Klar, ich stehe auch zu den Staatszielen, die formuliert sind. Aber wenn wir keinen Weg finden, sie in irgendeiner Weise zu einer Verbindlichkeit zu führen, sondern es bei der Formulierung belassen: „Die Kommunen, die Gemeinden sind für alles das zuständig, wofür es keine anderen gesetzlichen Regelungen gibt“, werden wir immer die Endausführenden für alle Staatsziele sein und mit dem Satz enden – in aller Regel begründet mit der Leistungsfähigkeit –: Wir sind nicht in der Lage, diese Aufgabe zu stemmen.

Daher mein Appell zur Definition der Staatsziele: Denken Sie eventuell noch einmal über Art. 26a nach bzw. darüber, ob die Opulenz bei der Förderung der Staatsziele, wie sie jetzt von den Obleuten vorgetragen wurde, tatsächlich in die Verfassung fließen soll.

**Vorsitzender:** Wird noch weiter das Wort gewünscht? – Das ist nicht der Fall.

## V. Staatsziel Nachhaltigkeit

Gibt es hierzu Wortmeldungen? – Herr Dr. Wilken.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Wir sind prinzipiell sehr dafür, dass wir das Prinzip der Nachhaltigkeit mit Verfassungsrang aufnehmen, haben aber nach wie vor Probleme mit dem Begründungshalbsatz. Es ist a) sehr humanzentriert, wenn wir so formulieren, und es geht b) nur um die folgenden Generationen. Der Halbsatz ist also aus unserer Sicht zu streichen, weil die Begründung auch falsch ist. Es geht bei der Nachhaltigkeit nicht nur um kommende Generationen, und es geht nicht nur um Menschen.

**Vorsitzender:** Weitere Wortmeldungen? – Sehe ich jetzt nicht.

## VI. Staatsziel Infrastruktur

Gibt es Wortmeldungen? – Herr Prof. Will, bitte.

Sachv. Prof. **Dr. Dr. Martin Will:** Ich habe eine kleine Anregung. Statt „fördern den Bau“ – „Bau“ ist ein bisschen antiquiert, obwohl ich auch gerne Baurecht mache, es ist ein Terminus technicus – würde ich den etwas weiteren Begriff „die Errichtung“ vorziehen. Dann würde ich auch noch „die Verbesserung“ einfügen. Es sollte also heißen:

Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern die Errichtung, die Verbesserung und den Erhalt ...

Ansonsten würde es auf eine Grundversorgung hinauslaufen. Das kann auch nicht sein.

Abg. **Norbert Schmitt:** Ich habe einen anderen Punkt. Sie sehen, dass dort in Kursiv und in Klammern „und sozialen“ steht, was die Infrastruktur betrifft. Da konnte noch keine

Einigung erzielt werden. Ich will noch einmal begründen, warum die SPD es schon für sehr bedeutsam hält, dass dieser Begriff in der Verfassung steht.

Der Art. 26d ist jetzt einrichtungsbezogen. Errichtung, Einrichtung – das sind typische Infrastrukturbegriffe. Hier ist das mehr auf die Ebene des Verkehrsbereichs, des Versorgungsbereichs bezogen. Wir ergänzen das um die digitale Infrastruktur. Das wird immer bedeutsamer, das ist auch richtig. Und wir haben auch – das gehört zu den typischen Grunddingen, die man als Investitionen bezeichnet – den Wohnungsbau aufgenommen, ich sage: zu angemessenen, zu sozialen Bedingungen.

Was bleibt dann noch für eine soziale Infrastruktur übrig? Ich meine, das muss hinein, weil sonst das Staatsziel nur zu Verkehrswegen, nur zu Ver- und Entsorgungseinrichtungen hinüberkippt. Wir brauchen eine soziale Infrastruktur, die auf Investitionen im Kindergartenbereich gründet. Ich würde auch Schule unter sozialer Infrastruktur sehen. Wir brauchen, wenn man es kommunal sieht, Kinderspielplätze. Wir brauchen Krankenhäuser. Damit ist nicht gesagt, dass es der bisherige Umfang ist, aber dies muss auch textlich – das ist die Umschreibung für soziale Infrastruktur – hinterlegt werden.

Wir ersetzen jetzt mit den Staatszielen auch Kriterien und ziehen Dinge vor die Klammer bzw. treffen damit Entscheidungen für Prioritäten. Deswegen halte ich das für sehr wichtig und notwendig. Ein Krankenhaus oder ein Kindergarten ist am Ende mindestens genauso wichtig wie eine Straße, wenigstens für die SPD. Die FDP hat das auch sehr stark vorgetragen. Die harte Verkehrsinfrastruktur war bei uns auch enthalten, aber wir müssen das an dieser Stelle um den Begriff der sozialen Infrastruktur ergänzen, sonst treffen wir eine Werteentscheidung, bei der dann die soziale Infrastruktur hinten herunterfallen könnte. Das ist nicht in unserem Sinn, sondern das wollen wir in der Tat im Gleichgewicht halten.

Herr **Stolzenberg**: Das kann ich nur insofern unterstreichen, als ich überhaupt nicht einsehe, dass der Bau einer Kreis- oder Landesstraße als Staatsziel in die Verfassung aufgenommen werden soll, während die ärztliche Versorgung, insbesondere im ländlichen Bereich, überhaupt nicht genannt wird. Das wäre für mich von der gesellschaftlichen Wertung her auf den Kopf gestellt.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken**: Angeregt durch die Äußerung von Herrn Stolzenberg sage ich: Wir könnten natürlich so wie die SPD argumentieren und das dann als soziale Infrastruktur bezeichnen. Aber selbst wenn wir das täten – ich habe nach wie vor meine Schwierigkeiten mit dem Begriff –, ist die Reihenfolge oder Priorisierung in diesem Absatz falsch. Die Versorgungseinrichtungen werden vor dem angemessenen Wohnraum oder eben einer gar nicht erwähnten ärztlichen Versorgung genannt. Das ist schon unschön.

**Vorsitzender**: Jetzt sehe ich keine Wortmeldungen mehr.

## VII. Staatsziel Ehrenamt

Abg. **Christian Heinz**: Ich möchte allgemein noch darauf hinweisen – vorhin wurden schon die Begriffe „Förderung“ und „Pflege“ angesprochen –, dass zumindest die Obleute für die Fraktionen vorschlagen, dass man generell auf den moderneren Begriff des



Förderns geht, ohne dass damit zwingend große materielle Unterschiede verbunden sind. Aber das ergibt sich aus dem weiteren Katalog. Wir plädieren dafür, generell den Begriff „Förderung“ aufzunehmen, weil Schutz und Pflege in der Vergangenheit bei dem einen oder anderen die Rückfrage bewirkt haben: Was heißt das?

**Vorsitzender:** Gibt es weitere Wortmeldungen? – Dann können wir daran einen Haken machen.

### VIII. Staatsziel Kultur

Wird hierzu das Wort gewünscht? – Bitte schön.

Herr **Dr. Wurzel:** Der Hessische Museumsverband unterstützt dieses Staatsziel. Wir hatten ursprünglich gewünscht und vorgeschlagen, sich der Formulierung der Enquetekommission des Bundestages der vorletzten Wahlperiode anzuschließen. Daraufhin gab es Bedenken. Wir sind ja hier in einer Art – wenn ich das so sagen darf, ohne despektierlich zu wirken – Litanei, weil sowohl das Ehrenamt als auch die Kultur und der Sport praktisch mit denselben Begriffen bestückt werden. Sie genießen den Schutz. Das ist schön. Wir sehen auch durchaus etwas Positives darin. Aber die Formulierung, wie ursprünglich von unserer Seite vorgeschlagen: „Die Kultur wird gefördert“, halten wir doch für etwas stärker.

Abg. **Norbert Schmitt:** Wir müssen ja immer erläutern, wie wir zu Formulierungen gekommen sind; darauf haben Sie ein Recht. Bei der Kultur war es am Ende wichtig, dass der Förderbedarf überhaupt auftaucht. Stellen Sie sich einmal vor, wir hätten die alte Begrifflichkeit „Schutz und Pflege der Kultur“ genommen. Dann hätten Sie sich kaputtgelacht und gefragt, ob bei uns noch alles richtig läuft. Gerade am Beispiel der Kultur konnten wir gut zum Ausdruck bringen, dass die Förderung notwendig ist.

Ich habe eine ganz andere Rückfrage. Wir haben intern – andere Landesverfassungen sehen das vor, die haben eine Einschränkung gemacht – auch über die Autonomie der Träger diskutiert. Baden-Württemberg hat das z. B. in seiner Verfassung. Über die Begründungsstränge usw. werden wir noch reden müssen. Mir käme es darauf an – und dazu hätte ich gerne eine Rückkoppelung von Ihnen –, dass wir schon in der Begründung die Autonomie der Kultureinrichtungen, der Kulturtreibenden sicherstellen, auch wenn sie am Ende Geld vom Staat oder Einrichtungen zur Verfügung gestellt bekommen. Ich denke da an Bürgerhäuser oder Theater und Musikveranstaltungen, für die dann wenigstens eine Bühne, die etwas erhöht ist, zur Verfügung steht. Solche Dinge sind auch mit wenig Geld zu erreichen.

Können Sie noch einmal etwas zu der Frage der Autonomie der Träger sagen? Da wollen wir auf keinen Fall eingreifen. Wie stehen Sie dazu? Spielt das bei Ihnen in der Diskussion überhaupt eine Rolle – bei den Kulturschaffenden und Kulturinstitutionen –, oder können wir darauf verzichten, auch in der Begründung?

Herr **Dr. Wurzel:** Die Frage der Autonomie spielt eine große Rolle, wobei wir – das ist sicher implizit bei der von uns vorgeschlagenen Formulierung – davon ausgegangen

sind, dass damit das Faktum Kultur mit Institutionen und freien Trägern, um es ein bisschen zusammenfassend zu sagen, akzeptiert ist. Die Förderung ist nicht im Sinne einer Infrastrukturförderung – wenn ich diesen Vergleich nehmen darf – angelegt, nämlich: „Wir geben nur dort etwas hin, wo es aus unserer Sicht notwendig ist“, sondern es wird da gefördert – deshalb nehme ich das Fördern noch einmal auf –, wo sich Freiheit und kulturelle Autonomie entfalten können.

