

Kommissionsvorlage EKV 19/11– Teil 3 – öffentlich –

**Schriftliche Stellungnahmen zur 11. Sitzung der Enquetekommission
„Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“
am 16. Februar 2017 – Öffentliche Anhörung**

15. Prof. Dr. Klaus F. Gärditz, Universität Bonn
Thema: Minderheitenrechte

S. 117



Rheinische
Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn

Rechts- und
Staatswissenschaftliche
Fakultät

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz, Adenauerallee 24-42, 53113 Bonn

An den Hessischen Landtag
Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Än-
derung der Verfassung des Landes Hessen“

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Postanschrift:
Adenauerallee 24-42
53113 Bonn
Tel.: 0228/73-9176
Email: gaerditz@jura.uni-bonn.de

Bonn, den 15. Februar 2017

Stellungnahme betreffend Anhörung am 16. Februar 2017

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zu den thematisierten Änderungen der Hessischen Verfassung (HV) im Rahmen der Anhörung am 16. Februar 2017 nehme ich wie folgt Stellung:

I. Untersuchungsausschüsse:

Art. 92 Abs. 1 Satz 2 HV-E (SPD) sieht vor: „Der in einem Minderheitsantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand darf gegen den Willen der Antragsteller nicht verändert werden“.

Bewertung:

Diese Regelung wäre rein deklaratorisch und in der Sache überflüssig, weil dies bereits der geltenden Verfassungsrechtslage entspricht.

Art. 92 Abs. 1 Sätze 3-4 HV-E (SPD) sieht vor: „Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Die Ausschüsse sind zur Beweiserhebung verpflichtet, wenn dies von den Antragstellern oder einem Fünftel der Ausschussmitglieder beantragt wird.“

Bewertung:

Das Beweiserhebungsrecht einer qualifizierten Minderheit ist bereits jetzt verfassungsrechtlich anerkannt.¹ Die Regelung wäre insoweit deklaratorisch.

¹ BVerfG 105, 197 (222); 124, 78 (115); ferner *Brocker* in Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 44 Rn. 44.

Bedenken begegnet hingegen ein Recht der *Antragsteller* auf die Beweiserhebung. Die Antragsteller sind Teil des Plenums. Das Plenum hat aber kein eigenes Beweiserhebungsrecht. Könnten tatsächlich die ursprünglich antragstellenden Abgeordneten im Plenum Beweisanträge stellen, würde dies zu einer – rechtsstaatlich prekären – Intervention in die Arbeit des Untersuchungsausschusses von außen führen.

Art. 92 Abs. 1 Satz 5 HV-E (SPD) sieht vor: „Die Beweiserhebung ist unzulässig, wenn sie nicht im Rahmen des Untersuchungsauftrags liegt“.

Bewertung:

Dies entspricht schon jetzt der unbestrittenen Verfassungsrechtslage und ist überflüssig. Zur Lösung der im Einzelnen schwierigen Abgrenzungsschwierigkeiten trägt die Ergänzung nichts bei.

Art. 92 Abs. 1 Satz 7 HV-E (SPD) sieht vor: „Auf Antrag einer Fraktion oder einem Fünftel der Mitglieder ist der Ausschuss innerhalb von drei Arbeitstagen einzuberufen“.

Bewertung:

Dies ist eine Geschäftsordnungsfrage, die nicht auf der Ebene der Verfassung zu regeln ist. Im Übrigen kann eine derart rigide Regelung zu unnötigen praktischen Problemen führen, etwa während der Parlamentsferien oder bei Verhinderung der Obleute aus wichtigem Grund.

Art. 92 Abs. 2 HV-E (SPD) sieht vor: „Bei der Einsetzung jedes neuen Untersuchungsausschusses wechselt der Vorsitz unter den Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Stärke“.

Bewertung:

Dies ist eine Geschäftsordnungsfrage, die nicht auf der Ebene der Verfassung zu regeln ist. Im Übrigen kann sie zu unnötigen praktischen Schwierigkeiten führen, etwa wenn eine erfahrene bzw. juristisch vorgebildete Person als Vorsitzende/Vorsitzender zur Verfügung steht, den Vorsitz aber aus Gründen der Rotationsarithmetik nicht übernehmen kann, obgleich damit alle Fraktionen einverstanden wären.

Art. 92 Abs. 3 HV-E (SPD) sieht vor: „Auf Verlangen eines Fünftels der Mitglieder des Untersuchungsausschusses sind die Landesregierung, die Behörden und die Gerichte des Landes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, verpflichtet, die von den Untersuchungsausschüssen angeforderten Akten vorzulegen und Auskünfte zu geben, Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gewähren sowie die erforderlichen Aussagegenehmigungen zu erteilen“.

