

Leitsätze zum Urteil des Staatsgerichtshofes vom 9. Oktober 2013

- P. St. 2319 -

1. Eine Fraktion des Hessischen Landtags ist im Verfassungskonflikt antragsbefugt, wenn sie plausibel die Möglichkeit darlegt, durch eine Maßnahme oder Unterlassung anderer Antragsberechtigter in den ihr durch die Verfassung des Landes Hessen übertragenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein. Als verletzte Rechte einer Fraktion des Hessischen Landtags kommen nur solche im parlamentarischen Raum in Betracht.
2. Der Inhalt einer vom Landtag beschlossenen Erläuterung zu einem verfassungsändernden Gesetz nach § 3 Abs. 2 des Gesetzes über Volksabstimmung betrifft nicht den parlamentarischen Raum. Eine Fraktion des Hessischen Landtags kann daher im Rahmen einer Verfassungskonfliktigkeit nicht in zulässiger Weise vor dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen geltend machen, die Erläuterung verstoße gegen das Gebot der Objektivität und Sachlichkeit.
3. Eine Landtagsfraktion kann in einem derartigen Fall allein die Verletzung ihrer zustehenden Rechte im Zusammenhang mit dem Zustandekommen der Erläuterung geltend machen. Mängel des parlamentarischen Verfahrens können aber allenfalls insoweit relevant sein, als sie auf den angegriffenen Beschluss des Landtags durchschlagen.



Verkündet am 9. Oktober 2013

*gez. Reis
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle*

P.St. 2319

Staatsgerichtshof des Landes Hessen

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verfassungsstreitigkeit

der Fraktion DIE LINKE im Hessischen Landtag,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Herrn Willi van Ooyen,
Hessischer Landtag, Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden,

Antragstellerin,

- Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider,
Hannover -

gegen

den Hessischen Landtag, vertreten durch seinen Präsidenten,
Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden,

Antragsgegner,

- Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Christoph Degenhart,
Nürnberg -

an der sich beteiligt haben:

1. die Hessische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Staatskanzlei, Georg-August-Zinn-Straße 1, 65183 Wiesbaden,
2. die Landesrechtsanwaltschaft bei dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Luisenstraße 9-11, 65185 Wiesbaden,

hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 21. Mai 2013

durch seine Mitglieder

Präsident des Staatsgerichtshofes
Rechtsanwalt Dr. Günter Paul,

Vizepräsident des Staatsgerichtshofes
Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof a.D.
Dr. Wolfgang Teufel,

Universitätsprofessor Dr. Steffen Detterbeck,

Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht Dr. h. c. Georg D. Falk,

Rechtsanwalt Paul Leo Giani,

Direktorin des Amtsgerichts Michaela Kilian-Bock,

Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Ursula Kraemer,

Universitätsprofessor Dr. Klaus Lange,

Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof Dr. Wilhelm Nassauer,

Präsident des Landgerichts Klaus Scheuer und

Staatsminister a.D. Rechtsanwalt Rupert von Plottnitz

für Recht erkannt:

Die Anträge werden zurückgewiesen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben, außergerichtliche Kosten nicht erstattet.

Gründe:

A

I.

Gegenstand der Verfassungsstreitigkeit sind zwei Beschlüsse des Hessischen Landtages vom 15. Dezember 2010. Mit dem ersten Beschluss wurde ein Dringlicher Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU, der SPD, der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „betreffend Erläuterung zu dem Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse)“ (LT-Drs. 18/3493) angenommen; mit dem zweiten Beschluss wurde ein Antrag der Antragstellerin auf Änderung des Erläuterungstextes (LT-Drs. 18/3494) abgelehnt. Die Antragstellerin rügt eine Verletzung von Rechten aus der Verfassung des Landes Hessen, insbesondere eine Verletzung ihrer Rechte auf Chancengleichheit und Minderheitenschutz.

Die Begrenzung der Verschuldung der öffentlichen Hand beschäftigt die politische Öffentlichkeit und die Parlamente von Bund und Ländern, aber auch die Organe der Europäischen Union seit längerem. Auf Bundesebene wurden durch Art. 1 Nr. 4 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) die Absätze 2 und 3 von Artikel 109 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland - GG - geändert, die nunmehr lauten:

„(2) Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.“

(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“

Nach Art. 143d Abs. 1 Sätze 2 bis 4 GG ist Art. 109 GG in der ab dem 1. August 2009 geltenden Fassung erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden. Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG abweichen. Die Haushalte der Länder sind aber so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG erfüllt wird.

In Hessen war nach der bis zum 9. Mai 2011 geltenden Fassung von Art. 141 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen - HV - die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits (nur) bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken zulässig. Am 30. August 2010 legten die Fraktionen von CDU und FDP den Entwurf für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen - Gesetz zur Schuldenbremse) vor (LT-Drs. 18/2732). Im Laufe des parlamentarischen Verfahrens verständigten sich die Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und brachten am 6. Dezember 2010 einen gemeinsamen Änderungsantrag (LT-Drs. 18/3441) ein, der die später verabschiedete Fassung des Gesetzes zur Schuldenbremse enthielt:

„Artikel 1

Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229, GVBl. 1947 S. 106, 1948 S. 68), zuletzt geändert durch Gesetze vom 18. Oktober 2002 (GVBl. I S. 626, 627, 628), wird wie folgt geändert:

1. Art. 141 erhält folgende Fassung:

„Artikel 141

(1) Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtages und der Landesregierung grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.

(2) Artikel 137 Abs. 5 bleibt unberührt.

(3) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(4) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

(5) Das Nähere bestimmt das Gesetz.'

2. Art. 161 erhält folgende Fassung:

„Artikel 161

Artikel 141 in der ab dem (einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes) geltenden Fassung ist erstmals für das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden. Bis dahin ist Artikel 141 in der bis zum (einsetzen: Datum der Verkündung dieses Gesetzes) geltenden Fassung anzuwenden. Der Abbau des bestehenden Defizits beginnt im Haushaltsjahr 2011. Die Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe des Artikels 141 Abs. 1 in der ab dem (einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes) geltenden Fassung erfüllt wird.'

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.“

Für eine Verfassungsänderung ist in Hessen – neben einem entsprechenden, mit absoluter Mehrheit gefassten Beschluss des Landtages – nach Art. 123 Abs. 2 HV die Zustimmung des Volkes im Rahmen einer Volksabstimmung erforderlich. § 3 Abs. 2 des Gesetzes über Volksabstimmung - VAbstG - räumt dem Landtag die Möglichkeit ein, eine Erläuterung des verfassungsändernden Gesetzes zu beschließen, die die Gemeinden den Stimmberechtigten mit den sonstigen Abstimmungsunterlagen zu übersenden haben.

Am 15. Dezember 2010, dem Tag der Dritten Lesung des Gesetzes, brachten die Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Dringlichen Entschließungsantrag (LT-Drs. 18/3493) mit folgendem für die Volksabstimmung vorgesehenen Erläuterungstext zum verfassungsändernden Gesetz ein:

„Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist in den vergangenen Jahren ständig gewachsen. Der Hessische Landtag hat daher ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen - Gesetz zur Schuldenbremse) (Drs. 18/3459 zu Drs. 18/3138 zu 18/2732) beschlossen, um wirksam gegen die weitere Verschuldung des Landes vorzugehen. Ziel dieses Gesetzes ist es, das Land zu verpflichten, ungeachtet der Einnahme- und Ausgabeverantwortung des Landtages und der Landesregierung seinen Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Neuver-

schuldung lässt sich aber nur schrittweise vollständig zurückführen, sodass die Verpflichtung erst ab dem Jahr 2020 gelten soll. Zugleich schränkt die Schuldenbremse die in Artikel 137 Absatz 5 der Hessischen Verfassung verankerte finanzielle Absicherung der Kommunen nicht ein.

Bereits im Jahre 2009 wurde das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland geändert und die Verschuldungsregeln zunächst für den Bund, aber ebenso für alle Länder deutlich verschärft. Auch das Grundgesetz gewährt den Ländern bis zum Ende des Jahres 2019 Zeit, ihre Haushaltsführung der Schuldenbremse anzupassen, sodass sie erst danach ihre volle Wirksamkeit entfaltet. Die Bestimmungen des Grundgesetzes sehen aber für die Länder keine Ausnahmen vor, in denen von den Vorgaben abgewichen werden darf. Würde das Land Hessen nicht auch durch eigene Regelungen Ausnahmen vorsehen, würde ab dem Jahre 2020 in Hessen ausnahmslos das absolute Schuldenverbot gelten. Dann könnte das Land auf Naturkatastrophen, außergewöhnliche Notfälle oder einen von der normalen Entwicklung deutlich abweichenden Konjunkturverlauf nicht mehr reagieren. Eine solche Situation wäre staatspolitisch nicht zu verantworten. Für Sonderfälle extremer Belastungen des Landeshaushalts muss daher Vorsorge getroffen werden. So bleibt das Land handlungsfähig und kann das weitere Anwachsen der Staatsverschuldung dennoch beenden und sie schließlich auch zurückführen.