**Vorsitzender:** Weitere Wortmeldungen sehe ich nicht. Die Begründung schimmert immer durch, aber das machen wir in einer Extrarunde.

## IX. Staatsziel Sport

Wird hierzu das Wort gewünscht?

(Abg. Norbert Schmitt: Herr Heinz, wir wollen das nicht gegen den Sport! Wenn die Sportleute auf „Pflege“ bestehen, können wir, glaube ich, nicht – – Abg. Christian Heinz: Ja!)

– Die Sportleute sind nur leider heute nicht da.

(Abg. Norbert Schmitt: Ja, trotzdem, für das Protokoll!)

– Ja, wir halten im Protokoll fest: Für Hinweise wären wir dankbar. – Bitte, Herr Heinz.

Abg. **Christian Heinz:** Da sind sich Herr Schmitt und ich und auch andere, wie in vielen anderen Punkten, einig. Wir hatten in vorausseilender Sorge um den Sport auch hier die Begrifflichkeit im Sinne des vorhin Gesagten auf „Förderung“ angepasst, damit nicht der Eindruck entsteht, beim Sport verbleibe ein Minus. Wenn die Sportverbände das anders sehen, dann können wir es auch gern dabei belassen. Es wird am Schluss so gemacht, wie die Vertreter der Sportverbände es gerne hätten.

(Zuruf des Abg. Dr. h. c. Jörg-Uwe Hahn – Abg. Frank-Peter Kaufmann: Na ja! So geht es nicht!)

– Die beiden Alternativen gibt es.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann:** Dazu muss man dann doch noch etwas sagen. Ich finde es ja schön, dass die Kollegen Heinz und Schmitt einer Meinung sind. Aber wir als Kommission verstehen uns schon so, dass wir zusammen die Formulierungen festlegen und nicht jeder auf Zuruf sagen kann, was er gerne hätte. Das ist dann doch der Verantwortung, die wir hier insgesamt tragen, nicht angemessen.

Verehrter Herr Kollege Schmitt, ich erinnere Sie an Ihre kürzlich, und zwar vor ungefähr sieben Minuten gesprochenen Worte, dass die Leute alle den Kopf schütteln würden, wenn wir Kultur „pflegen“ wollten. Der Unterschied zwischen Kultur und Sport, was Engagement und Beteiligung angeht, ist natürlich vorhanden, aber dann müsste die „Pflege des Sports“ ähnliches Kopfschütteln hervorrufen. Dann wäre die gleichartige

Formulierung mit „Förderung“, die wir jetzt vorschlagen wollen, doch vielleicht angemessener.

Insoweit würde ich als Vertreter der Sportler auf den Sportbund zugehen mit dem Ziel, zu erklären: Wir wollen das gern mit dem Förderbegriff einheitlich gestalten. Das wäre dann schon die Maßgabe und nicht: Sucht euch bitte aus, wie ihr es gerne hättet. – Diese Bemerkung von mir musste jetzt sein.

Abg. **Norbert Schmitt**: Kollege Kaufmann, ich gebe Ihnen recht. Ich glaube, da wird auch Herr Kollege Heinz gar nicht widersprechen. Wir werden hart dafür werben, dass auch dort der Förderbegriff verwendet wird.

Wir wollen aber zum Ausdruck bringen, dass wir dennoch an einem großen Konsens mit dem Sport interessiert sind. Wenn die sagen, der Pflegebegriff sei der bessere, dann müssten wir sicherlich noch einmal in Runden gehen. Auch ich sehe aber – und sicherlich auch Herr Heinz –, dass „Förderung“ der bessere, der modernere, übrigens auch der umfassendere Begriff ist. Dennoch gehört es sich, gerade wenn man gesellschaftliche Gruppen einbindet – sie sind leider heute nicht da –, dass man mit ihnen darüber redet und argumentiert. Das war sozusagen der Hintergrund. Dann sind wir uns jetzt wieder alle einig.

**Vorsitzender**: Frau Schenk hatte auch einmal etwas mit Sport zu tun. Bitte schön.

Frau **Schenk**: Dazu möchte ich doch etwas sagen, weil ich auch jetzt noch ein bisschen mit Sport zu tun habe. Beteiligung ist ja keine Einbahnstraße. Zur Beteiligung gehört auch, dass man sich beteiligt, wenn man die Chance dazu hat.

Aus meiner persönlichen Sicht, aber auch als jemand, der sich in vielerlei Hinsicht für Beteiligung hier und anderswo eingesetzt hat, muss ich ganz ehrlich sagen: Der Sport war fast nie vertreten und hat sich am Anfang auch – das ist mir besonders in Erinnerung – aus der Diskussion um Antidiskriminierung herausgehalten. Es wurde gesagt: Wir haben ein eingeschränktes Mandat. – Das hat mich doch sehr enttäuscht.

Insofern sollte man nicht unbedingt noch mit „Pflege“ anfangen, sondern sagen: Wir fördern und fordern auch etwas vom Sport; die sollten das jetzt einfach mal so hinnehmen. – Ich denke, übergreifend kann man sagen, dass das für den Sport ein Gewinn ist. Wer sich nicht einbringt, der hat vielleicht auch nicht so ganz verstanden, um was es hier geht.

**Vorsitzender**: Wir sollten dann zum nächsten Punkt übergehen. Ich muss ja versuchen, den Konsens zu befördern.

## **X. Europa**

Die Neuformulierung des Art. 64 liegt Ihnen vor. Es gibt keine kursiv geschriebenen Teile mehr. Ich sehe jetzt auch keine Wortmeldungen. – Dann mache ich einen kleinen Haken daran.

## XI. Passives Wahlalter

Das ist Art. 75 Abs. 2 der Verfassung. – Bitte schön.

Herr **Pflume**: Ich habe mich erst einmal gefreut, als ich gesehen habe, dass nichts kursiv geschrieben ist und daher offensichtlich Konsens besteht, zumindest das passive Wahlalter herabzusetzen.

Schade finde ich – ich glaube, es macht am meisten Sinn, das hier zu erwähnen –, dass Sie sich offensichtlich entschieden haben, die Bürgerinnen und Bürger nicht mehr über Art. 73, also das aktive Wahlrecht, entscheiden zu lassen. Ich hätte das sehr wichtig gefunden. Ich weiß, das Votum der Schüler beim Workshop „Hessen in guter Verfassung“ war damals negativ. Es gibt aber auch andere Beschlüsse. Der Landesschülerrat beispielsweise hat sich in sehr großer Einigkeit dafür entschieden, sich für die Absenkung des aktiven Wahlalters einzusetzen.

Auf dem Hessentag am 13. Juni in Rüsselsheim hat die Landesschülervertretung parallel zu den Beteiligungsforen eine Podiumsdiskussion mit vielen Schülerinnen und Schülern veranstaltet. Da war auch Frau Abg. Arnoldt vertreten. Wir haben damals mit Abgeordneten aller Fraktionen diskutiert. In der abschließenden Abstimmung des Publikums zumindest hat sich gezeigt, dass nur zwei Leute gegen die Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 16 waren. Ich möchte das nur zu bedenken geben.

Auch aus Ihren eigenen Reihen – von Jusos, von der GRÜNEN JUGEND, von der linksjung und auch von den Julis – kommt die Forderung nach Absenkung. Ich fände es schön, wenn man darüber vielleicht noch einmal diskutieren könnte. Ich habe auch einige Argumente. Ich weiß aber, dass das jetzt nicht der eigentliche Gegenstand der Debatte ist. Deswegen plädiere ich einfach dafür, diese doch noch einmal zu eröffnen und sich zu überlegen, ob man den Vorschlag nicht zumindest am Ende mit in den Bürgerentscheid hineinnehmen könnte.

**Vorsitzender**: Gibt es weitere Wortmeldungen? – Das ist nicht der Fall.

## XII. Elektronische Verkündung von Gesetzen

Wird hierzu das Wort gewünscht? – Bitte schön.

Sachv. Prof. **Dr. Dr. Martin Will**: Zunächst einmal die Frage: Ist nur die elektronische Verkündung von Gesetzen angestrebt oder auch die elektronische Ausfertigung? Mir liegt nämlich eine Vorfassung vor, die von der Staatskanzlei versendet worden ist, in der meines Erachtens auch die Ausfertigung enthalten ist. Jetzt sehe ich hier eine aktuelle Fassung aufgrund der Obleutegespräche, in der nur noch von Verkündung die Rede ist. Das ist ein himmelweiter Unterschied. Bevor ich Stellung nehme, wüsste ich gern, was der aktuelle Stand ist. Strebt die Staatskanzlei eine elektronische Ausfertigung und Verkündung an oder nur eine elektronische Verkündung?

**Vorsitzender:** Wir haben einmal gefragt, wie die elektronische Ausfertigung erfolgen soll, und sind dann zu diesem Ergebnis gekommen.

(Sachv. Prof. Dr. Dr. Martin Will: Also nicht Ausfertigung?)

– Man muss sich das ja auch überlegen. Der Landtag beschließt ein Gesetz, und dann unterschreibt es irgendjemand. Soll es dann anstatt einer Unterschrift ein elektronischer Knopfdruck sein? Wer veranlasst diesen Knopfdruck? Wird das über einen Fingerabdruck gemacht, sodass feststeht, dass es der Ministerpräsident ist und kein anderer? Ich glaube, wir sind noch nicht so weit.

Sachv. Prof. **Dr. Dr. Martin Will:** Ganz wunderbar. Das wären nämlich meine größten Bedenken gewesen. Ich bin da ganz bei Ihnen, Herr Vorsitzender. Eine elektronische Ausfertigung hielte ich tatsächlich per se, auch im Lichte der grundgesetzlichen Vorgaben, für verfassungswidrig.