Bewertung:

Das Aktenvorlagerecht ist Bestandteil des Untersuchungsrechts und damit auch des Minderheitenrechts aus Art. 92 Abs. 1 HV.² Die Regelung ist insoweit entbehrlich. Im Übrigen suggeriert sie ein absolutes Vorlagerecht, was aber nicht bestehen kann, weil auch weiterhin in den verfassungsrechtlich anerkannten Fällen (z. B. Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung, Gefährdung des Staatswohls) eine Vorlage verweigert werden können muss.

Art. 92 Abs. 1 Satz 4 HV-E (Grüne bzw. FDP) schlägt folgende Ergänzung vor: „Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Bewertung:

Dieser Vorschlag ist zu befürworten. Die meisten Länder sowie der Bund haben inzwischen Untersuchungsausschussgesetze. Das Land Hessen sollte dem nicht hinterherhinken. Da freilich – auch unter Art. 44 GG in Bezug auf das PUAG – bislang umstritten geblieben ist, ob eine einfach-gesetzliche Ausgestaltung neben der Verweisung auf die StPO (Art. 92 Abs. 3 HV) überhaupt verfassungskonform ist, handelt es sich um eine sinnvolle Ergänzung.

II. Haushalt:

Art. 143 HV-E (SPD) will einen neuen Absatz 2 einfügen: „Der Landtag ist über die Haushaltsentwicklung laufend zu unterrichten. Wesentliche Planabweichungen sind zeitnah dem Landtag mitzuteilen und zu erläutern.“

Bewertung:

Der Landtag verfügt über das Haushaltsbewilligungsrecht und die Rechnungskontrolle (Art. 139 Abs. 1, 144 HV) über hinreichende Kontrollkompetenzen gegenüber der Regierung. Einer permanenten Information des Landtags bedarf es nicht, zumal so die Gefahr entsteht, über die Budgetkontrolle faktisch in eine laufende Kontrolle der Verwaltung insgesamt zu gelangen, die aber aus Gründen der funktionalen Gewaltengliederung dem Landtag nicht zusteht. Im Übrigen gibt es hinreichende Instrumente des allgemeinen Parlamentsrechts, sich zielgerichtet über haushaltsrelevante Fragen zu informieren.

Art. 144 HV-E (SPD) will einen neuen Absatz 2 einfügen, der lautet: „Der Landtag hat das Recht und auf Antrag eines Fünftels der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder die Pflicht, den Rechnungshof zu beauftragen, sich gutachtlich über Sachverhalte zu äußern, die für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel von Bedeutung sind. Die Landesregierung hat dazu alle erforderlichen Informationen dem Rechnungshof zur Verfügung zu stellen.“

² Vgl. Hess StGH, Urt. v. 09. 12. 1998 - P. St. 1297, NVwZ-RR 1999, 483 (484); Urt. v. 16. 11. 2011 - P. St. 2323, DVBl 2012, 169 (170); ferner zu Art. 44 GG etwa BVerfGE 105, 197 (225); Brocker DVBl 2012, 174; Schenke JZ 1988, 805 (812).

Bewertung:

Diese Regelung ist nicht zu empfehlen. Der Rechnungshof prüft nach Art. 144 HV die Haushaltsführung als neutrale und unabhängige Instanz im Rahmen der §§ 88 ff. LHO. Ein Minderheitenrecht, den Rechnungshof zu einer Prüfung zu verpflichten, würde die amtlichen Funktionen des Rechnungshofes erheblich beeinträchtigen:

- Der Landesrechnungshof würde letztlich in eine Parteirolle gedrängt, indem er Aufgaben der Rechnungskontrolle nunmehr auf Veranlassung insbesondere der Opposition wahrnimmt. Der Landesrechnungshof würde hierdurch in die politischen Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition involviert, was die notwendige Distanz und Neutralität untergraben kann.
- Der Rechnungshof muss schon aufgrund begrenzter Ressourcen im Interesse einer effektiven Kontrolle in der Lage sein, die eigenen Kontrollschwerpunkte selbst zu wählen. Eine Beauftragung durch Teile des Landtags würde Ressourcen zielgerichtet nach Maßgabe einer politischen Agenda binden; diese Ressourcen stünden dem Rechnungshof nicht mehr zur Verfügung, um nach eigenen pflichtgemäßen Ermessen in anderen Bereichen kontrollierend tätig zu werden. Es besteht sogar das Missbrauchsrisiko, dass Regierungsmehrheiten den Rechnungshof mit ständigen Beauftragungen in seinen Kapazitäten so überfordern, dass er sich um andere – möglicherweise politisch sensiblere – Verletzungen haushaltsrechtlicher Grundsätze nicht mehr mit der gebotenen Sorgfalt kümmern kann.

