

Kommissionsvorlage EKV 19/12 – Teil 2 – öffentlich –

**Schriftliche Stellungnahmen zur 12. Sitzung der Enquetekommission
„Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“
am 17. Februar 2017 – Öffentliche Anhörung**

4. Prof. Dr. Mario Martini, Deutsche Universität für Verwaltungs-
Wissenschaften Speyer
Thema: Popularklage

S. 100

MARIO MARTINI*

INHABER DES LEHRSTUHLS FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFT, STAATSRECHT, VERWALTUNGSRECHT UND EUROPARECHT AN DER DEUTSCHEN UNIVERSITÄT FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER,

LEITER DES PROGRAMMBEREICHS „DIGITALISIERUNG“ AM DEUTSCHEN FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

DIE POPULARKLAGE ALS GEGENSTAND EINER REVISION DER HESSISCHEN VERFASSUNG

Stand: 12. Feb. 2017

A.	EINORDNUNG UND GEGENWÄRTIGE AUSGESTALTUNG DER POPULARKLAGE	4
I.	Bisherige Regelung in der hessischen Verfassung und im StGHG	5
1.	Die Antragsberechtigung nach Art. 131 Abs. 2 Var. 1 hessVerf und ihre Reichweite	5
2.	Quorum.....	8
3.	Gruppenbeteiligungsberechtigung.....	8
a)	Regelung der Hessischen Verfassung und des Landeswahlgesetzes	8
b)	Bezug von Stimmberechtigung zu Gruppenbeteiligungsberechtigung.....	10
c)	Auswirkungen des Bundes-, Europa- und Völkerrechts auf das Staatsangehörigkeits- und Wohnsitzerfordernis	10
aa)	Auswirkung von Art. 33 Abs. 1 GG auf das Wohnsitzerfordernis.....	11
bb)	Auswirkung der Freizügigkeitsrechte in der EU auf das Staatsangehörigkeits- und Wohnsitzerfordernis	12
cc)	Auswirkungen des allgemeinen Völkerrechts auf das staatsangehörigkeits- und Wohnsitzerfordernis	13
II.	Vergleich zur Popularklage in Bayern.....	14
1.	Geschichtlicher Hintergrund.....	14
2.	Rationalität der Regelung.....	15
3.	Zulässigkeitsvoraussetzungen	15
B.	REGELUNGSOPTIONEN	17
I.	Quorum.....	18

1.	Aufgabe des Quorums (Jedermann-Popularklage)?.....	18
a)	Regelungspolitische Vor- und Nachteile.....	19
b)	Detailfragen im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle.....	20
aa)	Rügefähige Verfassungsvorschriften.....	20
bb)	Taugliche Antragsgegenstände	21
2.	Festlegung eines absoluten statt eines relativen Quorums.....	22
II.	Ausgestaltung der Gruppenbeteiligungsberechtigung.....	23
1.	Antragsberechtigung ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit.....	23
2.	Festlegung des Hauptwohnsitzerfordernisses	24
a)	Änderungsvorschlag der SPD	24
b)	Aufgabe des Wohnsitzerfordernisses?	25
aa)	Ersetzung durch ein Aufenthaltserfordernis in Hessen.....	25
bb)	Verzicht auf jegliche Anknüpfung an den Aufenthalt.....	25
3.	Wegfall der Drei-Monatsfrist.....	26
4.	Mindestalter	26
a)	Allgemeine Bewertung.....	27
b)	Folgefragen	27
c)	Kompetenzrechtliche Fragen.....	28
5.	Juristische Personen als Gruppenbeteiligungsberechtigte	28
III.	Verfahrenskatalog	29
C.	ZUSAMMENFASSUNG.....	30
	LITERATURVERZEICHNIS.....	32

Die hessische Verfassung – bereits am 1.12.1946 und damit vor dem Grundgesetz in Kraft getreten –, hat sich eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit bestellt. Sie hat damit gleichzeitig die Lehren aus dem Scheitern der Weimarer Demokratie gezogen, aber auch Traditionen in der Ausgestaltung der Judikative fortgeführt.¹ Dabei hat sie insbesondere – unter Rekurs auf den Verfassungsentwurf *Walter Jellineks*² – ein Element aufgenommen, das in der deutschen Verfassungsgeschichte ein Novum war und auch ein Unikum geblieben ist: Antragsberechtigt sind für (manche) Verfahren vor dem Staatsgerichtshof nicht nur in ihren Rechten Betroffene und unmittelbar am Verfassungsleben Beteiligte, sondern auch eine Gruppe von Stimmberechtigten, die mindestens ein Hundertstel aller Stimmberechtigten des Volkes umfasst (Art. 131 Abs. 2 hessVerf).

Diese Antragsberechtigung der hessischen Verfassung lässt sich treffend mit dem **Terminus „Popularklage“** beschreiben. Denn es kann zwar nicht jeder Einzelne alleine, gleichwohl aber eine Gruppe vieler Einzelner „*quavis ex populo*“, sich dieses Mittels bedienen.³ Der hessische Staatsgerichtshof hat sich – soweit ersichtlich – keine Benennung zu eigen gemacht.⁴ Dies mag auch dem Umstand geschuldet sein, dass es sich in der Sache nicht um eine Klage und damit ein Verfahren handelt, sondern vielmehr eine Antragsberechtigung, die in mehreren Verfahren zum Zuge kommt. Insofern ist auch der Begriff „Popularklage“ ein untechnischer Topos und mit Vorsicht zu verwenden – nicht anders verhält es sich aber auch mit dem teilweise verwendeten Terminus „Volksklage“⁵.

Bisher ist die Antragsberechtigung einer „Hundertstel“-Gruppe erst in drei Fällen (in zulässiger Weise⁶) zur **praktischen Anwendung** gekommen: im Verfahren um das hessische Personalvertretungsgesetz (HPVG),⁷ im Verfahren gegen das Förderstufen-Abschlussgesetz⁸ und im Verfahren gegen Studienbeiträge.^{9,10} Das kann dazu Anlass geben, über Veränderungen in der Normstruktur nachzudenken.

* Der Autor dankt Herrn *Quirin Weinzierl* für die wertvolle Mitwirkung.

¹ *Günther* merkt allerdings kritisch an, dass eine intensive Auseinandersetzung mit früheren Verfassungen nur rudimentär stattfand und der Verfassungsgeber insbesondere im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit auf den Sachverstand *Walter Jellineks* vertraut hat, vgl. *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, Einleitung, Rn. 1, 4. Vgl. zu dem Entwurf *Walter Jellineks* *Will*, Die Entstehung der Verfassung des Landes Hessen von 1946, 2009, S. 80 ff., insbes. S. 100 f., 103 f.

² Vgl. *Will* (Fn. 1), S. 103.

³ Vgl. insoweit zum Begriff der „Popularklage“: BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 99, juris.

⁴ So hält der StGH alleine fest, dass nach dem hessischen Landesrecht eine „Popularklage, mit der sich jedermann gegen behauptete objektive Verfassungsverstöße der öffentlichen Gewalt wenden kann, [...] ausgeschlossen“ ist; vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 26. März 1990 – P.St. 1103 –, 1. Leitsatz, juris.

⁵ Wikipedia, Eintrag „Volksklage“, <https://de.wikipedia.org/wiki/Volksklage>.

⁶ Bereits früher ist die Berufung auf diese Möglichkeit einmal gescheitert, vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 10. November 1950 – P.St. 79 –, juris.

⁷ Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 30. April 1986 – P.St. 1023 –, Rn. 156 ff., juris.

⁸ Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 11. Februar 1987, - P.St. 1036 –, juris.

⁹ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 11. Juni 2008 – P.St. 2133 –, Rn. 157-169, juris.

¹⁰ Jeweils handelte es sich um ein Verfahren der (abstrakten) Normenkontrolle.

A. Einordnung und gegenwärtige Ausgestaltung der Popularklage

Das nationale Verfassungs- und Verwaltungsgerichtswesen durchzieht der Gedanke, dass (natürliche oder juristische) Personen gerichtlichen Rechtsschutz nur suchen können, wenn sie selbst betroffen sind (d. h. ein subjektives Rechtsschutzinteresse besitzen). Art. 19 Abs. 4 GG spricht insoweit das (bundes-)verfassungsrechtliche Bekenntnis zu einem subjektiven Rechtsschutzsystem klar aus und nimmt die entsprechende Weichenstellung vor.¹¹ Gleichwohl kennt das deutsche Rechtsschutzsystem mit der (altruistischen) Verbandsklage¹² und der Popularklage Rechtsschutzformen, die nicht die individuelle Betroffenheit zur Erlangung von Rechtsschutz voraussetzen.¹³ Sie zielen darauf, etwaige Lücken des auf Individualschutz angelegten Rechtsschutzsystems durch eine objektive Rechtskontrolle zu schließen; insofern wohnt ihnen eine „**Ordnungsfunktion**“¹⁴ inne.¹⁵ Entsprechend etabliert die hessische Popularklage ein objektives Verfahren,¹⁶ das nicht dem Schutz subjektiver Rechtspositionen, sondern dem Schutz der objektiven Gesetzmäßigkeit des Staatshandelns verschrieben ist. Die hessische Verfassung (hessVerf) erkennt einer „*Gruppe von Stimmberechtigten*“, die Berechtigung zu, bei dem Staatsgerichtshof (HessStGH) Rechtsschutz zu suchen, ohne dass auch nur ein einzelnes Mitglied dieser Gruppe individuell betroffen sein muss.

Eine noch weiter gehende Antragsberechtigung bei der Popularklage verfolgt der **Freistaat Bayern** bereits seit Inkrafttreten seiner Verfassung am 8.12.1946. Dort hat „**jedermann**“ das Recht, die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts durch Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof geltend zu machen (Art. 98 S. 4 bayVerf i. V. m. Art. 55 BayVfGHG). Damit beschränkt sich die Popularklage der bayerischen Verfassung zwar auf das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle. Insoweit entspricht sie Art. 93 Abs. 1 Nr. 2

¹¹ Siehe die st. Rspr. des BVerfG, BVerfGE 116, 1 (11): „Das Grundgesetz garantiert umfassenden Rechtsschutz nur zu dem Zweck des Schutzes subjektiver Rechte und daher auch nur unter der Voraussetzung, dass die Verletzung einer Rechtsposition geltend gemacht wird, die die Rechtsordnung im Interesse des Einzelnen gewährt“. Vgl. zum darüber hinausgehenden „allgemeinen Justizgewährungsanspruch“ aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. dem Rechtsstaatsprinzip BVerfGE 107, 395 (401 ff), s. auch *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog et al. (Hrsg.), GG, 48. Erg.-Lfg., Nov. 2006, Art. 20, VII. Art. 20 und die allgemeine Rechtsstaatlichkeit, Rn. 1133 ff.

¹² So etwa im Umweltrecht, das insoweit unionsrechtlich determiniert ist. Siehe zur Verbandsklage im Umweltrecht *Koch*, NVwZ 2017, 369; zu der Charakterisierung als „altruistisch“ bzw. „egoistisch“ zurecht kritisch *Halfmeier*, Popularklagen im Privatrecht, 2006, S. 7.

¹³ Vgl. *Halfmeier* (Fn. 12), S. 199 ff. Der Unterschied zwischen Verbands- und Popularklage liegt darin, dass bei ersterer nur gewisse Kläger, die sich durch eine Sachnähe zum Klagegegenstand auszeichnen, (privilegierte Verbände) zur Klage befugt sind, bei der Popularklage hingegen keine solche Einschränkung besteht (s. z. B. zur naturschutzrechtlichen Verbandsklage BVerwGE 87, 62 (73)). Dabei ist die Sachnähe nicht mit einer (potenziellen) Betroffenheit zu verwechseln, so wie Verbraucherschutzverbände nicht selbst Verbraucher sind. Zu unterscheiden ist dies von Formen der Gruppen- bzw. Sammelklage, in denen individuelle Rechtspositionen gebündelt wahrgenommen werden; vgl. *Halfmeier* (Fn. 12), S. 7 ff.; 210 ff.

¹⁴ *Knieper*, NJW 1971, 2251 (2254); auch *Halfmeier* (Fn. 12), S. 216.

¹⁵ So *Halfmeier* (Fn. 12), S. 216 ff.

¹⁶ Davon unberührt bleibt die Voraussetzung eines (allgemeinen) Rechtsschutzbedürfnisses, vgl. BVerfGH, Urteil v. 15.5.2014, Az. Vf. 8-VII-12, Vf. 24-VII-12 – Rundfunkstaatsvertrag, Rn. 168.

GG, kennt im Gegensatz zu dieser aber keine Beschränkung des Kreises der antragsbefugten Personen.¹⁷

Die Möglichkeit des Einzelnen, Rechtsschutz vor dem hessischen Staatsgerichtshof zu suchen, beschränkt sich nicht auf eine *Beteiligung* an der Popularklage. Ihm steht daneben die sog. **Grundrechtsklage** zu.¹⁸ Mit ihrer Hilfe kann jeder die Verletzung von Grundrechten in einem subjektiven Rechtsschutzverfahren geltend machen. Erforderlich ist eine Antragsbefugnis: Der Antragsteller muss die Möglichkeit „*einer eigenen, gegenwärtigen und unmittelbaren Grundrechtsverletzung*“¹⁹ plausibel darlegen. Taugliche Antragsgegenstände sind dabei alle Akte der öffentlichen Gewalt, insbesondere der Exekutive (vgl. § 43 Abs. 3 StGHG), der Legislative (d. h. Parlamentsgesetze, § 43 Abs. 4 S. 3 StGHG) sowie auch der Judikative (vgl. § 44 Abs. 1 S. 2 StGHG).²⁰ Dabei sind auch Rechtsvorschriften der Exekutive taugliche Antragsgegenstände, d. h. (autonome) Satzungen und (Rechts-)Verordnungen,²¹ soweit nicht vorher der Rechtsweg zu erschöpfen ist²² (vgl. § 45 Abs. 2 StGHG).

I. Bisherige Regelung in der hessischen Verfassung und im StGHG

1. Die Antragsberechtigung nach Art. 131 Abs. 2 Var. 1 hessVerf und ihre Reichweite

Die hessische Verfassung legt ihre Popularklage einerseits enger und andererseits aber auch weiter als Bayern an. Enger ist die hessische Regelung insoweit, als die Antragsberechtigung nicht allein einer Person, sondern nur eine Gruppe von Stimmberechtigten zukommt. Weiter ist der sachliche Anwendungsbereich der Vorschrift: Die Personen sind nicht nur in einem Verfahren antragsberechtigt, sondern in **mehreren der in Art. 131 Abs. 1 hessVerf genannten Verfahren**.