Deshalb nur zur elektronischen Verkündung: Da habe ich auch ganz erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, die ich auch früher schon mal geäußert habe, als wir kurz darüber diskutiert haben. Es gibt eine Fülle von materiellen Einwänden, die alle im Rechtsstaatsprinzip verwurzelt sind.

Wir sollten uns vergegenwärtigen: Was soll die Verkündung des Gesetzes bewerkstelligen? Sie soll ermöglichen – im Lichte des Rechtsstaatsprinzips –, dass sich jeder barrierefrei, niedrigschwellig Zugang zum geltenden Recht verschaffen kann, dass man jederzeit die Möglichkeit hat, herauszufinden: Was ist Recht, und was ist kein Recht?

Zwar können wir jährlich eine Zunahme des Zugangs zum Internet feststellen, allerdings haben immer noch ungefähr 10 % der Hessinnen und Hessen keinen Zugang zum Internet. Das bedeutet, diese Menschen würden durch eine rein elektronische Verkündung von Gesetzen schlicht und einfach vom Zugang zu den Gesetzen ausgeschlossen.

Hinzu kommt noch eine soziale Schieflage. Wer sind die Menschen, die kein Internet haben? Das sind überwiegend Menschen, die entweder sehr alt sind oder die sich einen Zugang zum Internet schlicht nicht leisten können. Diese Menschen würden systematisch ausgeschlossen. Das wäre noch ein weiterer Faktor, der hier eine bedeutende Rolle spielt.

Es kommt dann eine ganze Reihe weiterer sehr grundlegender Bedenken hinzu. Wenn Sie sich heute ein Gesetz anschauen wollen, ist das überhaupt kein Problem. Sie gehen in eine gut sortierte Bibliothek, wie unsere Hessische Landesbibliothek, und Sie erhalten sofort Zugang zu den Gesetzen, weil Sie dort die Gesetzesbücher vorfinden. Es wird extrem schwierig sein, rein elektronisch verkündete Gesetze dauerhaft vorzuhalten. Das ist übrigens generell ein Problem des elektronischen Datenmanagements.

In unserer Wissensgesellschaft wird aktuell immer mehr Wissen nur noch elektronisch produziert. Ein großes Problem liegt darin, dass nicht gewährleistet ist, dass dieses Wissen zukünftig noch verfügbar sein wird. Das liegt an ganz grundlegenden Dingen. Um nur ein Stichwort zu nennen – ich weiß nicht, ob Sie vor 30 oder 40 Jahren schon mit Computern gearbeitet haben –: Ich habe meine Dissertation mit Word für DOS geschrieben. Diese Dateien sind extrem schwer lesbar. Das grundlegende Problem ist der Zugang zu alten Dateiformaten. Es ist also nicht so sehr eine Hardwareproblematik, sondern eine Softwareproblematik. Ich kann meine Dateien noch öffnen, aber nur mit großer Mühe.

Das bedeutet, es kann nicht gewährleistet werden, dass Dokumente, die wir heute allein elektronisch veröffentlichen, in 50, 60, 70 oder 100 Jahren noch frei verfügbar sind.

Wenn wir jetzt noch hinzunehmen, dass Gesetze letztendlich das Rückgrat des Rechtsstaates sind, dann verbietet es sich meines Erachtens, Gesetze allein elektronisch zu verkünden. Es gibt Staaten, beispielsweise die Französische Republik, die beides machen, die sowohl elektronisch als auch auf Papier veröffentlichen. Dies hielte ich für einen gangbaren Weg. Ich würde dafür plädieren, wenn überhaupt, dann zu schreiben: „auch in elektronischer Form verkündet“, aber auf jeden Fall die Möglichkeit der Papierverkündung offenzuhalten.

Abg. **Christian Heinz:** Genau das heißt es, dass sie auch elektronisch verkündet werden können. Das „auch“ brauchen Sie aber nicht dazuzuschreiben, sondern es geht im Kern darum, wenn Fristen gewahrt werden müssen, wenn es vielleicht aus irgendwelchen Gründen etwas schneller gehen muss, auch diese Option vorzusehen.

Jetzt frage ich einmal ganz ernsthaft zurück, ob wir hier nicht nach dem Grundsatz „digital first, Bedenken second“ handeln sollten, aber mit einem Schmunzeln. Wo hat ein Bürger leichteren Zugang zu einem Gesetz? Gibt es mehr Hessen, die einen Internetanschluss haben, oder mehr Hessen, die den unmittelbaren Zugriff auf das Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen haben? Wenn Sie keinen Internetanschluss zu Hause haben, dann müssen Sie sich auf den Weg zum Gesetz- und Verordnungsblatt machen. Spätestens in der Landesbibliothek in Wiesbaden werden Sie einen Gratisinternetanschluss finden, wo Sie auch nachschauen können.

Ganz im Ernst: Ich glaube nicht, dass durch diesen Vorschlag irgendjemand benachteiligt wird. Es ist im Gegenteil so, dass das die Arbeit der Verwaltung erleichtert. Vielleicht führt das im Einzelfall auch zu einer Kostenreduzierung oder zu einer Beschleunigung, wenn es denn notwendig ist.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann:** Der Kollege Heinz hat es schon angesprochen. Mir scheint, dass Sie bei dem von Ihnen vorgetragenen Einwand ein klein wenig übersehen, dass dem Art. 120 ein Satz angefügt wird und nicht ein Satz ersetzt wird. Demzufolge heißt es weiterhin in der Verfassung:

Der Ministerpräsident hat mit den zuständigen Ministern die verfassungsmäßig zu Stande gekommenen Gesetze auszufertigen und binnen zwei Wochen im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden.

Angefügt wird:

Nach Maßgabe eines Gesetzes können Gesetze in elektronischer Form verkündet werden.

Nach unserem Verständnis sind damit alle von Ihnen beschriebenen Spatzen eingefangen.

Erstens haben wir das Gesetz noch nicht. Zweitens wissen wir nicht, wie es gestaltet wird und welche weiteren Zugangsmöglichkeiten es drittens gibt. Ich fand es auch ein bisschen humorvoll. Die Schwierigkeit des Zugangs zum Internet haben Sie ausgiebig ge-

schildert. Meiner Wahrnehmung nach ist der Zugang zum Gesetz- und Verordnungsblatt zumindest für den gemeinen Bürger derzeit nicht leichter.

(Abg. Dr. h. c. Jörg-Uwe Hahn: Aber über das Internet geht es!)

Herr **Hoth**: Als Jurist habe ich ebenfalls Bedenken bei dieser Formulierung. Man könnte einfach schreiben: daneben auch in elektronischer Form. – Dann wäre diesen Bedenken, glaube ich, Rechnung getragen.

Außerdem wollte ich noch einmal dezent auf das Ergebnis der Schülerbeteiligung hinweisen, in dem ausdrücklich das Recht auf Analogie gefordert wurde.

Sachv. Prof. **Dr. Dr. Martin Will**: Dem würde ich mich anschließen. Zum Beispiel „daneben auch“ würde ich unbedingt in den Wortlaut aufnehmen.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann**: Was Sie uns jetzt unterjubeln wollen, ist die zwingende, dauerhafte Beibehaltung des Gesetz- und Verordnungsblattes in der bisherigen Form. Wir ermöglichen dem Gesetzgeber – niemand anderem – über das Gesetz- und Verordnungsblatt hinaus eine eventuell zukünftige Form. Das heißt, es wäre dann nicht in der Form wie jetzt, sozusagen als Postvertriebsstück, zu erhalten, aber immer noch existent, z. B. in Bibliotheken. Das könnte man alles regeln. Nur, Sie wollen das schon jetzt verhindern. Das wollen wir explizit nicht, sondern wir wollen auch in dem Bereich Veränderungen ermöglichen. Wir schaffen es nicht ab, aber wir garantieren es auch nicht in unveränderter Form weiter. Wir lassen das stehen und schreiben: Ein Gesetz kann in elektronischer Form verkündet werden.

Abg. **Norbert Schmitt**: Wir haben uns unter den Obleuten darüber verständigt, dass wir bei der Frage der Digitalisierung noch einmal darüber reden, auch ob wir eine eigene Vorschrift einführen. Dabei wollen wir auch die andere Seite, nämlich das Recht auf Analogität, das ja in der Schülerdiskussion hochkam, ansprechen. Es gibt auf der Ebene der Mitarbeiter Verständigungstendenzen, aber wir sind noch nicht so weit, um das hier vorlegen zu können.

Ich würde das gerne mitnehmen, weil auch meine Position ist – das habe ich ja damals der Staatskanzlei sofort entgegengehalten –: Hier brauchen wir etwas Schriftliches, wir brauchen ein Archiv. – Durch das, was wir hier jetzt festgelegt haben, scheint mir das gewährleistet zu sein. Aber wir müssen uns das noch einmal mit dem anderen Vorschlag zusammen ansehen. Wenn der klar zum Ausdruck bringt, dass es sozusagen ein Recht auf Analogität gibt, d. h. dass jemand auch auf schriftlichem Wege Zugang zu den Gesetzen hat, die verkündet worden sind, dann wären, mit Verlaub, alle Spatzen gefangen. Dann hätten wir das erreicht.

Wie gesagt, man sollte es im Auge haben. Wir sind ja heute auch nicht in der Schlussabstimmung. Ich nehme es als kritischen Punkt mit, über den wir dann noch eine Klärung herbeiführen müssen.

Sachv. Prof. **Dr. Dr. Martin Will**: Nur eine ganz kurze Replik: Ich möchte Ihnen gar nichts unterjubeln, sehr verehrter Herr Kaufmann. Recht haben Sie aber mit dem zweiten Teil.

Ich möchte tatsächlich, dass wir am gedruckten GVBl festhalten, und das aus guten Gründen. Die Argumente, die ich eben angeführt habe, waren sozusagen nur die Spitze des Eisbergs.

Noch einmal: Es gibt Menschen in diesem Land, die keinen Zugang zum Internet haben, auch wenn Sie sich das nicht vorstellen können. Die schließen Sie effektiv vom Zugang zu den Gesetzen aus, wenn Sie Gesetze allein elektronisch verkünden.

