



## **Anlagen**

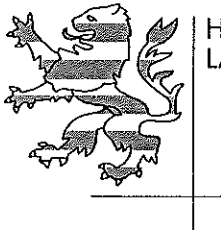
**zu dem**

**Kurzbericht**

**öffentlicher Teil**

der 5. Sitzung der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“

12. September 2016, 10:08 bis 13:03 Uhr



HESSISCHER  
LANDTAG

DER VORSITZENDE DER ENQUETEKOMMISSION  
„VERFASSUNGSKONVENT ZUR ÄNDERUNG  
DER VERFASSUNG DES LANDES HESSEN“

HESSISCHER LANDTAG POSTFACH 3240 65022 WIESBADEN

Bearbeiter: Dr. Andreas Stomps

An  
Herbert Smith Freehills Germany LLP  
z.Hd. Frau Sylvia Schenk  
Neue Mainzer Straße 75  
60311 Frankfurt am Main

06.09.2016

### Ihr Schreiben vom 29.08.2016

Sehr geehrte Frau Schenk,

für Ihr Schreiben vom 29.08.2016 und die beigegeführten Vorschläge danke ich Ihnen. Es freut mich, dass sich Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft auch grundsätzliche Gedanken über die Verbesserung des Verfahrens der Enquetekommission machen.

Ich habe Ihre Vorschläge an die Obleute der Fraktionen weitergeleitet. Im Rahmen eines Obleutegesprächs am 30.08.2016 bestand bereits Gelegenheit zur Erörterung Ihrer Bedenken und Vorschläge sowie zur Diskussion etwaiger Änderungen des Verfahrens.

Der von Ihnen angesprochene Aspekt, nicht zunächst eine bloße „Materialsammlung“ durchzuführen, sondern auch bereits in die Diskussion der unterschiedlichen Positionen einzusteigen, fand dabei grundsätzlich Zustimmung. In den Sitzungen der Enquetekommission soll durchaus - wie es in Ansätzen bereits erfolgt ist - auch über einzelne Vorschläge diskutiert werden, damit zu einem späteren Zeitpunkt unter Berücksichtigung der vorgetragenen Argumente erörtert werden kann, welche Änderungsvorschläge letztlich umgesetzt werden. Es würde in der Tat wertvolle Zeit verloren gehen, wenn in die Diskussion erst nach Sammlung sämtlicher Vorschläge eingetreten würde. Andererseits darf die Diskussion einzelner Punkte in der Sitzung auch nicht zu einer Sprengung des zeitlichen Rahmens der Sitzung führen. Daher ist eine gewisse Beschränkung der jeweiligen Redezeit erforderlich. Vor diesem Hintergrund möchte ich auf die Möglichkeit hinweisen, die jeweiligen Vorschläge schriftlich zu begründen oder schriftlich zu einzelnen Diskussionspunkten Stellung zu nehmen. Schriftliche Ausführungen zu einem Änderungsvorschlag fließen in gleichem Maße wie mündliche Ausführungen in den Entscheidungsprozess der Enquetekommission ein.

Bezüglich des weiteren Vorgehens der Enquetekommission hat sich seitens der Obleute ein Konsens dahingehend abgezeichnet, am bisherigen Ablaufplan festzuhalten. Die Obleute gehen nunmehr davon aus, dass Änderungen an der Hessischen Verfassung

grundsätzlich auch in einem größeren Maße möglich wären, solange die tragenden Grundstrukturen der Verfassung nicht so verändert werden, dass qualitativ eine neue Verfassung entstünde.

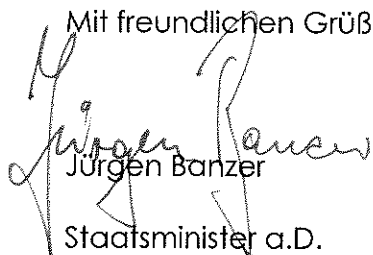
In den nächsten Sitzungen sollen weiter die einzelnen Artikel der Hessischen Verfassung aufgerufen werden, um Vorschläge und Argumente bezüglich etwaiger Änderungen zu sammeln. Eine solche grundsätzliche „Materialsammlung“, begleitet von Diskussionen, erscheint durchaus sinnvoll, um es der Enquetekommission in einem nächsten Schritt zu ermöglichen, das gesammelte Material zu verdichten und es insbesondere den Experten in der für Februar 2017 vorgesehenen Anhörung vorzulegen. Dabei wird seitens der Mitglieder der Enquetekommission ein Konsens angestrebt, um der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung der Hessischen Verfassung gerecht zu werden. Eine Beschränkung auf einige bestimmte Änderungen zum jetzigen Zeitpunkt würde dagegen das Ergebnis der Beratungen der Enquetekommission vorwegnehmen und den Raum für die erforderlichen Diskussionen zu sehr einengen.