Die Verbindung einzelner Personen zu einer antragsberechtigten Gruppe, wie sie Art. 131 Abs. 2 Var. 1 hessVerf vornimmt, ist ein Prozessinstitut *sui generis*.²³ Nur die Gruppe „als Ganzes“ ist antragsberechtigt und als solche selbst Beteiligte des Verfahrens.²⁴ Ihre einzelnen

¹⁷ Vgl. *Wolff*, in: Lindner/Möstl/Wolff (Hrsg.), 2009, Art. 98, Rn. 7; *Holzner*, Verfassung des Freistaates Bayern, 2014, Art. 98, Rn. 14

¹⁸ Vgl. §§ 43 ff. StGHG gestützt auf Art. 131 Abs. 1 und 3 hessVerf,

¹⁹ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 12. Februar 2014 – P.St. 2406 –, Rn. 44, juris.

²⁰ Wobei grundsätzlich der Rechtsweg zu erschöpfen ist, vgl. § 44 Abs. 1 S. 1 StGHG, Ausnahmen nach § 44 Abs. 2 StGHG.

²¹ Vgl. *Günther* (Fn. 1), § 43, Rn. 62.

²² Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 06. Juni 2012 – P.St. 2292 –, Rn. 52, juris; ausführlich zur Frage der Subsidiarität. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 11. Februar 2009 – P.St. 2184 –, Rn. 13 ff., juris. Vgl. *Zinn/Stein/Zezschwitz*, Verfassung des Landes Hessen, Loseblatt, 1966 ff., Art. 131, S. 5 f.

²³ So wohl Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 30. April 1986 – P.St. 1023 –, Rn. 163, juris.

²⁴ Vgl. *Günther* (Fn. 1), § 19, Rn. 33.

Mitglieder sind hingegen nicht unmittelbar Beteiligte des Prozesses.²⁵ Die Gruppe erlangt ihre Beteiligtenfähigkeit *ipso iure*, ohne dass es auf die zivilrechtliche oder verwaltungsverfahrensrechtliche Rechtsfähigkeit ankommt.²⁶ Sie muss sich durch ihre Bevollmächtigten vertreten lassen (§ 20 Abs. 3 S. 1 StGHG).²⁷ Wenngleich die Bevollmächtigten selbst postulationsfähig sind, können sie sich ihrerseits durch die in § 22 Abs. 1 S. 1 BVerfGG aufgeführten Personen vertreten lassen (§ 20 Abs. 1 S. 1 StGHG).

Der Hessische Staatsgerichtshof gesteht der Gruppe entgegen dem Wortlaut des Art. 131 Abs. 1 und 2 hessVerf nicht zu, sämtliche dort aufgeführten Verfahren anzustrengen. Stattdessen müsse „für jedes Verfahren vor dem Staatsgerichtshof im Wege der Auslegung ermittelt werden, welcher Antragsberechtigte welches Verfahren einleiten kann“²⁸. Der Verfassungsgerichtshof betrachtet die Antragsberechtigung „im Einzelfall vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Gehalts der jeweiligen Streitigkeit“²⁹. Hieraus leitet er ab, dass in manchen Verfahren des Art. 131 Abs. 1 hessVerf neben der Antragsberechtigung auch eine Antragsbefugnis (im Sinne einer Betroffenheit in eigenen Rechten) erforderlich ist.³⁰ Nur wenn diese gegeben ist, kann ein Verfahren zulässigerweise angestrengt werden.³¹

Der Gerichtshof reduziert mithin die in Art. 132 Abs. 2 Var. 1 hessVerf vermittelte Antragsbefugnis der „Gruppe“ auf den ihr zu Grunde liegenden **Telos**. Die hessische Verfassung gesteht dem „Hundertstel“ die Antragsberechtigung zu, damit dieses das öffentliche Interesse fördern und ein „objektives Klarstellungsinteresse“ mit Blick auf die hessische Verfassung artikulieren kann. Die im Hundertstel vereinten Stimmberechtigten handeln dabei als „Garanten des objektiven Verfassungsrechts“³² „in staatsbürgerlicher Funktion als Teil des Staatsvolks“³³. Art. 131 Abs. 2 Var. 1 hessVerf vermittelt der Gruppe im Zuge dieser teleologischen Betrachtung

²⁵ Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 30. April 1986 – P.St. 1023 –, Rn. 163, juris: „nicht jedes Gruppenmitglied [ist] für sich gesehen als Beteiligter am Verfassungsprozeß anzusehen“; vgl. auch *Günther* (Fn. 1), § 19, Rn. 33, der von in der Gruppe eine „eigene beteiligungsfähige Körperschaft“ sieht.

²⁶ Vgl. *Günther* (Fn. 1), § 19, Rn. 33.

²⁷ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 30. April 1986 – P.St. 1023 –, Rn. 163, juris.

²⁸ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 26. Juli 1978 - P.St. 789 –, Rn. 60, juris, bestätigt in Urteil vom 11. Juni 2008 – P.St. 2133 –, Rn. 141, juris.

²⁹ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 26. Juli 1978 - P.St. 789 –, Rn. 60, juris, bestätigt in Urteil vom 11. Juni 2008 – P.St. 2133 –, Rn. 141, juris.

³⁰ Vgl. *Zinn/Stein/Zezschwitz* (Fn. 22), Art. 131, S. 18 f.; vgl. z. B. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 04. August 1950 – P.St. 62 –, Rn. 38, juris; Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 18. Februar 1958 – P.St. 230 –, Rn. 45, juris: „Eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne dieser Bestimmung ist vielmehr nur dann gegeben, wenn infolge der umstrittenen Auslegung oder Anwendung einer Verfassungsbestimmung eine der nach dem Gesetz antragsberechtigten Parteien in ihren Rechten oder Zuständigkeiten beeinträchtigt ist.“, zu einer Gruppe von Abgeordneten; zuletzt Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Rn. 68 f., juris.

³¹ Gleiches gilt für die weiteren dem hessStGH durch die hessVerf an anderer Stelle zugewiesenen Verfahren, auf die sich Art. 131 Abs. 2 hessVerf weder seinem Wortlaut noch seiner Stellung nach bezieht. Vgl. auch *Günther* (Fn. 1), § 19, Rn. 34.

³² *Zinn/Stein/Zezschwitz* (Fn. 22), Art. 131, S. 5.

³³ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 30. April 1986 – P.St. 1023 –, Rn. 163, juris.

tung also nur insoweit das Recht, ein Verfahren vor dem Staatsgerichtshof anzustrengen, wie das Verfahren nach Art. 131 Abs. 1 hessVerf primär **im öffentlichen Interesse liegt** und gerade nicht zuvorderst der Verfolgung individueller Interessen dient. Dies ist nur bei der (abstrakten) **Normenkontrolle** und der **Anfechtung des Ergebnisses einer Volksabstimmung** der Fall.

Hingegen dienen der **Verfassungsstreit**³⁴ und die **Grundrechtsklage**³⁵ vorrangig oder gleichberechtigt partikularen Interessen. Der Verfassungsstreit, der weitestgehend dem Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5; 63 ff. BVerfGG entspricht,³⁶ dient nicht nur „der Klärung objektiven Verfassungsrechts“³⁷, sondern auch „der Durchsetzung von Rechten des Antragstellers“³⁸. Es geht ihm um die Klärung der Beziehungen in einem „verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis“, an dem Antragsteller und Antragsgegner „unmittelbar beteiligt sei[e]n“ müssen und „der Antragsgegner hieraus erwachsende verfassungsrechtliche Rechte der Antragsteller durch die beanstandete Maßnahme oder das Unterlassen verletzt oder unmittelbar gefährdet habe“.³⁹ Der Grundrechtsklage, dem hessischen Pendant zur Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13; 90 ff. BVerfGG,⁴⁰ ist es primär um die Verteidigung der eigenen Rechte gegen Verletzungshandlungen bestellt.⁴¹

³⁴ Vgl. *Zinn/Stein/Zezschwitz* (Fn. 22), Art. 131, S. 18 f.; vgl. z. B. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 4. August 1950 – P.St. 62 –, Rn. 38, juris; Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 18. Februar 1958 – P.St. 230 –, Rn. 45, juris: „Eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne dieser Bestimmung ist vielmehr nur dann gegeben, wenn infolge der unstrittenen Auslegung oder Anwendung einer Verfassungsbestimmung eine der nach dem Gesetz antragsberechtigten Parteien in ihren Rechten oder Zuständigkeiten beeinträchtigt ist.“, zu einer Gruppe von Abgeordneten; zuletzt Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Rn. 68 f., juris.

³⁵ Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Rn. 148, juris; Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 18. Februar 1958 – P.St. 230 –, Rn. 44, juris, zu einer Gruppe von Abgeordneten.

³⁶ Vgl. *Menzel*, Landesverfassungsrecht, 2002, S. 523 f., wobei als Unterschied bestehen bleibt, dass einzelne Abgeordnete nicht antragsberechtigt sind.

³⁷ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Leitsatz 3, juris.

³⁸ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Leitsatz 3, juris.

³⁹ Alle Zitate aus Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Rn. 68, juris; Vgl. grds. auch Entscheidung vom 4. August 1950 – P.St. 62 –, Rn. 38, juris; Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 26. Juli 1978 – P.St. 789 –, Rn. 61 f., juris. S. daneben auch *Gehb*, Verfassung, Zuständigkeiten und Verfahren des Hessischen Staatsgerichtshofs, 1987, S. 199. So i. E. auch *Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl., 1991, § 27, Rn. 23 zur alten Rechtslage: „Prozessführungsbefugt ist nur, wer eigene Rechte geltend machen kann“.

⁴⁰ *Menzel* (Fn. 36), S. 532 f.

⁴¹ Vgl. § 43 Abs. 1 S. 1 StGHG; Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 18. Februar 1958 – P.St. 230 –, Rn. 44, juris; vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Rn. 148, juris: „Denn die Grundrechtsklage dient – insoweit ebenso wie der Verwaltungsprozess – primär dem Schutz subjektiver Rechte.“

2. Quorum

Das notwendige „Quorum“⁴² der Popularklage bestimmen die hessische Verfassung und das Staatsgerichtshofgesetz seit ihrem Inkrafttreten relativ zu der Anzahl der Stimmberechtigten (Art. 131 Abs. 2 hessVerf; § 19 Abs. 2 Nr. 1 StGHG, früher: § 17 Abs. 1 Nr. 1 StGHG).

Wie hoch die erforderliche absolute Zahl an Unterstützern ist, schwankt mit der Zahl der Stimmberechtigten. Die Landeswahlleiterin oder der Landeswahlleiter gibt die absolute Zahl im Staatsanzeiger für das Land Hessen nach Veröffentlichung des amtlichen Wahlergebnisses einer jeden Landtagswahl bekannt (§ 17 Abs. 3 S. 1 StGHG, früher: § 17 Abs. 3 S. 1 StGHG).⁴³ Diese Zahl gilt dann bis zur nächsten Festsetzung im Anschluss an die folgende Landtagswahl.

Die Regelung hat sich als grundsätzlich handhabbar erwiesen, wenn sie auch manche **praktische Schwierigkeiten** auslöst: Einerseits muss ein potenzieller Antragsteller die Regelungstechnik über das Staatsgerichtshofgesetz und die Veröffentlichung im Staatsanzeiger nachvollziehen – ein Blick alleine in die hessische Verfassung genügt nicht, um über die Antragsberechtigung urteilen zu können. Weder die Homepage des Staatsgerichtshofs („www.staatsgerichtshof.hessen.de“) noch die des Landeswahlleiters („www.wahlen.hessen.de“) benennen ferner die jeweils festgesetzte absolute Zahl oder deren Fundstelle im Staatsanzeiger. Der Einzelne ist so darauf verwiesen, den (online verfügbaren) Staatsanzeiger selbst nach der Bekanntmachung zu durchforsten.

Nachhaltige Beeinträchtigungseffekte ergeben sich daraus jedoch nicht. Die Verfahren, in denen ein „Hunderstel“-Antrag gestellt wurde, zeigen, dass dieses Mittel sich hauptsächlich für organisierte Gruppen und größere Organisationen eignet. Nur diese sind in der Lage, die notwendige Mobilisierung und Koordinierung der Antragsteller sicherzustellen (weitere Hürden errichten das Prozedere für die Antragstellung und die Bescheinigung über die Stimmberechtigung, § 19 Abs. 3 S. 2 und 3 StGHG). Organisierte Gruppen und größere Organisationen dürften keine wesentlichen Schwierigkeiten haben, die konkrete Höhe des Quorums zu eruiieren.

3. Gruppenbeteiligungsberechtigung

a) Regelung der Hessischen Verfassung und des Landeswahlgesetzes

Bisher kann jeder, der „Stimmberechtigter des Volkes“ ist, Teil der antragsberechtigten Gruppe sein – er ist insoweit *gruppenbeteiligungsberechtigt*. „Stimmberechtigter des Volkes“ ist eine Person, die das (aktive) Wahlrecht zum hessischen Landtag innehat.⁴⁴ So regelt es Art. 73

⁴² Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 11. Juni 2008 – P.St. 2133 –, Rn. 157, juris.

⁴³ Letzte Bekanntgabe im StAnz. 43/2013, S. 1342.

⁴⁴ Vgl. Günther (Fn. 1), § 19, Rn. 33.