Ein weiterer Aspekt: Die dauerhafte Verfügbarkeit des Internets ist nicht zu gewährleisten. Es kann zu Situationen kommen, in denen wir alle keinen Zugang mehr zum Internet haben. In dem Moment gibt es keinen Zugang mehr zu den Gesetzen. Wir alle haben mitbekommen, welche Auswirkungen elektronische Schadsoftware, Würmer, Trojaner, Viren haben können. Das ist nur der Anfang. Es kann sehr viel schlimmer kommen. Denken Sie an einen Stromausfall. So etwas Banales wie ein Stromausfall führt dazu, dass wir keinen Zugang mehr zu den Gesetzen haben.

Noch einmal: Die Gesetze sind das Rückgrat des Rechtsstaates. Wir müssen immer Zugang zu den Gesetzen haben, auch dann, wenn gerade kein Strom zur Verfügung steht und wenn wir keinen Zugang zum Internet haben. Ich möchte Ihnen also auf gar keinen Fall etwas unterjubeln, ich möchte Sie bloß vor einem verfassungsrechtlich außerordentlich problematischen Fehler bewahren.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Vielleicht verstehe ich bloß Ihre Warnung nicht, Herr Prof. Will. In Köln ist schon einmal ein Archiv eingestürzt. Da ist auch einiges kaputtgegangen. Ich versuche mir gerade praktisch vorzustellen, was wir da jetzt hineinformulieren. Es kann also zu einer Situation kommen, dass es zu dem Zeitpunkt, zu dem das Gesetz durch Verkündung in Kraft tritt, nur eine gedruckte Fassung gibt, die in der Staatskanzlei liegt, und ansonsten gibt es das nur elektronisch.

Jetzt gehöre ich eventuell zu den wenigen Leuten hier im Raum, die das Gesetzblatt nicht nach Hause geschickt bekommen. Ich bin also im Regelfall davon betroffen, dass ein Gesetz in Kraft tritt, von dem ich vielleicht in der Berichterstattung mal gehört habe, aber den Text nicht kenne. Bisher bin ich irgendwohin gegangen, wo ich, wenn es mich überhaupt interessiert, diesen Gesetzestext lesen kann. Spätestens an der Stelle – das Argument ist gerade schon gekommen – steht auch ein internetfähiger Computer, solange das Internet noch funktioniert, und z. B. die Bibliothek kann mir das dann ausdrucken und mit nach Hause geben. So stelle ich mir den ganz konkreten Ablauf dessen vor, was wir hier gerade bereden.

Ehrlich gesagt verstehe ich nicht, wovor Sie da warnen. Dass in einer technischen Entwicklung bestimmte Dinge irgendwann anders funktionieren, das ist, glaube ich, so selbstverständlich, das müssen wir noch nicht einmal in die Verfassung schreiben. In dem Moment, in dem sich Technologien verändern, muss man doch sicherstellen – ich bin mir sicher, dass wir alle sehr bewusst damit umgehen –, dass Kulturgüter wie z. B. Steintafeln auch späteren Generationen in irgendeiner Art und Weise verschriftlicht oder dokumentiert zur Verfügung stehen. Die Bedenken verstehe ich – zumindest verfassungsrechtlich – nicht.

Sachv. Prof. **Dr. Dr. Martin Will:** Gestatten Sie, dass ich noch einmal Stellung nehme. Es hat doch keiner etwas dagegen, dass die Gesetze auch elektronisch verkündet werden, im Gegenteil.



Wenn ich mir dazu noch eine Anregung erlauben darf: Das ist in Hessen aktuell suboptimal geregelt. Der elektronische Zugang zu hessischen Gesetzen ist relativ schwierig. Das kann man sehr viel einfacher und bürgerfreundlicher gestalten. Da würde ich ansetzen, wenn das sozusagen Ihr Anliegen ist.

Es geht mir darum, dass Gesetze nicht ausschließlich elektronisch veröffentlicht werden dürfen. Das ist ja nicht meine Privatmeinung. Es gibt diverse rechtswissenschaftliche Aufsätze dazu, die sagen: Das ist verfassungsrechtlich außerordentlich bedenklich.

Denken Sie bitte daran: Es gehört zum Rechtsstaatsprinzip, dass sich jeder Zugang zu den Gesetzen verschaffen können muss. Das wird für diejenigen eingeschränkt, die keinen Zugang zum Internet haben. Gehen Sie doch bitte mal in ein Seniorenheim und schauen, wie viele der Herrschaften dort Zugang zum Internet haben. Es werden also gerade diejenigen ausgeschlossen, die sich das nicht leisten können oder die aus anderen Gründen keinen Zugang zum Internet haben.

Noch einmal: Ich bin ja selber ein großer Freund der neuen Technologien, ich begrüße das außerordentlich. Aber es geht um die kumulative Veröffentlichung. Deshalb nehmen Sie es gerne rein, so wie es ist, aber z. B. mit dem vorgeschlagenen Zusatz: daneben auch.

**MR Frank Hoffmann:** Die Staatskanzlei hat ja hier einen Vorschlag unterbreitet. Ich will nur den fachlichen Hintergrund dieses Vorschlags erläutern.

Im Augenblick gibt es drei Bundesländer, in denen die elektronische Verkündung vorgesehen ist. Die Staatskanzlei hat sich anlässlich einer umfassenden Verfassungsänderung verpflichtet gesehen, darauf hinzuweisen, dass es zukünftig eine elektronische Verkündung geben kann. Wir sollten zumindest eine Option in der Verfassung vorsehen, die eine elektronische Verkündung möglich macht, nicht dass in vier, fünf, sechs Jahren die Mehrheit der Bundesländer auf eine elektronische Verkündung, unter Umständen auch mit einheitlichen EDV-Systemen, umstellt und wir dann anlässlich dieser Umstellung eigens noch eine Verfassungsänderung vornehmen müssten. Die elektronische Verkündung ist im Moment schon geltende Rechtslage in Bremen, Brandenburg und im Saarland.

Es ist selbstverständlich, dass die Zugangsmöglichkeit sichergestellt werden muss. Das ist aber eine Frage des einfachen Rechts. Wenn Sie sich die Verkündungsgesetze in den Ländern ansehen, dann werden Sie feststellen, dass das entsprechend vorgesehen ist. Dazu kann man in den Amtsgerichten einzelne GVBl in Papierform auslegen – im Saarland ist das bei den Kommunalverwaltungen der Fall –, man kann Assessment Points einrichten. Diese Frage sollte aber nicht in der Verfassung geregelt werden. Hier geht es nur darum, eine Option für die elektronische Verkündung offenzuhalten. Der einfache Gesetzgeber hat es in der Hand, davon abzusehen. Falls er eine elektronische Verkündung einfügt, hat er selbstverständlich sicherzustellen, dass sich alle Bevölkerungsteile in angemessener Weise über den Inhalt der Gesetze informieren können.

Das war der fachliche Hintergrund unseres Vorschlags. Es besteht überhaupt kein Zwang zur elektronischen Verkündung.

**Vorsitzender:** Damit schließe ich diesen Punkt ab.

### XIII. Stärkung der Volksgesetzgebung

Ich darf hierzu zu Wortmeldungen einladen. Es gibt noch zwei kursiv geschriebene Wörter. – Bitte schön.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken:** Wenn wir es so machen, wie es in dem vorliegenden Vorschlag vorgesehen ist, also mit den beiden im Moment noch kursiv gedruckten Wörtern: „mindestens jedoch *ein Viertel* der Stimmberechtigten den Gesetzentwurf zugestimmt hat“, dann stimmt der Verfassungstext nicht mit der Überschrift überein. Damit stärken wir die Volksgesetzgebung nicht, sondern wir erwecken eine Illusion, indem wir das Eingangsquorum absenken, es aber mit einer – nach unserer Einschätzung – unzulässigen Hürde im letzten Schritt verbinden. Das ruft aus unserer Sicht nur Frust hervor. Im Ergebnis werden wir die Volksgesetzgebung nicht stärken. Deswegen plädieren wir dafür, dass wir über das „Viertel“ noch einmal ganz deutlich nachdenken und es absenken.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann:** Liebe Kollege Wilken, Sie wissen – wir haben es schon mehrfach diskutiert –, wir halten genau diese Zahl für richtig – ich habe sie mehrfach hergeleitet und muss das jetzt nicht noch einmal ausgiebig tun –, weil wir immer von dem Grundsatz der Gesamtkonstruktion unserer Verfassung ausgehen, nämlich dass die im Prinzip über das parlamentarische Verfahren erfolgende Gesetzgebung und die Volksgesetzgebung in etwa gleichwertig sind. Das heißt, auch im Volk brauche ich eine Zustimmung, die einer Landtagszustimmung entspricht – hier ist es immer die Mehrheit der Abstimmenden, häufig auch die Mehrheit der Mitglieder –, um z. B. ein Gesetz zur Wirksamkeit zu bringen.

„Stärkung der Volksgesetzgebung“ ist genau die richtige Überschrift an dieser Stelle, wobei es auch nur eine Arbeitsüberschrift ist, die nicht in die Verfassung kommt, wie Sie wissen, weil schlicht und einfach die bisherige Hürde die 20 % Einleitungsquorum sind. Wir sind uns einig darüber, die auf 5 % zu reduzieren.

Was diejenigen gerne vergessen, die immer sofort auf das Zustimmungsquorum schauen, ist: Dazwischen gibt es auch noch den Weg, dass der Volksentscheid unterbleibt, wenn der Landtag den entsprechenden Gesetzentwurf seinerseits beschließt. Das wäre auch ein Verfahren, das wir bisher noch nie durchführen konnten, weil noch niemand die Hürde von 20 % Einleitungsquorum geschafft hat. Also ist es ganz eindeutig eine Stärkung der Volksgesetzgebung.