In den auf die Expertenanhörung folgenden Sitzungen sollen - mit Unterstützung des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft - die Ergebnisse der Expertenanhörung ausgewertet werden. Zudem werden bis September 2017 zahlreiche weitere Vorschläge und Anmerkungen eingehen, die ebenfalls auszuwerten sind. So erfolgt eine Beteiligung von Schulen und Universitäten sowie von Bürgerinnen und Bürgern etwa über die neue Internetseite der Kommission und die Bürgerforen.

Die von Ihnen angesprochene Rolle der Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft wird seitens der Enquetekommission darin gesehen, den Prozess der Änderung der Hessischen Verfassung beratend zu begleiten. Dabei ist es nicht erforderlich, dass eine permanente Begleitung erfolgt, auch wenn ein solches Engagement sehr begrüßt wird. Vielmehr kann sich ein Teilnehmer des Beratungsgremiums Zivilgesellschaft etwa auch auf Beiträge zu bestimmten Themen beschränken, die beispielsweise den Kompetenz- oder Interessenbereich des Teilnehmers in besonderer Weise berühren.

Für Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Banzer

Staatsminister a.D.

Mitglied des Hessischen Landtags

Vorsitzender der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“

Prof. Dr. Elke Gurlit  
Prof. Dr. Martin Will, LL.M.  
Wolfgang Neskovic, RiBGH a.D.  
Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz  
Prof. Dr. Joachim Wieland

## **Stellungnahme zur Reichweite von Art. 123 HV unter Berücksichtigung von Koppelungsverboten**

Die Obleute der in der Enquetekommission Verfassungskonvent Hessen vertretenen Fraktionen haben im Rahmen eines Gesprächs am 11. Juli 2016 die Übereinkunft getroffen, die von den Fraktionen benannten Sachverständigen um eine gutachterliche Stellungnahme zu der Frage zu bitten, welches Maß an Änderungen Art. 123 der Hessischen Verfassung zulässt, insbesondere unter Berücksichtigung etwaiger Koppelungsverbote. Diese Bitte wurden den fünf Sachverständigen unter dem 20. Juli 2016 mitgeteilt. Es wurde – nach Möglichkeit – um eine einheitliche Stellungnahme aller Sachverständigen und darum gebeten, die Stellungnahme kurzfristig bis zum 22.08.2016 vorzulegen. Die Sachverständigen haben die folgende gemeinsame Stellungnahme zu den vorgelegten Fragen erstellt. Dabei wird darauf hingewiesen, dass es sich aufgrund der Kurzfristigkeit der Anfrage, die zudem in der Sommerferienzeit erfolgte, und dem Wunsch um eine Konsensbildung unter den Sachverständigen lediglich um eine erste Einschätzung handelt, die ggf. noch weiterer Vertiefung bedarf.

### **I. Zur Reichweite von Art. 123 HV**

Wir sind der Auffassung, dass das Verfahren nach Art. 123 HV in den von Art. 26 und Art. 150 HV gezogenen materiellen Grenzen auch eine größere Revision der Verfassung des Landes Hessen trägt. Unabhängig von deren Bezeichnung (Totalrevision, Gesamtrevision etc pp) scheint uns die Grenze für eine Änderung der Verfassung von 1946 erst erreicht zu sein, wenn deren tragende Grundstrukturen so verändert werden, dass qualitativ eine neue Verfassung entsteht.

Die Formulierung in Art. 123 Abs. 1 HV, dass „Bestimmungen der Verfassung“ im Wege der Gesetzgebung geändert werden können, jedoch nur in der Form, dass eine Änderung des Verfassungstextes oder ein Zusatzartikel zur Verfassung beschlossen wird, sollte nach den Erfahrungen der Weimarer Republik eine nach der Weimarer Reichsverfassung noch mögliche Änderung der Verfassung „außerhalb der Verfassung“, d.h. ohne Änderung des Verfassungstextes, im Falle der Hessischen Verfassung ausschließen. Die Bezugnahme auf „Bestimmungen der Verfassung“ sollte hingegen nicht die Reichweite des Art. 123 HV auf die Änderung lediglich einzelner Verfassungsbestimmungen reduzieren.