Um die Verfassung in diesem Sinne auf die aktuellen Erfordernisse einstellen zu können, ist der Landtag auf die Zustimmung der Bürger angewiesen; denn Änderungen der Hessischen Verfassung, die der Landtag beschlossen hat, müssen von den Wählerinnen und Wählern bestätigt werden, um wirksam werden zu können.“

Die Antragstellerin brachte nach einer halbstündigen Unterbrechung der Plenarsitzung einen Änderungsantrag zu dem Entschließungsantrag mit folgendem Wortlaut (LT-Drs. 18/3494) ein:

„Der Landtag wolle beschließen:

1. In Absatz 1 des Erläuterungstextes wird ‚Der Hessische Landtag‘ ersetzt durch ‚Die Mehrheit des Hessischen Landtages‘.

2. Im selben Absatz werden vor dem Wort ‚Ziel‘ die Worte ‚Die Mehrheit des Landtages ist der Auffassung:‘ eingefügt.

3. Vor dem letzten Absatz wird folgender neuer Absatz eingefügt:

‚Eine Minderheit im Hessischen Landtag ist folgender Auffassung:

Die öffentlichen Schulden sind nicht durch Investitionen in Bildung, Soziales oder Infrastruktur entstanden, sondern durch Steuersenkungen bei Vermögenden, Konzernen und Banken.

Durch diese Steuersenkungen hat das Land Hessen seit 1998 Steuereinnahmen in Höhe von etwa 10 Mrd. € verloren. In nur zwölf Jahren haben Steuersenkungen damit mehr als ein Viertel der hessischen Schulden verursacht.

Das Land selbst hat aber nur sehr geringe Spielräume, durch Entscheidungen des Landtages oder der Landesregierung seine Einnahmen zu verbessern. Die Vorgaben einer Schuldenbremse sind für das Land also vor allem durch Kürzungen bei den Ausgaben einzuhalten.

Die Einführung einer Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung führt somit zu einem Zwang zum Kürzen öffentlicher Leistungen des Landes. In der Folge werden Menschen für Steuersenkungen bezahlen müssen, die auf ein handlungsfähiges Hessen angewiesen sind, vor allem Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen.

Statt der Verankerung einer sogenannten Schuldenbremse ist es notwendig, die Schulden des Landes durch höhere Einnahmen des Landes zu verbessern. Die Einführung einer Schuldenbremse trägt zu diesem Ziel nichts bei, sondern zwingt die Landesregierung und den Landtag, die Ausgaben für Kommunen, Bildung, öffentliche Infrastruktur und Daseinsfürsorge zu kürzen.

4. Im letzten Absatz werden die Worte: ‚Änderungen der Hessischen Verfassung, die der Landtag beschlossen hat, müssen von den Wählerinnen und Wählern bestätigt werden, um wirksam zu werden.‘ ersetzt durch die Worte ‚über Änderungen der Hessischen Verfassung, die der Landtag beschlossen hat, müssen die Wählerinnen und Wähler entscheiden.‘“

Sowohl der Dringliche Entschließungsantrag von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als auch der Änderungsantrag der Antragstellerin wurden im weiteren Verlauf der Plenarsitzung gemeinsam mit Tagesordnungspunkt 20, der Dritten Lesung des Gesetzes zur Schuldenbremse, aufgerufen (LT-PIPr. 18/62 S. 4292). In der Debatte gingen der Fraktionsvorsitzende von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Al-Wazir (LT-PIPr. 18/62 S. 4299) und das Fraktionsmitglied der Antragstellerin Dr. Wilken (LT-PIPr. 18/62 S. 4301) ausdrücklich auf den Erläuterungstext ein.

Nachdem der Antragsgegner in namentlicher Abstimmung den Gesetzentwurf mit 106 Ja- gegen fünf Nein-Stimmen angenommen hatte, lehnte er – wiederum in namentlicher Abstimmung – den Änderungsantrag der Antragstellerin zu dem Erläuterungstext mit 106 Nein- gegen fünf Ja-Stimmen ab. Schließlich nahm er den unveränderten Entschließungsantrag zu dem Erläuterungstext mit den Stimmen der die Gesetzesänderung tragenden Fraktionen gegen die Stimmen der Antragstellerin an (LT-PIPr. 18/62 S. 4304).

Die Hessische Landesregierung bestimmte auf der Grundlage von § 2 Satz 2 VAbstG durch die Verordnung über den Tag der Volksabstimmung vom 22. Dezember 2010 (GVBl. I S. 602) den 27. März 2011 als Tag der Volksabstimmung.

Mit Urteil vom 9. März 2011 - P.St. 2320 e. A. - lehnte der Staatsgerichtshof die parallel zur Hauptsache anhängig gemachten Eilanträge der Antragstellerin zur Verhinderung oder Modifizierung der Volksabstimmung ab. An der Volksabstimmung am 27. März 2011 nahmen 48,9% der Stimmberechtigten teil. 96,7% der abgegebenen

Stimmen waren gültig. Von den gültigen Stimmen entfielen 70,0% auf „Ja“ und 30,0% auf „Nein“. Das so beschlossene verfassungsändernde Gesetz wurde am 9. Mai 2011 verkündet (GVBl. I S. 182) und trat am 10. Mai 2011 in Kraft. Das Abstimmungsergebnis ist beim Staatsgerichtshof nicht nach § 15 Abs. 2 VAbstG angefochten worden.

II.

Mit ihrem am 7. Februar 2011 beim Staatsgerichtshof eingegangenen Antrag wendet sich die Antragstellerin gegen die oben näher bezeichneten Beschlüsse des Antragsgegners vom 15. Dezember 2010.

Der Antrag sei zulässig. Die Antragstellerin sei antragsbefugt. Sie rüge insbesondere Verstöße gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen durch das Parlament (Recht auf Chancengleichheit) und gegen den im Demokratieprinzip wurzelnden Schutz parlamentarischer Minderheiten (Oppositionsrechte). Die angegriffenen Beschlüsse des Hessischen Landtages stellten Maßnahmen des Antragsgegners in Form von Einzelakten dar, die die Rechte der Antragstellerin als Oppositionsfraktion im Hessischen Landtag innerhalb und außerhalb des Parlaments beschränkten und beeinträchtigten.

Auch das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin liege vor. Die Möglichkeit eines Abstimmungsprüfungsverfahrens vor dem Staatsgerichtshof nach § 15 Abs. 2 VAbstG stehe dem nicht entgegen. In diesem Verfahren könne nämlich nur das Ergebnis der Abstimmung angefochten werden sowie die Feststellung, dass ein verfassungsänderndes Gesetz die Mehrheit der Stimmen erhalten oder verfehlt habe.

Der Antrag sei auch begründet. Die angegriffenen Beschlüsse des Antragsgegners verletzen die Rechte der Antragstellerin auf Chancengleichheit und parlamentarischen Minderheitenschutz aus Art. 65 HV in Verbindung mit Art. 73 Abs. 2, Art. 76 Abs. 1 und Art. 123 HV.

Die beschlossene „Erläuterung“ enthalte im dritten Absatz die unmissverständliche Aufforderung an die Abstimmungsberechtigten, bei der Volksabstimmung dem Gesetz zuzustimmen. Weiter heiße es in dieser „Erläuterung“, dass die vom Landtag beschlossenen Änderungen der Verfassung von den Abstimmenden „bestätigt werden“ müssten, „um wirksam werden zu können“. Diese Sätze aus amtlicher Quelle

seien Werbung für ein zustimmendes Votum. Eine solche werbende Einflussnahme auf die Meinungsbildung der Abstimmungsberechtigten in der öffentlichen Auseinandersetzung über die Verfassungsänderung sei dem Landtag als Staatsorgan jedoch untersagt. Sie verstoße gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Fraktionen als Initiatoren einer Verfassungsänderung und Träger der Begründungslast für oder gegen das von ihnen eingebrachte oder bekämpfte verfassungsändernde Gesetz.