Es ist zugleich eine Absicherung des demokratischen Prinzips, das lautet: Am Ende entscheidet die Mehrheit. – Jüngere Bürgerentscheide – das waren alles keine Gesetzgebungsvorhaben – zeigen uns auch, dass man über Höhen von Quoren nicht so locker hinweggehen kann. Denn wir möchten schon, dass diejenigen, die ein Gesetz haben wollen, dafür auch mobilisieren müssen und nicht sagen können: Bleibt alle zu Hause, dann reichen ganz wenige, um eine Entscheidung durchzusetzen. – Das wäre nicht den demokratischen Prinzipien entsprechend, zumindest unserer Auffassung nach nicht.

**Vorsitzender:** Gibt es weitere Wortmeldungen? – Das ist nicht der Fall.

#### XIV. Rechnungshof

Dazu gibt es auch einen Vorschlag. Wird dazu das Wort gewünscht? – Bitte schön, Herr Dr. Wallmann.

Präsident RH **Dr. Walter Wallmann:** Erst einmal vielen Dank, dass Sie mir die Gelegenheit geben, noch einmal kurz zu Art. 144 der Verfassung Stellung zu nehmen. Natürlich möchte ich gerne die Gelegenheit nutzen, Sie auch im Namen des gesamten Kollegiums unseres Hauses zu bitten, den Status des Rechnungshofs in der neuen Verfassung zu stärken. Wir haben darüber bereits mit den Obleuten der Fraktionen gesprochen, wofür wir außerordentlich dankbar sind.

Die vorgeschlagene Ergänzung wahrt einerseits den historischen Verfassungstext und nimmt andererseits ganz elementare Grundsätze für eine unabhängige öffentliche Finanzkontrolle, wie gerade die richterliche Unabhängigkeit sowie die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung, auf. Diese Grundsätze finden Sie im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, jedenfalls nach der Haushaltsreform von 1969, und nahezu auch in allen anderen Landesverfassungen.

Gerade die jüngsten Bestrebungen, wie die Neuordnung der Bund-Länder-Beziehungen und damit einhergehend auch die Ausweitung der Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofs bei Mischfinanzierungstatbeständen, sehen wir beim Rechnungshof schon mit Sorge – der Ministerpräsident hat dazu in seiner vergangenen Regierungserklärung übrigens Stellung genommen –, weil versucht werden könnte, den Rechnungshof bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben zu beeinflussen, und dies, obwohl er eine deutlich größere Nähe und ein besseres Verständnis für die politischen und auch die regionalen Gegebenheiten in Hessen hat als der Bundesrechnungshof. Denken Sie in dem Zusammenhang nur an die Kommunen.

Aufgrund der immer verflochteneren Finanzsysteme zwischen Bund und Ländern wird es zunehmend schwieriger, als gleichberechtigter Partner gegenüber dem Bundesrechnungshof aufzutreten. Der Bundesrechnungshof behält sich Prüfungsrechte vor und sieht lediglich Informationen über Überprüfungen gegenüber den Landesrechnungshöfen vor.

Ich sagte es bereits: Im Gegensatz zum Bundesrechnungshof und anderen Landesrechnungshöfen hat unser Rechnungshof keinen vergleichbaren Verfassungsrang. Der Rechnungshof soll und möchte die Mitglieder des Landtags und die Landesregierung bei ihrer Arbeit weiterhin in gleicher Weise unterstützen. Unsere Wirksamkeit ist maßgeblich von den Beratungs- und Prüfungsergebnissen abhängig, die aber natürlich unbeeinflusst festgestellt werden sollten. Wir sollten daher nicht als verlängerter Arm des Bundesrechnungshofs wahrgenommen werden. Deswegen besteht ein großes Interesse an der Stärkung der Stellung des Rechnungshofs in unserer Verfassung.

Mit der Verfassungsreform besteht nunmehr die Möglichkeit, ausreichend Regelungen über die institutionelle Garantie für das Bestehen des Rechnungshofs, und zwar in seiner konkreten Form, seine Aufgaben und die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder aufzunehmen. Dies ist für unsere Arbeit sehr hilfreich, um wie bisher die Interessen des Landes als Rechnungshof wirksam vertreten zu können. Wir wären Ihnen für ein kleines Häkchen außerordentlich dankbar, Herr Vorsitzender.

Sachv. Prof. **Dr. Dr. Martin Will:** Es gibt verschiedene Bereiche, in denen die Hessische Verfassung nicht mehr auf dem Laufenden ist. Das betrifft den Staatsgerichtshof – ich hatte es vorhin schon angesprochen –, das betrifft den Rechnungshof. Es ist höchste Zeit, dass das in eine zeitgemäße Formulierung überführt wird. Deshalb unterstütze ich die Neufassung von Art. 144.

**Vorsitzender:** Dann können wir hier über die Größe des Hakens reden. An diesen Punkt können wir, glaube ich, einen machen.

Herr Prof. **Dr. Hilligardt:** Ich vertrete die 21 hessischen Landkreise und würde gern zum Gesamten etwas sagen. Das erste Paket möglicher Verfassungsänderungen haben wir jetzt durchgearbeitet. Ich möchte noch einmal an den Punkt zurück, an dem Herr Gieseler vorhin war, bei dem noch nicht klar war, ob Herr Gieseler recht haben könnte oder nicht; denn ich teile seine Einschätzung.

Man schickt ja die Menschen in Hessen in eine Abstimmung über Verfassungsänderungen. Ich vermute, dass sich jeder Wähler dann fragt: Was ändert sich für mich? – Ich unterstelle einmal, dass gerade bei den Staatszielen die persönlichen Berührungspunkte relativ groß sein könnten. Ich vermute auch, dass die Diskussion vor dem Wahlgang schon signalisieren wird: Ein Staatsziel heißt eine Verbesserung, eine Änderung, sonst müsste man das ja nicht in die Verfassung aufnehmen.

Wenn ich davon ausgehe, dass der Wähler die neuen Staatsziele als eine Art Leistungsversprechen versteht, wobei dann auch genau benannt ist, wer das zu erbringen hat, d. h. nicht der Landtag, nicht alleine der Staat, sondern die Gemeinden und Gemeindeverbände, dann wird natürlich die Situation entstehen, die Herr Gieseler angesprochen hat und die im Sport entstanden ist. Vielleicht nicht ein Einzelner, aber die Interessenvertreter – ich nenne die Ehrenamtsvertreter, die Vertreter im Bereich der Suche nach Wohnraum, in den Bereichen Sport und Kultur – werden dann beim Magistrat, beim Bürgermeister, beim Landrat, beim Kreisausschuss und vielen mehr anklopfen und fragen: Was ändert sich jetzt für uns vor Ort?

Ich habe auch keinen Änderungsvorschlag, möchte aber auf das hinweisen, was auch Herr Gieseler gesagt hat: Wir dürfen nicht verkennen, dass mit dem, was über die Staatsziele zur Abstimmung gestellt wird, in den Kommunen womöglich große Fragezeichen oder auch große Enttäuschungen bei denjenigen entstehen, die das Staatsziel dann unmittelbar einfordern, es aber nicht erbracht werden kann.

Ich möchte Ihnen noch einmal zurufen: Wir machen leider keine Kostenfolgeabschätzung für das, was hier formuliert ist, aber man nimmt die Kommunen in die Haftung für ein Versprechen, von dem sie oftmals nicht wissen werden, wie sie es einlösen können.

Abg. **Dr. h. c. Jörg-Uwe Hahn:** Ich will noch darauf hinweisen, dass in der Überschrift dieses Papiers „nicht abschließend“ steht, nicht dass Kolleginnen und Kollegen aus diesem Gremium nachher sagen: Ihr habt uns da etwas vorgelegt, und jetzt kommt noch dieses und jenes dazu. – Wir Liberalen möchten auf alle Fälle noch das Thema Digitalisierungsrecht mit hineinnehmen.

Worauf ich sehr großen Wert lege – das wissen aber die Kolleginnen und Kollegen der anderen Feldpostnummern –, ist: Die Hessische Verfassung ist eine reine Regierungsver-

fassung. Das Parlament kommt schon selten vor, aber der Teil des Parlaments, der die Regierung kontrolliert, nämlich die Minderheit, kommt überhaupt nicht vor. Wir wollen unbedingt etwas dazu in der Verfassung haben, dass die Minderheitenrechte im Parlament gestärkt werden. Ich mache seit 30 Jahren Politik in diesem Hause – damals sah das Haus noch anders aus – und weiß aus meinen verschiedensten Rollen, die ich hier schon wahrgenommen habe: Die Aussage, dass die erste Gewalt die zweite Gewalt kontrolliert, ist ein Irrtum in der praktischen Politik. Die Minderheit der ersten Gewalt versucht, die zweite Gewalt zu kontrollieren. Das müssen wir in irgendeiner Weise noch in die Verfassung hineinbringen.

Diese zwei Punkte fallen mir jetzt spontan ein, die ich nicht nur zu Protokoll geben, sondern auch Ihnen schon einmal hinwerfen möchte. Dazu werden noch Vorschläge von uns kommen.

Herr **Gieseler**: Ich danke für den Hinweis. So haben wir es auch verstanden, dass die Darstellung der Obleute nicht abschließend ist und wohl auch noch nicht sein darf.

Es ist aber augenfällig, mit welcher Begeisterung man den Sportverbänden und deren Positionierung gefolgt ist. Die Kommunalen Spitzenverbände sind schon sehr stark enttäuscht, dass man zu Art. 137 kein Wort verloren hat. Wir haben sehr wohl noch die Worte von Herrn Kaufmann zum Thema Vollkaskoversicherung in Erinnerung. Die haben wir zu keinem Zeitpunkt gefordert. Aber wenn wir auf der einen Seite bei den Staatszielen in höherem Maße eine Verbindlichkeit schaffen wollen und eine Erwartungshaltung erhöhen, dann sollten wir auf der anderen Seite auch in der Lage sein, die Frage der Finanzierung, die über Art. 137 dargestellt wird, im Sinne der Kommunen zu verbessern.

Abg. **Norbert Schmitt**: Wir unterliegen ja auch der Verpflichtung. Ich glaube, das gehört mit zur Transparenz. Das, was die Obleute verabredet haben, die Punkte, bei denen jetzt Einvernehmen besteht, sind Ihnen heute vorgelegt worden. Da ist die Wahrscheinlichkeit der Zustimmung – bis auf das kursiv Gedruckte – sehr hoch.