Abs. 1 hessVerf (i. V. m. § 2 hessLWG): „*Alle über achtzehn Jahre alten Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die in Hessen ihren Wohnsitz haben und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind,*“ sind stimmberechtigt.⁴⁵ Das hessLWG konkretisiert dies dahin, dass der Wohnsitz am Wahltag seit mindestens drei Monaten im Lande Hessen bestehen muss (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 hessLWG). Gleichzeitig erweitert es dies noch dahin, dass „*bei Inhabern von Haupt- und Nebenwohnungen im Sinne des Melderechts der Ort der Hauptwohnung als Wohnsitz*“ gilt (§ 2 Abs. 1 S. 2 hessLWG) und außerdem bei demjenigen, der keinen Wohnsitz hat, auch der dauernde Aufenthalt im Lande Hessen genügt (§ 2 Abs. 2 hessLWG). Diese Ausgestaltung hat der StGH so auch (implizit) akzeptiert.⁴⁶

Daraus ergeben sich folgende normative Anforderungen:

- **Verfassungsrechtliche Vorgaben:**
 1. Deutsche Staatsangehörigkeit i. S. d. Art. 116 Abs. 1 GG
 2. Über 18 Jahre alt
 3. Wohnsitz in Hessen
- **Einfachgesetzliche Konkretisierung:**

Zu 3.: Wohnsitz seit mindestens 3 Monaten; ggf. Hauptwohnsitz oder Aufenthalt

Trotz des Wortlautes („des Volkes“) definiert sich die Gruppenbeteiligungsberechtigung nicht eindeutig über eine – über die Stimmberechtigung hinausgehende – Zugehörigkeit zum hessischen „Volk“. Zwar spricht die hessische Verfassung selbst an vielen Stellen vom „Volk“ (z. B. „*eine das gesamte Volk verbindende Sozialversicherung*“ [Art. 35 Abs. 1 S. 1 hessVerf]; „*dem Wohle des ganzen Volkes*“ [Art. 38 Abs. 1 hessVerf]; „*Gesetz im Sinne solcher grundrechtlichen Vorschrift ist nur eine vom Volk oder von der Volksvertretung beschlossene allgemeinverbindliche Anordnung*“ [Art. 63 Abs. 2 S. 1 hessVerf]; „*die Staatsgewalt liegt unveräußerlich beim Volke*“ [Art. 70 hessVerf.] etc.) – wohl auch in Abgrenzung zum „*ganzen deutschen Volk*“⁴⁷. Einen eigenen, einheitlichen Volksbegriff über Art. 73 Abs. 1 hessVerf hinaus entwickelt die hessische Verfassung hingegen nicht, auch wenn der Staatsgerichtshof die Gruppenbeteiligten „als Teil des Staatsvolks“⁴⁸ handeln sieht.⁴⁹ In der Sache meint die hessische Verfassung – auch wenn sie (anders bspw. als die bayerische Verfassung⁵⁰) keine Befugnis formuliert, eine hes-

⁴⁵ Art. 73 Abs. 1 hessVerf a. F. vor dem 23.3.1970: „Stimmberechtigt sind alle über einundzwanzig Jahre alten deutschen Staatsangehörigen, die in Hessen ihren Wohnsitz haben und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind“.

⁴⁶ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 30. April 1986 – P.St. 1023 –, Rn. 159, 161, juris.

⁴⁷ Art. 153 Abs. 1 hessVerf.

⁴⁸ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 30. April 1986 – P.St. 1023 –, Rn. 156, 163, juris.

⁴⁹ Tendenziell noch anders das Staatsgrundgesetz des Staates Groß-Hessen vom 22.11.1946, das in Art. 9 Abs. 1 von einem „Hessischen Volke“ sprach; GVBl. Groß-Hessen, 1945, S. 23; vgl. zum Volks-Begriff Zinn/Stein/Zezschwitz (Fn. 22), Art. 70, S. 5.

⁵⁰ Anders als z. B. Art. 6 BV.

sische Staatsangehörigkeit zu konstruieren und den Volksbegriff nicht ganz konsistent verwendet – grundsätzlich die stimm-/wahlberechtigten hessischen Staatsbürger.

b) Bezug von Stimmberechtigung zu Gruppenbeteiligungsberechtigung

In der Begrenzung der Gruppenbeteiligungsberechtigung auf die Stimmberechtigung drückt sich ein **zentraler Grundgedanke der hessischen Popularklage** aus: Nur diejenigen, die als Stimmberechtigte an der Legitimation der hessischen Staatsgewalt teilhaben, sollen auch zu ihrer (objektiven) Kontrolle berufen sein. Durch die Wahl vermitteln die Stimmberechtigten den Verfassungsorganen eine allgemeine Legitimation. Durch das Antragsrecht können sie diese objektiv, d. h. losgelöst von einer im Einzelfall bestehenden Betroffenheit, kontrollieren. Besonders sichtbar ist dieser Sinnzusammenhang, soweit sich die Antragsberechtigung auf das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle bezieht.

Gleichwohl abstrahiert die Verfassung den Zusammenhang in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht ein Stück weit. Denn die für die Gruppenbeteiligungsberechtigung konstitutive Stimmberechtigung bezieht sich nicht auf den Tag der Wahl, sondern auf den Tag der Antragstellung.⁵¹ Auch ist die Gruppenbeteiligungsberechtigung nicht an die Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts, sondern lediglich an die Berechtigung hierzu geknüpft. An die Wahrnehmung des Wahlrechts anzuknüpfen, hieße vielmehr (neben dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand), die Freiheit der Wahl zu beeinträchtigen.⁵² Trotz dieser Lockerung bleibt der Zusammenhang jedenfalls in seinen Grundzügen bestehen. Die Begrenzung der Antragsberechtigung auf diejenigen, die als Stimmberechtigte an der Ausübung der hessischen Staatsgewalt Anteil haben, stellt eine sachgerechte Korrespondenz zwischen der Legitimation der Staatsgewalt und ihrer Kontrolle her.

c) Auswirkungen des Bundes-, Europa- und Völkerrechts auf das Staatsangehörigkeits- und Wohnsitzerfordernis

Die Regelung der Gruppenbeteiligungsberechtigung durch die hessische Verfassung und das konkretisierende Landesrecht müssen jedoch im Kontext des Bundes- (aa)), Unions- (bb)) und Völkerrechts (cc)) gelesen werden. Als nicht unproblematisch erweisen sich dabei das Staatsangehörigkeits- und das Wohnsitzerfordernis. Änderungen der Gruppenbeteiligungsberechtigung gebietet das höherrangige Recht im Ergebnis aber nicht.

⁵¹ Dies legt Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 13. Juli 2016 – P.St. 2431 –, Rn. 60, juris, nahe, wonach „für die Beurteilung der Beteiligtenfähigkeit [...] der Zeitpunkt der Antragstellung maßgeblich“ ist.

⁵² Denn die negative Wahlfreiheit Recht schützt das Recht, vom Wahlrecht keinen Gebrauch zu machen (vgl. *Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 29. Ed., 2016, Art. 38, Rn. 58).

aa) Auswirkung von Art. 33 Abs. 1 GG auf das Wohnsitzerfordernis

Eine Einschränkung der Gruppenbeteiligungsberechtigung auf in Hessen sesshafte Deutsche tritt in eine Spannungslage mit Art. 33 Abs. 1 GG. Dieser gewährt grundsätzlich allen Deutschen in jedem Lande die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten. Die erfassten Rechte sind dabei weit zu verstehen. Sie erfassen das „gesamte öffentlich-rechtliche Verhältnis zwischen Staat und Bürger“⁵³. Hierunter fällt also auch die Gruppenbeteiligungsberechtigung.⁵⁴

Ob ein Sesshaftigkeitskriterium im Kontext des Zugangs zu Gerichten eine gerechtfertigte Beschränkung darstellt, hat das Bundesverfassungsgericht zwar nicht entschieden. Es hat jedoch für die Kommunal-⁵⁵ (namentlich das aktive und passive Wahlrecht) und die Bundestagswahl⁵⁶ (hier lediglich aktives Wahlrecht) ein Sesshaftigkeitskriterium am Maßstab der Wahlrechtsgrundsätze der Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG bzw. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gebilligt.⁵⁷ Tragende Begründung war neben der historischen Prägung dieser Regelung der Gedanke der engen Verbindung mit der Gemeinde bzw. der Bundesrepublik, deren Tätigkeit legitimiert bzw. gestaltet werden soll.

Ein **historisches Vorbild** kennt die Regelung nicht. Eine **besonders enge, zu schützende Verbindung** lässt sich aber womöglich darin sehen, dass die Antragsberechtigung der Gruppe und damit die Gruppenbeteiligungsberechtigung das Korrelat zur Legitimationsvermittlung durch die Wahl bzw. Abstimmung ist. Die Begrenzung der Antragsberechtigung auf diejenigen, die als Stimmberechtigte an der Ausübung der hessischen Staatsgewalt (zumindest abstrakt) Anteil haben, stellt eine sachgerechte Korrespondenz zwischen der Ausübung der Staatsgewalt und ihrer Kontrolle her.

Anders beurteilt auf den ersten Blick der **BayVerfGH** die Lage. Er geht hinsichtlich der Verfassungsbeschwerde in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass diese wegen Art. 33 Abs. 1 GG nicht nur „jedem Bewohner Bayerns“ (so Art. 120 Abs. 1 bayBVerf), sondern „allen Deutschen unabhängig vom Wohnsitz“⁵⁸ zusteht. Insofern spielt es nicht ohne Weiteres eine Rolle, dass die Verfassungsbeschwerde im Gegensatz zur Popularklage ein subjektives Rechtsschutzverfahren darstellt: Entscheidend sind für den BayVerfGH nicht Gedanken des effektiven Rechts-

⁵³ Hense, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 29. Ed., 2016, Art. 33, Rn. 4; so i. E. auch Badura, in: Maunz/Dürig/Herzog et al. (Hrsg.), GG, 73. Erg.-Lfg., Jan. 2014, Art. 33, Rn. 9.

⁵⁴ Mit Bezug auf die bayerische Popularklage s. Knöpfle, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle (Hrsg.), 1976, Art. 98, Rn. 21.

⁵⁵ Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 30. März 1992 – 2 BvR 1269/91 –, Rn. 10 f., juris.

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 36, 139 (142); BVerfGE 58, 202 (205).

⁵⁷ Gleichfalls hält auch der EGMR ein Sesshaftigkeitskriterium sowohl für das aktive (EGMR, Entscheidung vom 7. September 1999, Nr. 31981/96, Hilbe v. Lichtenstein) als auch für das passive (EGMR, Urteil vom 19. Oktober 2004, Nr. 17707/02, Rn. 56 ff., Melnychenko v. Ukraine) Wahlrecht grundsätzlich für zulässig.

⁵⁸ BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Februar 2012 – Vf. 97-VI-11 –, Rn. 28, juris, st. Rspr.

⁵⁸ BayVerfGHE 9, 21 (23); zuletzt BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Februar 2012 – Vf. 97-VI-11 –, Rn. 28, juris. kritisch hierzu Knöpfle, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle (Hrsg.), 1976, Art. 120, Rn. 5.

schutzes, sondern der Umstand, dass die Antragsberechtigung jeweils ein Recht verleiht, das nicht nach Wohnort differenzierend zugänglich sein darf. Gleichwohl ist eine derartige Differenzierung in Verfahren, die dem subjektiven Rechtsschutz dienen, wesentlich schwerwiegender als in einem objektiven Kontrollverfahren.

Es ist daher nicht völlig zweifelsfrei, dass das Wohnsitz- bzw. Ansässigkeitskriterium mit Art. 33 Abs. 1 GG vereinbar ist. Es überzeugt aber mehr, dass die Verfassung den Legitimationszusammenhang zwischen der Ausübung der Staatsgewalt und ihrer Kontrolle bewahren darf, wenn sie ein Popularklageverfahren einführt, das von der eigenen Rechtsverletzung der Antragsteller abstrahiert.

bb) Auswirkung der Freizügigkeitsrechte in der EU auf das Staatsangehörigkeits- und Wohnsitzerfordernis

Womöglich widersprechen das Deutschen- und das Wohnsitzkriterium dem Unionsrecht, insbesondere dem allgemeinen und den speziellen Diskriminierungsverboten.

Das **allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 Abs. 1 AEUV** ist grundsätzlich bereits dann berührt, wenn sich ein Unionsbürger in einem anderen Mitgliedstaat (rechtmäßig) aufhält und damit von seinem Freizügigkeitsrecht (Art. 21 Abs. 1 AEUV) Gebrauch macht.⁵⁹ Die speziellen Diskriminierungsverbote, insbesondere der Arbeitnehmer-, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit (Art. 45, 49 und 56 AEUV), sind bei Vorliegen eines entsprechenden Sachverhaltes mit grenzüberschreitendem und wirtschaftlichem Bezug ebenfalls eröffnet.

Durch die Vorenthaltung der Gruppenbeteiligungsberechtigung **diskriminiert** die Regelung des Art. 131 Abs. 2, Art. 73 Abs. 1 hessVerf i. V. m § 2 hessLWG Unionsbürger. Das Deutschenkriterium ist offen, das Wohnsitzkriterium versteckt diskriminierend.⁶⁰ Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass die Popularklage kein subjektives Rechtsschutzverfahren ist und die Nichtgewährung der Gruppenbeteiligungsberechtigung damit kein Recht nimmt. Denn sie gibt gleichwohl ein (prozessuales) Recht, das nicht (offen bzw. versteckt) diskriminierend zugesprochen werden darf.⁶¹

Eine derartige Ungleichbehandlung lässt sich aber durch das Erfordernis eines Zusammenhangs zwischen der Vermittlung der Staatsgewalt und ihrer Kontrolle **rechtfertigen**.⁶² Insofern erkennt der EuGH grundsätzlich an, dass die Begrenzung des Wahlrechts auf solche Per-

⁵⁹ Vgl. *Epiney*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), 5. Aufl., 2016, Art. 18 AEUV, Rn. 19; *Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU-Recht, 59. Erg.-Lfg., 2016, Art. 18 AEUV, Rn. 35; vgl. auch EuGH (Große Kammer), Urteil v. 11.11.2014, ECLI:EU:C:2014:2358, Rs. C-333/13, Rn. 69 – Dano (mit Bezug zur Richtlinie 2004/38), EuGH (Große Kammer), Urteil v. 18.11.2008, ECLI:EU:C:2008:630, C-158/07, Rn. 39 – Förster.

⁶⁰ Grundsätzlich hierzu *Epiney* (Fn. 59), Art. 18 AEUV, Rn. 12; zum Wohnsitzkriterium als versteckte Diskriminierung u. a. EuGH (Große Kammer), Urteil v. 15.3.2005, ECLI:EU:C:2005:169, Rs. C-209/03, Rn. 51 ff. – Bidar,

⁶¹ So i. E. auch *Flurschütz*, Die bayerische Popularklage nach Art. 55 BayVfGHG, 2014, S. 90 (Fn. 374).

⁶² Vgl. zur bayerischen Regelung bei der Verfassungsbeschwerde: *Müller*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), 5. Aufl., 2014, Art. 120, Rn. 6; offen gelassen in BayVerfGHE 42, 65 (68); VerfGH, BayVBl. 2013, 81.

sonen, die mit dem Staat verbunden sind, gerechtfertigt ist.⁶³ Auch Art. 22 AEUV fordert keine Ausdehnung des Wahlrechts für Unionsbürger über den Bereich des Kommunalwahlrechts hinaus.⁶⁴ Was für die Vermittlung von Staatsgewalt gilt, muss dann als Kehrseite auch für deren objektive Kontrolle gelten.