Erst wenn die Änderungen auf eine qualitativ neue Verfassung hinauslaufen, wird die dem verfassungsändernden „pouvoir constitué“ in Art. 123 HV übertragene Kompetenz zur Verfassungsänderung überschritten und müsste daher erneut – wie bei Schaffung der Hessischen Verfassung im Jahr 1946 – der „pouvoir constituant“ aktiviert werden. Der Schritt zu einer qualitativ neuartigen Verfassung wird aber, soweit ersichtlich, von keinem der Beteiligten intendiert. Beispielhaft angeführt sei hier, dass die in der dritten und vierten Sitzung der Enquetekommission im Mai/Juni 2016 diskutierten Änderungen diese Schwelle nicht überschreiten würden. Unterhalb der Schwelle zur qualitativ neuen Verfassung bestehen erhebliche Spielräume auch quantitativer Art. Es ist daher in erster Linie eine Frage des politischen Willens, ob sich die Enquetekommission und der Hessische Landtag mit punktuellen Änderungen begnügen oder eine größere Revision zur Abstimmung stellen.

## II. Selbstbeschränkung durch den Einsetzungsbeschluss?

Der Landtag hat sich mit dem Einsetzungsbeschluss für die Enquetekommission auch keine Selbstbeschränkung hinsichtlich des Ausmaßes der Änderungen auferlegt. Die Kommission hat vielmehr den Auftrag, „die Hessische Verfassung in ihrer Gesamtheit zu überarbeiten und Vorschläge für ihre zukunftsfähige Gestaltung zu unterbreiten“ (Hess. LT-Drs. 19/2566).

Die Themengebiete

- Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts,
- Abschaffung der Todesstrafe,
- Überprüfung der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Volksbegehren und Volksentscheiden,
- Überprüfung der Regelung zum passiven Wahlalter

werden lediglich exemplarisch genannt. Dies ergibt sich aus der eindeutigen Formulierung im Einsetzungsbeschluss, dass sich die Enquetekommission, „unter anderem auch mit der Ausgestaltung“ dieser Themenbereiche auseinandersetzen soll.

## III. Koppelungsverbot

Wir sind der Auffassung, dass bei der Gestaltung des Abstimmungsverfahrens im Rahmen des Volksentscheids grds. ein Koppelungsverbot zu berücksichtigen ist. Dies bedeutet, dass sachlich nicht zusammenhängende Änderungen nicht in der Weise gekoppelt zur Abstimmung gestellt werden dürfen, dass die Abstimmenden sie nur gemeinsam annehmen oder ablehnen können.

Dass der BayVerfGH hingegen die Geltung eines Koppelungsverbotes in der Konstellation offen gelassen hat, dass Verfassungsänderungen vom Parlament initiiert werden, während es bei vom Volk auf den Weg gebrachten Änderungen zu beachten sei, steht dem nicht entgegen. Der tragende Gesichtspunkt der Volkssouveränität hat u.E. im Verfahren nach Art. 123 HV höheres Gewicht, da der Hessische Landtag Änderungen gem. Art. 123 Abs. 2 HV schon mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder beschließen kann (in Bayern gem. Art. 75 Abs. 2 BayVerf zwei Drittel) und im Rahmen der Verfassungsänderung nach Art. 123 HV – anders als bei der Änderung der Bayerischen Verfassung (Art. 71 i.V.m. Art. 75 Abs. 1 BayVerf) – keine Möglichkeit der Volksinitiative zur Verfassungsänderung besteht.

Auch bei einer hohen Zahl von Änderungen führt das Koppelungsverbot u.E. dazu, dass die Änderungen im Rahmen von Art. 123 HV nicht ausschließlich gesamthaft zur Abstimmung gestellt werden dürfen. Dagegen spricht bereits, dass damit in materieller Hinsicht zwangsläufig sachlich nicht zusammenhängende Änderungen gekoppelt würden. Ferner spricht dagegen, dass es ein solches Vorgehen erforderlich machen würde, für die Gestaltung des Abstimmungsverfahrens einen „Umschlagpunkt“ zu benennen, ab wann genau eine Gesamtabstimmung in Betracht kommt. Die Benennung eines solchen Punkts erscheint uns aber kaum möglich zu sein.