Die Staatskanzlei müsste vielleicht einmal einen Entwurf für den Stimmzettel vorlegen, damit wir wissen – wir sind jetzt bei 14 Änderungen –, welche Form das Ganze hat. Es muss ja noch handhabbar sein. Das hätte ich gern als Bitte an die Staatskanzlei aufgenommen. Die Erläuterungen können auf einem Beiblatt sein, aber der Text muss ja dann stehen.

Natürlich gibt es weitere Wünsche. Wenn Sie den Katalog der SPD gesehen haben, dann wissen Sie, dass wir nicht ganz glücklich darüber sind, was die Diskriminierungsverbote angeht; Herr Hantsche vom VdK hat das ebenfalls ausgeführt. Zum Rassebegriff – auch Herr Prof. Reimer hat das angesprochen – sollte es eine Änderung geben. Wir müssen momentan akzeptieren, dass das nicht mehrheitsfähig sein wird.

Für uns ist die Bildungsfrage wichtig, das wissen Sie, Art. 59 der Hessischen Verfassung. Da wollen wir schon die kostenlose Bildung verankert wissen und auch Studiengebühren ausschließen. Vielleicht gibt es da noch Bewegung, das wird man sehen. Aber der Stand ist so. An dieser Stelle gibt es keinen Konsens. Wir hätten das gerne.

Dann will ich an das anknüpfen, was Herr Kollege Hahn zu den Minderheitsrechten gesagt hat. Das Verfassungsschutzgesetz ist in dieser Legislaturperiode vorgelegt worden. Möglicherweise wird auch noch ein Untersuchungsausschussgesetz vorgelegt. Das wäre

schon ein großer Fortschritt. Wir hätten es zwar auch lieber in der Verfassung, aber wenn dann ein akzeptables Gesetz vorgelegt wird, wäre das schon ein Fortschritt.

Andere Dinge wie einen Bürgerantrag, eine Popularklage oder auch ein Transparenzgesetz wird es nicht geben. Wir stoßen auch langsam an Grenzen, Stichwort „Koppelungsverbot“, sodass man sagen muss: All diese Änderungen können wir den Bürgern in der Phase nicht zumuten. Das muss man nüchtern sehen. In der Phase sind wir.

Zum Digitalisierungsgrundrecht kann etwas kommen. Da scheint mir noch ein Konsens möglich zu sein, mit dem wir Sie beim nächsten Mal konfrontieren bzw. das zur Diskussion stellen können.

Das ist der momentane Stand, der für Sie wichtig ist. Wie gesagt, unser Hauptpunkt ist die Frage der kostenlosen Bildung. An dieser Stelle hätten natürlich auch die Bürger – Stichwort „Grundrechte“ und die Frage: Nennt man die jetzt Staatsziele? – mit der Abstimmung über die Hessische Verfassung in der Tat eine Entscheidung treffen können, von der sie dann wissen, dass das in nächster Zeit eine harte Wirkung hätte.

Der Gegeneinwand von CDU und GRÜNEN momentan ist, dass das nicht leistbar ist usw.

(Zuruf)

– Ihr stellt bitte selbst dar, was ihr dagegen habt; das muss ich nicht tun. Für uns ist es aber ein hartes Argument, mit dieser Abstimmung auch eine Identität mit der Verfassung herzustellen. Dann weiß der Bürger, wenn er an der Stelle zustimmen würde – wenn das so möglich sein sollte –, hätte das unmittelbare und harte Folgen für den nächsten Tag.

Damit hätte man auch eine schöne Abgrenzung, Herr Prof. Hilligardt. Es sind Staatsziele, die man schrittweise erfüllen muss. Ein Staatsziel – es wird sogar ein subjektiver Anspruch formuliert, also ist es mehr als ein Staatsziel – muss ganz konkret umgesetzt werden. Über die Finanzierungsfragen müssen wir mit den Kommunen reden. Da müssen Lösungen her, das ist klar. Aber unter diesem Aspekt hätte das auch mobilisierende Wirkung, glaube ich.

Herr **Hoth**: Herr Schmitt hat es im Wesentlichen vorweggenommen. Ich wollte nur darauf hinweisen, dass bei dem Bürgerforum in Rüsselsheim – das war ein Teil der Bürgerbeteiligung – die Frage der kostenfreien Bildung im Zusammenhang mit den Kinderrechten intensiv diskutiert und aus dem Publikum befürwortet worden ist.

Sachv. Prof. **Dr. Dr. Martin Will**: Es gibt noch einen Bereich, in dem die Verfassung des Landes Hessen meines Erachtens ein echtes Defizit aufweist, und zwar: Es gibt keinen Parteienartikel. Insoweit ist die Verfassung des Landes Hessen noch sehr stark im Weimarer Status verhaftet. In der Weimarer Verfassung wurden die Parteien nur an einer Stelle erwähnt, und das nicht in positiver Hinsicht. Da hieß es: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit und nicht einer Partei.“ Das war die einzige Erwähnung von Parteien in der Weimarer Reichsverfassung. Das hat dazu beigetragen, dass es beispielsweise auch keine ordentliche und funktionale Parteiverbotsregelung gab, und es hatte verschiedene andere Folgewirkungen.

Der Status von Parteien war in der Weimarer Verfassung weitgehend ungeklärt. Wir haben heute natürlich den Parteienartikel 21 im Grundgesetz. Davon profitieren wir auch im Land. Aber wir haben keine genuine landesverfassungsrechtliche Regelung über den Status von Parteien. Das ist aktuell tatsächlich ein wesentliches Defizit der Verfassung.

Herr **Backhaus**: Ich habe mich nur deshalb gemeldet, weil offensichtlich noch das Fass aufgemacht wird im Hinblick auf andere Vorschläge, die hier seitens der unterschiedlichen Fraktionen vorliegen.

Ich will noch einmal ganz deutlich machen: Die Vorschläge der Kommunalen Spitzenverbände, der hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise, sind an fünf Fingern abzuzählen. Wir haben nur zwei Vorschläge gemacht, nämlich Art. 137 zu verändern und etwas zur Sperrklausel. Die Sperrklausel lasse ich jetzt in der Diskussion einmal weg, dazu kann man sicherlich unterschiedlicher Meinung sein.

Was Art. 137 angeht, der schon vor etlichen Jahren verändert worden ist, liegen mittlerweile Erfahrungen vor. Wir haben uns erlaubt, diese Erfahrungen in einem konkreten Gesetzesvorschlag zu unterbreiten. Für uns ist schon ein gewisses Maß an Enttäuschung damit verbunden, wenn die kommunale Familie insoweit hier zwar Gehör findet und gefunden hat, ihrem Votum aber nicht einmal ansatzweise entsprochen wird.

Ich will an dieser Stelle nicht den LSB und den Rechnungshof nennen. Das steht mir nicht zu, das ist Ihre alleinige Entscheidung. Im Prinzip ist es nur ein Vorschlag gewesen, die Konkretisierung des Art. 137. Über diesen Vorschlag ist man nonchalant hinweggegangen. Das erlaube ich mir zum Abschluss einer etwas breiteren Diskussion hier im Plenum zu hinterlegen.

**Vorsitzender**: Wir sind heute noch nicht in der Schlussdebatte, sondern wir haben einen Teil der Dinge, die einvernehmlich zwischen den Fraktionen sind, in die Enquetekommission getragen. Wir wollen abwarten, was ansonsten noch möglich ist.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann**: Ich will noch etwas ergänzen, weil die Anmerkung des Kollegen Schmitt möglicherweise etwas missverständlich war. Wir haben auch ein Interesse, an Art. 59, sprich: an der Frage der Bildungsfinanzierung, etwas zu ändern. – Du hast es erwähnt, aber bei anderen kommt dann noch etwas dazu, und deswegen war es etwas kritisch. Daher will ich das noch einmal verdeutlichen.

Wir haben ganz konkret ein Interesse daran, Satz 4 aus dem Abs. 1 zu streichen. Das ist die Schulgeldfrage, die auch – Sie alle haben das noch in Erinnerung – beim Urteil des Staatsgerichtshofs zum Thema Studienentgelte eine entscheidende Rolle gespielt hat; denn ohne Satz 4 wären Studiengebühren in Hessen nicht möglich, auch nicht nach dieser Rechtsprechung. Das wollen wir gern auf das Schulgeld ausdehnen, weil wir der Meinung sind: Es gehört zu dem Bildungsland Hessen und unseren Bemühungen, dass es hier keine finanziellen Hürden gibt. Das ist unsere Position.

Ich sage das deshalb, weil aus den Anmerkungen natürlich deutlich geworden ist, dass wir noch einige wenige Punkte haben, bei denen keineswegs Einigkeit herrscht. Wir alle sehen aber, dass wir uns nicht nur zeitlich, sondern auch von der Menge her so langsam dem Ziel nähern müssen, wenn wir das erreichen wollen, was für die Legislaturperiode

vorgesehen war und für eine erfolgreiche Beendigung des Gesamtverfahrens notwendig ist. Der Termin für die Volksabstimmung ist zwar noch nicht fixiert, aber dass sie mit der Landtagswahl 2018 stattfinden soll, ist, denke ich, allen klar. Dann muss man auch zeitliche Vorgaben entsprechend beachten. Das heißt, wir müssen jetzt, wie man so schön sagt, langsam zu Potte kommen.

Heute sind wir einen beachtlichen Schritt weitergekommen. Jeder Haken bedeutet zumindest, dass für den Punkt die abschließende Begründung formuliert und abgestimmt werden kann. Im Verfahren ist das dann abgehakt.

Ich fühle mich aber verpflichtet, weil mein Name genannt worden ist, noch eine Anmerkung zu Art. 137 zu machen. Ich bin der Meinung, dass Art. 137 nicht geändert werden sollte, weil wir mit dem Gesetz über den Kommunalen Finanzausgleich – zumindest ist das die Meinung der Mehrheit, die das so beschlossen hat – diesen entsprechend den Vorgaben des Staatsgerichtshofs neu geregelt haben. Das heißt, die Bedarfsorientierung ist jetzt unstrittig eingebaut.