Ob der EuGH dies nicht deshalb anders sehen würde, weil der Zusammenhang zwischen Antragsberechtigung und Legitimationsvermittlung wegen der Abstrahierung nicht ganz strikt durchgehalten ist, ist gleichwohl nicht ganz zweifelsfrei.

cc) Auswirkungen des allgemeinen Völkerrechts auf das staatsangehörigkeits- und Wohnsitzerfordernis

Auch im allgemeinen Völkerrecht⁶⁵ finden sich Rechte, die sowohl eigene Staatsangehörige wie auch Unionsbürger, Drittstaatsangehörige sowie Staatenlose begünstigen.

So normiert **Art. 26 IPbPR**⁶⁶ ein allgemeines, d. h. nicht-akzessorisches, Diskriminierungsverbot.⁶⁷ Auch Art. 1 12. Zusatzprotokoll der EMRK normiert ein solches – Deutschland hat das Protokoll allerdings bisher nicht ratifiziert.⁶⁸ Das Diskriminierungsverbot des Art. 26 IPbPR bezieht sich dabei auch auf Diskriminierungen auf Grund des Wohnsitzes⁶⁹ und der Staatsangehörigkeit.⁷⁰ Gerechtfertigt ist diese Benachteiligung nur, soweit ein „objektiver und vertretbarer Grund für die Unterscheidung besteht“⁷¹. Dieser liegt auch hier in der Korrelation zwischen der Vermittlung und der Kontrolle von Hoheitsgewalt.

Darüber hinaus schützt **Art. 14 Abs. 1 S. 1 IPbPR** besonders die **Gleichheit vor Gericht**. Dieses Recht gilt nicht alleine in Straf- und Zivilverfahren⁷² und verbietet grundsätzlich jede Un-

⁶³ Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil v. 12.9.2006, ECLI:EU:C:2006:545, Rs. C-300/04, Rn. 60 – Eman (mit Bezug zum allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung bzw. Nichtdiskriminierung).

⁶⁴ Vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 118 ff., juris.

⁶⁵ Vgl. zur Geltung internationaler Verträge des Bundes im Bundes- und Hessischen Recht: Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 11. Juni 2008 – P.St. 2133 –, Rn. 301 ff., juris.

⁶⁶ Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (englisch: International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR), BGBl. 1973 II, 1533 (1534 ff.).

⁶⁷ Vgl. *Hofmann/Boldt*, Internationaler Bürgerrechtspakt, 2005, Art. 26 Rn. 1; Dabei ist zu beachten, dass Deutschland in Bezug auf Art. 26 IPbPR grundsätzlich die Zuständigkeit des Allgemeinen Menschenrechtsausschusses nicht anerkannt hat; vgl. Vorbehalt Deutschlands, BGBl. 1994 II, 31.

⁶⁸ Vgl. Unterschriften und Ratifikationsstand des Vertrags 177 (Protokoll Nr. 12 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten), abrufbar unter http://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/177/signatures?p_auth=UCLt4YGn.

⁶⁹ Vgl. Human Rights Committee, Communication No. 932/2000, Gillot v. France, U.N. Doc. A/57/40 at 270 (2002), §13.7 ff. in Bezug auf Art. 25 IPbPR.

⁷⁰ Vgl. *Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2. Aufl., 2005, Art. 26 ICCPR, Rn. 37 ff.; Vgl. auch Human Rights Committee, Communication No. 965/2000, Karakurt v. Austria, U.N. Doc. CCPR/C/74/D/965/2000 (2002), § 8.4 zur Staatsangehörigkeit.

⁷¹ *Hofmann/Boldt* (Fn. 67), Art. 26 Rn. 1; Human Rights Committee, Communication No. 965/2000, Karakurt v. Austria, U.N. Doc. CCPR/C/74/D/965/2000 (2002), § 8.4: „objective and reasonable ground for differentiation“.

⁷² Vgl. Human Rights Committee, General Comment No. 32, Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial, CCPR/C/GC/32, 23.8.2007, Rn. 7.

gleichbehandlung beim Zugang zu Gerichten⁷³. Gleichwohl ist es seiner Grundausrichtung nach nur auf subjektive Rechtsschutzverfahren anwendbar. Jedenfalls ist eine Ungleichbehandlung wegen der angesprochenen Korrelation gerechtfertigt.

Das **Recht auf ein faires Verfahren** (Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK, ebenso Art. 14 Abs. 1 S. 2 IPbpR) ist ebenfalls nicht eröffnet, da es sich auf zivil- oder strafrechtliche Verfahren bezieht, nicht aber auf objektivrechtliche verfassungsgerichtliche Verfahren. Auch das **Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf** (Art. 13 EMRK, ebenso Art. 2 Abs. 3 IPbpR) ist jedenfalls bereits deshalb nicht einschlägig, weil es sich um kein individualschützendes Verfahren handelt. Das (spezielle) Diskriminierungsverbot des **Art. 14 EMRK** (ebenso Art. 2 Abs. 1 IPbpR) gilt nur im Rahmen der durch die Konvention gewährleisteten Rechte, die hier jedoch grundsätzlich nicht einschlägig sind. Denn die Popularklage setzt eben keine Betroffenheit in eigenen Rechten voraus.

Das Staatsangehörigkeits- und Wohnsitzerfordernis begegnet damit aus der Perspektive des allgemeinen Völkerrechts keinen Bedenken.

II. Vergleich zur Popularklage in Bayern

Von den übrigen Bundesländern kennt alleine noch Bayern eine Popularklage. Die bayerische Popularklage ist nicht originär in der Verfassung geregelt. Die bayerische Verfassung sieht alleine vor, dass „der Verfassungsgerichtshof [...] Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären [hat], die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken“⁷⁴. Erst durch die **einfachgesetzliche Ausgestaltung** im **bayerischen Verfassungsgerichtshofgesetz** wird aus der scheinbar antragslosen Befugnis des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ein antragsgebundenes („Beschwerde“) „Jedermann“-Recht.⁷⁵

1. Geschichtlicher Hintergrund

Art. 98 S. 4 bayVerf selbst fand auf Anregung der amerikanischen Militärregierung hin Eingang in die Verfassung, um den Schutz der Grundrechte (gegenüber Legislativakten) zu stärken.⁷⁶ Die Ausgestaltung als Popularklage im Rahmen des Art. 55 Abs. 1 S. 1 BayVfGHG (ex Art. 53 Abs. 1 S. 1 BayVfGHG) geht ebenfalls auf die amerikanische Militärregierung zurück –

⁷³ Vgl. Human Rights Committee, General Comment No. 32, Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial, CCPR/C/GC/32, 23.8.2007, Rn. 10: “This guarantee also prohibits any distinctions regarding access to courts and tribunals that are not based on law and cannot be justified on objective and reasonable grounds.”

⁷⁴ Art. 98 S. 4 bayVerf.

⁷⁵ Vgl. Art. 55 Abs. 1 S. 1 BayVfGHG: „Die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts kann jedermann durch Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof geltend machen“.

⁷⁶ Vgl. *Knöpfle* (Fn. 54), Art. 98, Rn. 1; ausführlich *Flurschütz* (Fn. 61), S. 46 ff. auch Art. 131 Abs. 3 hessVerf, die Grundrechtsklage, geht auf die amerikanische Militärregierung zurück. Vgl. *Will* (Fn. 1), S. 417 f. mit Belegen.

gleichwohl aber über deren Anregungen hinaus.⁷⁷ Art. 98 S. 4 bayVerf hätte es dem Gesetzgeber ebenso gut gestattet, ein *Ex-officio*-Vorgehen des bayerischen Verfassungsgerichtshofs vorzusehen, was der Verfassungsausschuss des bayerischen Landtags auch erwogen hatte.⁷⁸ Die Popularklage in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung ergänzt die Verfassungsbeschwerde⁷⁹, die sich gegen Akte der Exekutive und Judikative richtet.⁸⁰

2. Rationalität der Regelung

Art. 98 S. 4 bayVerf zielt auf „den Schutz der Grundrechte als Institution“⁸¹. Die Norm etabliert ein „Mitwirkungsrecht“ der Bürger, die damit „zum **Wächter über die Verfassungsordnung** bestellt“⁸² sind. Die Popularklage dient „nicht nur dem individuellen Rechtsschutz, wie dies bei der Verfassungsbeschwerde der Fall ist, sondern als objektives Verfahren der Überprüfung von Rechtsnormen und der hiermit einhergehenden Vermeidung von nichtigen Normen und deren Rechtsschein, der Erzeugung von Rechtssicherheit und der Durchsetzung der Normenhierarchie“⁸³.

3. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Antragsberechtigt ist „jedermann“. Dies umfasst grundsätzlich natürliche und juristische Personen, soweit sie rechtsfähig sind.⁸⁴ Die **Prozessfähigkeit** richtet sich nach der Verwaltungsgerichtsordnung (§ 61 VwGO).⁸⁵ Unbeschränkt prozessfähig sind alle unbeschränkt geschäftsfähigen Personen, d. h. grundsätzlich solche, die das 18. Lebensjahr vollendet haben.⁸⁶ Minderjährige sind prozessfähig, soweit sie durch Vorschriften des öffentlichen (oder bürgerlichen) Rechts für den Gegenstand des Verfahrens als geschäftsfähig anerkannt sind.⁸⁷ Soweit der Bayerische Verfassungsgerichtshof davon spricht, dass die Antragsteller „Partei- und Pro-

⁷⁷ Vgl. *Flurschütz* (Fn. 61), S. 57 ff.; ihr war wohl hauptsächlich daran gelegen, dass es nicht alleine dem Fachrichter überlassen ist, ob eine Überprüfung von Landesrecht durch den Verfassungsgerichtshof stattfindet.

⁷⁸ Vgl. *Knöpfle* (Fn. 54), Art. 98, Rn. 20; *Flurschütz* (Fn. 61), S. 55 jeweils mit Verweis auf das (nicht veröffentlichte) Sitzungsprotokoll.

⁷⁹ Vgl. *Holzner* (Fn. 17), Art. 98, Rn. 3.

⁸⁰ Vgl. Art. 66, 120 bayVerf: „Behörden“ in diesem Sinne sind selbstständige staatliche Stellen, die Akte auf dem Gebiet der Verwaltung oder Rechtsprechung erlassen und so in den verfassungsmäßig geschützten Rechtskreis Dritter eingreifen (VerfGHE 1, 38 (40); 3, 95 (103); 10, 11 (12 f.); 10, 20 (23); 12, 119 (142); 19, 1 (2)); vgl. Art. 51 Abs. 1 S. 1 und 2 BayVfGHG sowie *Holzner* (Fn. 17), Art. 120, Rn. 14, 16.

⁸¹ VerfGHE 7, 69 (73); 25, 45 (47); auch *Flurschütz* (Fn. 61), S. 372 f.

⁸² VerfGHE 42, 11 (15).

⁸³ *Holzner*, Verfassung des Freistaates Bayern, in: Kommunal- und Schul-Verlag (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Loseblatt, 2002 ff., Art. 98, Rn. 14.

⁸⁴ Vgl. VerfGHE 39, 30 (33), der Vereine als grds. Antragsberechtigt betrachtet; VerfGH Az. 11-VII-05 = BayVwBl 2007, 235 (236); 11-VII-11, Rn. 100. Hierzu und zu weiteren Details *Holzner* (Fn. 17), Art. 98, Rn. 17; *Lindner/Möstl/Wolff* (Hrsg.) 2009; *Wolff* (Fn. 17), Art. 98, Rn. 14; *Müller*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), 5. Aufl., 2014, Art. 98, Rn. 8.

⁸⁵ Verweis über Art. 30 Abs. 1 BayVfGHG i. V. m. § 62 VwGO; vgl. BayVfGH 36, 1 (4); 39, 30 (33); 60, 234 (244), *Müller* (Fn. 84), Art. 98, Rn. 7.

⁸⁶ Vgl. Art. 30 Abs. 1 BayVfGHG iVm 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO i. V. m. § 2 BGB.

⁸⁷ Vgl. Art. 30 Abs. 1 BayVfGHG iVm 62 Abs. 1 Nr. 2 VwGO

zessfähigkeit⁸⁸ besitzen müssen,⁸⁹ vermischt dies die Antragsberechtigung mit der wirksamen Antragstellung.⁹⁰ Schließlich sind die Beteiligten selbst **postulationsfähig** – es besteht kein Vertretungszwang.⁹¹ Auf eine (spezielle) Antragsbefugnis⁹², wie die mögliche Betroffenheit und Verletzung in eigenen Grundrechten kommt es nicht an.⁹³ „Die Zulässigkeit einer Popularklage hängt nicht davon ab, daß die Antragsteller ein besonderes eigenes Rechtsschutzinteresse dartun.“⁹⁴

Ebenso wenig kommt es auf die Staatsangehörigkeit, den (Wohn-)Sitz oder den Aufenthalt an.⁹⁵ Die dahinter zurückbleibende Auffassung der amerikanischen Militärregierung, die Beschwerde solle „jedem Staatsbürger“ offen stehen, hat sich nicht durchgesetzt.⁹⁶ Jedoch ist es streitig, ob zu verlangen ist, „dass der Antragsteller auf irgendeine Art dem Regelungsbereich der Bayerischen Verfassung unterfällt“⁹⁷ bzw. der Antrag unzulässig ist, „wenn die gerügten bayerischen Grundrechte in keinem Fall für den Antragsteller relevant sein können“⁹⁸. Die Frage ist also, ob eine abstrakte Betroffenheit erforderlich ist. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof scheint dies nicht zu fordern.⁹⁹ Vielmehr braucht in seinen Augen die „angefochtene Rechtsvorschrift [den Antragsteller] überhaupt nicht zu berühren („abstrakte Normenkontrolle“)¹⁰⁰. Es ist **kein „persönlicher oder sachlicher Bezug zum Verfahrensgegenstand“**¹⁰¹ erforderlich und der Antragsteller muss auch nicht „sonst in bestimmten Rechtsbeziehungen zum Freistaat Bayern“¹⁰² stehen. Nicht erheblich ist auch, ob das gerügte Grundrecht alleine den „Bewohnern Bayerns“ oder jedermann zuerkannt ist. Dank dieser weiten

⁸⁸ VerfGH 39, 30 (33); 60, 234 (244) („Voraussetzung sind u. a. Partei- und Prozessfähigkeit des Antragstellers“).

⁸⁹ Müller (Fn. 84), Art. 98, Rn. 7.

⁹⁰ Klar insoweit BayVfGH 11-VII-11, Rn. 100: „stellt also in der Sache an die Antragsberechtigung keine weiteren Anforderungen als die, dass der Popularkläger rechtsfähig sein muss“; die Prozessfähigkeit allgemein als Frage der Zulässigkeit behandelnd VerfGH 36, 1 (4).