Der Beschluss des Antragsgegners vom 15. Dezember 2010 über die „Erläuterung“ des Gesetzes zur Schuldenbremse lasse die gebotene Objektivität und Sachlichkeit vermissen. Ein legitimierender Grund, der Abweichungen von diesen Kriterien rechtfertigen würde, sei nicht ersichtlich. Die „Erläuterung“ enthalte keinerlei Hinweise auf Gegenargumente. Vielmehr seien die finanz- und wirtschaftspolitischen Nachteile einer solchen Regelung schlicht verschwiegen worden. Die vom Antragsgegner gewählte Lösung werde nach dem Gesamthalt der „Erläuterung“ als alternativlos hingestellt.

Zudem sei die „Erläuterung“ auch sachlich unrichtig oder zumindest unvollständig. Es werde darin zwar zutreffend dargelegt, dass landeseigene Regelungen erforderlich seien, um von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notlagen abweichen zu können. Hiermit werde jedoch zugleich der falsche Eindruck erweckt, dass dazu die beschlossene Verfassungsänderung unerlässlich sei. Es werde verschwiegen, dass auch einfachgesetzliche Regelungen ausgereicht hätten, um eine ausnahmslose Geltung des absoluten Schuldenverbots in Hessen ab dem Jahr 2020 zu verhindern.

Der Satz „Änderungen der Hessischen Verfassung, die der Landtag beschlossen hat, müssen von den Wählerinnen und Wählern bestätigt werden, um wirksam werden zu können“ gebe zwar die Rechtslage zutreffend wieder, sei aber nur scheinbar sachlich und objektiv. Dem Leser werde wahrheitswidrig suggeriert, er müsse mit „Ja“ stimmen, um den Erfordernissen des Grundgesetzes gerecht zu werden. In sein Gedächtnis würden sich vor allem die Worte „Zustimmung“ und „Bestätigung“ eingraben, die er nicht mit dem Verfahren der Verfassungsänderung, sondern mit dem Inhalt des Gesetzes zur Schuldenbremse verbinde.

Ein sachlich rechtfertigender Grund, auf den ein Abweichen vom Grundsatz strikt formaler Chancengleichheit der Fraktionen im Abstimmungswettbewerb gestützt

werden könnte, sei nicht erkennbar. Er wäre zum Beispiel gegeben, wenn der Antragsgegner als Initiator der Verfassungsänderung zu betrachten wäre und damit das Recht hätte, für seine Entscheidungen in der Öffentlichkeit auf sachliche Weise um Zustimmung zu werben. Die Rolle des Initiators könne jedoch nur derjenige beanspruchen, der im formellen Sinn nach geltendem Verfahrensrecht dazu befugt sei. Hier hätten für einen verfassungsändernden Gesetzentwurf nach § 11 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags - GO-LT - unter anderem die Fraktionen das Initiativrecht; sie dürften also durch eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit auf Zustimmung der Abstimmungsberechtigten zu ihrer Gesetzesinitiative hinwirken. Dabei müssten den Fraktionen von Verfassungs wegen die gleichen Möglichkeiten geboten werden, in Erklärungen, die der Landtag in erster Linie an die Öffentlichkeit richte, ihre Sicht eines politisch umstrittenen Problems zum Ausdruck zu bringen. Überdies sei zu beachten, dass beide Stufen des Verfassungsänderungsverfahrens eine Einheit bildeten, die nicht auseinandergerissen werden dürfe.

Ein zwingender Grund für Abweichungen vom Prinzip formaler Chancengleichheit der Fraktionen ergebe sich hier auch nicht aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG. Weder das Grundgesetz noch die Verfassung des Landes Hessen schrieben vor, dass eine nähere Ausgestaltung der Schuldenbremse für den Haushalt des Landes Hessen allein im Wege einer Verfassungsänderung zu erfolgen habe. Regelungen in einem einfachen Gesetz – etwa in der Landeshaushaltsordnung – wären dafür völlig ausreichend gewesen.

Der Änderungsantrag der Antragstellerin habe ein Minderheitsvotum enthalten, das beizufügen der Antragsgegner im Interesse von Objektivität und Sachlichkeit der Information aller Abstimmungsberechtigten verfassungsrechtlich verpflichtet gewesen sei. Darin seien in objektiver und sachlicher Form die wichtigsten Gegenargumente gegen die Schuldenbremse zusammengetragen worden, ohne deren Kenntnis sich die Abstimmungsberechtigten kein unabhängiges Urteil hätten bilden können. Der Antragsgegner sei daher verfassungsrechtlich verpflichtet gewesen, zur Vermeidung der Verfassungswidrigkeit seines eigenen Beschlusses den Änderungsantrag der Antragstellerin anzunehmen und als Minderheitsvotum in die „Erklärung“ einzufügen. Die Ablehnung des Änderungsantrags sei daher ebenfalls verfassungswidrig. Sie verstoße gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Fraktionen im Parlament

und verletze zugleich parlamentarische Minderheitsrechte der Antragstellerin, und zwar sowohl in der Sache als auch im Verfahren.

Stehe bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Mehrheitsbeschlusses über die „Erklärung“ vor allem die Chancengleichheit der Fraktionen im Abstimmungskampf, also in Bezug auf ihr Wirken außerhalb des Parlaments, im Vordergrund, so betreffe die Frage nach der Behandlung des Änderungsantrags durch die Mehrheit im Landtag die Chancengleichheit der Antragstellerin innerhalb des Parlaments. Dabei seien die verfassungsrechtlichen Regelungen, aus denen sich die Chancengleichheit der Fraktionen ergebe, nämlich Art. 65 HV in Verbindung mit Art. 73 Abs. 2, Art. 76 Abs. 1 und Art. 123 HV weitestgehend identisch. Hinzu kämen Vorschriften der Geschäftsordnung des Landtages, die ebenfalls der Chancengleichheit von Fraktionen und dem Schutz parlamentarischer Minderheiten zu dienen bestimmt seien, wie etwa § 73 Abs. 1 Satz 2 GO-LT.

Ebenso wenig wie das Grundgesetz kenne die Verfassung des Landes Hessen im Wahlrecht (insbesondere Art. 71, 73 Abs. 3 HV) oder im Parlamentsrecht (insbesondere Art. 75, 76, 77 HV) für das Amt des Abgeordneten erhebliche, in seiner Person liegende Umstände, die eine Differenzierung innerhalb seines Status rechtfertigen könnten. Das gelte auch für die Fraktionen als „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“. Diesem Postulat trage der Umstand Rechnung, dass Plenarbeschlüsse in der Regel von den Ausschüssen vorbereitet würden, in denen alle Fraktionen nach ihrem Stärkeverhältnis vertreten seien (§ 50 Abs. 2 Satz 3 GO-LT). Werde über Vorlagen, etwa über Dringliche Entschließungsanträge, ohne vorherige Ausschussberatung im Plenum entschieden, so verlange das Prinzip der Fraktionsgleichheit, die Mitwirkung aller Fraktionen in der Weise sicherzustellen, dass jede Fraktion sich nicht nur zu einer solchen Vorlage ausreichend äußern, sondern vor der Beschlussfassung auch auf ihren Inhalt tatsächlich Einfluss nehmen könne.

Gemessen an diesen Maßstäben genüge der Beschluss, mit dem in der 62. Sitzung des Hessischen Landtages am 15. Dezember 2010 der Änderungsantrag der Antragstellerin abgelehnt worden sei, nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Wäre der Änderungsantrag angenommen worden, hätte die Verfassungswidrigkeit des ursprünglichen Erläuterungsbeschlusses der Mehrheit zumindest partiell geheilt werden können. Die Darstellung der Gegenargumente gegen die Einführung einer

Schuldenbremse und die Beschreibung ihrer Nachteile hätte die notwendige Objektivität und Sachlichkeit der Erläuterung nicht nur verbessert, sondern überhaupt erst hergestellt. Grundsätzlich gelte: Je sachlicher, objektiver und vollständiger eine werbende Erläuterung des Landtages gefasst sei, desto weniger bestehe Anlass, ihr ein Minderheitsvotum beizufügen. Wenn jedoch – wie hier – keines der von der Antragstellerin erhobenen Bedenken in die Erläuterung aufgenommen werde und diese zudem unvollständig und irreführend sei, bestehe ein einklagbarer Anspruch auf Beifügung eines Minderheitsvotums.