Darüber hinaus gibt es in Form des Stabilitätseinsatzes eine erhebliche zusätzliche Dotierung der kommunalen Ebene, die den Vorgaben des Grundgesetzes allemal entspricht. Daher ist da schon sehr viel geschehen. Von den Sonderprogrammen und anderen Maßnahmen zugunsten der Kommunen möchte ich jetzt gar nicht im Detail reden, wir sind ja hier nicht in einer Finanzfachdebatte.

Wir wissen, dass der Kommunale Finanzausgleich von kommunaler Seite her beklagt wird. Deswegen mag sich daran möglicherweise noch etwas ändern. Wir sind eher zutiefst davon überzeugt, dass die Klage, wenn man es so locker sagen könnte, nach hinten losgeht. Aber das wird letztendlich der Staatsgerichtshof entscheiden. Es wird wohl noch eine Weile dauern, bis die Entscheidung vorliegt.

Auch vor dem Hintergrund halte ich eine weitere Veränderung von Art. 137 für nicht angezeigt, zumal es – daran sei auch erinnert – ein hohes Interesse der kommunalen Seite gegeben hat, anlässlich der Formulierung von Art. 141, die wir bei der letzten Verfassungsänderung vorgenommen haben, dort als Extraabsatz aufzunehmen: „Art. 137 Abs. 5 bleibt unberührt.“ Das war eine Forderung der kommunalen Seite, und die wurde erfüllt. Demzufolge kann Art. 137 so schlecht nicht sein, wenn Sie ausdrücklich Wert darauf legten, ihn bei der Einführung der Schuldenbremse in Art. 141 zusätzlich abzusichern. Insoweit mag es vielleicht verständlich sein, dass die Vorschläge der Kommunalen Spitzenverbände in Richtung Art. 137 – ich sage es aus meiner Sicht – eher auf keine Resonanz stoßen.

Abg. **Dr. h. c. Jörg-Uwe Hahn:** Ich möchte Sie bitten, jetzt nicht in diese schöne Woche hineinzugehen mit der Vorstellung: Der Landessportbund entscheidet alles. – Ich sage das sehr bewusst und auch genau in dieser Art. Einige hier im Raum kennen mich. Wenn ich so etwas sage, dann sehr vorsätzlich. Weil sich zwei Kollegen ein bisschen zu einem Spaß haben hinreißen lassen, bitte ich, jetzt nicht das Weltbild mitzunehmen, dass es bessere und schlechtere oder einflussreichere und weniger einflussreiche Mitglieder dieses Gremiums gibt. Als ich merkte, dass Sie es falsch verstehen könnten, habe ich schon bewusst dazwischengerufen und gesagt: Das werden nicht der Landessportbund und insbesondere mein früherer sehr enger Kollege Rolf Müller entscheiden, sondern wir. – Bitte löschen Sie das wieder, das sollte ein Scherz sein, der aber offensichtlich bei manchen von Ihnen in das vollkommen falsche Trommelfell gewandert ist. Deshalb habe ich mich gemeldet.



Ich möchte das aber auch noch ergänzen, das hatte ich eben vergessen. Sie merken, dass bisher niemand – vielleicht indirekt Kollege Dr. Wilken – über das Thema „Wirtschafts- und Sozialverfassung“ geredet hat. Das ist noch höchst streitig. Ich kann mir nicht vorstellen, dass eine freie demokratische Fraktion in diesem Hause einer vollkommen unveränderten Verfassungslage die Zustimmung geben kann, geben will und geben wird. Wir haben Ihnen das deshalb noch nicht vorgetragen, weil wir da noch meilenweit voneinander entfernt sind.

Herr Prof. **Dr. Hilligardt**: Ich würde gerne noch einmal versuchen, weil wir gerade so springen, die kommunalen Interessen zu formulieren, weil die Antworten doch ein Stück weit ausbleiben.

Wichtig ist uns – das ist unsere Aufgabe, die wir hier haben, für die Sie uns vermutlich auch eingeladen haben –, ein Stück weit zu signalisieren: Was passiert denn, wenn die Verfassungsänderungen tatsächlich so in Kraft treten, wie sie sich derzeit abzeichnen? Ich möchte dazu noch einmal ergänzen und das mit meinen Kollegen auf den Punkt bringen.

Mit den Staatszielen gibt man der Bevölkerung eine Art Leistungsversprechen, weil man die Gemeinden und Gemeindeverbände auch in die Pflicht nimmt; so sind die Formulierungen. Wenn wir darum bitten, uns Antworten zu geben, wie wir diese Pflicht erfüllen können, dann ist eben Art. 137 mit entscheidend. Wenn Sie das eine tun, ein Versprechen abgeben – nicht zulasten der Kommunen, aber auch adressiert an die Kommunen als Leistungserbringer –, muss doch auch in irgendeiner Weise ein Signal kommen: Wie kann man diese Leistung erbringen, ohne dass es Konflikte vor Ort gibt, die wir vermutlich haben werden – ich hatte es vorhin schon dargestellt – und im Sport auch gehabt haben?

Deshalb ist schon unsere herzliche Bitte, unsere Vorschläge noch einmal anzuschauen und zu prüfen, ob man nicht wenigstens über Art. 137 ein Signal an die kommunale Ebene geben kann: Nicht nur ihr habt etwas zu erbringen, sondern der Staat versetzt euch dazu auch in die Lage.

Abg. **Norbert Schmitt**: Ich finde, wir sollten jetzt einmal offenlegen, worüber wir überhaupt diskutieren; denn das ist nicht jedem klar. Wie sieht der Vorschlag aus? Es sind in der Tat nur zwei. Ich konzentriere mich jetzt auf den entscheidenden Vorschlag, über den wir eben gesprochen haben.

Der Unterschied zur heutigen Gesetzgebung ist, dass wir zurzeit bei neuen Gesetzen oder bei Gesetzesänderungen schauen müssen, ob die hessischen Kommunen dadurch – jetzt kommt der entscheidende Begriff – in ihrer Gesamtheit belastet werden. Man betrachtet das Ganze und stellt dann fest, z. B. im Hinblick auf das neue Kindergartengesetz der Landesregierung – das ist sogar ein schönes Beispiel –: Die Kommunen sind in ihrer Gesamtheit nicht betroffen, sie werden sogar entlastet.

Der Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände sieht vor, dass wir „Gesamtheit“ streichen. Also müsste künftig geprüft werden, ob auch nur eine Kommune durch ein neues Gesetz, durch eine Veränderung negativ belastet wird. Das, was die Landesregierung mit den Elternbeiträgen vorhat, führt in der Gesamtheit zu einer Entlastung der Kommunen, aber mit großer Sicherheit – –

(Abg. Dr. h. c. Jörg-Uwe Hahn: Nein!)

– Verkompliziere es nicht.

(Abg. Dr. h. c. Jörg-Uwe Hahn: Dann mach es nicht so platt!)

Ich könnte Kommunen benennen, z. B. die Gemeinde Lautertal. Das führt dort zu Mehrausgaben, weil sie mehr als 136 € pro Kind nach sechs Stunden verlangen müssen.

Ich weiß nicht, ob sich das Land darauf einlassen könnte, was die Kommunalen Spitzenverbände vorschlagen. Ich weiß auch gar nicht, wie man es handhaben könnte. Ich meine, so etwas muss man im Kommunalen Finanzausgleich, in der Gesamtheit regeln.

Die SPD hat einen ganz anderen Vorschlag. Wir wollen die gesamten Kindergartenausgaben vor die Klammer ziehen und eine Spitzabrechnung machen. Wir würden Ihren Wünschen gern nachkommen, aber trotzdem muss man doch, wenn man etwas verfassungsrechtlich regelt, alle Fälle, die auf uns zulaufen könnten, im Blick haben. Deswegen glaube ich, dass die Streichung mit der Frage der Mehrbelastung am Ende nicht zu einem fairen Ausgleich zwischen den kommunalen und den Landesinteressen führt. Darin sind Unwuchten, die ich heute noch gar nicht benannt habe. Wie gesagt, das ist ein ganz gutes Beispiel.

Am Ende sollte man schon eine Gesamtbetrachtung vornehmen, sonst müssen wir das ganze Prinzip der Schlüsselzuweisungen ändern. Daran haben Sie auch kein Interesse. Sonst muss es sozusagen für jede Aufgabe eine detaillierte Zuweisung geben. Dann müssten wir sagen: Die geben so viel für den Sport aus; das ersetzen wir, und zwar ganz konkret und nicht mehr über Schlüsselzuweisungen. – Das ist auch nicht Ihr Wunsch, Ihr Ziel.

Wir haben darüber diskutiert. Sie sehen, wie ich mich darauf einlassen kann. Daher dürfen Sie bitte nicht mitnehmen, der SPD seien Ihre Vorschläge egal. Unsere Finanzpolitiker haben sich sehr intensiv mit der Frage auseinandergesetzt. Wir kommen zu anderen Ergebnissen.

Ihr zweiter Punkt war das Klagerecht. Das will ich noch einmal mitnehmen, weil da natürlich etwas dran ist, wobei der Staatsgerichtshof dem eigentlich ganz gut nachgekommen ist. Aber möglicherweise wird sich der Staatsgerichtshof der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anschließen. Die Hürden, dass man gegen Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung klagen kann, sind hoch. Das Bundesverfassungsgericht hat geurteilt, man könne nur klagen, wenn die kommunale Selbstverwaltung insgesamt bedroht ist, nicht wenn die einzelne Gemeinde betroffen ist. Selbst wenn eine einzelne Gemeinde erklärt, dass sie durch die kommunale Selbstverwaltung, durch die Auflagen der Landesregierung erdrückt wird, würde das nicht reichen, sondern es müsste generell festgestellt werden, dass die kommunale Selbstverwaltung in ihrer Breite bedroht ist. Das war die letzte Rechtsprechung – ein bisschen aufgeweicht –, die letzte Linie. Beim Staatsgerichtshof weiß man nie, was am Ende herauskommt; das ist auch klar. Das nehme ich mit in unsere Diskussion.