⁹¹ Vgl. Art. 16 Abs. 1 BayVfGHG; s. auch Müller (Fn. 84), Art. 98, Rn. 11.

⁹² Der BayVerfGH spricht von einem „besondere[n] Rechtsschutzinteresse“, vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 100, juris.

⁹³ VerfGHE 42, 11 (15); 36, 56 (61); 54, 109 (133); s. auch Müller (Fn. 84), Art. 98, Rn. 18 (mit Verweis auf 29, 1 (3); 60, 184 [210]).

⁹⁴ VerfGHE 42, 11 (15); so auch VerfGHE 36, 56 (61); 54, 109 (133); BayVBl 2009, 749.

⁹⁵ Vgl. VerfGHE 7, 69 (73); BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 100, juris.

⁹⁶ Vgl. Müller (Fn. 84), Art. 98, Rn. 6.

⁹⁷ Flurschütz (Fn. 61), S. 89.

⁹⁸ Holzner (Fn. 83), Rn. 38; vgl. auch Wolff (Fn. 17), Art. 98, Rn. 51.

⁹⁹ Vgl. VerfGHE 18, 166 (172), der gerade nicht verlangt, dass der Antragsteller irgendwie betroffen sein kann; auch BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 101, juris, benennt dieses Kriterium nicht. In eine andere Richtung geht VerfGHE 36, 56 (61) (Kein Missbrauch, da Bewohner Bayerns und deshalb grundrechtsberechtigt); 36, 162 (166 f.) („Interesse“ an der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit); 42, 11 (15) („Wirkungsbereich“ des Antragstellers im Freistaat).

¹⁰⁰ Wolff (Fn. 17), Art. 98, Rn. 49; vgl. auch VerfGHE 7, 69 (73); 28, 88 (94); 32, 45 (48); 32, 106 (110); 35, 148 (153); 36, 56 (61).

¹⁰¹ Müller (Fn. 84), Art. 98, Rn. 7.

¹⁰² VerfGHE 7, 69 (73), sowie zuletzt BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 100, juris; vgl. auch Knöpfle (Fn. 54), Art. 98, Rn. 28.

Auslegung bzw. Ausgestaltung der Antragsberechtigung kann es auch nicht zu einem Verstoß gegen Art. 33 Abs. 1 GG oder Art. 18 Abs. 1 AEUV kommen.¹⁰³

Gleichwohl kann ein Antrag wegen mangelnden **Rechtsschutzinteresses** unzulässig sein.¹⁰⁴ Ob dies im Speziellen wegen Missbrauchs denkbar ist, lässt sich mit guten Gründen bezweifeln:¹⁰⁵ Zwar hält der Bayerische Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung fest, dass die Popularklage unzulässig ist, wenn sie „mißbräuchlich erhoben wäre und Sinn und Zweck des Instituts der Popularklage widerspräche“¹⁰⁶. Jedoch bleibt wegen des objektiven Verfahrenscharakters kein Raum für einen (subjektiven) Missbrauch, soweit eine mögliche Grundrechtsverletzung substantiiert dargetan ist. Jedenfalls genügt es für einen Missbrauch nicht, dass der Antragsteller seinen Sitz nicht im Freistaat hat, soweit sich „sein Wirkungsbereich [...] auf den Freistaat Bayern“¹⁰⁷ erstreckt.¹⁰⁸ Bis heute hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof auch nicht auf einen Missbrauch erkannt.¹⁰⁹

Die Erhebung der Popularklage ist an keine **Frist** gebunden. Das Antragsrecht kann aber durch **Verwirkung** erlöschen.¹¹⁰ Dies gilt insbesondere bei punktuell wirkenden Regelungen (z. B. der Senatsabschaffung in Bayern¹¹¹).

B. Regelungsoptionen

Die SPD-Fraktion schlägt vor, die Worte „eine Gruppe von Stimmberechtigten, die mindestens ein Hundertstel aller Stimmberechtigten des Volkes umfasst“ durch „eine Gruppe von mindestens 50.000 Personen, die ihren Hauptwohnsitz auf dem Gebiet des Landes Hessen haben und das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben“ zu ersetzen¹¹². Diese Form der Popularklage zieht den

¹⁰³ So trotz einer vertretenen Eingrenzung der Antragsberechtigung auch *Flurschütz* (Fn. 61), S. 90; a. A. *Knöpfle* (Fn. 54), Art. 98, Rn. 20 f.

¹⁰⁴ Auch „Missbrauchsschutz“. *Wolff* (Fn. 17), Art. 98, Rn. 50, 51 differenzierend nach „(objektives) Klarstellungsinteresse“ und „Verwirkung und Missbrauch“, s. auch *Müller* (Fn. 84), Art. 98, Rn. 23.

¹⁰⁵ Vgl. hierzu grundsätzlich *Flurschütz* (Fn. 61), 266 ff.; *Bohn*, Das Verfassungsprozessrecht der Popularklage, 2012, S. 211 ff.

¹⁰⁶ BayVerfGH BayVBl 2013, 45 (45), st. Rspr., zuerst VerfGHE 16, 55 (61).

¹⁰⁷ VerfGHE 42, 11 (15).

¹⁰⁸ *Müller* (Fn. 84), Art. 98, Rn. 25. Ob der BayVerfGH davon ausgeht, dass das Rechtsschutzinteresse fehlt, wenn die gerügten bayerischen Grundrechte in keinem Fall für den Antragsteller relevant sein können, ist nicht abschließend geklärt. Hierfür *Holzner* (Fn. 83), Rn. 38; *Wolff* (Fn. 17), Art. 98, Rn. 51; vgl. VerfGHE 36, 56 (61) (Kein Missbrauch, da Bewohner Bayerns und deshalb grundrechtsberechtigt); 36, 162 (166 f.: „Interesse“ an der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit“); 42, 11 (15: „Wirkungsbereich“ des Antragstellers im Freistaat). Tatsächlich hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof bis heute jedoch keinen Missbrauchsfall festgestellt. Eher offen VerfGHE 18, 166 (172), der gerade nicht verlangt, dass der Antragsteller irgendwie betroffen sein kann; auch BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 101, juris, benennt dieses Kriterium nicht.

¹⁰⁹ Vgl. *Flurschütz* (Fn. 61), S. 266.

¹¹⁰ Vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 102 ff., juris.

¹¹¹ Vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 09. Juni 2015 – Vf. 11-VII-13 –, Rn. 57 ff., juris.

¹¹² Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“, Änderungsvorschläge der Mitglieder der Enquetekommission und der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft (Stand: 17.01.2017), Vorschlag Nr. 205, S. 38 f.

Kreis der Personen, die sich als Teil der Gruppe an dem Antrag beteiligen können, in mehrfacher Hinsicht weiter als bisher.¹¹³ In der Sache ergeben sich hieraus drei Änderungen:

- Die Festlegung eines **absoluten** statt eines relativen **Quorums** in der hessischen Verfassung (unten I.2.).
- Die Erweiterung der Antragsberechtigten auf **alle natürlichen Personen mit Hauptwohnsitz in Hessen** statt einer Begrenzung auf Stimmberechtigte des Volkes, d. h. Deutsche mit Wohnsitz in Hessen (unten II.1., 2.a)).
- Die Absenkung der Altersgrenze auf **16 Jahre** statt der bisherigen Anknüpfung an die Stimmberechtigung, d. h. 18 Jahre, für die Antragstellung (unten II.4.).

Neben diesen konkreten Änderungsvorschlägen sind – insbesondere mit Blick auf die bayerische Popularklage – noch einige weitere Änderungsmöglichkeiten denkbar:

- ein **Verzicht auf ein Quorum** (I.1.).
- Soweit die Popularklage ein Gruppen-Recht bleiben soll, sind Modifikationen der Gruppenbeteiligungsberechtigung vorstellbar, etwa die **Aufgabe des Wohnsitzerfordernisses** (II.2.b)) und die **Öffnung für juristische Personen** (II.5.).
- Im Interesse der Rechtsklarheit ist es sachgerecht, Art. 131 hessVerf hin zu einem **Verfahrenskatalog** nach dem Vorbild des Art. 93 GG umzugestalten (III.).

I. Quorum

1. Aufgabe des Quorums (Jedermann-Popularklage)?

Verfassungspolitisch ist es denkbar, die Antragsberechtigung der Hundertstel-Gruppe durch eine einfache „Jedermann“-Antragsberechtigung zu ersetzen. Sollte das notwendige Quorum für die Antragsberechtigung von einer Hunderstel- oder 50.000er-Gruppe auf eine einzelne Person „gesenkt“ werden, erhielte jeder Einzelne die Möglichkeit, normatives Staatshandeln unabhängig von einer eigenen Betroffenheit (am Maßstab der hessischen Verfassung) durch den Staatsgerichtshof kontrollieren zu lassen.

Damit näherte sich die hessische Popularklage – mit Bezug auf die abstrakte Normenkontrolle – weitestgehend der bayerischen Popularklage an. Unterschiede und damit auch Detailfragen einer Regelung bestünden dann u. a. noch darin, ob *jede* Verletzung der Verfassung oder alleine eine *Verletzung von Grundrechten* – so in Bayern – zulässig gerügt werden kann und welche Normen taugliche Antragsgegenstände sind.

¹¹³ Siehe hierzu B. Regelungsoptionen, S. 18 ff.

a) Regelungspolitische Vor- und Nachteile

Ihren grundsätzlichen Charme bezieht die „Jedermann“-Popularklage aus der Idee, dass gerade die Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung eine absolute ist und er sich insofern auch stets und umfassend verantworten sollte. Die „Jedermann“-Popularklage ermächtigt die Bürger in besonderer Weise, den Gesetzgeber an seine verfassungsrechtliche Bindung zu erinnern („**Wächterfunktion**“ der Bürger¹¹⁴). Der Bürger kann seine Bedenken dann nicht nur bei eigener Betroffenheit rechtlich oder im Rahmen von Wahlen politisch artikulieren und durchsetzen, sondern konkret in jedem Einzelfall, in dem er verfassungsrechtliche Bedenken hegt, rechtsförmlich verfolgen. Davon kann zugleich eine **Aktivierungsfunktion für bürgerschaftliches Engagement** ausgehen.

In **Bayern** erfreut sich die Popularklage durchaus anhaltender Beliebtheit.¹¹⁵ Mit ca. 20-25 Verfahren pro Jahr¹¹⁶ ist sie aber trotzdem weit von den Fallzahlen entfernt, die z. B. das Bundesverfassungsgericht bei Verfassungsbeschwerden meistern muss (z. B. 5.739 im Jahr 2015¹¹⁷; gerechnet auf den Bevölkerungsanteil Bayerns heißt das ca. 360 Verfahren pro Jahr). Die Erfolgsquote der Popularklage ist erstaunlich hoch, ca. 15 %¹¹⁸ aller Verfahren enden mit einem Erfolg (gegenüber z. B. 1,89 % im Jahr 2015 bei Verfassungsbeschwerden zum BVerfG¹¹⁹).

Das bayerische Modell nach Hessen zu exportieren, heißt allerdings, sich vom Gedanken des subjektiven Rechtsschutzes sehr weit zu entfernen. Mit ihr verbindet sich das Risiko, die Landesverfassungsgerichtsbarkeit wegen einer großen Verfahrenszahl zu behindern und auch **Kapazitäten** des Gesetzgebers und der Regierung zu binden, die sie für Verfahren benötigen. Die Zielrichtung des Quorums, eine kritische Masse an Personen zu fordern, die für sich ein hinreichendes Interesse an der Überprüfung einer Norm entwickeln, wäre aufgebrochen: Das Quorum schränkt querulatorische Anträge ein und wirkt einer Überlastung des StGH entgegen. Die Ausweitung der Antragsberechtigung könnte womöglich als „Einladung“ zu „**judicial activism**“ missverstanden werden. Denn die „Jedermann“-Popularklage eröffnet die verfassungsgerichtliche Kontrolle anlasslos gegenüber jedem Gesetz. Die Neigung könnte wachsen, politische und gesellschaftliche Fragen nicht mehr oder nicht mehr alleine in der politischen Arena, also insbesondere den Parteien und Parlamenten auszutragen, sondern den

¹¹⁴ Vgl. auch *Flurschütz* (Fn. 61), S. 389, in Anlehnung an den BayVerfGH, s. oben A.II.2.

¹¹⁵ Eine umfassende Bewertung der Popularklage nimmt *Flurschütz* (Fn. 61), S. 385 ff. vor.

¹¹⁶ Vgl. *Brunner*, JöR 2002, 191 (226); *Flurschütz* (Fn. 61), S. 392, Fn. 1814 zählt 21 erhobene Popularklagen p.a. im Durchschnitt.

¹¹⁷ *Bundesverfassungsgericht*, Jahresstatistik 2015, http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/statistik_2015.pdf;jsessionid=6290F0A0B3555FADCAE56956CF5AEFD0.2_cid361?__blob=publicationFile&v=2 (11.2.2017), S. 7.

¹¹⁸ Vgl. *Brunner* (Fn. 116) (226).

¹¹⁹ *Bundesverfassungsgericht*, Jahresstatistik 2015, http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/statistik_2015.pdf;jsessionid=6290F0A0B3555FADCAE56956CF5AEFD0.2_cid361?__blob=publicationFile&v=2 (11.2.2017), S. 20.

Staatsgerichtshof **als verlängerte Werkbühne politischer Auseinandersetzungen und Selbstinszenierung** zu missbrauchen.

Es besteht auch **keine Rechtsschutzlücke**. Soweit Gesetze und Rechtsverordnungen den Einzelnen in seinen eigenen Rechten betreffen, kann er sie mittels der Grundrechtsklage angreifen. Aus Gründen der Rechtsschutzgewährleistung (Art. 19 Abs. 4 GG) ist eine Ausweitung der Popularklage daher auch **nicht angezeigt**.

b) Detailfragen im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle

aa) Rügefähige Verfassungsvorschriften

Gibt der Verfassungsgeber das Quorum auf, zieht das nicht notwendig eine Anpassung mit Blick auf die rügefähigen Verfassungsvorschriften nach sich: Die zur Jedermann-Popularklage ausgebaut **abstrakte Normenkontrolle** wäre zulässig, wenn der Einzelne einen Verfassungsverstoß geltend gemacht – unabhängig davon, ob es sich dabei um Grundrechte oder sonstiges Verfassungsrecht handelt. Dies entspricht der Grundausrichtung als objektives Kontrollverfahren.