Unabhängig von der Frage, ob und inwieweit die Ablehnung des Änderungsantrags der Antragstellerin die innerparlamentarische Chancengleichheit der Fraktionen verletze, sei sie jedenfalls mit Regelungen, die dem Minderheitsschutz im Landtag zu dienen bestimmt seien, nicht vereinbar. Dazu gehöre etwa § 29 GO-LT. Nur sogenannte Dringliche Entschließungsanträge könnten nach § 59 GO-LT noch auf eine bereits festgelegte oder genehmigte Tagesordnung gesetzt werden, solange diese nicht erledigt sei. Voraussetzung sei freilich, dass sie von dem jeweiligen Antragsteller als dringlich bezeichnet seien und der Landtag die Dringlichkeit bejahe.

Ausweislich des Protokolls der 62. Sitzung am 15. Dezember 2010 fehle jedoch zum Dringlichen Antrag „betr. Erläuterung“ des Gesetzes zur Schuldenbremse (LT-Drs. 18/3493) ein solcher Landtagsbeschluss. Nur der Dringliche Antrag „betr. Ausgestaltung der Schuldenbremse in Hessen“ (LT-Drs. 18/3492) sei aufgerufen gewesen. Dazu habe sich eine Geschäftsordnungsdebatte entsponnen, in der von allen Rednern die „Erläuterung“ zwar einbezogen worden sei; ein förmlicher Aufruf der Drucksache 18/3493 durch die Vizepräsidentin des Landtags sei jedoch nicht erfolgt und deren Dringlichkeit dementsprechend nicht beschlossen worden.

Selbst wenn man annehme, dass dieser Verstoß gegen Geschäftsordnungsrecht als solcher nicht zur Verfassungswidrigkeit des Erläuterungsantrags führe, stelle sich die Frage, ob durch das Vorgehen der Parlamentsmehrheit nicht auch parlamentarische Minderheitsrechte der Antragstellerin verletzt worden seien. Das Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, wurzele im demokratischen Prinzip. Dieser Schutz gehe zwar nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren, wohl aber dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen. Dem sei grundsätzlich

dadurch Rechnung zu tragen, dass die Repräsentation in die Ausschüsse vorverlagert werde, wenn der Sache nach die Entscheidungen dort fielen.

Dies bedeute, dass die Ablehnung des Antrags auf Überweisung der beiden Dringlichen Anträge zur Ausgestaltung der Schuldenbremse (LT-Drs. 18/3492) und zur „Erläuterung“ des Gesetzes über die Schuldenbremse (LT-Drs. 18/3493) in die beiden zuständigen Ausschüsse (Hauptausschuss, Haushaltsausschuss) die Antragstellerin daran gehindert habe, ihre kritische Haltung zur Schuldenbremse form- und sachgerecht in den Willensbildungsprozess des Landtages einzubringen. Darin liege ein Verstoß gegen das aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Gebot des parlamentarischen Minderheitsschutzes. Wenn man indes mit der Landtagsmehrheit der Auffassung sei, dass die Entscheidung über die „Erläuterung“ keinen Aufschub geduldet habe, weil mit der Durchführung der Volksabstimmung, für die sie bestimmt gewesen sei, unverzüglich habe begonnen werden müssen, so hätte zumindest der Änderungsantrag der Antragstellerin zur „Erläuterung“ (LT-Drs. 18/3494) als Minderheitsvotum mitbeschlossen werden müssen, um es der Antragsstellerin auf diese Weise zu ermöglichen, ihre Haltung zur Schuldenbremse zu dokumentieren, und damit die Verletzung von Minderheitsrechten zu heilen.

Dies wäre nicht zuletzt deshalb dringend geboten gewesen, weil es sich bei der „Erläuterung“ des Gesetzes zur Schuldenbremse nicht um eine normale politische Willensäußerung des Landtages gehandelt habe, sondern um eine Erklärung, die bereits Bestandteil des streng formalisierten Verfahrens der Volksabstimmung über die beschlossene Verfassungsänderung sei. Angesichts dieser für das Abstimmungsverhalten der Abstimmungsberechtigten überragenden Bedeutung der „Erläuterung“ erschienen die Umstände ihres Zustandekommens in einem trüben Licht: Die Antragstellerin sei von allen interfraktionellen Gesprächen ausgeschlossen gewesen, die dazu vorbei am Parlament und außerhalb der hierfür zuständigen Gremien des Landtages geführt worden seien. Zur politischen Positionierung und Bewertung des Erläuterungstextes habe sie von der Verteilung der Drucksache 18/3493 als Tischvorlage im Plenum nur knapp zweieinhalb Stunden Zeit gehabt. Zur Ausarbeitung ihres Änderungsantrags seien ihr sogar nur 30 Minuten geblieben. Daher liege der Verdacht nahe, dass es sich bei der verspäteten Einbringung des Erläuterungsantrags, dessen Dringlichkeit offenbar bewusst herbeigeführt worden sei, um einen gezielten „Überraschungscoup“ der Landtagsmehrheit gehandelt habe.

Die tatsächliche Entwicklung nach der Verfassungsänderung habe die Befürchtungen der Antragstellerin bestätigt. Durch die „Erläuterung“ sei der falsche Eindruck erweckt worden, dass mit den Einsparungen noch nicht sofort begonnen werden müsse und an der finanziellen Absicherung der Kommunen nicht gerüttelt werde. Inzwischen habe sich herausgestellt, dass entgegen der „Erläuterung“ des Landtags die kommunalen Finanzen durch die Schuldenbremse sehr wohl in Mitleidenschaft gezogen würden. Entgegen der Annahme des Staatsgerichtshofs im Verfahren über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (P.St. 2320 e.A.) habe die Verankerung der Schuldenbremse in Art. 141 HV durchaus „sofortige Auswirkungen auf die Gesetzgebung“ des Landes gehabt und die „Erläuterung“ des Landtags in Bezug auf die kommunalen Finanzen eine falsche Information enthalten, während sich die Vorhersagen im Änderungsantrag der Antragstellerin als zutreffend erwiesen hätten oder in absehbarer Zeit erweisen würden.

Die Antragstellerin habe in ihrem Änderungsantrag zur Erläuterung ausdrücklich darauf hinweisen lassen wollen, dass die Einführung der Schuldenbremse die Landesregierung und den Landtag dazu zwingen würde, die Ausgaben für die Kommunen zu kürzen. Tatsächlich sei bereits jetzt deutlich, dass dies die gegenwärtig von der Landesregierung gewählte Strategie sei, den eigenen Haushalt auf Kosten der Kommunen zu konsolidieren.

Es gebe keine nennenswerten Initiativen, die Einnahmeseite des Landes zu verbessern. Vielmehr werde bereits jetzt versucht, den Landeshaushalt auf der Seite der Ausgaben zu konsolidieren. Um die politischen Folgekosten gering zu halten oder wenigstens hinauszuzögern, bediene sich die Landesregierung verschiedener Maßnahmen, die keineswegs nachhaltig seien. Damit werde der Anschein erweckt, dass bereits jetzt ein linearer Abbaupfad der Nettokreditaufnahme möglich sei. Tatsächlich werde dieser aber kaum einzuhalten sein.

Die Einhaltung der Schuldenbremse sei also offensichtlich schon jetzt kein Ziel, das ohne erhebliche zusätzliche Kürzungen erreicht werden könne, und dies, obwohl das Land bereits besonders bei den Kommunen seine Ausgaben erheblich reduziert habe.

Die „Erläuterung“ sei die Instruktion eines Verfassungsorgans an den Souverän, also das Volk, zu seinem Abstimmungsverhalten bei der Ausübung von Staatsgewalt. Sie

müsse dem Gebot der Objektivität und Sachlichkeit genügen. Es sei auffallend, dass darin vorliegend nicht der Text der Gesetzesbegründung der Landesregierung übernommen worden sei und die Worte „Kürzung“ und „sparen“ vermieden würden. Sie sei damit nicht objektiv.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass der Antragsgegner die Rechte der Antragstellerin aus Art. 65 HV in Verbindung mit Art. 73 Abs. 2, Art. 76 Abs. 1 und Art. 123 HV dadurch verletzt hat, dass er auf seiner 62. Sitzung am 15. Dezember 2010 (Plenarprotokoll 18/62, S. 4304)

1. den Dringlichen Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU, der SPD, der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „betreffend Erläuterung zu dem Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse)“ in Drucksache 18/3493 gegen die Stimmen der Antragstellerin angenommen und

2. den Änderungsantrag der Antragstellerin zu dem Dringlichen Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU, der SPD, der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „betreffend Erläuterung zu dem Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse)“ in Drucksache 18/3494 in namentlicher Abstimmung mehrheitlich abgelehnt hat.

