

# Martin Kutscha: Stellungnahme zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen

Veröffentlicht am **20. Juni 2017** von **FJH** —

Für die Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ hat das AU-Bundesvorstandsmitglied Prof. Dr. Martin Kutscha eine Stellungnahme abgegeben. Den Text dokumentiert die HU Hessen ohne seine umfangreichen Quellenangaben.

## Subsidiaritätsprinzip

Der Vorschlag zur Aufnahme des Subsidiaritätsprinzip in Art. 65 HessLV kann einerseits an Elemente der katholischen Soziallehre anknüpfen, andererseits an die Empfehlungen des im Jahre 1997 vorgelegten Abschlussberichts des von der damaligen Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenrates „Schlanker Staat“, als dessen Vorsitzender seinerzeit der CDU-Politiker Rupert Scholz amtierte. Dieser Sachverständigenrat bezog sich mehrfach positiv auf das Subsidiaritätsprinzip[1] und plädierte vor diesem Hintergrund für mehr Privatisierung. „Privates Eigentum und privatwirtschaftliche, durch Markt und Wettbewerb gesteuerte wie kontrollierte unternehmerische Tätigkeit gewährleisten am besten wirtschaftliche Freiheit, ökonomische Effizienz und Anpassung an sich verändernde Marktsituationen und damit auch Wohlstand und soziale Sicherheit kraft gesellschaftlicher Eigenverantwortung.“[2]

Dieser Ruf nach dem „Schlanken Staat“ mutet in der gegenwärtigen Situation, in der viele Bürger und Bürgerinnen vom Staat wirksame Maßnahmen gegen Terrorgefahren sowie die Folgen multipler Krisenerscheinungen erwarten, recht unzeitgemäß an. Darüber hinaus sieht sich die nicht zuletzt aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleitete Forderung nach mehr Privatisierungen Einwänden verfassungsrechtlicher, empirischer und gesellschaftspolitischer Art ausgesetzt:

– Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in der HessLV würde in

einem offenkundigen Gegensatz zu den detaillierten Bestimmungen dieser Verfassung zur Sozial- und Wirtschaftsordnung des Landes (Art. 27 – 47) stehen. Selbst aber das insoweit deutlich zurückhaltendere Grundgesetz hat mit der Verankerung des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1) eine Gegenposition zum Subsidiaritätsprinzip formuliert und mit dem sog. Funktionsvorbehalt für die „Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse“ in Art. 33 Abs. 4 eine – in ihrer Reichweite allerdings umstrittene – Privatisierungsschranke errichtet.[3]

– Die Erfahrungen mit den seit den achtziger Jahren in Deutschland durchgeführten Privatisierungen ehemals staatlicher bzw. kommunaler Dienstleistungsbereiche sind eher ernüchternd: Statt eines kostengünstigeren und besseren Leistungsangebots für die Allgemeinheit wurde nicht selten das Gegenteil bewirkt, wie z. B. der Blick auf die ohne Rücksicht auf einen gegenteiligen Volksentscheid in Hamburg privatisierten Krankenhäuser oder die – inzwischen überwiegend wieder rekommunalisierte – Wasserversorgung in Berlin zeigt.[4]

– Eine Beschränkung des Staates auf die Wahrnehmung bestimmter Kernfunktionen würde im Übrigen gerade die sozial schwachen Bevölkerungsschichten treffen, die mangels ausreichender Finanzressourcen bzw. eigener „Marktmacht“ auf sozialstaatliche Leistungen besonders angewiesen sind. „Wer ohne eigene gesellschaftliche Macht oder besonderen Schutz ist“, so der ehemalige Verfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde, „kommt in die Lage, seine rechtliche Freiheit gegenüber den Trägern gesellschaftlicher Macht nicht mehr realisieren zu können.“[5] Der Staat müsse deshalb, so Böckenförde weiter, „um Freiheit für alle zur Entstehung zu bringen, über die formale rechtliche Gewährleistung der Freiheit hinaus auch vorhandene und entstandene gesellschaftliche Macht selbst begrenzen, kanalisieren, sie daran hindern, dass sie gegenüber den Un-mächtigen ihre Überlegenheit voll ins Spiel bringt und deren rechtliche Freiheit dadurch erstickt.“[6] Solche ökonomischen bzw. gesellschaftlichen Ungleichgewichtslagen sind unter den heutigen Bedingungen nicht die Ausnahme, sondern eher die Regel. Es ist deshalb zu begrüßen, dass in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie in der Wissenschaft die im Grundgesetz gewährleisteten Grundrechte nicht mehr nur als Abwehrrechte, sondern auch als Statuierung einer Schutzpflicht des Staates im Hinblick auf die Bedingungen freier Selbstbestimmung verstanden werden.[7] Der Umsetzung bedarf diese Schutzpflicht zum Beispiel im Hinblick auf die moderne Telekommunikation per Internet, bei der den Millionen von Nutzern und Nutzerinnen eine Handvoll global agierender Internetkonzerne wie Facebook, Google etc. gegenüberstehen, die ihre Vertragsbedingungen faktisch einseitig diktieren können.