Ich bin mir ziemlich sicher, es wäre nicht gut, „Gesamtheit“ zu streichen. Das würde zu unüberschaubaren Fällen führen, bei denen wir nicht wissen, welche finanziellen Folgen dadurch ausgelöst werden. Am Ende bekämen dann möglicherweise Gemeinden Geld, die es eigentlich nicht brauchen, während es für andere erforderlich wäre.

Herr **Gieseler**: Ich appelliere noch einmal an Sie. Sie haben Teile der Themen, die wir vorgetragen haben, tatsächlich erwähnt. Wir haben die Frage der einfachen Gesetzgebung noch intensiviert, darüber brauchen wir heute nicht zu diskutieren. Die Klagebefugnis und das Thema Kostenfolgen sind noch durchaus signifikante Punkte.

Die Kommunen haben als Kernaufgabenstellung im Bereich der Sozialwirtschaft vieles zu leisten. Dort sind wir in der Folgebewirtschaftung der Bundesgesetzgebung. Wenn der Landesgesetzgeber nichts tut, setzen wir Bundesgesetze um und haben die Kostentlast unmittelbar zu tragen. Der Bund verwendet die Mittel, schüttet diese an das Land aus und sagt: Wir können ja nicht direkt ausschütten. – Das ist ein regelmäßiger Aufgabenkomplex. Deswegen haben wir bei den Aufgaben nicht nur die unmittelbare, sondern auch die mittelbare Konnexität beschrieben. Da besteht auch der größte Handlungsbedarf. Der wird auch nicht vom KFA abgedeckt, weil regelmäßig der Verweis auf die Bundesebene erfolgt.

Ich erinnere an das Jahr 2015; die große Anzahl von Flüchtlingen ist uns allen noch geläufig. Die schlagen nunmehr in den sozialen Baustellen der jeweiligen Städte, Gemeinden und Landkreise auf. Dort ist noch keine angemessene Kostenlösung gefunden. Das ist ein Beispiel. Man stellt sich auf die Position: Es ist bundesgesetzlich geregelt, es bedarf keiner Ausführungsgesetze des Landesgesetzgebers, aber auch keiner Erhöhung der kommunalen Mittel.

Wir brauchen darüber heute nicht final zu diskutieren. Mein Appell an Sie ist: Schauen Sie sich den Vorschlag nicht nur im Hinblick auf die Begrifflichkeit „Gesamtheit“ an, sondern in allen Nuancen, die wir vorgetragen haben. Dort liegen auch die großen Herausforderungen insbesondere der Städte, die Sozialträger sind. – Das sei es unsererseits an dieser Stelle. Wir werden sicherlich zu einem anderen Zeitpunkt noch Gelegenheit haben, etwas vorzutragen.

Abg. **Frank-Peter Kaufmann**: Herr Gieseler, wir werden uns gewiss immer wieder darüber streiten. Ich greife gerne das Stichwort „Vollkaskotalität“ auf. Das nochmalige Lesen Ihres Vorschlags bestätigt meinen Vorwurf eindringlich. Das ist die eine Hälfte, die der Kollege Schmitt nicht erwähnt hat. Durch die Änderung von der gültigen Formulierung „durch Landesgesetz“ oder „Landesrechtsverordnung“ allgemein in „durch Gesetz“ oder „Verordnung“ – das betrifft alles, was den Bund angeht – wollen Sie sozusagen das Land dafür geradestehen lassen. Das ist Ihr Formulierungswunsch, Stichwort „Vollkasko“.

Das Zweite ist: Beiträge wollen Sie nicht zahlen, weil Sie in Ihrem Vorschlag die Begrifflichkeit „oder Entlastung“ einfach streichen. Das heißt, unter Konnexität verstehen Sie mit Ihrer Formulierung eine Einbahnstraße: Bitte, Land, gib uns für alles, was wir tun, alles Geld, das wir brauchen. – Genau das können wir aus landespolitischer Verantwortung gar nicht wollen, geschweige denn aus allgemeiner politischer Betrachtung. Genau das steckt dahinter. Wenn man Forderungen stellt, sollte man sie sachgerecht begründen können und nicht sagen: „Wir wollen alles“ – was Sie tun –, auch wenn es juristisch verbrämt formuliert ist.

Abg. **Dr. h. c. Jörg-Uwe Hahn**: Ich soll ein persönliches Schlusswort sprechen, sagt Herr Prof. Will. Das fällt mir jetzt schwer. – Ich will noch einmal das Spiel mit dem Sportbund aufnehmen, aber aus einem ganz anderen Grund. Sie haben den Ball vorhin gespielt, deshalb sorry, wenn ich ihn jetzt sozusagen retourniere.

Die Kommunen sind in keiner Weise vergleichbar mit dem Landessportbund oder überhaupt mit jemand anderem. Sie, die Kommunen, und – da hier fast ausnahmslos Kommunalpolitiker sitzen – wir, die Kommunalpolitiker, sind ein Teil des Fleisches des Staates Hessen. Das ist etwas ganz anderes als ein Verein, ein Verband. Ich könnte jetzt aufzählen, wer allein in der ersten Reihe sitzt. Das sind nicht die Kommunen. Deshalb verstehe ich auch – da bin ich mal wieder bei Herrn Kaufmann, ich bin in letzter Zeit viel zu häufig bei ihm; das ist ein Scherz, Herr Kollege –, dass Sie so nicht argumentieren dürfen. Ich bin ja bei der Not, die Sie beschreiben, dabei. Aber ich glaube nicht, dass das etwas mit der Verfassung zu tun hat, sondern das hat etwas mit praktischem Verhalten zu tun.

Ich wundere mich, dass sich die Kommunalen Spitzenverbände bei verschiedenen Entscheidungen der Mehrheit des Hessischen Landtags in den letzten anderthalb bis zwei Jahren so duldsam benommen haben. Wir haben nicht mehr den KFA, den uns der Staatsgerichtshof erst vor zweieinhalb oder drei Jahren aufgeschrieben hat, den wir haben sollten, sondern wir haben wieder den alten KFA. Die Kommunen haben auch sehr nett Ja gesagt, wenn ein neuer Zusatztopf aufgemacht worden ist, wenn das noch finanziert worden ist. Nach meiner Auffassung muss die Diskussion geführt werden, aber sie hat gerade nichts mit der Hessischen Verfassung zu tun.

Es wird aber noch schlimmer, wenn Jamaika wirklich das will, was in den letzten 48 Stunden über den Ticker ging, dass das Kooperationsverbot drastisch aufgeweicht wird. Dann werden Sie noch mehr Dinge aus Berlin bekommen, aber bitte immer über das Land Hessen; denn Sie sind ein Teil des Fleisches des Staates Hessen.

**Vorsitzender:** Herr Schmitt hat noch etwas Versöhnliches versprochen, und dann können wir den Punkt beenden.

Abg. **Norbert Schmitt:** In der Beschreibung hat Herr Gieseler völlig recht. Das Problem ist, dass es keine Konnexitätsvorschrift auf der Bundesebene gibt. Ich glaube, da sind wir uns einig. Systematisch wäre es richtig, dass dann, wenn der Bund Gesetze mit negativen Wirkungen für die Kommunen erlässt, ein Ausgleich vom Bund an die Kommunen stattfindet. Das geht nach unserer Verfassung nicht, also müssen wir über die Länder gehen.

Die Länder haben folgendes Problem: Es gibt keine Konnexitätsvorschrift zwischen Bund und Ländern. Damit kann ich fast an das anknüpfen, was Herr Kollege Hahn gesagt hat. Das führt – viele wollen den Solidaritätszuschlag abschaffen, wir haben auch noch ein paar Ideen – zu erheblichen Ausfällen beim Land Hessen.

(Zuruf: Und?)

– Was heißt „und“? Nein, nein. Wir sind doch daran beteiligt. Das führt zu erheblichen Ausfällen beim Land Hessen. Die Frage ist: Wie verhindert man, dass das Land unter Druck gerät, wenn auf Bundesebene Dinge beschlossen werden, die Auswirkungen auf das Land haben? Denn von unten kommen die Kommunen und sagen: Ihr müsst uns das finanzieren. – Da brauchen wir faire Regeln. Ich glaube, dass in Art. 137 faire Regeln dazu festgelegt sind. Dafür müssen wir Vorkehrungen treffen. Wie gesagt, mich überzeugt das, mit Verlaub, auch nicht, was die Kommunalen Spitzenverbände in ihrer Gesamtheit an dieser Stelle vorgelegt haben.

**Vorsitzender:** Wir sind am Ende dieses Tagesordnungspunktes. Natürlich hätten wir noch zwei Stunden weiterdiskutieren können, aber wenn es am schönsten ist, muss man aufhören.

Wie soll es jetzt weitergehen? Am 27. November findet die nächste festgesetzte Sitzung der Enquetekommission statt. In dieser Sitzung wollen wir versuchen, die Gesetzesvorschläge mit Begründungen zu beschließen, die wir dann dem Hessischen Landtag zur Beratung und Beschlussfassung vorlegen. Das müssen nicht nur die sein, über die wir heute geredet haben, sondern das können im Lichte der heutigen Beratung, Anregungen und Diskussion auch weitere sein.

Wir müssen schauen, ob wir hinkommen oder ob wir dann noch eine Sitzung brauchen. Denn wir sind mit den Obleuten auch noch nicht ganz im Reinen darüber, wie wir den Bericht der Enquetekommission behandeln. Wenn dem Landtag die Verfassungsänderungen vorliegen, wird an dem Bericht nur noch akademisches Interesse herrschen. Also müssen wir schauen, wie wir das so ordnungsgemäß machen, dass unsere Arbeit auch ordentlich die Arbeit des Hauptausschusses vorstrukturiert. Aber es könnte auch sein, dass wir versuchen, nach dem 27. November noch eine allerletzte Sitzung zu vereinbaren, wenn wir sehen, dass wir bis dahin nicht mit allem hinkommen.

(Schluss des öffentlichen Teils – Fortsetzung in nicht öffentlicher Sitzung)