III.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Er hält den Antrag für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.

Der Antrag sei mangels Antragsbefugnis der Antragstellerin unzulässig. Die von ihr geltend gemachten Rechte ständen ihr unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt zu.

Dass der Landtag eine inhaltlich von der Antragstellerin nicht mitgetragene Erläuterung verabschiedet habe, könne sie ebenso wenig in ihren eigenen Rechten als Fraktion verletzen wie der Umstand, dass sie ihre eigene Erklärung nicht der Erläuterung des Landtags habe beifügen können. Dies gelte unabhängig vom Inhalt der Erläuterung. Aus der verfassungsrechtlichen Stellung der Fraktion folge kein Recht auf Beschlüsse bestimmten Inhalts.

Zu keinem anderen Ergebnis führe auch der Gesichtspunkt der Chancengleichheit im Verfahren der Volksabstimmung. Mit der Beschlussfassung über den Gesetzentwurf und die begleitende Erläuterung durch den Antragsgegner sei das Verfahren der Verfassungsänderung in seinem parlamentarischen Stadium abgeschlossen. Aus dem Recht der Fraktionen, gleichberechtigt an diesem Verfahren mitzuwirken, folge kein Recht darauf, nachträglich die Ergebnisse dieses Verfahrens zu korrigieren. Die verfassungsmäßigen Rechte der Fraktion auf Gleichbehandlung und auf gleichberechtigte Teilhabe am parlamentarischen Prozess seien hier schon deshalb nicht berührt, weil sich die Volksabstimmung außerhalb der parlamentarischen Sphäre abspiele. Das Recht auf Öffentlichkeitsarbeit bleibe der Fraktion unbenommen. Es bleibe ihr auch unbenommen, im Rahmen dieser Öffentlichkeitsarbeit ihre ablehnende Haltung zu der vom Landtag beschlossenen Verfassungsänderung ebenso zu erläutern wie ihre abweichende Auffassung zu der vom Landtag beschlossenen Erläuterung. Das politische Wirken der Fraktion möge sich dergestalt über die eigentliche parlamentarische Sphäre hinaus entfalten; ihre organschaftlichen Rechte als Fraktion, auf deren Verletzung es im Organstreitverfahren ankomme, und ihre verfassungsmäßigen Rechte auf Gleichbehandlung als Fraktion beträfen jedoch ihr parlamentarisches Wirken.

Zu keiner anderen Beurteilung führten auch die Grundsätze der Rechtsprechung zur Begrenzung regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit insbesondere im Vorfeld von Wahlen durch den Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien, sofern sie überhaupt auf den Fall der Volksabstimmung nach Art. 123 Abs. 2 HV übertragbar sein sollten. Die Antragstellerin sei im Verfassungsstreitverfahren als Fraktion beteiligt, nicht als politische Partei. Sie könne also nur geltend machen, in ihren organschaftlichen Rechten als Fraktion verletzt zu sein. Dafür aber sei nichts dargetan.

Die Antragstellerin könne nicht plausibel machen, in welche konkrete Rechtsposition, die sie als Fraktion innehatte, hier eingegriffen worden sein sollte. Sie benenne weder eine konkrete Norm der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags, gegen die ihrer Auffassung nach verstoßen worden wäre, noch einen hieraus etwa resultierenden Verfassungsverstoß. Geschäftsordnungsverstöße – sollten sie denn vorliegen – seien nicht gleichbedeutend mit Verfassungsverstößen.

Der Antrag sei im Übrigen unbegründet. Die Antragstellerin könne durch den Inhalt der vom Antragsgegner beschlossenen Erläuterung schon deshalb nicht in ihren Rechten verletzt sein, weil sie als Minderheitsfraktion kein Recht auf eine bestimmte Sachentscheidung der Mehrheit haben könne.

IV.

Die Hessische Landesregierung beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Nach ihrer Ansicht ist er offensichtlich aussichtslos. Die Antragstellerin habe bereits eine Verletzung ihrer zustehenden organschaftlicher Rechte nicht schlüssig vorgetragen. Die angegriffenen Beschlüsse stellten – selbst wenn sie inhaltlich fehlerhaft wären – kein rechtserhebliches Verhalten dar, das geeignet sein könnte, die Antragstellerin in eigenen Rechten zu beeinträchtigen. Auch der Inhalt der vom Antragsgegner beschlossenen Erläuterung sei nicht zu beanstanden.

Die Annahme des Dringlichen Entschließungsantrags der vier Mehrheitsfraktionen sei schon keine Maßnahme, die Gegenstand eines Verfassungsverfahren sein könnte. Mit dem Erfordernis der Maßnahme werde ein Verhalten vorausgesetzt, das möglicherweise geeignet sein könnte, die Antragstellerin in eigenen Rechten zu beeinträchtigen. Selbst wenn der Landtag eine fehlerhafte Erläuterung beschlossen haben sollte, sei in keiner Weise ersichtlich, wie dieser Beschluss die Chancengleichheit der Antragstellerin als Fraktion verletzen könne. Soweit die Antragstellerin meine, in ihren Rechten im „Abstimmungskampf“ und damit in ihrem Wirken außerhalb des Parlaments beeinträchtigt zu sein, stünden ihr solche Rechte nicht zu. Wirkungskreis der Fraktionen sei das Parlament. Dagegen sei der Meinungskampf außerhalb des Landtages den Parteien vorbehalten.

Dagegen lasse sich auch nicht einwenden, da sich die Abgeordneten außerhalb des Landtags zu politischen Fragen auch dort äußern dürften, wo nicht ausschließlich ihre Tätigkeit als Parlamentarier in Rede stehe, müsse dasselbe auch für die Fraktionen gelten. Diese Argumentation verkenne, dass sich die umfassende außerparlamentarische Äußerungsbefugnis des Abgeordneten aus seiner Eigenschaft als (potentiellem) Wahlbewerber ableite. Der Abgeordnete sei auf die Darstellung in der Öffentlichkeit angewiesen, um so in der Wahrnehmung der Bürger präsent zu bleiben und damit seine Chance auf eine Wiederwahl zu wahren. Für die Fraktionen gelte dies nicht. Sie seien Zusammenschlüsse aus gewählten Abgeordneten, stellten sich aber nicht selbst zur (Wieder-)Wahl.

Schließlich gehe auch der Einwand der Antragstellerin fehl, indem der Landtag sich mit seinen Erläuterungen an die Öffentlichkeit wende, werde ihr die Chance genommen, ihre gegenteilige Sicht auf die „Schuldenbremse“ mit dem gleichen politischen Gewicht wie die Mehrheitsfraktionen darzustellen. Insoweit verkenne sie, dass die Erläuterungen zwar von den Mehrheitsfraktionen beschlossen worden seien, dieser Beschluss nach Art. 88 HV aber eine Entscheidung des Landtages in seiner Gesamtheit darstelle.

Im Übrigen seien die Erläuterungen auch inhaltlich nicht zu beanstanden. Sie seien keineswegs werbend, sondern objektiv und sachlich zutreffend.

Da der Antragsgegner berechtigt gewesen sei, die Erläuterungen inhaltlich so zu beschließen wie geschehen, sei er auch nicht verpflichtet gewesen, die von der Antragstellerin gewünschten Ergänzungen aufzunehmen. Das gelte erst recht, soweit diese Ergänzungen ihrerseits falsch seien.

V.

Die Landesanwältin bei dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Sie hält den Antrag für zulässig, aber unbegründet.

Die Antragstellerin sei antragsbefugt. Es werde eine Verletzung des Prinzips der parlamentarischen Demokratie, insbesondere der Chancengleichheit der Fraktionen und

des parlamentarischen Minderheitenschutzes geltend gemacht. Die Antragstellerin berufe sich insoweit jedenfalls auf eigene Rechte. Eine Verletzung dieser Rechte erscheine zumindest möglich.

Der Antrag sei jedoch nicht begründet. Die Annahme des dringlichen Entschließungsantrags verstoße nicht gegen die Hessische Verfassung. Diese enthalte keine ausdrückliche Oppositionsregelung. Mit Mehrheit getroffene Entscheidungen seien solche des Parlaments. In ihrem Recht auf Chancengleichheit sei die Antragstellerin dadurch nicht verletzt.