## **Wirtschaft- und Sozialverfassung**

Wer heute die konsequente Umsetzung von Bestimmungen der HessLV zur Wirtschafts- und Sozialordnung, insbesondere der Normierungen zur Wirtschaftslenkung (Art. 38 Abs. 1) sowie zur Sozialisierung (Art. 39 – 41) fordern würde, mag manchen heutigen Zeitgenossen nachgerade als Fall für den Verfassungsschutz erscheinen. Dabei sind diese Bestimmungen keineswegs etwa durch das geschickte Taktieren einer kleinen radikalen Minderheit in den Text der Landesverfassung gelangt. Im Gegenteil: Der Konsens über die Notwendigkeit von Sozialisierungen umfasste alle vier an der Verfassungsgebung in Hessen beteiligten Parteien. Wie breit insoweit die Übereinstimmung in der Bevölkerung war, zeigt das Ergebnis der von der US-amerikanischen Militärregierung verlangten gesonderten Volksabstimmung über Art. 41 HessLV am 1. Dezember 1946: 71, 9 Prozent der Teilnehmenden billigte den Wortlaut dieser Norm.[8] Der juristische und politische Widerstand gegen die Umsetzung dieser Sozialisierungsverpflichtung erwies sich letztlich jedoch als erfolgreich, obwohl der Hess. Staatsgerichtshof in zwei Teilurteilen vom 20. Juli 1951 und vom 6. Juni 1952 – gegen die „herrschende Meinung“ der hierzu erstellten Gutachtenliteratur – die Gültigkeit und unmittelbare Wirkung des Art. 41 bestätigt hatte.[9]

Gegen die weit reichenden Ermächtigungen des Staates zu Eingriffen in die Wirtschaft in den genannten Artikeln der HssLV mag eingewandt werden, dass diese zumindest teilweise nicht im Einklang mit dem Grundgesetz stünden und deshalb gemäß Art. 31 GG ungültig seien. Diese Ansicht verkennt jedoch, dass auch das Grundgesetz keinen absoluten Schutz des Eigentums statuiert, sondern dessen Inhalts- und Schrankenbestimmung dem (einfachen) Gesetzgeber überantwortet (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) und darüber hinaus eine Ermächtigung zur Vergesellschaftung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln enthält (Art. 15 GG). In der Rechtswissenschaft umstritten ist dabei die Frage, ob der Begriff der „Produktionsmittel“ auf gütererzeugende Unternehmen beschränkt ist oder auch Handel, Banken, Versicherungen oder Verkehrsbetriebe umfasst. Unter Verweis auf die Entstehungsgeschichte und den wirtschaftswissenschaftlichen Sprachgebrauch wird Letzteres von mehreren Autoren bejaht und damit der Begriff der Produktionsmittel weit verstanden.[10]

Im Übrigen findet auch auf Bundesebene in gewissem Umfang „Wirtschaftslenkung“ statt, wie das Beispiel des – im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Dezember 2016 weitgehend für verfassungskonform erklärten[11] – Atomausstieges zeigt. Das Recht des Staates, im Allgemeininteresse Einfluss auf die Wirtschaft zu nehmen, ist im Grundsatz unbestritten.

Aus den oben genannten Normen ergibt sich im Umkehrschluss, dass das Grundgesetz keineswegs auf die vielzitierten „Selbsteilungskräfte des Marktes“ vertraut, mithin die Marktwirtschaft keineswegs festschreibt. Eine entsprechende Verpflichtung auf die Prinzipien der Marktwirtschaft in eine

Landesverfassung aufzunehmen, würde insoweit der Verfassungsordnung des Bundes zuwiderlaufen.

## Staatszielbestimmungen

Im verfassungsrechtlichen Schrifttum wird der Begriff „Staatszielbestimmung“ nicht selten pejorativ verwendet und den als subjektiven Rechten anerkannten und damit einklagbaren Abwehrrechten des Einzelnen gegenübergestellt. So erfuhren vor allem die zu Beginn der neunziger Jahre geschaffenen Verfassungen der (damals) neuen Bundesländer mit ihren zum Teil detaillierten Normierungen von Staatszielen vehemente Kritik (vgl. z. B. Isensee: „Pastorenverfassung“).[12] Dabei hat bereits die 1981 von den Bundesministern des Innern und der Justiz eingesetzte Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“ eine präzise und treffende Definition vorgenommen: „Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften. Im Regelfall wendet sich eine Staatszielbestimmung an den Gesetzgeber, ohne dass damit ausgeschlossen sein muss, dass die Norm auch eine Auslegungsrichtlinie für Exekutive und Rechtsprechung ist.“[13]