Die **bayerische Verfassung bzw. der BayVerfGH** gehen hier einen anderen Weg: Für die Zulässigkeit der Popularklage muss nicht irgendein Verfassungsverstoß, sondern ein **Grundrechtsverstoß „hinreichend substantiiert“** dargelegt werden.¹²⁰

Diese Verengung der Zulässigkeit ist jedoch in dieser Form auch bei einer Eröffnung der Jedermann-Popularklage im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nicht zu empfehlen. Denn der Einzelne soll eine umfassende Kontrolle des (normativen) Staatshandelns erreichen können. Es wäre wohl alleine eine strengere Zulässigkeitsprüfung angezeigt. Denn viel mehr als eine Verengung auf die Rüge eines (substantiierten) Grundrechtsverstoßes würde das Verlangen einer **hinreichenden Substantiierung einer objektiven Verfassungsverletzung** den Staatsgerichtshof vor einer überbordenden Belastung schützen können. Dieses muss aber nicht notwendig in der Verfassung festgeschrieben werden. Vielmehr genügt es, das StGHG anzupassen (etwa „begründete“ Bedenken gegen die Gültigkeit, § 39 Abs. 1 StGHG zu fordern) oder gar dem StGH selbst eine Anpassung der Zulässigkeitsprüfung zu überantworten. Die

¹²⁰ In der Sache prüft der BayVerfGH aber „anhand aller in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, auch wenn diese – wie das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV – keine Grundrechte verbürgen“, BayVerfGH, Entscheidung vom 9. März 2016 – Vf. 17-VII-15 –, Rn. 29, juris. Im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips prüft er auch Verstöße gegen das Bundesrecht – bejaht einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip aber nur, wenn ein „schwerwiegender, krasser Eingriff in die Rechtsordnung“ (BayVerfGH, Entscheidung vom 09. März 2016 – Vf. 17-VII-15 –, Rn. 32, juris; st. Rspr.) vorliegt. Ob Gleiches auch bei Verstößen gegen das Unionsrecht gilt, hat der BayVfGH bisher ausdrücklich offen gelassen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11 –, Rn. 125, juris). Der StGH nimmt hingegen eine entsprechende Prüfung des Bundesrechts nicht vor, vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Beschluss vom 12. Februar 2014 – P.St. 2406 –, Rn. 29 ff., juris.

bereits heute geforderten „Bedenken gegen die Gültigkeit“ (§ 39 Abs. 1 StGHG) lassen sich auch entsprechend eng auslegen.

bb) Taugliche Antragsgegenstände

Bisher sind taugliche Antragsgegenstände der abstrakten Normenkontrolle nur Gesetze des Landtages und Rechtsverordnungen im Sinne der Art. 107, 118 hessVerf.¹²¹ Nicht erfasst sind sonstige untergesetzliche Normen, wie Satzungen der Kommunen und sonstiger Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts.¹²² Zu beachten ist dabei, dass der insoweit begrenzte Umfang der Prüfungsgegenstände ebenfalls für die Verfahren der konkreten Normenkontrolle (Art. 133 hessVerf) gilt.¹²³

Einige Landesverfassungen (bspw. die baden-württembergische¹²⁴ und die hamburgische Verfassung¹²⁵) gestatten eine abstrakte Normenkontrolle gegen **Landesrecht im Allgemeinen**. Jedoch ist dort der Kreis der Antragsberechtigten deutlich enger. In **Bayern** sind alle Normen des Landesrechts – über den Wortlaut des Art. 98 S. 4 bayVerf hinaus – taugliche Antragsgegenstände der Popularklage.¹²⁶ In der Interpretation des BayVerfGH erfasst Art. 98 S. 4 bayVerf „alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts“¹²⁷.

Zwingende Gründe für eine Öffnung der Popularklage auf weitere untergesetzliche Normen finden sich gleichwohl nicht. Der hessische Verfassungsgeber ging von der überzeugenden Grundprämisse aus, dass die Kontrolle und Verwerfung (sonstiger) untergesetzlicher Normen **Aufgabe der Fachgerichte** ist.¹²⁸ Etwaige Verletzungen der Verfassung bei der Auslegung und Anwendung durch die Gerichte lassen sich dann im Rahmen der Grundrechtsklage geltend machen. Eine Ausdehnung der Antragsgegenstände ist weder zum objektiven Schutz der Verfassung noch aus Gesichtspunkten des Schutzes der Gewaltenteilung geboten. Die Jeder-

¹²¹ Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 15. Juli 1970 – P.St. 548 –, Rn. 64, juris; eine weitere, weniger schematische Sicht (vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 3. Dezember 1969 – P.St. 569 –, Rn. 47, juris), die auf die Ebenbürtigkeit von Rechtsverordnungen und Gesetzen abstellt, hat der StGH aufgegeben; vgl. dazu *Günther* (Fn. 1), § 39, Rn. 20.

¹²² Für einen Ausschluss von Satzungen in diesem Sinne: Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 3. Dezember 1969 – P.St. 569 –, Rn. 47, juris; *Pestalozza* (Fn. 39), § 27. Hessen, Rn. 13; *Gehb* (Fn. 39), S. 136 ff.; *Hinkel*, Verfassung des Landes Hessen, 2004, Art. 131, S. 224. Anders *Zinn/Stein/Zezschwitz* (Fn. 22), Art. 131, S. 5 f., was der Staatsgerichtshof in dem zuvor genannten Urteil ausdrücklich verworfen hat. Vgl. für das Verhältnis zu § 47 VwGO: *Günther* (Fn. 1), § 39, Rn. 21.

¹²³ Vgl. insgesamt *Gehb* (Fn. 39), 184 ff.

¹²⁴ Nach Art. 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bwVerf: Abstrakte Normenkontrolle über „Landesrecht“, das erfasst auch untergesetzliches Recht (vgl. § 49 Abs. 1 S. 1 VerfGHG). Nicht jedoch auch eine konkrete Normenkontrolle – diese ist alleine gegen „Landesgesetze“ eröffnet, vgl. Art. 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 bwVerf.

¹²⁵ Nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 3 Alt. 1 hambVerf: Abstrakte Normenkontrolle über „Landesrecht“, das erfasst auch untergesetzliches Recht (vgl. §§ 14 Nr. 3, 41 Abs. 2 hambVerfGG). Nicht jedoch auch eine konkrete Normenkontrolle – diese ist alleine gegen „Gesetze und Rechtsverordnungen“ eröffnet, vgl. Art. 64 Abs. 2 S. 1 hambVerf, § 44 Abs. 1 hambVerfGG. Vgl. *Pestalozza* (Fn. 39), § 26, Rn. 16, 30.

¹²⁶ Vgl. VerfGH 54, 47 (52 f.); 56, 99 (103). Hierzu zählen auch Bebauungspläne, s. z. B. VerfGH 44, 5 (6); 48, 99 (102). S. auch *Holzner* (Fn. 17), Art. 98, Rn. 21.

¹²⁷ So zuletzt BayVerfGH, Entscheidung vom 9. März 2016 – Vf. 17-VII-15 –, Rn. 19, juris.

¹²⁸ Vgl. *Günther* (Fn. 1), Einleitung zu §§ 39 – 41, Rn. 5.

mann-Antragsbefugnis kann in legitimer Weise darauf beschränkt werden, die Überprüfung von Normen von besonderer Bedeutung, wie sie Art. 107, 118 HessVerf identifizieren, auch ohne Vorliegen eines individuellen Rechtsschutzbedürfnisses zu ermöglichen. Dies würde ihrem vordringlichen Ziel der abstrakten Kontrolle von Staatsmacht gerecht.

In Bereichen weiterer untergesetzlicher Normsetzung lässt sich ein gesteigertes allgemeines Interesse an der Kontrolle des Staatshandelns durch objektive Verfahren nicht ausmachen. Hier sollte es der Rechtsordnung vielmehr angelegen sein, den Staatsgerichtshof vor einer ausufernden Anzahl an Anträgen zu schützen. Als Negativbeispiel dient insoweit Bayern. Dort ist es an der Tagesordnung¹²⁹, bauplanungsrechtliche Satzungen unmittelbar durch das Verfassungsgericht kontrollieren zu lassen. Der Betroffenenrechtsschutz ist geeignet und ausreichend, derartiges normsetzendes Handeln der Exekutive im Einzelfall zu kontrollieren. Verfassungspolitisch ist es vorzugswürdig, Rechtsschutz gegen untergesetzliche Vorschriften in einem arbeitsteiligen Verfahren durch die Fachgerichte sicherstellen. Einer umfassenden Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs bedarf es nicht.

2. Festlegung eines absoluten statt eines relativen Quorums

Hält die Verfassung an einem Quorum fest, steht der Verfassungsgeber vor der Frage, ob er das bisherige relative Quorum durch ein absolutes ersetzt. Die Festlegung eines absoluten Quorums hat für sich, **leichter ermittelbar** zu sein als ein relatives Quorum. Es stattet das Verfahren auch mit einer höheren Einprägsamkeit aus. Den Bürgern lässt sich so anschaulich vor Augen führen, welche Hürde sie für die Durchsetzung „ihrer“ Verfassung nehmen müssen. Die Nachvollziehbarkeit ließe sich ebenso jedoch z. B. bereits dadurch steigern, dass der Staatsgerichtshof und der Landeswahlleiter ihre Internetpräsenzen um diese Information und weitere Informationen zum Verfahren (wie z. B. ein Formular für den Antrag) erweitern.

Mit einem in absoluter Höhe eingegrenzten Quorum verbindet sich vor allem ein **regulierungstechnischer Nachteil**: Es vollzieht Schwankungen der Gesamtzahl der Stimmberechtigten nicht nach. Steigt diese, wächst einer – relativ gesehen – kleineren Zahl das Recht zu, eine Popularklage anzustrengen – und umgekehrt. Das bisherige relative Quorum stellt sicher, dass die Antragsberechtigung relativ zur Zahl der Stimmberechtigten unverändert bleibt.

Sollte sich die hessische Bevölkerungszahl erheblich verändern, wäre eine Verfassungsänderung erforderlich, um diese Entwicklung auf der Ebene der Antragsberechtigung nachzuzeichnen. Die Hürden für eine Verfassungsänderung liegen in Hessen jedoch vergleichsweise hoch, da das Volk der Änderung zustimmen muss (siehe Art. 123 Abs. 2 HessVerf).

¹²⁹ Vgl. Müller (Fn. 84), Art. 98, Rn. 14 mit Nennung zahlreicher Urteile, in denen der BayVerfGH Satzungen im Rahmen der Popularklage überprüft hat. Auch Wolff (Fn. 17), Art. 98, Rn. 17 a. E.

II. Ausgestaltung der Gruppenbeteiligungsberechtigung

Gegenwärtig knüpft die Gruppenbeteiligungsberechtigung an die Stimmberechtigung an, d. h. an das (aktive) Wahlrecht zum Hessischen Landtag. Dies zurret grundsätzlich Art. 73 Abs. 1 hessVerf¹³⁰ fest.¹³¹

Der Grund für die Koppelung der Gruppenbeteiligungsberechtigung an die Stimmberechtigung liegt in der **Korrelation zwischen der Berechtigung zur Vermittlung von Hoheits-/Staatsmacht und deren Kontrolle**.

Die SPD-Fraktion schlägt vor, die Gruppenbeteiligungsberechtigung von der deutschen Staatsangehörigkeit zu entkoppeln (1.), lediglich einen Hauptwohnsitz in Hessen zu fordern (2.), was – ohne dies auszudrücken – einen Wegfall der Drei-Monats-Frist erreicht (3.), und die Altersgrenze auf 16 Jahre abzusenken (4.). Denkbar wäre es darüber hinaus, juristischen Personen die Gruppenbeteiligungsberechtigung zuzugestehen (5.).

1. Antragsberechtigung ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit

Eine Loslösung der Antragsberechtigung von der deutschen Staatsangehörigkeit kann mögliche Bedenken im Hinblick auf Art. 33 Abs. 1 GG und das Unionsrecht ausräumen. Die Öffnung für Unionsbürger und Drittstaatsangehörige sowie Staatenlose kann dazu beitragen, gesellschaftliche Änderungen, d. h. den seit 2009 stetig wachsenden¹³² und im Bundesvergleich grundsätzlich hohen¹³³ Anteil ausländischer Einwohner Hessens normativ widerzuspiegeln. Die immer tiefere und langfristige Eingliederung Nicht-Deutscher in das gesellschaftliche und politische Leben in Deutschland und die damit einhergehende dauerhafte Eingliederung auch in das Rechtssystem kann es rechtfertigen, auch diesen objektive Rechtsschutzmöglichkeiten zuzugestehen. Die Öffnung kann zugleich den **Gedanken der objektiven Kontrolle des Staatshandelns** stärken. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass auch andere als deutsche Einwohner Hessens den hessischen Gesetzen unterworfen sind und somit ein legitimes Interesse an der Rechtmäßigkeit der Ausübung von Hoheitsgewalt haben können.

Das ändert nichts daran, dass eine derartige Öffnung die **Grundkonzeption der „Hunders-tel“-Antragsberechtigung verändert**. Die **Korrelation zwischen Vermittlung und Kontrolle von Hoheitsgewalt** würde (noch weiter) aufgelöst. Denn die Nicht-Deutschen haben selbst mangels Stimmberechtigung nicht an der Vermittlung von Hoheitsgewalt teil (mit Aus-

¹³⁰ I. V. m. § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 WahlG.

¹³¹ Zur einfachgesetzlichen Ausgestaltung siehe oben a).

¹³² Seit 2009 von 11,1 auf 14,3 %, vgl.

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/258109/umfrage/auslaenderanteil-in-hessen/>.

¹³³ So hat das Land Hessen den vierthöchsten Ausländeranteil, mit 15,1 % (Stand 31.12.2015 nach den Zahlen des Ausländerzentralregisters, vgl.

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendischeBevoelkerung/Tabellen/Bundeslaender.html>).

nahme des Kommunalwahlrechts für EU-Ausländer). Sie wären aber trotzdem zum Wächter über die Verfassung berufen.

2. Festlegung des Hauptwohnsitzerfordernisses

a) Änderungsvorschlag der SPD

Der Änderungsvorschlag der SPD schreibt das Hauptwohnsitz-Erfordernis ausdrücklich in dem die Antragsberechtigung regelnden Art. 131 Abs. 2 hessVerf fest.