Auch im Übrigen greife ihre Kritik nicht durch. Die Erläuterung habe im Rahmen des Verfassungsänderungsverfahrens den Abstimmenden vorgelegt werden dürfen. Von Gesetzgebungsorganen könne insoweit keine Neutralität verlangt werden. Es sei nicht ersichtlich, dass die Erläuterung nicht dem von der Antragstellerin als maßgeblich angesehenen Maßstab der gebotenen Objektivität und Sachlichkeit genüge.

Verfassungsverstöße hinsichtlich des Verfahrens seien ebenfalls nicht ersichtlich. In der Antragschrift selbst werde darauf hingewiesen, dass für die Antragstellerin „durchaus Gelegenheit bestanden hätte, auch zum Text jener ‚Erläuterung‘ kritisch Stellung zu nehmen“. Selbst wenn ein eigener Tagesordnungspunkt erforderlich gewesen sein sollte, sei ein Verstoß gegen Minderheitsrechte nicht erkennbar. Es bestehe kein Anspruch der Antragstellerin auf Beteiligung an den interfraktionellen Vorgesprächen im Vorfeld der Verabschiedung der Erläuterung.

Auch die Ablehnung des Änderungsantrags der Antragstellerin verstoße nicht gegen die Verfassung. Ein Anspruch auf Beifügung einer Erläuterung lasse sich weder aus dem Gesetz noch aus dessen Begründung herleiten. Zwar seien Fälle vorstellbar, in denen eine sachliche Darstellung es erfordern möge, auf kontroverse Argumente hinzuweisen. Vorliegend komme dies auf Grund der im Wesentlichen durch das Grundgesetz vorgezeichneten Regelungen allerdings nicht in Betracht.

Im Übrigen genügten die ergänzenden Erläuterungen, welche die Antragstellerin fordere, dem von ihr selbst als Maßstab für die Erläuterung genannten Gebot der Objektivität und Sachlichkeit nicht.

B

Die Anträge sind unzulässig.

I.

Der Entscheidung des Staatsgerichtshofs in dem von der Antragstellerin angestregten Verfahren über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (P.St. 2320 e.A.) ist nicht zu entnehmen, dass die Anträge im Hauptsacheverfahren zulässig sind. Der Staatsgerichtshof hat im Eilverfahren allein aufgrund einer Folgenabwägung entschieden und ausdrücklich offen gelassen, ob die in der Hauptsache gestellten Anträge von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet sind.

- StGH, Urteil vom 09.03.2011 - P.St. 2320 e.A. -, juris, Rn. 90 -

II.

Die Zulässigkeit der Anträge scheitert daran, dass der Antragstellerin die Antragsbefugnis fehlt.

1. Gemäß § 42 Abs. 3 StGHG ist im Verfassungsverfahren antragsbefugt, wer geltend macht, durch eine Maßnahme oder Unterlassung anderer Antragsberechtigter in den durch die Verfassung des Landes Hessen übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein. Die Antragstellerin muss schlüssig behaupten, dass sie und der Antragsgegner an einem Rechtsverhältnis unmittelbar beteiligt seien und dass der Antragsgegner hieraus erwachsende eigene Rechte und Zuständigkeiten der Antragstellerin durch die beanstandete Maßnahme oder das Unterlassen verletzt oder unmittelbar gefährdet habe. Eine Verletzung von Rechten der Antragstellerin muss nach dem vorgetragenen Sachverhalt zumindest möglich erscheinen.

- Vgl. StGH, Urteil vom 26.07.1978 - P.St. 789 -, ESVGH 28, 136 [141]; BVerfGE 91, 246 [250]; 129, 356 [365]; Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Entscheidung vom 17.02.1995 - Vf. 4-I-93 -, LKV 1996, 21 [21]; Sturm/Detterbeck, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 93 Rn. 49 -

Als möglicherweise verletzte Rechte kommen von vornherein nur solche im parlamentarischen Raum in Betracht.

- Vgl. BVerfGE 91, 246 [250 f.]; 100, 266 [268] -

2. Diese Voraussetzungen liegen hier weder im Hinblick auf die vom Landtag beschlossene Erläuterung des verfassungsändernden Gesetzes noch hinsichtlich der Ablehnung des Änderungsantrags der Antragstellerin oder des Verfahrens im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Erläuterung bzw. Ablehnung des Änderungsantrags vor.

a) Dabei kann offen bleiben, ob der Auffassung der Antragstellerin gefolgt werden kann, der Beschluss des Antragsgegners vom 15. Dezember 2010, mit dem dieser den oben näher bezeichneten dringlichen Entschließungsantrag (LT-Drs. 18/3493) gegen die Stimmen der Antragstellerin angenommen hat, entspreche inhaltlich nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Jedenfalls besteht schon nicht die Möglichkeit, dass hierdurch organschaftliche Rechte der Antragstellerin verletzt werden.

Zwar steht den Fraktionen im Hessischen Landtag – und damit auch der Antragstellerin – ein Recht auf Gleichbehandlung im parlamentarischen Raum zu. Die Möglichkeit der Verletzung dieses Rechts durch die Verabschiedung der streitgegenständlichen Erläuterung zum verfassungsändernden Gesetz besteht jedoch nicht.

Die Bildung von Fraktionen im Hessischen Landtag beruht auf einer in Ausübung des freien Mandats (Art. 76 Abs. 1 HV) getroffenen Entscheidung der Abgeordneten.

- Vgl. StGH, Urteil vom 07.07.1977 - P.St. 783 -, NJW 1977, 2065 [2070]; so auch zum Bundesverfassungsrecht BVerfGE 84, 304 [324]; 93, 195 [203]; 112, 118 [135] -

Dementsprechend leitet sich die Rechtsstellung der Fraktionen aus dem Status der Abgeordneten ab.

- Vgl. BVerfGE 70, 324 [363]; 93, 195 [203 f.]; Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15. 6. 1999 - VerfGH 6/97 -, NVwZ-RR 2000, 265 [266] -

Zu diesem Status gehört es, dass alle Mitglieder des Parlaments einander formal gleichgestellt sind und gleiche Rechte haben. Differenzierungen zwischen Abgeordneten bedürfen daher stets eines besonderen rechtfertigenden Grundes.

- StGH, Urteil vom 07.07.1977 - P.St. 783 -, NJW 1977, 2065 [2068 f.]; vgl. auch BVerfGE 40, 296 [317 f.]; 80, 188 [220 f.]; 84, 304 [325]; 93, 195 [204]; 94, 351 [369] -

Auf die Ebene der Fraktionen übertragen ergibt sich aus dem Prinzip der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen.

- Vgl. BVerfGE 93, 195 [204]; Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Entscheidung vom 17.02.1995 - Vf. 4-I-93 -, LKV 1996, 21 [22]; Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 01.07.2012, Art. 38 Rn. 147; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 179 -

Der Status formaler Chancengleichheit kommt als Maßstab überall zur Geltung, wo den Fraktionen durch Verfassung, Gesetz oder Geschäftsordnung eigene Rechte eingeräumt werden. Die Fraktionen sind von Verfassungs wegen befugt, diese Rechte in formal gleicher Weise auszuüben. Deren Durchsetzung darf nicht davon abhängen, ob sie sich in der Mehr- oder Minderheit befinden. So nehmen die Fraktionen etwa gleichberechtigt an der Fraktionsfinanzierung teil, sind ihrem Stärkeverhältnis entsprechend gleichermaßen in den Ausschüssen und anderen Parlamentsorganen vertreten und haben ein grundsätzlich gleiches Recht auf Zugang zur Beratung in den Ausschüssen und Gremien des Parlaments.

- Vgl. BVerfGE 70, 324 [363]; Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Entscheidung vom 17.02.1995 - Vf. 4-I-93 -, LKV 1996, 21 [22] -

Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen gewährleistet Minderheitenschutz während des gesamten Verfahrens der parlamentarischen Meinungs- und Willensbildung. Erst mit der Entscheidung des Parlaments wird der Grundsatz der Chancengleichheit abgelöst vom Mehrheitsprinzip; insofern ergänzen sich parlamentarischer Minderheitenschutz und Mehrheitsprinzip in zeitlicher Perspektive.

- Vgl. Scherer, AöR 112 [1987], 189 [210] -

Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen bezieht sich wie andere Rechte der Fraktionen jedoch grundsätzlich nur auf den parlamentarischen Raum.