Schwierig ist im Übrigen auch die genaue Abgrenzung, wann der erforderliche Sachzusammenhang besteht, der die Koppelung mehrerer Änderungen zur einheitlichen Abstimmung im Rahmen des Volksentscheids ermöglicht. Nicht gekoppelt werden dürfen jedenfalls solche Änderungen, die der Landtag ggf. im Rahmen einer politischen Kompromissbildung zu einem Paket geschnürt hat, ohne dass gleichzeitig ein inhaltlicher Nexus zwischen den Änderungen besteht. Für eine Koppelung erscheint uns vielmehr ein inhaltlicher Zusammenhang der einzelnen gekoppelten Änderungen erforderlich zu sein. Dabei muss es sich nicht unbedingt um einen logisch zwingenden Zusammenhang in dem Sinne handeln, dass die eine Änderung logisch zwingend nur gemeinsam mit einer oder mehreren anderen Änderungen vorgenommen werden kann. Es genügt vielmehr ein enger sachlicher Zusammenhang der Art, dass die gekoppelten Änderungen inhaltlich so eng miteinander verbunden sind, dass sie nur einheitlich Sinn machen. Entscheidender Maßstab zur Beurteilung, ob dies der Fall ist, sind nicht politische

Opportunitätserwägungen, sondern der normative Gesamtregelungszusammenhang der Hessischen Verfassung.

Um Beispiele zu nennen:

Bei der Streichung der Todesstrafe gem. Art. 21 Abs. 1 HV besteht der erforderliche enge Sachzusammenhang für eine Anpassung auch von Art. 109 Abs. 1 HV, obwohl die Änderung des Art. 109 Abs. 1 HV nicht logisch zwingend erforderlich ist, da die bestehende Regelung nach Aufhebung der Todesstrafe schlicht ins Leere liefe.

Bei Einführung eines neuen Grundrechts der Integrität informationstechnischer Systeme im Grundrechteteil der Verfassung wäre der erforderliche enge Sachzusammenhang auch für eine Änderung des Art. 19 HV gegeben, welche die Anordnung von Eingriffen in das neue Grundrecht dem Richtervorbehalt unterwirft.

Nicht gegeben wäre hingegen der erforderliche Sachzusammenhang zur Einführung eines weiteren, mit der Integrität informationstechnischer Systeme inhaltlich nicht verwandten Grundrechts. Dass es sich jeweils um Grundrechte handelt, reichte also für den erforderlichen engen Sachzusammenhang nicht aus.

#### **IV. Zum Abstimmungsverfahren (insbes. Gestaltung des Stimmzettels)**

Die sich aus dem Koppelungsverbot ergebenden Anforderungen können Rückwirkungen auf die Menge der dem Volk zur Abstimmung gestellten Änderungen haben. Der richtige Standort für pragmatische Überlegungen liegt u.E. in der Gestaltung des Stimmzettels.

Wir haben großes Vertrauen, dass das Hessische Volk in der Lage ist, auch komplexe Änderungsvorschläge einordnen und differenziert beurteilen zu können. Dessen ungeachtet sollte das Verfahren allerdings so gestaltet werden, dass es für die Abstimmenden möglichst einfach zu handhaben ist und ungültige Stimmen so weit wie möglich vermieden werden. Wir haben daher große Sympathien für den im Rahmen der letzten Enquete vom Sachverständigen Stolleis ins Spiel gebrachten Vorschlag eines alternativen Abstimmungsmodus, der neben Einzelvoten auch alternativ die vollständige Annahme der vorgeschlagenen Änderungen ermöglicht.

Wir halten es zudem für sinnvoll und für grds. handhabbar, dies um den in der letzten Enquete vom damaligen Landeswahlleiter Hannappel unterbreiteten Vorschlag zu ergänzen, die Möglichkeit einer Kombination einer Gesamtannahme mit Einzelablehnungen zu eröffnen. Die Abstimmenden könnten dabei alle Vorschläge annehmen, aber einzelne dessen ungeachtet ablehnen, ohne dass dies die Abstimmung ungültig macht. Dies würde nicht nur die Zahl ungültiger Abstimmungen verringern, sondern auch dem tragenden Grundsatz der Volkssouveränität im Rahmen der Verfassungsänderung zusätzliches Gewicht beimessen. Damit könnte gleichzeitig auch rechtlichen Bedenken entgegengewirkt werden, dass die Möglichkeit der Gesamtannahme – gerade im Falle einer großen Zahl von Änderungen – die Abstimmenden aufgrund der möglicherweise attraktiv erscheinenden Einfachheit und Zügigkeit dieses Vorgehens de facto zu einer Annahme auch solcher einzelner Änderungen bewegt, die sie inhaltlich eigentlich ablehnen. Die Gefahr einer potentiell verfassungswidrigen „de facto-Koppelung“ wäre so reduziert.