In der Sache führt dies grundsätzlich die – über die Anknüpfung an die Stimmberechtigung – geltende Regelung (siehe Art. 73 Abs. 1 hessVerf) fort. Denn nach der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Stimmberechtigung entscheidet beim Bestehen von zwei Wohnsitzen der Hauptwohnsitz. Gleichzeitig sind nach dem Landeswahlgesetz aber auch wohnsitzlose Personen, die lediglich in Hessen ihren „dauernden Aufenthalt“ haben, stimmberechtigt. Die Bezugnahme auf den „Hauptwohnsitz“ (oder Wohnsitz) läuft Gefahr, diese Personen auszuschließen.

Dies wäre weitgehend unproblematisch, wenn der (einfache) Gesetzgeber auch wohnsitzlosen Personen weiterhin die Gruppenbeteiligungsberechtigung zuerkennen könnte. Die hessische Verfassung ermächtigt den Gesetzgeber in Art. 131 hessVerf zwar nicht ausdrücklich, den Kreis der Antragsberechtigten des Abs. 2 auch in Bezug auf die in Abs. 1 genannten Verfahren auszuweiten. Der Staatsgerichtshof geht jedoch seit seiner Rechtsprechungsänderung im Jahr 1968 in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass der einfache Gesetzgeber eine solche Regelung treffen darf.¹³⁴ Insofern könnte der einfache Gesetzgeber jedenfalls auch lediglich sich dauerhaft aufhaltenden Personen die Gruppenbeteiligungsberechtigung – bspw. in § 17 Abs. 3 StGHG – zugestehen. Gleichwohl besteht ein geringes Risiko, dass der Staatsgerichtshof dies nach einer Änderung der hessischen Verfassung mit Blick auf diese Regelung anders sehen könnte, da der verfassungsändernde Gesetzgeber Wohnsitzlose gerade nicht aufgenommen hat.

Der sicherste Weg wäre es insoweit, auf den Regelungsvorschlag zu verzichten oder ihn anzupassen. Er müsste dann lauten: *„eine Gruppe von mindestens 50.000 Personen, die ihren Hauptwohnsitz auf dem Gebiet des Landes Hessen haben **beziehungsweise sich in Ermangelung eines Wohnsitzes dort dauerhaft aufhalten**, und das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben“*.

Jedenfalls sollte – für den Fall, dass der Verfassungsgeber dem Vorschlag der SPD näher tritt – eine Befugnis des Gesetzgebers zur Regelung „des Näheren“ Aufnahme in die Verfassung fin-

¹³⁴ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 11. Juni 2008 – P.St. 2133 –, Rn. 140, juris; bestätigt im Urteil vom 9. März 2011 – P.St. 2320 e.A. –, Rn. 81, juris; vgl. auch *Braun/Kallert/Meister et al.*, Verfassung des Landes Hessen, Art. 131, 3.

den. Denkbar ist auch eine Klarstellung in den Gesetzgebungsmaterialien. Diese sollten deutlich machen, dass sowohl der einfache Wohnsitz in Ermangelung eines Zweitwohnsitzes genügt als auch, dass wohnsitzlose Personen, die sich in Hessen aufhalten, erfasst sind. Darin kann zugleich faktisch eine Aufweichung des Wohnsitzerfordernisses liegen.

b) Aufgabe des Wohnsitzerfordernisses?

Spielt man das Arsenal möglicher verfassungsrechtlicher Änderungen vollständig durch, kann eine – sich an das Vorbild Bayerns anlehrende – Regelungsoption darin bestehen, das Wohnsitzerfordernis gänzlich aufzugeben. Als empfehlenswert erweist sich das im Ergebnis jedoch nicht.

aa) Ersetzung durch ein Aufenthaltserfordernis in Hessen

Löst der Verfassungsgeber das die Gruppenbeteiligungsberechtigung heute leitende **Legitimations-Kontroll-Korrelat** grundsätzlich auf und verschiebt es hin zu einer abstrakten Betroffenheit, ist eine Anknüpfung an den Aufenthalt des Antragstellers (statt an den Wohnsitz) konstruktiv denkbar. Denn grundsätzlich sind alle Personen, die sich in Hessen aufhalten und damit den hessischen Gesetzen unterworfen sind, von diesen abstrakt betroffen.¹³⁵

Der **Nachweis des Aufenthalts** ist jedoch schwer formalisierbar. Anders als der (Haupt-)Wohnsitz ist dieser nicht erfasst und lässt sich so nicht durch eine Bescheinigung der Gemeinde belegen. Faktisch heißt eine Anknüpfung an den Aufenthalt eine Ausdehnung der Gruppenbeteiligungsberechtigung auf jedermann. Ein bedeutendes Missbrauchspotenzial verbindet sich damit zwar nicht. Regelungstechnisch ehrlicher ist es dann jedoch, jedermann die Antragsberechtigung zuzugestehen.

bb) Verzicht auf jegliche Anknüpfung an den Aufenthalt

Eine Abkopplung der Antragsberechtigung vom Aufenthalt rückt das allgemeine Interesse an der Rechtmäßigkeit des Staatshandelns in den Vordergrund des Rechtsschutzinteresses einer Popularklage. Sie löst den Konnex der sich Beteiligten bzw. der Antragsberechtigten zur eigenen Betroffenheit von Staatsgewalt auf. Staaten gründen sich freilich nach wie vor auf den Bezug zu einem bestimmten Territorium und seiner Bevölkerung. Nur über diese dürfen sie grundsätzlich Hoheitsgewalt ausüben und sind auch nur diesen verpflichtet.¹³⁶

Insofern sprechen die besseren Gründe dafür, sowohl in einem Verfahren, das nicht den Einzelnen in den Vordergrund stellt, sondern einen gewissen Konsens einer Gruppe erfordert, als

¹³⁵ Vgl. hierzu die Argumentation des BayVerfGH zur Antragsberechtigung bei der Verfassungsbeschwerde, VerfGHE 9, 21 (23 f.).

¹³⁶ Dies gilt, obwohl der Zusammenhang vielfach aufgelöst ist. So kann die Ausübung von Staatsgewalt auch extraterritorial sein, Menschenrechte sind nicht nur den eigenen Staatsangehörigen, sondern oft auch allen Personen, in gewissen Grenzen auch außerhalb des eigenen Territoriums geschuldet.

auch bei einer Jedermann-Popularklage abstrakte Grenzen einer potenziellen Betroffenheit einzuziehen, die an die Stimmberechtigung oder jedenfalls den Wohnsitz angeknüpft. Dies wird dem Wesen des Staates mit seinem an das Staatsgebiet und das Staatsvolk anknüpfenden Herrschaftsanspruch wohl am besten gerecht.

3. Wegfall der Drei-Monatsfrist

Nach gegenwärtiger Rechtslage entsteht die Gruppenbeteiligungsberechtigung erst nach dreimonatigem Wohnsitz bzw. dauernden Aufenthalt in Hessen („Drei-Monatsfrist“; vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, Abs. 2 hessLWG). Dank der Regelungsbefugnis des Art. 73 Abs. 4 hessVerf kann und darf der einfache Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Stimmberechtigung um ein solches zeitliches Element erweitern.

Der Regelungsvorschlag der SPD löst den Bezug zur Stimmberechtigung und damit die Drei-Monatsfrist jedoch auf. Insoweit ist zumindest offen, ob der Staatsgerichtshof es dem einfachen Gesetzgeber zugestehen würde – trotz der Neuregelung und unterbliebenen Aufnahme der Drei-Monatsfrist – diese einfachgesetzlich einzuführen. Insoweit ist der Gesetzgeber grundsätzlich nicht befugt, die Antragsberechtigungen aus Art. 131 Abs. 2 hessVerf zu beschneiden. Ob sich hier im Einzelfall „vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Gehalts“¹³⁷ der einzelnen Klagen (insbesondere der abstrakten Normenkontrolle) mit Blick auf die Drei-Monatsfrist etwas anders ableiten lässt, ist zumindest fraglich. Denn entkoppelt sich die Antragsberechtigung vom Korrelat zur Legitimationsvermittlung hin zur potenziellen Betroffenheit, scheint ein zeitliches Element nicht mehr notwendig. Die potenzielle Betroffenheit setzt keine längere Wohnsitznahme oder keinen längeren dauernden Aufenthalt voraus – sie kann sich sofort einstellen. Insofern ist gut möglich, dass eine einfachgesetzliche Aufnahme der Drei-Monatsfrist nicht möglich ist.

4. Mindestalter

Um stimmberechtigt zu sein, muss der Einzelne *de constitutione lata* „über achtzehn Jahre“ alt sein.¹³⁸ Eine Absenkung des Alters auf 16 Jahre berührt weder die Partei- noch die Prozessfähigkeit der Gruppe in dem Verfahren. Vielmehr ändert sie alleine einen Ausschnitt dieses Rechtsinstitutes *sui generis*, nämlich die Gruppenbeteiligungsberechtigung.

¹³⁷ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 11. Juni 2008 – P.St. 2133 –, Rn. 141, juris unter Verweis auf StGH, Urteil vom 26. Juli 1978 - P.St. 789 -, StAnz. 1978, S. 1683 (1687).

¹³⁸ Keine Korrelation besteht hingegen zur Grundrechtsfähigkeit. Da es sich um kein subjektives Rechtsschutzverfahren handelt, wirkt sich eine ggf. bezüglich einzelner Grundrechte bereits vor Vollendung des 18. Lebensjahres bestehende Grundrechtsfähigkeit nicht aus. Allein in Verfassungsbeschwerdeverfahren kann im Einzelfall auch der Minderjährige partei- und prozessfähig sein; dies jedoch nicht als Ausfluss der Grundrechtsfähigkeit, sondern alleine, wenn bei der gesetzlichen Vertretung ihr effektiver Grundrechtsschutz nicht gewährleistet wäre. Vgl. Grünwald, in: Walter/Grünwald (Hrsg.), Stand 1.12.2016, § 90, Rn. 43; Müller (Fn. 62), Art. 120, Rn. 8.

a) Allgemeine Bewertung

Grundsätzlich widerspricht eine Absenkung des Alters der **Korrelation zwischen Legitimation und Kontrolle**. Solange das aktive Wahlalter bei 18 Jahren liegt, besteht auch nur bei 18-Jährigen das notwendige Korrelat zur Einräumung der Gruppenbeteiligungsberechtigung.

Wenngleich Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht erreicht haben, nicht an der Legitimation der Staatsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen teilhaben, so sind sie doch bereits Träger von Rechten; insbesondere der Grundrechte.¹³⁹ Ihnen in einer auf (objektiven) Rechtsschutz ausgerichteten Popularklage die Gruppenbeteiligungsberechtigung zuzugestehen, ist dann nur folgerichtig. Gleichzeitig ließe sich die demokratische und politische Beteiligung der 16- bis -18-Jährigen an der Gesellschaft durch eine Öffnung stärken. Steht diesem die Möglichkeit offen, sich in solcher Weise am demokratischen Prozess zu beteiligen, streitet eine Vermutung dafür, dass sie zur Verteidigung der Verfassungsordnung von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden.

Dabei besteht ein wesentlicher **Unterschied zur Einräumung des Wahlrechts**: Dieses lässt sie unmittelbar an der Vermittlung von Hoheitsmacht teilhaben und gesteht Berechtigten so eine weitreichende Entscheidung über sich und andere zu. Dafür ist grundsätzlich ein erhebliches Maß an persönlicher, politischer und gesellschaftlicher Reife notwendig. Gleichen Vorbehalten, ein solches Mitwirkungsrecht einzuräumen, begegnet eine Öffnung der Gruppenbeteiligungsberechtigung jedoch nicht: Die Popularklage ist nicht gestalterischer, sondern alleine kontrollierender Natur. Sie ist auf die Herstellung eines rechtmäßigen Zustandes gerichtet, nicht auf die Ausübung politischer Gestaltungsmacht; sie beruft die 16- bis 18-Jährigen damit nicht zum Gestalter für sich und andere.¹⁴⁰

b) Folgefragen

Aus der Öffnung der Gruppenbeteiligungsbefugnis für Minderjährige können sich Folgeprobleme ergeben. Zwar wird der minderjährige Antragsteller nicht selbst Verfahrenspartei. Dennoch muss er für einen wirksamen Antrag sowohl einen Bevollmächtigten benennen (§ 20 Abs. 3 S. 1 StGHG) als auch die relevanten Unterlagen u. a. zur Bestätigung des Wohnsitzes beschaffen (§ 19 Abs. 3 S. 3 StGHG). Beides kann der Minderjährige aus zivilrechtlicher Sicht – da nicht lediglich rechtlich vorteilhaft – grundsätzlich nur mit Einwilligung seines gesetzli-

¹³⁹ Vgl. u. a. BVerfGE 99, 145 (156); sowie generell *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein et al. (Hrsg.), Juli 2016, 49. Erg.-Lfg., 2014, § 90, Rn. 129; *Hohm*, NJW 1986, 3107.