Anhand zweier Beispiele, nämlich des Umweltschutzes und des Sozialstaatsprinzips, lassen sich die Leistungsfähigkeit und zugleich die Grenzen von Staatszielbestimmungen verdeutlichen:

Das in Art. 26a HessLV formulierte Staatsziel Umweltschutz findet seine Entsprechung nicht nur in anderen Landesverfassungen (z. B. Art. 31 BerlLV), sondern auch in dem (1994 eingefügten und 2002 ergänzten) Art. 20a GG. Es ist zwar kaum streitig, dass sich aus diesen Bestimmungen kein einklagbares Recht des Bürgers oder der Bürgerin auf bestimmte umweltschützende Maßnahmen ergibt.[14] Jedoch wird damit der Schutz der natürlichen Umwelt in Verfassungsrang erhoben; Er kann nunmehr als gleichgewichtige Schranke für die Ausübung z. B. der Grundrechte der Berufsfreiheit, der Eigentumsfreiheit oder der Wissenschaftsfreiheit in verfassungsrechtlichen Streitfällen zur Geltung gebracht werden.[15]

Der verfassungsrechtliche Stellenwert des in den Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 GG verankerten Sozialstaatsprinzips geht noch darüber hinaus. Zwar erscheint der Begriff zunächst als vage, wenn sein ideengeschichtlicher bzw. gesellschaftspolitischer Hintergrund[16] nicht reflektiert bzw. das Prinzip nicht wie in den Art. 27 – 47 HessLV konkretisiert wird. Das

Bundesverfassungsgericht hat diesem Verfassungsprinzip in seiner Rechtsprechung indessen durchaus konkrete Regelungsgehalte entnommen: Das Sozialstaatsprinzip enthalte einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber und verpflichte diesen, „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze zu sorgen.“[17]

– Wie diese Verpflichtung im Einzelnen umgesetzt wird, legt das Gericht nicht fest – gerade angesichts des empirisch vielfach nachgewiesenen Verschärfung der sozialen Gegensätze auch in Deutschland kann indes nicht nachdrücklich genug an diese verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates erinnert werden.

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Sozialstaatsgebot in Verbindung mit der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG die Verpflichtung des Staates zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums abgeleitet. In seinem Urteil vom 9. Februar 2010 zum Hartz-IV-Regelsatz heißt es: „Wenn einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil er sie weder aus seiner Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann, ist der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen dafür dem Hilfebedürftigen zur Verfügung stehen. Dieser objektiven Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 1 GG korrespondiert ein Leistungsanspruch des Grundrechtsträgers, da das Grundrecht die Würde jedes individuellen Menschen schützt (...) und sie in solchen Notlagen nur durch materielle Unterstützung gesichert werden kann.“[18]

– Damit hat das Gericht der Menschenwürdegarantie in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip nicht nur eine objektivrechtliche Verpflichtung des Staates, sondern auch ein subjektives Leistungsrecht des bedürftigen Bürgers bzw. der bedürftigen Bürgerin entnommen und zugleich gezeigt, dass sich auch aus Staatszielbestimmungen bestimmte konkrete verfassungsrechtliche Bindungen ergeben, solche Bestimmungen also keineswegs als bloße „Verfassungsslyrik“ abgetan werden dürfen.

Prof. Dr. iur. Martin Kutscha

---

Teilen mit:



---

#### Ähnliche Beiträge

[pe 06/6: Gebührender Respekt statt Studiengebühren! - HU](#)

[pe 08/5: Eingaben gegen geplante Einschränkungen - Hessen für Freiheit von](#)

[pe 06/8: Rechtsbruch beim BND muss Folgen haben! - HU Hessen zur](#)

Hessen gegen  
"Austricksen" der  
Landesverfassung  
10. April 2006  
In "Presse"

Demos in Bayern  
3. Juli 2008  
In "Presse"

Bespitzelung von  
Journalisten  
13. Mai 2006  
In "Presse"

Dieser Beitrag wurde veröffentlicht in [Aktivitäten](#), [Hintergrund](#) und gekennzeichnet mit [Enquetekommission](#), [Hessen](#), [Landesverfassung](#) von [FJH](#). [Permalink \[http://hu-hessen.de/2017/06/20/martin-kutsch-stellungnahme-zur-aenderung-der-verfassung-des-landes-hessen/\]](http://hu-hessen.de/2017/06/20/martin-kutsch-stellungnahme-zur-aenderung-der-verfassung-des-landes-hessen/)

---