- So auch zum Verfassungsrecht des Bundes BVerfGE 91, 246 [250 f.]; 100, 266 [270]; 112, 118 [135]; 124, 161 [187]; Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Stand: 01.07.2012, Art. 38 Rn. 125 u. 146.1; Schreiber, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 12/2000, Art. 38 Rn. 33; vgl. ferner Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 21.11.1986 - Vf. 15-IV-85 -, BayVerfGHE 39, 96 [135 f.]; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 22.11.1993 - VerfGH 18/93 -, LVerfGE 1, 160 [165 f.]; StGH für das Land Baden-

Württemberg, Urteil vom 20.11.1996 - GR 2/95 -, NVwZ-RR 1997, 265 [266]; vgl. auch § 1 Abs. 1 Satz 2 des Hessischen Fraktionsgesetzes, nach dem Fraktionen „der politischen Willensbildung im Landtag“ [die-
nen] und „den Mitgliedern [helfen], ihre parlamentarische Tätigkeit aus-
zuüben und zur Verfolgung gemeinsamer Ziele aufeinander abzustim-
men“ -

Die Funktion der Fraktionen besteht darin, den einzelnen Abgeordneten die Aus-
übung ihrer Rechte zu erleichtern, gleichzeitig diese Rechtsausübung zu kanalisieren
und dadurch die Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu verbessern.

- BVerfGE 2, 143 [160]; 20, 56 [104]; 80, 188 [231]; Verfassungsge-
richtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 22.11.1993 - VerfGH
18/93 -, LVerfGE 1, 160 [165] -

Die der Antragstellerin im parlamentarischen Raum zustehenden Verfassungsrechte
können hier durch den Beschluss des Landtags über die Erläuterung zum verfas-
sungsändernden Gesetz nicht verletzt worden sein.

Die Objektivität und Sachlichkeit des Erläuterungstextes kann die Antragstellerin un-
ter keinem denkbaren Gesichtspunkt im Rahmen des Verfassungstreitverfahrens in
zulässiger Weise zum Gegenstand der Prüfung machen. Adressat der Erläuterung
sind die Abstimmungsberechtigten, deren Entscheidung dadurch gegebenenfalls be-
einflusst werden kann. Der parlamentarische Raum, wie beispielsweise Rede- und
Antragsrechte oder sonstige parlamentarische Mitwirkungsbefugnisse der Antragstel-
lerin, wird durch die Erläuterung nicht berührt.

Die Möglichkeit der Verletzung eigener Rechte der Antragstellerin kann auch nicht
erfolgreich mit dem Argument begründet werden, der Antragsgegner habe ihr die
Chance genommen, die Gründe für ihre Ablehnung der Verfassungsänderung „wäh-
rend des Abstimmungskampfes in der Öffentlichkeit mit dem gleichen politischen
Gewicht und der gleichen Überzeugungskraft darzustellen“, wie dies die Mehrheits-
fraktionen mit Hilfe der offiziellen Erklärung des Landtages hätten tun können. Mit
dieser Argumentation verkennt die Antragstellerin, dass sich der Grundsatz der
Gleichbehandlung der Fraktionen – wie dargelegt – allein auf den parlamentarischen
Raum bezieht. Hier war die Willensbildung im Landtag jedoch mit der Beschlussfas-
sung über die oben genannten Anträge bereits abgeschlossen. Der sich daran an-
schließende Meinungs- und Abstimmungskampf außerhalb des Landtages betrifft
nicht die organschaftliche Stellung der Landtagsfraktionen.

Auch der Umstand, dass die Antragstellerin gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 Hessisches Fraktionsgesetz „die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten“ kann, vermag nicht, eine Verletzung der organschaftlichen Rechte der Antragstellerin zu ermöglichen. Bereits die Wendung „über ihre Tätigkeit unterrichten“ macht deutlich, dass sich die Befugnis einer Fraktion zur Öffentlichkeitsarbeit darauf beschränkt, ihren eigenen Beitrag im Rahmen der parlamentarischen Entscheidungsfindung gegenüber der Öffentlichkeit darzustellen. Demgegenüber ist es einer Fraktion verwehrt, die – ganz oder zum Teil durch staatliche Mittel finanzierte – Öffentlichkeitsarbeit zu nutzen, um lenkend oder in parteiergreifender Weise auf die sich im gesellschaftlichen Bereich vollziehende Herausbildung einer öffentlichen Meinung einzugreifen.

- Vgl. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 163 ff. -

Nach § 1 Abs. 1 Satz 3 Hessisches Fraktionsgesetz stand es der Antragstellerin mithin frei, die Öffentlichkeit darüber zu informieren, warum sie dem verfassungsändernden Gesetz sowie dem Dringlichen Entschließungsantrag der übrigen Fraktionen nicht zugestimmt hatte. Diese Norm berechtigte die Antragstellerin ebenso wenig wie die anderen Fraktionen, durch ein aktives Werben für ein bestimmtes Votum der Abstimmungsberechtigten bei der Volksabstimmung am 27. März 2011 in den Abstimmungskampf einzugreifen. Dementsprechend steht einer Landtagsfraktion wie der Antragstellerin im Meinungs- und Abstimmungskampf außerhalb des Landtages der auf den parlamentarischen Raum bezogene Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen nicht zur Seite.

Die Antragstellerin hätte allein die Verletzung ihr zustehender Rechte im Zusammenhang mit dem Zustandekommen der Erläuterung geltend machen können. Dass solche parlamentarischen Rechte verletzt worden sein könnten, ergibt sich indes weder aus ihrem Vortrag noch aus den sonstigen Umständen.

Die Antragstellerin hat keinen Antrag gestellt, mit dem die Feststellung begehrt wird, dass gerade durch den Ablauf des parlamentarischen Verfahrens organschaftliche Rechte der Antragstellerin verletzt worden sind.

- Vgl. als Gegenbeispiele die Anträge des MdB Hubert Kleinert und der Fraktion DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag in dem Verfahren 2 BvE 14/83, BVerfGE 70, 324 [332], sowie die Anträge dreier Landtagsabgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in dem

Verfahren Lv 4/05, Verfassungsgerichtshof des Saarlandes, Urteil vom 12.12.2005 - Lv 4/05 -, LVerfGE 16, 399 [401] -

Vor diesem Hintergrund können hier etwaige Mängel des parlamentarischen Verfahrens allenfalls insoweit relevant sein, als sie auf die angegriffenen Beschlüsse des Antragsgegners durchschlagen.

Dabei sind durch den Staatsgerichtshof bloße Geschäftsordnungsverstöße nicht zu prüfen. Verstöße gegen geschäftsordnungsmäßige Bestimmungen als solche sind nämlich einer Überprüfung im Verfassungsstreitverfahren grundsätzlich entzogen. Eine fehlerhafte Handhabung der Geschäftsordnung unterliegt nur dann einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle, wenn dadurch zugleich in der Verfassung des Landes Hessen verbürgte Rechte der Antragstellerin verletzt worden sein könnten.

- Vgl. Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Beschluss vom 31.01.2008 - Vf. 84-I-07 -, juris, Rn. 24; Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 40 Rn. 61 -

Das wäre vorliegend dann der Fall, wenn durch eine fehlerhafte Handhabung der Geschäftsordnung der Antragstellerin die Möglichkeit genommen oder in verfassungsrechtlich nicht hinnehmbarer Weise eingeschränkt worden wäre, ihre Position gleichberechtigt neben den anderen Fraktionen in die parlamentarische Debatte einzubringen. Dafür ist hier jedoch nichts ersichtlich.