Im Übrigen hat schon jetzt die Opposition – wie im Übrigen auch jeder Bürger bzw. jede Bürgerin kraft Art. 17 GG – die Möglichkeit, den Rechnungshof auf mögliche Missstände hinzuweisen.

III. Interpellationsrecht:

Art. 94 Abs. 2 HV-E (FDP) soll wie folgt gefasst werden: „Anfragen von Abgeordneten hat die Landesregierung nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten. Die gleiche Verpflichtung trifft die Beauftragten der Landesregierung in den Ausschüssen des Landtages“.

Bewertung:

Diese Regelung betrifft das Interpellationsrecht der Abgeordneten, das im Grundsatz als Ausprägung der Freiheit und der Gleichheit des Mandats (Art. 77 HV) anerkannt ist. Diesem Recht korrespondiert die grundsätzliche Verpflichtung, wahrheitsgemäß Rede und Antwort zu stehen.³ Eine explizite Regelung ist daher nicht notwendig, was im Übrigen auch das Grundgesetz zeigt, welches insoweit auf eine besondere Regelung über Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG hinaus verzichtet hat. Eine zusätzliche Stärkung des Interpellationsrechts, die mit einer Ergänzung der Verfassung möglicherweise verbunden wäre, ist nicht zu empfehlen. Für eine angemessene Selbstinformation des Parlaments sind die geschäftsordnungsmäßigen Kompetenzen der Fraktionen neben dem allgemeinen Fragerecht einzelner Abgeordneter ausreichend. Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass gerade einzelne Abgeordnete, denen praktische Optionen zu einer konstruktiven

³ So für Art. 38 GG BVerfGE 139, 194 (223); ferner etwa *Geck*, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, S. 101 ff.; *Klein*, in: ders. (Hrsg.), Das Parlament im Verfassungsstaat, 2006, S. 233 (253); *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185 (185); *Weis*, DVBl. 1988, 268 (270 f.). Aus dem Verfassungsrecht anderer Länder entsprechend BayVerfGH, Entsch. v. 17. 7. 2001 – Vf. 56-IVa-00, NVwZ 2002, S. 715 (716); Entsch. v. 26. 7. 2006 – Vf. 11-IVa/05, NVwZ 2007, S. 204 (205); NWVerfGH, Ur. v. 19. 8. 2008 – VerfGH 7/07, NVwZ-RR 2009, 41 (43); *Möstl*, in: Lindner/ders./Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 24 Rn. 6.

Mitgestaltung aufgrund der politischen Außenseiterstellung fehlen, Landtage und Landesregierungen mit Anfragen und Anträgen überziehen, die vor allem Aufmerksamkeit generieren sollen. Angesichts der sich abzeichnenden weiteren Fragmentierung der Landtage sollte daher mit Rechten einzelner Abgeordneter sehr zurückhaltend umgegangen werden, auch um Blockaden der Regierungsarbeit zu vermeiden.

Nach Art. 94 Abs. 3 HV-E (FDP) soll die Landesregierung Zugang zu öffentlichen Einrichtungen gewähren und in Ausschusssitzungen Akten unverzüglich und vollständig vorzulegen, wenn mindestens ein Fünftel der Ausschussmitglieder dies verlangt, sofern kein legitimer Verweigerungsgrund vorliegt.

Bewertung:

Diese Regelung ist nicht zu empfehlen. In der Sache würde damit jeder einfache Parlamentsausschuss gegenüber der Regierung Kompetenzen erhalten, die denen eines Untersuchungsausschusses entsprechen (vgl. § 18 Abs. 1 PUAG). Dies ist dysfunktional, weil damit die Regierung jenseits konkreter Untersuchungen einer permanenten Kontrolle auch im Rahmen laufender Verwaltungsvorgänge unterworfen wird. Das Parlament rückt faktisch in die Rolle einer Fachaufsicht ein, was die Gewaltenglieder (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) beeinträchtigen und den Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung⁴ gefährden kann.

(Prof. Dr. Klaus F. Gärditz)

⁴ BVerfGE 67, 100 (139); 124, 78 (120 ff).