¹⁴⁰ Dass sich die Popularklage auch als *politisches Druckmittel* einsetzen lässt, ändert an dieser Natur der Popularklage nichts. Denn die politischen Effekte sind mittelbarer Art. Nicht die Klage selbst, sondern z. B. die Mobilisierung des Quorums kann politische Implikationen haben. Insoweit machen Beteiligte 16- bis 18-Jährige aber alleine von ihrer Meinungsfreiheit Gebrauch – ein Recht, das ihnen unabhängig vom Alter zusteht. So sind alle natürlichen Personen Träger der Meinungsfreiheit. Minderjährige sind darüber hinaus, jedenfalls soweit sie die geistige Fähigkeit zur Meinungsbildung besitzen, auch grundrechtsmündig; vgl. *Schemmer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 29. Ed., 2016, Art. 5, Rn. 2; ablehnend zur Idee der Grundrechtsmündigkeit *Grabenwarter*, in: Maunz/Dürig/Herzog et al. (Hrsg.), GG, Art. 5, Rn. 25 ff.

chen Vertreters (§ 107 BGB). Das Prozessrecht kann hiervon jedoch abweichen. Nach § 16 Abs. 1 S. 2 StGHG i. V. m. § 22 BVerfGG findet die Bevollmächtigung jedoch eine abschließende Spezialregelung. Danach kann der Minderjährige, soweit er selbst prozessfähig ist, die Bevollmächtigung ohne Zustimmung seines Vertreters erteilen. Insofern ist auch hier davon auszugehen, dass die hessische Verfassung i. V. m. dem StGHG eine Spezialregelung treffen würde, die es dem Minderjährigen ermöglicht, selbst seine Gruppenbeteiligung wirksam vorzunehmen.

c) Kompetenzrechtliche Fragen

Zwar steht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das bürgerliche Recht und das gerichtliche Verfahren zu (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Das hindert das Land Hessen jedoch nicht an einer eigenen Regelung der Beteiligungsberechtigung. Denn diese stellt keine bürgerlich-rechtliche Regelung dar. Sie betrifft nicht die den Minderjährigen „als Privatpersonen zukommende rechtliche Stellung und die Verhältnisse, in welchen [die Minderjährigen] als Privatpersonen untereinander stehen“¹⁴¹, sondern regelt prozess- und verwaltungsrechtliche Rechtsverhältnisse. Die Vorschrift träge zwar eine Regelung über das gerichtliche Verfahren. Jedoch fällt das Prozessrecht der Landesverfassungsgerichte in die Organisationshoheit der Länder.¹⁴²

5. Juristische Personen als Gruppenbeteiligungsberechtigte

Juristischen Personen gesteht die hessische Verfassung die Gruppenbeteiligungsberechtigung bislang nicht zu. In **Bayern** sind hingegen bei der Popularklage u. a. auch juristische Personen antragsberechtigt.¹⁴³

Eine Ausweitung der Antragsberechtigung auf juristische Personen bräche mit dem bestehenden System des Art. 131 HessVerf: Es geht von einem Legitimations-Kontroll-Korrelat aus, das für juristische Personen nicht einschlägig ist. Weicht man diese Korrelation konzeptionell grundlegend auf (wie es insbesondere der Vorschlag der SPD vorsieht), ist die Einbeziehung juristischer Personen erwägenswert. Einerseits entspräche dies der **Entkoppelung von Legitimationsvermittlung und -kontrolle** und dem **Umbau hin zu einem (objektiven) Rechtsschutzverfahren**. Juristische Personen vermitteln nicht Staatsgewalt, sind aber Träger von Rechten. Deshalb haben auch sie andererseits ein legitimes Interesse an der objektiven Rechtmäßigkeit des Staatshandelns. Gleichzeitig nehmen die hinter den juristischen

¹⁴¹ Motive zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. I, S. 1.

¹⁴² Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 29. Ed., 2016, Art. 74, Rn. 10; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog et al. (Hrsg.), GG, Erg.-Lfg. 23, Art. 74, Rn. 73.

¹⁴³ Vgl. Holzner (Fn. 83), Rn. 17; sowie VerfGHE 7, 69 (73); 36, 1 (4); 39, 30 (33). Zur teilrechtsfähigen OHG und KG, politischen Parteien, juristischen Personen des öffentlichen Rechts, kommunalen Gebietskörperschaften wie Gemeinden und Landkreisen, sowie nichtrechtsfähige Vereinigungen und Bürgerinitiativen vgl. Holzner (Fn. 83), Rn. 17 f. mit Nennung der entsprechenden Urteile.

Personen stehenden natürlichen Personen das Interesse der Rechtmäßigkeitskontrolle nicht zwingend vollständig wahr. Juristische Personen haben bisweilen einen anderen Interessensfokus als die natürlichen Personen, die sie tragen.

III. Verfahrenskatalog

Auf welche Verfahren sich Art. 131 Abs. 2 hessische Verfassung erstreckt, verstehen der Wortlaut der Vorschrift und ihre Deutung in der verfassungsgerichtlichen Praxis unterschiedlich. Gegenwärtig schränkt der Staatsgerichtshof die Antragsberechtigungen gegenüber Art. 131 Abs. 2 hessVerf ein, erweitert sie aber gleichzeitig auch darüber hinaus. Im Interesse der Rechtsklarheit und Verständlichkeit ist es empfehlenswert, einen Verfahrenskatalog in die Verfassung aufzunehmen. Ähnlich dem Art. 93 GG¹⁴⁴ ließen sich die Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs klar enumeriert in Art. 131 hessVerf regeln. Damit ließe sich einerseits die Verfahren des Staatsgerichtshofs, andererseits die jeweilige Antragsberechtigung einer klaren Regelung zuführen.

Eine mögliche Regelung könnte lauten:

Art. 131

(1) Der Staatsgerichtshof entscheidet:

- 1. über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze [und Rechtsverordnungen],**
- 2. über die Anfechtung des Ergebnisses einer Volksabstimmung,**
- 3. über die Verletzung der Grundrechte, soweit der Antragsteller plausibel geltend macht, durch die öffentliche Gewalt in einem durch die Verfassung gewährten Grundrecht verletzt worden zu sein (Grundrechtsklage),**
- 4. über eine auf die Verletzung des Selbstverwaltungsrechts (Art. 137) gestützte Grundrechtsklage von Gemeinden und Gemeindeverbänden [(kommunale Grundrechtsklage)],**
- 5. über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung des Landes Hessen, durch ein Gesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Landesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind (Verfassungsstreitigkeit),**
- 6. sowie in den weiteren in der Verfassung und den Gesetzen vorgesehenen Fällen.**

¹⁴⁴ Sowie z. B. Art. 68 bwVerf

(2) Antragsberechtigt sind im Fall der Nr. 1, 2 und 5 der Landtag, ein Zehntel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Landtags, eine Fraktion des Landtags, die Landesregierung, die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident und die Landesanwaltschaft. Im Falle der Nr. 1 und 2 ist auch eine Gruppe von Stimmberechtigten, die mindestens ein Hundertstel aller Stimmberechtigten des Volkes umfasst, antragsberechtigt. Im Fall der Nr. 1 ist auch der Rechnungshof antragsberechtigt.

(3) Das Nähere regelt ein Gesetz.

C. Zusammenfassung

Das bisherige Konzept der Popularklage bedarf keiner grundlegenden Anpassung.

Die von der SPD-Fraktion vorgeschlagenen Änderungen zögen teilweise eine Änderung des Charakters der Popularklage nach sich. Das bisherige Instrument einer Kontrolle des Staatshandelns durch die Stimmberechtigten würde sich in ein objektives Rechtsschutzverfahren wandeln. Das ist verfassungspolitisch vertretbar, aber nicht in jeder Hinsicht empfehlenswert.

1. Ein **absolutes Quorum** festzulegen, hat zwar den Vorteil einer noch größeren Rechtsklarheit. Es ist aber **nicht empfehlenswert**. Denn es vermag nachhaltige demographische Verschiebungen nicht abzubilden.

2. Die Aufnahme **Nicht-Deutscher** in den **Kreis der Antragsberechtigten** kann dazu beitragen, solche Personen in die Kontrolle des Staatshandelns einzubinden, die heute in großer Zahl und in zunehmender Tiefe und Dauer in die hessische Gesellschaft integriert sind. Ihnen wächst damit ein gesteigertes Interesse an der Kontrolle der sie regierenden Staatsgewalt zu – selbst wenn sie diese, außer auf kommunaler Ebene, nicht auch mit legitimieren können. Die **Anknüpfung an den Hauptwohnsitz** ist grundsätzlich ein legitimes Eingrenzungsmerkmal, das nicht gegen Art. 33 Abs. 1 GG verstößt. Folgt man dem Vorschlag der SPD, entsteht hinsichtlich wohnsitzloser Personen jedoch eine Lücke. Ggf. müssten diese ausdrücklich als gleichberechtigt Antragsberechtigte mit in den Verfassungstext aufgenommen werden. Außerdem ist zu bedenken, dass die Neuregelung dazu führen könnte, dass das Wohnsitz-Erfordernis nicht (mehr) im einfachen Recht um eine **zeitliche Komponente** (etwa dreimonatiger Hauptwohnsitz bzw. Aufenthalt) erweitert werden kann. Der Staatsgerichtshof könnte dies als unzulässige Beschränkung der Gruppenbeteiligungsberechtigung auffassen, da das zeitliche Element nicht in die Verfassung aufgenommen wurde und auch in einem (objektiven) Rechtsschutzverfahren keine legitime Eingrenzungsfunktion hat. Insofern ist aber bereits zu fragen, ob dieses überhaupt noch wünschenswert wäre.

4. Eine **Absenkung des notwendigen Alters** löst – für sich gesehen – das Korrelat zwischen Legitimationsvermittlung und Kontrolle ein Stück weit auf, da 16- bis 18-Jährige nicht stimmberechtigt sind. Für eine Absenkung des Berechtigungshalters kann aber das Interesse Heranwachsender streiten, selbst die sie betreffende Staatsgewalt zu kontrollieren und das Ziel, ihre politische Beteiligung zu fördern. Folgeprobleme (insbesondere kompetenzrechtlicher Natur, wie etwa der Prozessfähigkeit) stellen sich nicht.

4. Denkbar ist die **Aufnahme juristischer Personen** in den Kreis der Gruppenbeteiligungsberechtigten. Dies entspräche der Ausrichtung des Verfahrens auf ein (objektives) Rechtsschutzverfahren, weicht aber von dem bisherigen Konzept der Popularklage ab, wie es die hessische Verfassung konzipiert.

5. Das Verfahren des Art. 131 HessVerf zu einer „**Jedermann**“-Popularklage zu entwickeln, ist denkbar, aber nicht unbedingt angezeigt und wünschenswert. In Bayern hat ein solches Verfahren guten Anklang gefunden; es wird dort als Legitimationsgewinn staatlichen Handelns verstanden. Die staatliche Kontrollbefugnis von der demokratischen Legitimationsbefugnis abzukoppeln, erweist sich aber nur bedingt als sinnvoll. Die Einhaltung der Verfassung durch effektive Rechtskontrolle sicherzustellen, gehört zwar zu den zentralen Anliegen einer rechtsstaatlichen Verfassung. Die Vielzahl der Verfahren und der Antragsberechtigten, welche die hessische Verfassung bereits kennt, lässt aber **keine** derart große **Rechtsschutzlücke** offen, dass eine Ausweitung auf ein Jedermann-Verfahren der Popularklage angezeigt ist.

6. Die Normklarheit des Art. 131 hessVerf lässt sich durch die Aufnahme eines **Verfahrenskatalogs** nach dem Vorbild des Art. 93 GG erheblich steigern. „Anpassungen“ der Antragsbefugnis, welche der Staatsgerichtshof in seiner Rechtsprechung im Verhältnis zum Wortlaut des Art. 131 Abs. 2 hessVerf vorgenommen hat, fänden ihren Niederschlag in der Verfassung selbst.

Literaturverzeichnis

- Bohn*, Bastian, Das Verfassungsprozessrecht der Popularklage, Zugleich eine Untersuchung der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs der Jahre 1995 bis 2011, Berlin, 2012.
- Braun*, Jens-Daniel/*Kallert*, Rainer/*Meister*, Johannes/*Schmitt*, Olaf/*Schütz*, Carsten, Verfassung des Landes Hessen,
- Brunner*, Georg, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum, JöR 2002, S. 191–256.
- Bundesverfassungsgericht*, Jahresstatistik 2015, http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/statistik_2015.pdf;jsessionid=6290F0A0B3555FADCAE56956CF5AEFD0.2_cid361?__blob=publicationFile&v=2 (11.2.2017).
- Calliess*, Christian/*Ruffert*, Matthias (Hrsg.), EUV, AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar, 5. Aufl., 2016.
- Epping*, Volker/*Hillgruber*, Christian (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, 29. Ed., München, 2016.
- Flurschütz*, Bernd, Die bayerische Popularklage nach Art. 55 BayVfGHG, Entstehungsgeschichte, dogmatische Analyse, Mehrwert, Baden-Baden, 2014.
- Gehb*, Jürgen, Verfassung, Zuständigkeiten und Verfahren des Hessischen Staatsgerichtshofs, Baden-Baden, 1987.
- Grabitz*, Eberhard/*Hilf*, Meinhard/*Nettesheim*, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 59. Erg.-Lfg., München, 2016.
- Günther*, Herbert, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, Kommentar zum Gesetz über den Staatsgerichtshof, Baden-Baden, 2004.
- Halfmeier*, Axel, Popularklagen im Privatrecht, Zugleich ein Beitrag zur Theorie der Verbandsklage, Tübingen, 2006.
- Hinkel*, Karl Reinhard, Verfassung des Landes Hessen, Wiesbaden, 2004.
- Hofmann*, Rainer/*Boldt*, Nicki, Internationaler Bürgerrechtspakt, NomosKommentar, 2005.
- Hohm*, Karl-Heinz, Grundrechtsträgerschaft und “Grundrechtsmündigkeit” Minderjähriger am Beispiel öffentlicher Heimerziehung, NJW 1986, S. 3107–3114.
- Holzner*, Thomas, Verfassung des Freistaates Bayern, unter besonderer Berücksichtigung der Staats- und Kommunalverwaltung, in: Kommunal- und Schul-Verlag (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Bayern, Loseblatt, 2002 ff., Wiesbaden.

- Verfassung des Freistaates Bayern, Unter besonderer Berücksichtigung der Staats- und Kommunalverwaltung ; Kommentar, Wiesbaden, 2014.
- Knieper*, Rolf, Motivunabhängige Klagebefugnis der Verbraucherverbände gemäß § 13 Abs. 1a UWG, NJW 1971, S. 2251–2256.
- Koch*, Hans-Joachim, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2017, S. 369–379.
- Kommunal- und Schul-Verlag (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Bayern, Loseblatt, 2002 ff., Wiesbaden.
- Lindner*, Josef Franz/*Mörtl*, Markus/*Wolff*, Heinrich Amadeus (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, München, 2009.
- Maunz*, Theodor/*Dürig*, Günter/*Herzog*, Roman/*Scholz*, Rupert, et al. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Stand: 74. Erglfg. 2015, München.
- Maunz*, Theodor/*Schmidt-Bleibtreu*, Bruno/*Klein*, Franz/*Bethge*, Herbert (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, Juli 2016, 49. Erg.-Lfg., München, 2014.
- Meder*, Theodor/*Brechmann*, Winfried (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 5. Aufl., Stuttgart, 2014.
- Menzel*, Jörg, Landesverfassungsrecht, Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat, Stuttgart, 2002.
- Nawiasky*, Hans/*Schweiger*, Karl/*Knöpfle*, Franz (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, Stand: 14. Erglfg. 2018, München, 1976.
- Nowak*, Manfred, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, 2. Aufl., 2005.
- Pestalozza*, Christian, Verfassungsprozeßrecht, Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder; mit einem Anhang zum internationalen Rechtsschutz, 3. Aufl., München, 1991.
- Walter*, Christian/*Grünwald*, Benedikt (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BVerfGG, Stand 1.12.2016,
- Will*, Martin, Die Entstehung der Verfassung des Landes Hessen von 1946, 2009.
- Zinn*, Georg August/*Stein*, Erwin/*Zeuschwitz*, Friedrich von, Verfassung des Landes Hessen, Loseblatt, Baden-Baden, 1966 ff.