Im Hinblick auf die von der Antragstellerin thematisierte Frage, ob die Dringlichkeit des Entschließungsantrags betreffend den Erläuterungstext zum verfassungsändernden Gesetz überhaupt bejaht und dieser damit entsprechend den Vorschriften der Geschäftsordnung zum Gegenstand der Tagesordnung gemacht wurde, wird die verfassungsrechtliche Relevanz des behaupteten Verstoßes weder von der Antragstellerin nachvollziehbar dargelegt noch ist sie sonst ersichtlich. Selbst wenn der Antrag entgegen den Regelungen der Geschäftsordnung im Zusammenhang mit der Dritten Lesung des Gesetzes aufgerufen worden sein sollte, begründet dieser Umstand jedenfalls in der konkreten Fallkonstellation nicht die Möglichkeit einer Verletzung organschaftlicher Rechte der Antragstellerin. Sie trägt selbst vor, dass die Möglichkeit bestanden habe, sich insoweit im Landtag zu äußern. Sie hatte damit – ebenso wie alle anderen Fraktionen auch – die Gelegenheit, sich im Rahmen der Dritten Lesung des Gesetzes auch zum gleichzeitig mit aufgerufenen Tagesord-

nungspunkt der Erläuterung des verfassungsändernden Gesetzes sowie ihres Änderungsantrags hierzu zu äußern und für ihre Position zu werben. Ob sie von diesem Recht Gebrauch machte, ist ohne Belang, denn dies hing allein von ihr selbst ab. Die Antragstellerin konnte sich demnach wie alle anderen Fraktionen an der parlamentarischen Debatte beteiligen und ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einbringen. Es ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass ihr von Verfassung wegen zustehende Rederechte ihrer Abgeordneten nicht gewährt worden wären, sie in verfassungswidriger Weise vollständig oder teilweise von der im Parlament stattfindenden Diskussion über die Erläuterung zum verfassungsändernden Gesetz ausgeschlossen gewesen oder sonst gehindert oder auch nur in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise darin beeinträchtigt worden wäre, ihre eigene Position beispielsweise auch in Form von Anträgen in die Landtagsdebatte einzubringen. Sie wird durch die Verfassung des Landes Hessen nicht davor geschützt, dass sie in einer Sachentscheidung für ihr Anliegen keine Mehrheit findet und überstimmt wird.

Darüber hinaus gibt es weder aus dem Vortrag der Antragstellerin noch den sonst ersichtlichen Umständen Anhaltspunkte dafür, dass die Landtagsmehrheit die zeitlichen Abläufe in einer Weise gestaltet hätte, die eine Verletzung der organschaftlichen Rechte der Antragstellerin möglich erscheinen lässt. Auf Wunsch der Antragstellerin wurde die Plenarsitzung nach Verteilung der Drucksache 18/3493 unterbrochen. Sie hatte damit die Möglichkeit, sich mit dem Gegenstand des Entschließungsantrags vertraut zu machen und eine eigene Position hierzu zu entwerfen. Diese Gelegenheit hat sie ausweislich ihres Änderungsantrags genutzt. Es ist nichts dazu vorgetragen, welche weiteren Gesichtspunkte sie in die Plenardebatte eingebracht oder wie sie ihre eigene Erläuterung des verfassungsändernden Gesetzes gestaltet hätte, wenn ihr mehr Zeit zur Verfügung gestanden hätte bzw. das – aus ihrer Sicht – geschäftsordnungsgemäße Verfahren angewandt worden wäre. Solche Gesichtspunkte sind auch sonst nicht ersichtlich. Das gilt umso mehr, als die Drucksache 18/3493 einen überschaubaren Umfang aufweist und die Erläuterung angesichts der vorher feststehenden Debatte zum verfassungsändernden Gesetz für die Antragstellerin auch nicht überraschend kam.

Auch wenn die zeitlichen Vorgaben knapp bemessen waren, schließt dies – zumal bei einem überschaubaren Beratungsgegenstand wie der vorliegenden Erläuterung –

nicht aus, dass gleichwohl alle relevanten Aspekte im parlamentarischen Verfahren erörtert wurden oder jedenfalls hätten erörtert werden können.

Dem Umstand, dass die Antragstellerin nicht an interfraktionellen Gesprächen über die Gestaltung der Erläuterung zum verfassungsändernden Gesetz beteiligt war, kann keine verfassungsrechtliche Relevanz zukommen. Dabei handelte es sich um einen informellen Vorgang. Es gibt keinen verfassungsrechtlichen Anspruch, an informellen Gesprächen beteiligt zu werden.

Ob es Fälle geben mag, die bei Geschäftsordnungsverstößen der hier behaupteten Art gleichzeitig eine verfassungswidrige Beeinträchtigung organschaftlicher Rechte denkbar erscheinen lassen, etwa wenn Anhaltspunkte für eine bewusste Überrumpelung der Minderheit durch kurzfristige Vorlage ausgesprochen umfangreicher und komplexer Antragsunterlagen bestehen, muss der Staatsgerichtshof in diesem Verfahren nicht entscheiden. Ein solcher Fall liegt hier nach den von der Antragstellerin mitgeteilten und sonst ersichtlichen Umständen nicht vor.

Nicht nachvollziehbar ist der offenbar von der Antragstellerin vertretene Standpunkt, der Antragsgegner sei verpflichtet gewesen, die Debatte über den Erläuterungstext zum verfassungsändernden Gesetz in die zuständigen Ausschüsse zu überweisen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit dem Schutz parlamentarischer Minderheiten zwar entschieden, dass diesen ermöglicht werden müsse, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen. Dem sei grundsätzlich dadurch Rechnung zu tragen, dass die Repräsentation in die Ausschüsse vorverlagert werde, wenn dort der Sache nach die Entscheidungen fielen.

- BVerfGE 70, 324 [363] -

Es kann aber keinem Zweifel unterliegen, dass diesen Ausführungen nicht der von der Antragstellerin zugrunde gelegte Bedeutungsgehalt zukommt. Die von ihr in Bezug genommene Formulierung des Bundesverfassungsgerichts ist dahin zu verstehen, dass für den Fall der Einrichtung von solchen Ausschüssen, in denen der Sache nach die Entscheidungen fallen, die Repräsentation dahin vorverlagert werden, das heißt der Ausschuss die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse widerspiegeln muss. Das Bundesverfassungsgericht hat damit nicht entschieden – wie die Antragstellerin zu meinen scheint –, dass die Einrichtung von Parlamentsausschüssen verfassungsrechtlich geboten wäre oder die Debatte über die Gegenstände, mit denen

das Parlament befasst wird, in etwaigen Ausschüssen ihren Ausgangspunkt nehmen müsste.

Da nach alledem durch den Beschluss des Antragsgegners über die Erläuterung organschaftliche Rechte der Antragstellerin nicht verletzt worden sein können, ist der Antrag zu 1. der Antragstellerin zurückzuweisen. Aufgabe des Verfassungsstreitverfahrens ist nämlich nicht eine allgemeine Verfassungskontrolle, sondern der Schutz bedrohter oder verletzter Rechte der jeweiligen Antragstellerin.

- Vgl. StGH, Urteil vom 26.07.1978 - P.St. 789 -, ESVGH 28, 136 [141]; Günther, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 42 Rn. 25; Sacksofsky, in: Hermes/Groß (Hrsg.), Landesrecht Hessen, 7. Aufl. 2011, § 2 Rn. 84; so auch zum Bundesorganstreitverfahren BVerfGE 100, 266 [268]; 117, 359 [370]; 118, 244 [257] -

b) Auch die Ablehnung des Änderungsantrags der Antragstellerin durch Beschluss des Antragsgegners vom 15. Dezember 2010 (LT-Drs. 18/3494) lässt die Möglichkeit einer Verletzung ihrer organschaftlichen Rechte nicht erkennen. Das gilt selbst dann, wenn die vom Landtag beschlossene Erläuterung den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen sollte und erst – wie die Antragstellerin geltend macht – durch die von ihr eingebrachten Änderungen und Ergänzungen eine verfassungskonforme Ausgestaltung erfahren haben würde.

Kann die Antragstellerin durch den Inhalt der Erläuterung nicht in ihren Rechten verletzt sein, weil die Erläuterung nach außen gerichtet war und keine parlamentarischen Vorgänge betraf, gilt Gleiches auch für die Ablehnung ihres Änderungsantrags. Auch hierdurch werden der parlamentarische Raum und die in diesem Zusammenhang der Antragstellerin zustehenden Rechte nicht betroffen. Es ist daher unerheblich, ob der Vorschlag der Antragstellerin – wie diese geltend macht – eher der Sach- und Rechtslage entsprochen und eine objektivere Information der Abstimmungsberechtigten gewährleistet hätte.

Nach allem vermag der Beschluss, mit dem der Änderungsantrag der Antragstellerin mehrheitlich abgelehnt wurde, diese auch nicht durch etwaige Verfahrensfehler in ihren sich aus der Hessischen Verfassung ergebenden Rechten zu verletzen.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 28 StGHG.

G. Paul

Teufel

Detterbeck

Falk

Paul Leo Giani

Kilian-Bock

Kraemer

Lange

Nassauer

Scheuer

von Plottnitz